



**Bruxelles, le 18 novembre 2016
(OR. en)**

EG 23/16

**EUROGROUP 25
ECOFIN 1066
UEM 373**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour le Secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur
Date de réception:	17 novembre 2016
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2016) 730 final
Objet:	COMMUNICATION DE LA COMMISSION Projets de plans budgétaires 2017: évaluation globale
Pièce jointe:	COM(2016) 730 final

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2016) 730 final.



Bruxelles, le 16.11.2016
COM(2016) 730 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Projets de plans budgétaires 2017: évaluation globale

Synthèse

La présente communication résume l'évaluation par la Commission des projets de plans budgétaires pour 2017 communiqués par les dix-huit États membres de la zone euro ne faisant pas l'objet d'un programme d'ajustement macroéconomique (ZE-18), y compris les plans à politique inchangée présentés par la Lituanie et l'Espagne en raison de la présence de gouvernements intérimaires dans ces pays au moment de leur présentation. Conformément aux dispositions du règlement n° 473/2013, la Commission a examiné ces différents projets ainsi que la situation budgétaire et l'orientation de la politique budgétaire de l'ensemble de la zone euro.

L'appréciation globale portée sur les projets de plans budgétaires pour 2017 et l'orientation agrégée de la politique budgétaire de la zone euro peut être résumée comme suit:

1. Les projets des États membres laissent entrevoir un nouveau recul du déficit budgétaire nominal de la zone euro, dans le contexte d'une relance qui demeure fragile, et avec un certain nombre de risques de détérioration. Après une baisse qui l'a fait passer de 2,0 % du PIB en 2015 à 1,8 % du PIB cette année, le déficit agrégé devrait encore se réduire pour s'établir à 1,5 % du PIB en 2017. Le ratio d'endettement agrégé, qui a culminé en 2014, devrait lui aussi, si l'on se base sur les projets de plans budgétaires, décroître légèrement en 2017 et passer de 90 % pour l'année en cours à 89 % du PIB. Ceci correspond pour 2016 à une détérioration de 0,2 % du solde structurel, qui devrait rester globalement inchangé en 2017.
2. Par rapport aux projections à moyen terme des programmes de stabilité du printemps 2016, la réduction du déficit prévue pour 2017 a été revue à la baisse et serait inférieure de 0,2 point de pourcentage dans la zone euro, mais à partir d'un déficit pour 2016 légèrement inférieur à ce qui apparaissait dans les prévisions du printemps 2016.
3. Les perspectives macrobudgétaires qui se dégagent des projets de plans budgétaires sont globalement confirmées par les prévisions de l'automne 2016 de la Commission. La croissance du PIB réel devrait légèrement faiblir et tomber de 1,7 % cette année à 1,5 % en 2017, même si l'écart de production négatif devrait encore se réduire à 0,5 % du PIB potentiel. La Commission s'attend pour 2017 à une réduction des déficits nominaux du même ordre que ce que laissent prévoir les projets de plans budgétaires (de 0,3 point de pourcentage), pour arriver au même solde nominal de -1,5 % du PIB. La Commission s'attend à voir le ratio d'endettement agrégé baisser pour la deuxième année consécutive, pour s'établir à 90 % en 2016 et à 89 % en 2017, ce qui correspond aux prévisions des projets de plans budgétaires.
4. Comme en 2015, les positions budgétaires des États membres sont soutenues par des baisses considérables du coût des emprunts. Les économies temporaires résultant de l'allègement des paiements d'intérêts peuvent être mises à profit selon la position budgétaire des États membres, se traduisant ainsi par une réduction des déficits dans les pays présentant d'importants déséquilibres budgétaires, ou par une augmentation accrue des dépenses d'avenir dans les pays qui disposent d'une marge de manœuvre budgétaire.
5. Au niveau agrégé, les projets de plans budgétaires et les prévisions de la Commission indiquent une orientation globalement neutre de la politique budgétaire dans la zone euro pour la période 2014-2017, l'assainissement budgétaire restant donc à l'arrêt depuis 2013. Plus précisément, l'orientation budgétaire est devenue globalement neutre en 2014-2015, puis légèrement expansionniste en 2016, dans un contexte de reprise économique. Pour 2017, tant l'agrégation des projets de plans budgétaires des États membres que les prévisions de la Commission suggèrent une orientation budgétaire de nouveau globalement neutre. Cette prévision devrait être analysée au regard du double objectif de stabilisation macroéconomique à court terme et de viabilité à long terme des finances publiques.

6. Ainsi qu'exposé dans la communication de la Commission intitulée «*Pour une orientation positive de la politique budgétaire de la zone euro*», la lenteur de la reprise et les aléas de l'environnement macroéconomique plaident en faveur d'une orientation budgétaire modérément expansionniste pour la zone euro à ce stade¹.

Toutefois, l'établissement d'une orientation budgétaire adéquate pour la zone euro relève de la responsabilité individuelle et collective des États membres. Cette approche est également adoptée dans la proposition de recommandation sur la politique économique de la zone euro pour 2017-2018².

7. L'analyse de l'adéquation de l'orientation budgétaire de la zone euro ne dépend pas uniquement du sens ou de la taille du solde budgétaire, mais également dans une très large mesure de la qualité et de la composition des finances publiques qui l'induisent. Globalement, les structures des recettes fiscales ne devraient pas varier de façon significative, tandis que la composition des dépenses indique que celles-ci ne sont que légèrement plus favorables à la croissance, les dépenses en capital n'ayant toujours pas retrouvé leur niveau de pourcentage du PIB. En outre, des améliorations concernant la gouvernance budgétaire nationale, telles que l'établissement de réexamens des dépenses efficaces, pourraient contribuer à rendre les dépenses publiques plus propices à la croissance.
8. L'évaluation par la Commission des projets de plans budgétaires des différents États membres peut se résumer comme suit:

La Commission n'a décelé de manquement particulièrement grave aux règles du pacte de stabilité et de croissance dans aucun des projets de plan budgétaire présentés pour 2017. Toutefois, dans plusieurs cas, elle estime que les ajustements budgétaires prévus sont en deçà de ce qu'exige le pacte, ou risquent de l'être.

Plus précisément:

En ce qui concerne les quinze pays relevant du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, le constat est le suivant:

- cinq pays (**Allemagne, Estonie, Luxembourg, Pays-Bas et Slovaquie**) ont un plan budgétaire **conforme** aux exigences du pacte de stabilité et de croissance pour 2017;

- pour quatre pays (**Autriche, Irlande, Lettonie et Malte**), les projets de plans budgétaires sont jugés **globalement conformes** aux exigences du pacte pour 2017. Leur plan budgétaire pourrait entraîner un écart par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de leur objectif budgétaire à moyen terme (OMT);

- pour six pays (**Belgique, Chypre, Finlande, Italie, Lituanie et Slovaquie**), les projets de plans budgétaires entraînent un **risque de non-conformité** avec les exigences du pacte pour 2017. Leur plan budgétaire pourrait entraîner un écart significatif par rapport à leur trajectoire d'ajustement en direction de leur objectif à moyen terme. Toutefois, la **Finlande** a demandé l'application de la clause des réformes structurelles et de la clause d'investissement. La Commission tiendra compte de l'incertitude relative aux estimations de l'écart de production pour évaluer si ces clauses peuvent s'appliquer à la Finlande, ce qui pourrait influencer sur l'examen de la conformité. Dans le cas de la **Lituanie**, le projet de plan budgétaire à politique inchangée

¹ Voir COM(2016) 727 final du 16.11.2016.

² Voir COM(2016) 726 final du 16.11.2016.

comportait une demande d'application de la clause des réformes structurelles. L'évaluation complète des demandes de flexibilité présentées par la Finlande et la Lituanie sera menée dans le cadre de l'évaluation du programme de stabilité pour 2017, dans le cycle normal du semestre européen.

En ce qui concerne les trois pays relevant actuellement du volet correctif du pacte (c'est-à-dire faisant l'objet d'une procédure pour déficit excessif):

- pour la **France**, le projet de plan budgétaire est jugé **globalement conforme** aux exigences du pacte pour 2017, étant donné que, dans ses prévisions de l'automne 2016, la Commission s'attend pour l'année prochaine à un déficit nominal légèrement inférieur à la valeur de référence du traité, à savoir 3 % du PIB, mais que l'effort budgétaire est sensiblement inférieur au niveau recommandé et que, à politique inchangée, les corrections apportées ne seront pas tenables en 2018;

- pour l'**Espagne**, le projet de plan budgétaire entraîne un **risque de non-conformité** avec les exigences du pacte pour 2017. Tout en reconnaissant que ce projet de plan budgétaire est à politique inchangée par la force des choses, la Commission prévoit pour 2017 que ni l'objectif intermédiaire de déficit nominal, ni l'effort budgétaire recommandé ne seront atteints;

- pour le **Portugal**, le projet de plan budgétaire entraîne un **risque de non-conformité** avec les exigences du pacte pour 2017, même si l'écart attendu ne dépasse le seuil autorisé que dans une très faible mesure. Les risques paraissent donc maîtrisés, à condition que les mesures budgétaires nécessaires soient prises. Le Portugal, qui relève actuellement du volet correctif, devrait respecter cette année la valeur de référence du traité, à savoir 3 % du PIB, conformément aux recommandations. Il pourrait relever du volet préventif dès 2017 si une correction du déficit excessif est opérée en temps utile et de manière durable.

Le **Portugal** et l'**Espagne** ont présenté leurs projets de plans budgétaires à la mi-octobre, ainsi que des rapports concernant les mesures prises pour donner suite aux mises en demeure adressées le 8 août 2016 par le Conseil, en application de l'article 126, paragraphe 9, du traité. La Commission a entretemps évalué lesdits documents et entamé un dialogue structuré avec le Parlement européen. Elle est parvenue à la conclusion que les procédures pour déficit excessif de ces deux États membres devraient être suspendues. En conséquence, la circonstance exigeant que la Commission propose de suspendre certains éléments des Fonds européens structurels et d'investissement n'est plus d'actualité, et il n'y a plus lieu de présenter une telle proposition.

Table des matières

I. Introduction 6

II. Principales constatations pour la zone euro 8

III. Aperçu général des projets de plans budgétaires 21

ANNEXE I: Évaluation par pays des projets de plans budgétaires

ANNEXE II: Méthodologie et hypothèses sous-tendant les prévisions de l'automne 2016 des services de la Commission

ANNEXE III: Analyse de sensibilité

ANNEXE IV. Graphiques et tableaux

I. Introduction

La législation de l'UE prévoit que les États membres de la zone euro présentent à la Commission, au plus tard le 15 octobre, des projets de plans budgétaires pour l'année suivante, dans le but d'améliorer la coordination des politiques budgétaires nationales au sein de l'Union économique et monétaire³.

Ces plans résument les projets de budgets soumis par les gouvernements aux parlements nationaux. La Commission rend pour chaque plan un avis indiquant s'il est conforme aux obligations qui incombent à l'État membre dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance.

Elle procède également à une évaluation globale de la situation et des perspectives budgétaires pour l'ensemble de la zone euro. Cette évaluation figure dans la présente communication, ainsi que dans la communication de la Commission intitulée «*Pour une orientation positive de la politique budgétaire de la zone euro*»⁴.

Conformément aux dispositions du «*two-pack*», dix-huit États membres de la zone euro avaient jusqu'au 17 octobre pour transmettre à la Commission leurs projets de plans budgétaires pour 2017⁵. La Grèce, seul pays de la zone euro faisant encore l'objet d'un programme d'ajustement macroéconomique, n'est pas tenue de soumettre un projet de plan budgétaire, le programme en question prévoyant déjà une surveillance budgétaire étroite.

Conformément aux indications du code de conduite du «*two-pack*»⁶, l'Espagne et la Lituanie ont présenté des projets de plans budgétaires à politique inchangée en raison de la présence de gouvernements intérimaires dans ces deux pays. Les nouveaux gouvernements devraient présenter des projets de plans budgétaires complets lorsqu'ils seront entrés en fonction.

Dans le respect de la compétence budgétaire des États membres, les avis de la Commission fournissent des conseils objectifs sur la politique à mener, notamment aux gouvernements et parlements nationaux, de manière à ce que la conformité des projets de budget avec les règles budgétaires de l'UE puisse être évaluée plus facilement. Les dispositions du «*two-pack*» prévoient une panoplie complète d'instruments permettant de traiter la politique économique et budgétaire comme une question d'intérêt commun dans la zone euro, ainsi que le veut le traité.

³ Conformément au règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro. Il s'agit de l'un des deux règlements constituant le «*two-pack*», qui est entré en vigueur en mai 2013.

⁴ Voir COM(2016) 727 final du 16.11.2016 et http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/budgetary_plans/index_en.htm

⁵ Le 15 octobre tombant un samedi en 2016, l'échéance a été repoussée au lundi 17 octobre, conformément à la législation applicable.

⁶ Une nouvelle version du code de conduite du «*two-pack*» est en préparation. La version actuelle est disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2014-11-07_two_pack_coc_amended_en.pdf

En outre, en juillet 2015, le Conseil a invité l'Eurogroupe à surveiller et à coordonner les politiques budgétaires des États membres de la zone euro et la stratégie budgétaire générale pour la zone euro, afin de garantir la mise en œuvre d'une politique budgétaire propice à la croissance et différenciée⁷. Le Conseil a recommandé aux États membres de la zone euro, sans préjudice du respect des exigences du pacte de stabilité et de croissance, de «*coordonner les politiques budgétaires pour faire en sorte que l'orientation de la politique budgétaire de l'ensemble de la zone euro soit adaptée aux risques en matière de viabilité et aux conditions conjoncturelles*».

La Commission a proposé en novembre 2015 une recommandation actualisée sur la politique économique de la zone euro, qui a été examinée par le Conseil et adoptée par les chefs d'État et de gouvernement de l'Union lors de la réunion du Conseil européen des 18 et 19 février 2016⁸.

Cette recommandation est la pierre angulaire de l'évaluation de la Commission. Dans le cadre du cycle annuel du semestre européen, la Commission propose également, en même temps que le présent document, une nouvelle recommandation sur la politique économique de la zone euro pour 2017-2018⁹.

L'objectif de la présente communication est double. Premièrement, elle dresse un tableau d'ensemble de la politique budgétaire au niveau de la zone euro, en s'appuyant sur une évaluation horizontale des projets de plans budgétaires. Cet exercice est le pendant de l'évaluation horizontale des programmes de stabilité réalisée au printemps, mais il porte surtout sur l'année à venir, plutôt que sur les plans budgétaires à moyen terme. Deuxièmement, la communication donne un aperçu des projets de plans budgétaires au niveau national et explique la démarche suivie par la Commission pour les évaluer, principalement du point de vue de leur conformité avec les règles du pacte de stabilité et de croissance. Cette évaluation s'opère de manière différenciée selon que l'État membre relève du volet préventif ou du volet correctif du pacte, et elle tient compte également des exigences du pacte relatives au niveau et à la dynamique de la dette publique.

⁷ Recommandation du Conseil du 14 juillet 2015 sur la mise en œuvre des grandes orientations des politiques économiques des États membres dont la monnaie est l'euro (JO C 272 du 18.8.2015, p. 100).

⁸ Voir la recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5540-2016-INIT/fr/pdf>

⁹ Voir COM(2016) 726 final du 16.11.2016.

II. Principales constatations pour la zone euro

Perspectives économiques présentées dans les projets de plans budgétaires et les prévisions de l'automne 2016 de la Commission

Selon les États membres, la reprise à la suite de la crise économique et financière se poursuit de façon régulière dans la zone euro, mais elle ne s'accélère pas. Selon les hypothèses macroéconomiques qui figurent dans les projets de plans budgétaires, le PIB augmentera de 1,7 % en 2016 dans les dix-huit États membres de la zone euro concernés (ZE-18), soit un peu moins que la croissance de 1,8 % attendue au moment de la présentation des programmes de stabilité en avril 2016 (tableau 1). Pour l'année 2017, les perspectives de croissance sont proches, puisque le PIB devrait croître de 1,6 % dans la ZE-18, contre 1,7 % d'après les programmes de stabilité. Le maintien de la reprise, même si celle-ci n'accélère pas, devrait se traduire par un resserrement de l'écart entre production effective et production potentielle. D'après les plans, l'écart de production pour la ZE-18 devrait s'établir à -0,8 % du PIB potentiel en 2016 puis à -0,5 % en 2017, alors qu'il était encore en dessous de -2 % en 2014. Cette tendance se manifeste dans la majorité des États membres, malgré des différences d'un pays à l'autre. Les perspectives d'inflation restent modérées: pour 2016, le taux d'inflation fondé sur l'IPCH devrait être considérablement inférieur aux prévisions des programmes de stabilité présentés au printemps. D'après les projets de plans budgétaires, le taux d'inflation sera de 0,4 % en 2016, mais il devrait atteindre 1,2 % en 2017 (légèrement inférieur au chiffre de 1,4 % attendu sur la base des programmes de stabilité). Dix-sept États membres respectent la disposition du règlement (UE) n° 473/2013 précisant que le projet de budget doit être fondé sur des prévisions macroéconomiques élaborées ou approuvées de manière indépendante¹⁰.

Le tableau économique qui se dégage des dix-huit projets de plans budgétaires est globalement confirmé par les prévisions de la Commission. Il indique également la poursuite de la reprise économique, à un rythme toutefois modéré, malgré une conjoncture mondiale plus difficile. Selon les prévisions de la Commission, la croissance du PIB réel devrait faiblir légèrement (passant de 1,7 % en 2016 à 1,5 % en 2017). La demande intérieure est actuellement soutenue par la conjugaison du faible niveau des prix du pétrole, des effets de taux de change de l'euro encore relativement bas et d'une politique monétaire accommodante. Parallèlement, la dynamique sous-jacente de la demande intérieure reste atone. L'économie mondiale est confrontée à une incertitude croissante, en particulier à la suite du référendum sur la sortie de l'UE du Royaume-Uni et d'autres évolutions géopolitiques, tandis que le commerce mondial connaît un ralentissement. Ces éléments soulignent la nécessité de renforcer les sources internes de croissance. En outre, plusieurs évolutions pourraient entraîner une croissance inférieure aux prévisions de la Commission, telles qu'une nouvelle détérioration du commerce mondial. La reprise fragile, mais qui ne se dément pas, se traduit par une réduction continue de l'écart entre production effective et production potentielle dans les prévisions de la Commission. L'écart de production négatif devrait passer de 2,2 % du PIB potentiel en 2014 à 0,8 % cette année, puis à 0,5 % en 2017. Étant donné les incertitudes qui continuent à peser sur la mesure de l'écart de production dans

¹⁰ L'Allemagne ne dispose pas d'un organisme indépendant chargé d'élaborer ou d'approuver les prévisions macroéconomiques.

certaines États membres, la Commission a étudié les possibilités d'améliorer la méthode de calcul et son application tout en respectant les principes établis pour la fixation des exigences budgétaires que doivent respecter les États membres (voir l'encadré 1 ci-dessous).

La croissance continue, bien que lente, ne transparait pas dans l'évolution des prix, les perspectives d'inflation restant modérées au niveau agrégé. Selon les prévisions de la Commission, l'inflation basée sur l'IPCH ne devrait atteindre que 0,3 % cette année, puis remonter à 1,4 % en 2017, du fait d'une résorption de l'écart de production et d'une politique monétaire très accommodante. Bien qu'il existe des différences d'un État membre à l'autre, les taux d'intérêt devraient globalement rester à des niveaux historiquement bas en 2017. Dans le même temps, l'important excédent de l'épargne sur l'investissement devrait perdurer en 2017, l'excédent de la balance extérieure de la zone euro étant attendu à 3,5 % du PIB, seulement légèrement en deçà de son niveau de 2016 (3,7 % du PIB).

Perspectives budgétaires présentées dans les projets de plans budgétaires et les prévisions de l'automne 2016 de la Commission

Le déficit budgétaire nominal global devrait continuer à se réduire cette année et la suivante d'après les projets de plans budgétaires. Le déficit pour la ZE-18 devrait tomber à 1,8 % du PIB en 2016, au lieu de 2,0 % l'an dernier¹¹. En 2017, le déficit agrégé devrait diminuer, pour s'élever à 1,5 % du PIB. Cet ajustement est inférieur à la réduction de 0,5 point de pourcentage prévue dans les programmes de stabilité pour 2017, bien que partant d'un déficit pour 2016 légèrement inférieur à ce qui avait été prévu au printemps. Compte tenu de la légère révision à la baisse des perspectives macroéconomiques, ce ralentissement du rythme de résorption du déficit pourrait encore résulter d'un moindre effort budgétaire (voir ci-après). L'augmentation des dépenses liées à la crise des réfugiés et aux mesures en matière de sécurité devrait contribuer à l'évolution des dépenses dans quelques États membres.

Tableau 1: Récapitulatif des agrégats économiques et budgétaires (ZE-18) pour 2016 et 2017

	2016			2017		
	Programmes de stabilité 2016 (avril)	Projets de plans budgétaires (octobre)	Prévisions de la Commission de l'automne 2016 (novembre)	Programmes de stabilité 2016 (avril)	Projets de plans budgétaires (octobre)	Prévisions de la Commission de l'automne 2016 (novembre)
Croissance du PIB réel (variation en %)	1,8	1,7	1,7	1,7	1,6	1,5
Inflation IPCH (variation en %)	1,2	0,4	0,3	1,4	1,2	1,4

¹¹ Lorsqu'il est fait référence aux plans des États membres, les chiffres pour 2015 reposent sur ceux donnés dans les projets de plans budgétaires et n'incluent pas nécessairement les révisions effectuées par Eurostat dans le cadre des notifications adressées à l'automne 2016 dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs.

Déficit nominal (en % du PIB)	-1,9	-1,8	-1,8	-1,4	-1,5	-1,5
Variation du solde structurel (pp du PIB)	-0,3	-0,2	-0,2	0,2	0,1	0,0
Dette (en % du PIB)	90,3	90,1	90,1	89,0	89,0	89,1
Ratio des dépenses corrigé des variations conjoncturelles (en % du PIB potentiel)	47,3	47,4	47,5	46,9	47,2	47,3
Ratio des recettes corrigé des variations conjoncturelles (en % du PIB potentiel)	46,0	46,1	46,2	45,9	46,0	46,1

La position budgétaire, mesurée par la variation du solde structurel global, reste globalement stable sur la période 2016-2017 selon les projets de plans budgétaires. Le solde structurel devrait diminuer légèrement en 2016 (0,2 % du PIB), avant d'augmenter de 0,1 % du PIB l'année suivante. La tendance concernant la position budgétaire structurelle au niveau agrégé est globalement confirmée par la mesure de l'effort budgétaire discrétionnaire (DFE, pour «discretionary fiscal effort»), selon laquelle les projets de plans budgétaires se traduiraient par un ajustement négatif de 0,4 % en 2016 et de 0,2 % en 2017. (Graphique A4.1 de l'annexe 4)¹². Toutefois, étant donné les incertitudes relatives aux estimations de l'écart de production, l'évolution de la situation en 2016 ne devrait pas être surestimée. Cette évolution correspond globalement aux prévisions pour la période 2016-2017 figurant dans les programmes de stabilité du printemps. L'interruption de l'assainissement budgétaire s'inscrit dans le contexte d'une amélioration progressive, mais encore fragile, des perspectives économiques, et d'un resserrement de l'écart de production. S'ajoutant au fait que seuls cinq États membres (dont un seul fait partie des plus grandes économies) prévoient d'atteindre ou de dépasser leurs objectifs budgétaires à moyen terme à la fin 2017¹³, l'absence anticipée d'ajustement structurel en 2017 est clairement en deçà des exigences du pacte de stabilité et de croissance. Toutefois, l'ajustement prévu au niveau agrégé ne peut être considéré à cet égard que comme purement indicatif, car il ne rend pas compte des différences considérables

¹² L'effort budgétaire discrétionnaire est un autre indicateur de l'effort budgétaire, qui a été mis au point à des fins d'analyse et est dissocié des indicateurs utilisés pour évaluer la conformité dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance. Il combine une approche ascendante («bottom-up») du côté des recettes et une approche essentiellement descendante («top-down») du côté des dépenses. Pour plus d'informations, voir la partie III du rapport sur les finances publiques dans l'UEM 2013, *European Economy*, 4, 2013.

¹³ Allemagne, Estonie, Lituanie, Luxembourg et Pays-Bas. En outre, deux États membres, l'Espagne et la France, devraient continuer à faire l'objet d'une procédure de déficit excessif l'an prochain.

de situation, d'un État membre à l'autre, vis-à-vis des exigences du pacte, ce dont traitent les évaluations par pays de la Commission.

Selon les prévisions d'automne de la Commission, le déficit nominal agrégé devrait reculer, de 1,8 % du PIB en 2016 à 1,5 % du PIB en 2017, le solde structurel restant globalement stable sur cette période de deux ans. Dans sa prévision de stabilité du solde structurel pour 2016 et 2017, la Commission table sur une baisse des dépenses d'intérêts de 0,2 % du PIB en 2016 et de 0,1 % du PIB en 2017. Le solde primaire structurel agrégé devrait ainsi baisser de 0,4 % du PIB en 2016 et de 0,2 % du PIB en 2017. Cette lecture est confirmée par la mesure de l'effort budgétaire discrétionnaire, qui montre un ajustement négatif de 0,5 % du PIB en 2016 et de 0,3 % du PIB en 2017. Les gains résultant du niveau historiquement bas des taux d'intérêt des emprunts publics n'ont donc, en grande partie, pas été mis à profit pour réduire les déficits. L'Eurogroupe a recommandé d'utiliser ces gains pour améliorer les finances publiques et, en fonction de la situation propre à chaque pays, pour investir dans des infrastructures ou des réformes structurelles¹⁴.

Les projets de plan budgétaires et les prévisions de la Commission concordent globalement en ce qui concerne le tableau d'ensemble du déficit. Toutefois, il peut exister des divergences relativement importantes entre les prévisions de la Commission relatives aux déficits et les projets de plan budgétaire correspondants, pour des raisons qui varient d'un pays à l'autre. Dans la plupart des pays, la Commission table sur un déficit plus élevé que ne le font les projets de plan budgétaire correspondants, les écarts les plus importants étant observés pour la Slovaquie, le Portugal, la Belgique et la Lituanie (tableau A4.1 et graphique A4.4 de l'annexe 4). Les autres écarts positifs se situent tous dans une fourchette de 0,3 point de pourcentage, alors que pour l'Allemagne, Chypre, l'Estonie, la Lettonie, les Pays-Bas et la Finlande, la Commission prévoit des déficits moins élevés.

La répartition de la variation du solde structurel global entre l'ensemble des États membres ne paraît pas se répercuter dans la position des États membres par rapport aux exigences du pacte de stabilité et de croissance, ni dans la disponibilité d'une marge de manœuvre budgétaire. En particulier, certains États membres demeurant relativement éloignés de leurs OMT devraient poursuivre une politique expansionniste ou procéder à un ajustement budgétaire très limité. C'est le cas notamment de l'Espagne, de la France et de l'Italie. À l'inverse, certains des États membres qui dépassent leurs OMT, comme l'Allemagne, devraient faire peu usage de leur marge manœuvre budgétaire.

En ce qui concerne la dette publique, après avoir culminé à 93 % du PIB en 2014, le taux d'endettement global devrait continuer à baisser en 2016 et en 2017 d'après les projets de plan budgétaire, ce qui est conforme aux projections des programmes de stabilité. Cette évolution est induite par des soldes primaires positifs et une évolution favorable des ajustements stocks-flux¹⁵. Le taux d'endettement global, qui atteint 89 % du PIB en 2017, masque d'importants écarts entre pays: les chiffres vont de 133 % du PIB en Italie à un peu moins de 10 % du PIB en Estonie. Les données pour la Grèce, qui présente un niveau d'endettement exceptionnellement élevé, ne sont pas prises en compte.

¹⁴ Ces principes ont été confirmés par l'Eurogroupe le 5 octobre 2015: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/eurogroup/2015/10/05/>.

¹⁵ La réduction prévue du taux d'endettement global est nettement plus faible si l'on exclut l'Allemagne de l'agrégat (-1,6 point de pourcentage contre -3,9 points sur la période 2015-2017E).

Les prévisions de la Commission en matière d'endettement global cadrent avec celles des États membres. Alors que le taux d'endettement global reste à un niveau très élevé, la Commission s'attend à ce qu'il baisse cette année et l'année prochaine, pour atteindre 89,1 % du PIB en 2017, pour les mêmes raisons que celles indiquées dans les projets de plans budgétaires (diminution de la charge des intérêts de la dette et arrêt de l'«effet boule de neige» sur l'augmentation globale de la dette). Toutefois, il faut noter que l'Allemagne est à l'origine d'une grande partie de la réduction de la dette dans la zone euro. Si l'on exclut l'Allemagne des calculs, le taux d'endettement global ne recule que de 0,2 point de pourcentage en 2016 et en 2017, contre une baisse de 1 point de pourcentage sur la même période en tenant compte de l'Allemagne. Ainsi, le niveau d'endettement global reste nettement plus élevé en excluant l'Allemagne: 99 % du PIB. Là encore, l'écart entre les projets de plan budgétaire et les prévisions de la Commission peut être plus important au niveau des différents États membres, pour des raisons qui varient d'un pays à l'autre. Les plus grands écarts positifs concernent le Portugal et la France. On constate des écarts négatifs dans un certain nombre de pays, pour lesquels les prévisions de la Commission sont inférieures à celles des États membres (tableau A4.3 et graphique A4.5 de l'annexe 4). Au niveau agrégé, les États membres prévoient une évolution plus marquée de l'endettement que ne le fait la Commission pour 2017, principalement en raison d'ajustements stock-flux.

Le taux d'endettement global de la zone euro ne peut pas être évalué du point de vue de la conformité avec les exigences du pacte de stabilité et de croissance en matière de dette, car les États membres concernés n'ont pas tous le même statut vis-à-vis du pacte¹⁶. Cependant, dix États membres de la zone euro ayant présenté un projet de plan budgétaire sont soumis au critère de réduction de la dette. Selon les prévisions de la Commission, sept de ces dix pays devraient respecter ce critère (ou les dispositions transitoires de la règle relative à la dette, le cas échéant).

Application du pacte de stabilité et de croissance

La souplesse autorisée par le pacte de stabilité et de croissance permet de tenir compte de dépenses exceptionnelles liées à des circonstances inhabituelles indépendantes de la volonté de l'État et ayant des incidences majeures sur les finances publiques, aussi bien dans le cadre du volet préventif que dans celui du volet correctif. Comme en 2015, un certain nombre d'États membres mentionnent dans leur projet de plan budgétaire l'impact budgétaire de l'afflux exceptionnel de réfugiés (Autriche, Belgique, Italie, Finlande et Slovaquie). De même, la Belgique, l'Italie et l'Autriche ont fait référence dans leurs projets de plan budgétaire à des coûts supplémentaires liés à la menace terroriste. En outre, l'Italie a présenté une demande de régime spécial liée aux coûts engendrés par les récents tremblements de terre. La Finlande a présenté une demande de recours à la clause des réformes structurelles et à la clause d'investissement en 2017, et la Lituanie a annoncé son intention de demander l'application de la clause des réformes structurelles, même si, pour cause d'élections nationales, elle a présenté un projet de plan de prévision budgétaire ne prévoyant pas de changement de politique.

¹⁶ Les obligations en matière de dette imposées aux États membres en vertu du pacte de stabilité et de croissance diffèrent selon qu'ils sont soumis au volet préventif ou au volet correctif du pacte et selon que leur taux d'endettement est supérieur ou inférieur à 60 % du PIB.

Les ajustements requis dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance, que ce soit au titre du volet préventif ou du volet correctif, sont fixés en termes de variation du solde structurel. La Commission évaluera (sur une base ex post, au cas par cas) l'écart temporaire enregistré, par rapport aux exigences à respecter pour 2016 et 2017, du fait des coûts supplémentaires résultant, pour chacune de ces deux années, des coûts exceptionnels supportés par rapport à l'année précédente. Le cas échéant, les avis de la Commission sur les projets de plans budgétaires contiennent une indication factuelle de l'impact qu'une correction tenant compte de circonstances inhabituelles, telles que l'afflux de réfugiés et les coûts liés à la menace terroriste, pourrait avoir sur l'évaluation de la conformité.

**Encadré 1: Mise en œuvre de l'approche de l'«appréciation contrainte»
au cours de l'exercice de surveillance budgétaire de l'automne 2016**

Accord portant sur l'examen de la plausibilité des estimations d'écart de production

En avril 2016, le Conseil ECOFIN informel d'Amsterdam a demandé que des améliorations soient apportées à la méthode commune pour l'estimation de la croissance potentielle et de l'écart de production. Afin de répondre à cette demande du Conseil, deux mesures concrètes ont été convenues en accord avec les États membres en octobre 2016.

Premièrement, il a été convenu qu'une méthode révisée pour l'estimation du taux de chômage non accélérateur des salaires serait introduite dans la méthode commune. Ce changement a déjà été mis en œuvre dans les prévisions de l'automne 2016 de la Commission. Deuxièmement, il a été convenu qu'un nouvel «outil de plausibilité» pourrait être utilisé pour signaler les cas où les résultats de la méthode adoptée risquent être interprétés comme étant économiquement illogiques.

L'outil de plausibilité fournit une estimation alternative par pays du niveau de l'écart de production pour une année donnée (c'est-à-dire 2016 dans le cas présent), sur la base d'une méthode d'évaluation statistique débattue au sein du groupe de travail «écart de production». Lorsque la différence entre cette estimation alternative et l'estimation qui repose sur la méthode commune dépasse un certain seuil, cela indique que l'écart de production calculé selon la méthode commune peut être «illogique».

Les résultats de l'outil de plausibilité

Lorsque l'écart de production d'un État membre a été reconnu comme étant illogique, la différence entre l'écart de production reposant sur la méthode commune et l'estimation alternative constitue une «fourchette de plausibilité», à l'intérieur de laquelle un niveau plausible de l'écart de production peut être déterminé par la Commission et utilisé à des fins de surveillance budgétaire (voir ci-dessous).

L'analyse de la plausibilité ne peut être effectuée pour les années futures. Pour rendre l'outil de plausibilité opérationnel à des fins de surveillance budgétaire pour couvrir l'année 2017, il est nécessaire d'extrapoler la fourchette de plausibilité de 2016 afin de générer une estimation alternative de l'écart de production pour 2017. Extrapoler une fourchette de «plausibilité» de 2016 à 2017 signifie que la différence établie en 2016 entre l'écart de production calculé selon la méthode commune et l'estimation alternative est maintenue et appliquée directement à l'écart de production reposant sur la méthode commune pour 2017. Par conséquent, il n'y a aucune incidence sur la variation annuelle de l'écart de production.

Il est important de noter que les résultats de l'outil de plausibilité n'ont pas d'incidence sur les prévisions de l'automne 2016 de la Commission, étant donné que les estimations concernant

l'écart de production et le solde structurel qui sous-tendent les prévisions continuent de s'appuyer sur la méthode commune. Les résultats de l'outil de plausibilité sont utilisés comme un facteur qualitatif supplémentaire à prendre en considération dans le cadre des évaluations budgétaires de la Commission.

Utilisation des résultats de l'outil de plausibilité dans le cadre de la surveillance budgétaire: application de «principes de gel» pour déterminer les exigences à respecter par les États membres

Dans ses avis sur les projets de plans budgétaires, la Commission évalue le respect des exigences budgétaires pour 2016 et 2017 qui sont énoncées dans les recommandations par pays du Conseil de 2016. Dans le cadre du volet préventif, les exigences budgétaires sont dérivées de la «matrice» figurant dans la position arrêtée d'un commun accord sur la flexibilité dans le pacte de stabilité et de croissance, qui module le degré requis d'ajustement budgétaire en fonction de la conjoncture¹⁷.

L'exigence pour 2017 a été établie au printemps 2016 sur la base de la projection de l'écart de production pour 2017. Une fois que les exigences sont fixées, elles sont considérées comme gelées. La disponibilité de nouvelles informations en ce qui concerne la position conjoncturelle de l'État membre n'entraîne un «dégel» de l'exigence que dans un nombre très limité de cas:

- i) lorsqu'un État membre a été réévalué comme traversant une période de conjoncture très défavorable ou exceptionnellement défavorable, se traduisant par un écart de production négatif dépassant 3 % de la production potentielle;
- ii) lorsque le niveau du solde structurel d'un État membre a été révisé, de sorte que s'il répondait à son exigence initiale, cet État membre dépasserait son OMT.

Ces principes de gel adoptés s'appliqueront également en ce qui concerne les incidences des résultats de l'outil de plausibilité sur les exigences auxquelles sont soumis les États membres, en particulier les exigences découlant de la matrice. Par conséquent, dans la pratique, les cas où l'écart de production reposant sur la méthode commune peut être excessivement négatif ne sont pas examinés étant donné qu'ils ne peuvent aboutir à une exigence plus faible.

Il importe de rappeler que ce processus ne conduira pas à une véritable révision des exigences formelles établies dans les recommandations par pays. Le résultat de l'analyse sera plutôt pris en compte en tant que facteur qualitatif dans le cadre de l'évaluation globale de la conformité.

En outre, le changement de niveau entraîné par les écarts de production reposant sur l'estimation alternative est également susceptible d'avoir une incidence sur le droit de certains États membres de recourir à la clause des réformes structurelles et à la clause d'investissement.

Étant donné que cet outil ne fournit aucune indication sur la variation de l'écart de production, qui influence la mesure de l'effort budgétaire par le biais du solde structurel, il n'y a aucune incidence sur la mesure de l'effort budgétaire en 2017.

Impact sur l'évaluation des projets de plans budgétaires communiqués par les États membres

Sur la base des prévisions de l'automne 2016 de la Commission, six pays de la zone euro, à savoir l'Autriche, la Finlande, l'Italie, le Luxembourg, la Lettonie et la Slovaquie, accusent,

¹⁷ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14345-2015-INIT/en/pdf>

selon l'outil de plausibilité, un écart de production nettement plus négatif que celui estimé suivant la méthode commune. Pour tous ces pays à l'exclusion de la Finlande, l'analyse détaillée a indiqué que les résultats de l'outil de plausibilité n'avaient aucun impact sur l'évaluation, par la Commission, du respect des dispositions du PSC. Dans le cas de la Finlande, l'analyse a révélé que l'écart de production était susceptible d'être plus important que ne l'indiquaient les estimations réalisées au moyen de la méthode commune, de sorte que ce pays devrait respecter la marge de sécurité par rapport à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité, au respect de laquelle est subordonné le recours à la clause des réformes structurelles et à la clause d'investissement.

La Commission continuera de collaborer avec les États membres au cours des prochains mois afin d'étudier d'autres moyens de perfectionner la méthode de calcul de l'écart de production et son application.

Composition de l'ajustement budgétaire

Les projets de plans budgétaires ne prévoient que des changements très limités dans la composition des finances publiques en 2016 et 2017 pour la zone euro dans son ensemble (tableau A4.5 et graphiques A4.2a-b de l'annexe 4). Le ratio des dépenses publiques au PIB devrait diminuer de 0,4 point de pourcentage en 2017. Une partie de cette diminution (0,1 point de pourcentage) est cependant liée aux économies réalisées sur les dépenses d'intérêts. Pour le reste, cette réduction en apparence considérable est essentiellement de nature conjoncturelle. En fait, le ratio des dépenses primaires corrigé des effets de la conjoncture ne reculerait que de 0,1 point de pourcentage. Cette diminution est partiellement compensée par les réductions d'impôts programmées, comme en témoigne la légère baisse du ratio des recettes corrigé des variations conjoncturelles (0,1 point de pourcentage en 2017). Globalement, pour la plupart, les projets des États membres visant à réduire les dépenses publiques en proportion du PIB potentiel ne se sont d'ailleurs pas concrétisés ces dernières années. Les prévisions de l'automne 2016 de la Commission confirment cette lecture. L'élasticité globalement unitaire de l'impôt, aussi bien dans les projets de plans budgétaires que dans les prévisions de la Commission, indique que ces baisses de recettes résultent de mesures publiques (tableau A4.6 de l'annexe 4).

L'ajustement prévu ne devrait pas compromettre les perspectives de croissance à moyen terme, même s'il est sans doute possible, dans le cadre de la réduction des dépenses, d'orienter les choix dans un sens plus propice à la croissance. La plupart des catégories de dépenses devraient diminuer en pourcentage du PIB, même si, comme cela a été relevé, le léger recul enregistré globalement dans les dépenses est imputable à des facteurs conjoncturels. Les baisses les plus marquées concernent la rémunération des salariés et les dépenses consacrées au paiement des intérêts, les États membres réalisant d'importantes économies dans ce domaine (comme expliqué plus en détail dans la section suivante). Les dépenses les plus productives n'étant pas les premières touchées, l'ajustement prévu ne devrait pas compromettre les perspectives de croissance à moyen terme, même si les solutions favorables à la croissance pourraient être plus nombreuses. En particulier, il n'est pas prévu d'augmentation des dépenses en capital, bien que celles-ci se situent à des niveaux historiquement bas. En outre, des améliorations concernant la gouvernance budgétaire nationale, telles que l'établissement de revues des dépenses efficaces, pourraient contribuer à rendre les dépenses publiques plus propices à la croissance. Voir l'encadré 2 pour les principes directeurs dont l'application permettrait, selon l'Eurogroupe, de renforcer l'efficacité

des revues des dépenses. Les prévisions de la Commission, qui rejoignent globalement celles des projets de plans budgétaires, confirment que les plus fortes baisses concerneront les paiements d'intérêts et les salaires de la fonction publique, mais elles tablent en revanche sur une réduction légèrement moins marquée de ces derniers.

La baisse des dépenses d'intérêts devrait se poursuivre en 2017, ce qui dégagerait des ressources pour faciliter l'assainissement et augmenter les dépenses d'avenir si la marge budgétaire nécessaire est disponible. Les rendements des obligations souveraines dans la zone euro demeurent à des niveaux historiquement bas, les taux à 10 ans s'échelonnant actuellement entre 0 % et 1¾ % pour les quatre plus grands États membres de la zone. De ce fait, le total des paiements d'intérêts des administrations publiques a lui aussi continué à diminuer en pourcentage du PIB. Sur la base des informations figurant dans les projets de plans budgétaires, les dépenses d'intérêts pour la zone euro dans son ensemble devraient diminuer, passant de 2,4 % du PIB en 2015 à 2,1 % en 2016, et continuer de baisser en 2017 pour ne plus représenter que 2,0 % du PIB, soit un niveau nettement inférieur aux 3,0 % enregistrés en 2012, au plus fort de la crise de la dette souveraine de la zone euro. Le tableau qui se dégage des plans communiqués par les États membres est globalement confirmé par les prévisions de la Commission. Même s'il est probable que le coût du service de la dette reste historiquement bas dans la zone euro au cours des prochaines années, il serait risqué d'utiliser les économies résultant de l'allègement des paiements d'intérêts pour financer des augmentations permanentes des dépenses publiques ou abaisser les impôts, compte tenu du caractère temporaire de ces économies.

Les mesures présentées dans les projets de plans budgétaires n'auraient qu'un effet très modéré sur la structure des prélèvements obligatoires pour la ZE-18 en 2017. Une fois corrigé des variations conjoncturelles, le ratio des recettes diminue d'environ 0,1 % du PIB. Parmi les trois grandes catégories de recettes, les cotisations sociales et les taxes indirectes devraient reculer en proportion du PIB, tandis que les taxes directes devraient augmenter. Les évolutions sont cependant marginales et n'altèrent pas sensiblement le poids relatif de ces catégories de recettes. Du côté des recettes, les prévisions de la Commission rejoignent celles des projets de plans budgétaires (graphique A4.3b de l'annexe 4).

Encadré 2: Principes directeurs à appliquer pour renforcer l'efficacité des revues des dépenses

En période d'endettement public élevé et de taux de croissance économique faibles, il importe plus que jamais de veiller à ce que l'argent du contribuable soit utilisé de manière efficace. Il arrive cependant trop souvent que des lignes de dépenses «historiques» héritées du passé augmentent de façon quasi automatique au fil des ans. Plus de la moitié des États membres de la zone euro ont entrepris ou ont annoncé la réalisation de revues des dépenses – avec des portées et des calendriers différents. Après s'être penché sur les expériences acquises au niveau national, l'Eurogroupe, lors de sa réunion de septembre 2016, a approuvé un certain nombre de principes à respecter pour faire en sorte que les revues des dépenses aient une incidence optimale sur la qualité des dépenses publiques¹⁸.

¹⁸ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/09-eurogroup-statement/>

Les revues des dépenses ont pour objectif de rétablir le lien, d'une part, entre les décisions en matière de dépenses et les priorités d'action (*cette politique doit-elle être financée au moyen de fonds publics?*) et, d'autre part, entre les niveaux des dépenses et les avantages retirés par les citoyens ou les entreprises concernés (*quel est le rendement des fonds publics?*). L'instrument en question consiste à analyser les différentes dépenses de base existant actuellement afin de rechercher:

- des possibilités d'interrompre le financement de politiques qui ne sont plus jugées prioritaires ou les dépenses qui n'ont aucun impact observé sur la réalisation de l'objectif poursuivi;
- des gains d'efficacité – la livraison d'un bien ou d'un service public à moindre coût, ou la livraison d'un bien ou d'un service public de meilleure qualité à un coût sensiblement équivalent.

Cela suppose généralement des réformes en ce qui concerne le champ des interventions financées par les pouvoirs publics, l'organisation des services publics, les processus sous-jacents et les ressources humaines au sein de l'administration publique.

Cet exercice devrait se traduire par une meilleure répartition des dépenses entre les politiques, source d'économies (y compris des marges permettant de financer des politiques propices à la croissance), et/ou par un service public de meilleure qualité.

Évaluation de l'orientation de la politique budgétaire dans la zone euro

Dans l'ensemble, après l'assainissement budgétaire important réalisé en 2011-2013, l'orientation de la politique budgétaire de la zone euro devrait, selon les estimations, être globalement neutre sur la période 2014-2017. En effet, après avoir été globalement neutre en 2014-2015, cette orientation est devenue légèrement expansionniste en 2016, sur fond de relance économique. Pour 2017, tant l'agrégation des projets de plans budgétaires des États membres que les prévisions de la Commission laissent entrevoir un retour à la neutralité.

Encadré 3: Analyse de l'orientation budgétaire

L'examen de l'orientation budgétaire est un aspect essentiel des efforts déployés par la Commission pour renforcer la discussion collective sur l'intérêt général de la zone euro¹⁹. Dans l'Union et la zone euro, les politiques budgétaires nationales s'inscrivent avant tout dans le cadre réglementaire établi par le traité et le pacte de stabilité et de croissance. De plus, un examen analytique des politiques budgétaires permet d'évaluer si les politiques budgétaires mises en œuvre établissent bien les conditions d'une croissance forte et durable et de la stabilité des prix et, plus particulièrement, si la marge de manœuvre accordée au sein de ce cadre réglementaire est utilisée de manière optimale. Les conséquences globales des politiques nationales et leurs répercussions pour les autres États membres peuvent ainsi mieux être appréhendées

¹⁹ Voir COM(2016) 727 final du 16.11.2016.

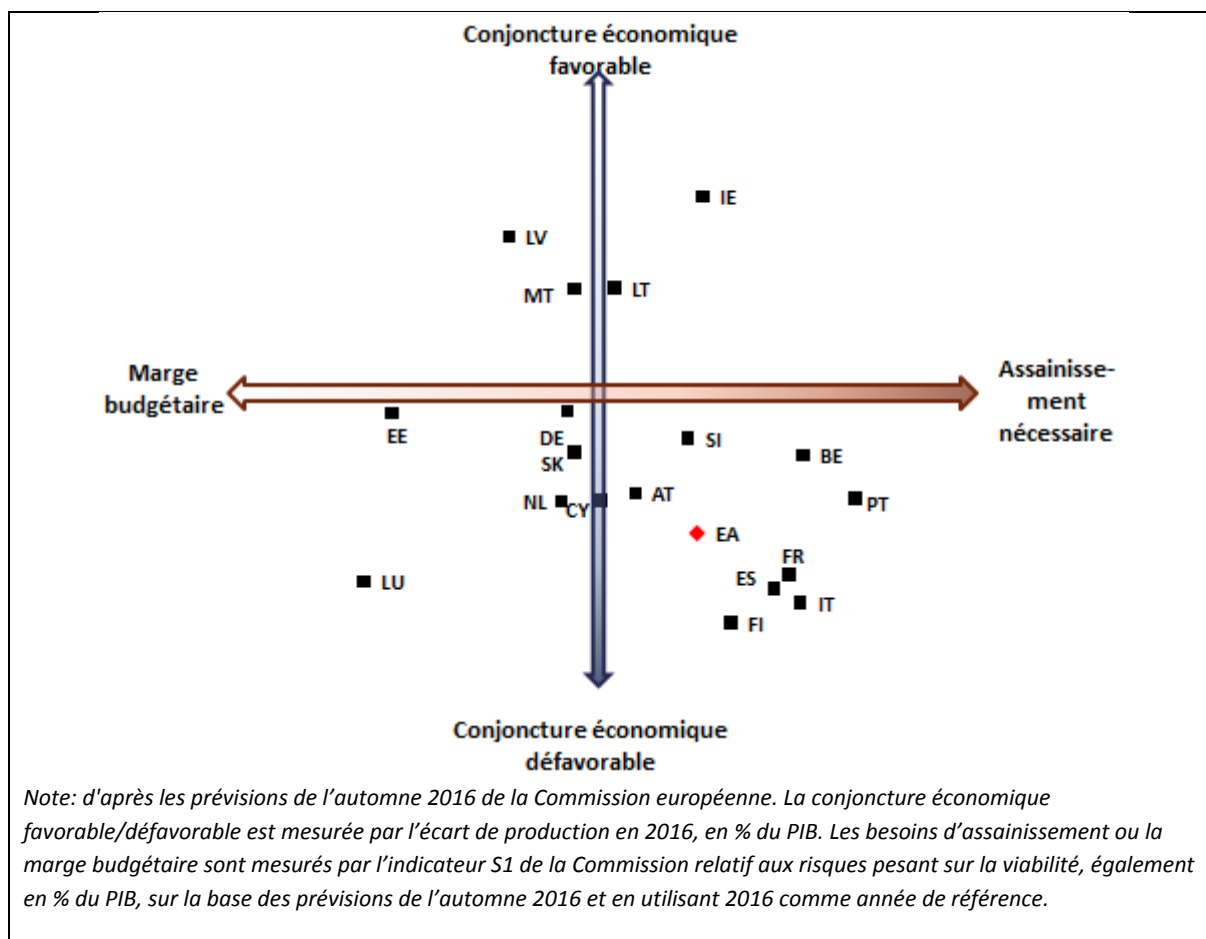
L'orientation budgétaire de la zone euro doit trouver un juste équilibre entre la viabilité et la stabilisation. Il est nécessaire de réduire les niveaux de dette excessifs et de reconstituer les marges de manœuvre budgétaires. Pour pouvoir absorber l'impact de nouveaux chocs, une approche prudente en matière de réduction de la dette est particulièrement nécessaire. Dans le même temps, la reprise se fait lentement, la baisse du taux de chômage restant graduelle et les prévisions en matière d'inflation restant en deçà de l'objectif de stabilité des prix.

Il est difficile d'un point de vue méthodologique de mesurer et d'analyser l'orientation budgétaire. L'orientation budgétaire est une notion dont il n'existe pas de définition universellement acceptée mais seulement une acception largement partagée au sein de la communauté économique. Elle est généralement entendue comme l'orientation qui est donnée à la politique budgétaire par les décisions discrétionnaires prises par les gouvernements en matière de fiscalité et de dépenses publiques. Traditionnellement, l'orientation budgétaire se reflète dans l'évolution du solde primaire structurel, bien que d'autres indicateurs puissent être utilisés pour la caractériser. Dans le présent encadré, les besoins en termes d'assainissement sont mesurés par l'indicateur S1, correspondant à l'effort budgétaire nécessaire pour que la dette publique d'un État membre atteigne 60 % du PIB en 2031. Une évaluation détaillée de différents indicateurs et de leur solidité est disponible dans le document publié par la Commission sur les programmes de stabilité et de convergence 2016 et leurs répercussions sur l'orientation budgétaire de la zone euro - *the 2016 SCPs: Horizontal Overview and Implications for the Euro Area Fiscal Stance* (European Commission Institutional Papers No. 34, 2016).

Pour la zone euro dans son ensemble, il y a au stade actuel un nouveau compromis entre les besoins de stabilisation et la viabilité. La zone euro se situe dans le «quadrant sud-est» de la carte budgétaire, où un tel compromis est en jeu (voir graphique 1). Cela traduit l'existence d'une insuffisance d'ajustement par rapport à une trajectoire orientant fermement la dette à la baisse pour l'avenir, en conjonction avec la persistance d'un degré significatif de relâchement économique, degré qui diminue cependant progressivement. Cette conclusion résiste d'un point de vue qualitatif au choix d'autres indicateurs, bien que les magnitudes précises puissent varier.

Du point de vue économique, l'orientation budgétaire globale de la zone euro devrait être différenciée selon les situations des pays en termes de viabilité et de stabilisation. Pour un certain nombre d'États membres dans le quadrant sud-est de la carte budgétaire, le besoin d'assainissement reste significatif. Dans le quadrant sud-ouest figurent des États membres qui disposent d'une certaine marge budgétaire et dont les économies bénéficieraient d'un stimulus limité. À cet égard, les projets de plans budgétaires pourraient être améliorés. En particulier, les projets qui penchent surtout vers l'objectif de stabilisation dans certains grands pays pourraient être réorientés vers un plus grand assainissement, tandis que la marge budgétaire restante pourrait être utilisée pour soutenir la croissance à court et à long terme, notamment en encourageant l'investissement.

Graphique 1: Une carte budgétaire pour la zone euro en 2016



L'orientation de la position budgétaire en 2016-17 peut être appréciée à l'aune du double objectif de la viabilité à long terme des finances publiques et de la stabilisation macroéconomique à court terme (voir l'encadré 3 ci-dessus). La viabilité à long terme des finances publiques requiert de placer et de maintenir la dette publique sur une trajectoire viable, compte tenu du niveau actuel de la dette et des prévisions de dépenses futures liées au vieillissement de la population²⁰. La stabilisation macroéconomique peut consister à résorber l'écart de production à un rythme approprié à court ou moyen terme, tout en faisant en sorte, dans la situation actuelle, de passer de manière plus prononcée de sources externes à des sources internes de croissance. La politique monétaire étant déjà très accommodante, puisque les taux d'intérêt nominaux sont proches de zéro dans un contexte d'inflation très faible, la politique budgétaire revêt une importance accrue.

Ainsi qu'exposé dans la communication de la Commission intitulée «Pour une orientation positive de la politique budgétaire de la zone euro²¹», l'instauration d'une orientation budgétaire adéquate pour la zone euro relève de la responsabilité

²⁰ L'indicateur de viabilité S1 de la Commission montre l'effort total à consentir au cours de la période 2016-2021 en vue de ramener la dette à 60 % du PIB d'ici à 2031, en tenant compte des passifs éventuels liés au vieillissement démographique. Il indique un ajustement supplémentaire de 1,8 % du PIB pour la zone euro au cours des cinq prochaines années, ce qui se traduit par un ajustement annuel supplémentaire d'environ 1/3 % du PIB en 2016 et les quatre années suivantes.

²¹ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/budgetary_plans/index_fr.htm

individuelle et collective des États membres. Cette communication fournit une analyse complémentaire de l'orientation budgétaire ainsi que de ses implications pour la politique budgétaire dans la zone euro.

III. Aperçu général des projets de plans budgétaires

L'avis de la Commission sur les projets de plans budgétaires est axé sur le respect du pacte de stabilité et de croissance et des recommandations formulées sur la base de celui-ci. Pour les États membres faisant l'objet d'une procédure pour déficit excessif (PDE), les avis de la Commission font le point sur les avancées réalisées dans le cadre de la correction de ce déficit excessif, au regard tant des objectifs de déficit nominal que des objectifs d'effort structurel. Dans le cas des États membres qui relèvent du volet préventif du pacte, la Commission évalue le respect des objectifs budgétaires à moyen terme par pays ou les avancées vers leur réalisation, ainsi que la conformité avec le critère de la dette, pour vérifier si les plans sont conformes au pacte et aux recommandations budgétaires spécifiques adressées par le Conseil à ces États membres le 12 juillet 2016.

Tous les États membres de la zone euro qui ne sont pas sous programme ont présenté leur projet de plan budgétaire dans les délais, conformément à l'article 6 du règlement (UE)n° 473/2013

Aucun projet de plan budgétaire ne présentait de «manquement particulièrement grave» au pacte de stabilité et de croissance au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 473/2013. Plusieurs des plans soumis suscitent néanmoins des préoccupations.

Les tableaux 2a et 2b présentent une synthèse des évaluations des différents projets de plan budgétaire nationaux, telles qu'elles ressortent des avis adoptés par la Commission le 16 novembre, et font le point sur les progrès accomplis en matière de réformes structurelles budgétaires. Ces évaluations se basent sur les prévisions de l'automne 2016 de la Commission. Pour faciliter les comparaisons, l'évaluation des plans est résumée selon trois grandes catégories, dont le sens diffère selon que l'État membre concerné fait ou non l'objet d'une procédure pour déficit excessif:

- **Conforme:** selon les prévisions de la Commission, il n'est **pas nécessaire d'adapter le plan budgétaire** dans le cadre de la procédure budgétaire nationale pour assurer le respect des règles du PSC par le budget 2017.
- **Globalement conforme:** selon les prévisions de la Commission pour 2017, le projet de plan budgétaire devrait permettre d'assurer globalement le respect des critères du pacte de stabilité et de croissance.

Pour les États membres faisant l'objet d'une PDE: si, d'après ses prévisions pour 2017, la Commission prévoit que l'objectif intermédiaire de déficit nominal sera atteint ou que le déficit excessif sera corrigé en temps voulu, l'effort budgétaire est sensiblement inférieur au niveau recommandé, ce qui met en péril le respect de la recommandation PDE.

Pour les États membres relevant du volet préventif du PSC: la Commission prévoit pour 2017 un certain écart par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement vers cet objectif, mais l'écart par rapport à l'ajustement recommandé ne devrait pas être significatif. Ces États membres sont jugés respecter le critère de la dette, le cas échéant.

- **Risque de non-conformité:** selon les prévisions de la Commission pour 2017, le projet de plan budgétaire ne devrait pas permettre d'assurer le respect des critères du PSC.

Pour les États membres faisant l'objet d'une PDE: la Commission prévoit pour 2017 que l'effort budgétaire recommandé ne sera pas déployé et que l'objectif intermédiaire de déficit nominal ne sera pas atteint ou que le déficit excessif ne sera pas corrigé en temps voulu.

Pour les États membres relevant du volet préventif du PSC: la Commission table, dans ses prévisions pour 2017, sur un écart significatif par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement requise en direction de celui-ci, et/ou sur le non-respect du critère de réduction de la dette, le cas échéant.

À la suite de la «position arrêtée d'un commun accord sur la flexibilité dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance» approuvée par le Conseil ECOFIN le 12 février 2016, la Finlande et la Lituanie ont demandé, dans leur projet de plan budgétaire, à bénéficier d'une flexibilité en vertu de la clause des réformes structurelles et de la clause d'investissement. La Finlande a demandé, dans son projet de plan budgétaire, à pouvoir s'écarter temporairement de la trajectoire recommandée d'ajustement en direction de l'OMT en 2017, compte tenu de la mise en œuvre de réformes structurelles majeures ayant une incidence positive sur la viabilité à long terme des finances publiques (demande de flexibilité équivalant à 0,5 % du PIB) et des dépenses nationales consacrées à des projets cofinancés par l'Union au titre des Fonds structurels et d'investissement européens (demande de flexibilité équivalant à 0,1 % du PIB). Sur la base des prévisions de l'automne 2016 de la Commission, la Finlande ne respecte pas la valeur de référence minimale, mais des incertitudes entourent l'estimation de l'écart de production du pays. Il ressort d'une évaluation détaillée de l'estimation de l'écart de production pour 2016 que la Finlande respecterait la valeur de référence minimale en 2017²². À titre de garantie supplémentaire, le gouvernement finlandais s'est engagé publiquement à prendre, si nécessaire, des mesures supplémentaires en 2017 pour garantir le respect des règles du PSC, notamment le non-dépassement de la valeur de référence du traité, à savoir 3 % du PIB. Dans le cas de la Lituanie, la demande présentée dans le projet de plan budgétaire fondé sur un scénario de politiques inchangées reposait sur la mise en œuvre prévue de réformes structurelles majeures du marché du travail et du régime des retraites ayant une incidence positive sur la viabilité à long terme des finances publiques (demande de flexibilité équivalant à 0,6 % du PIB). Sur la base des prévisions de l'automne 2016 de la Commission, il apparaît que la Lituanie dispose d'une marge de manœuvre budgétaire suffisante pour bénéficier d'un écart temporaire par rapport à la trajectoire d'ajustement nécessaire pour atteindre l'OMT. L'évaluation complète de l'éventuelle éligibilité de la Finlande et de la Lituanie au mécanisme de flexibilité sera effectuée au cours du cycle normal du semestre européen, dans le cadre de l'évaluation des programmes de stabilité 2017.

En outre, un certain nombre d'États membres ont souligné l'incidence budgétaire de l'afflux croissant de réfugiés et des nouvelles mesures de sécurité. Les dispositions de l'article 5,

²² La Commission, en consultation avec les États membres, a mis au point un instrument de détection pour signaler les cas où les résultats de la méthode commune pourraient être interprétés comme étant économiquement contre-intuitifs. Dans ces cas précis, une analyse qualitative détaillée a été réalisée, portant notamment sur les éventuelles incidences sur les exigences du PSC pour les États membres concernés (voir encadré 1).

paragraphe 1, et de l'article 6, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97 autorisent un écart temporaire par rapport à la trajectoire d'ajustement requise en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, de manière à prendre en charge ces dépenses supplémentaires, dans la mesure où l'afflux de réfugiés et la gravité de la menace terroriste sont des circonstances exceptionnelles, où leur incidence sur les finances publiques est significative et où la viabilité ne serait pas mise en péril. À ce stade, la Commission a examiné la possibilité d'un écart temporaire pour les coûts liés à la crise des réfugiés en 2015 et 2016 (Belgique, Italie, Autriche, Slovaquie et Finlande) et pour les coûts liés aux mesures de sécurité en 2016 et 2017 (Belgique, Italie et Autriche). La Commission réalisera une évaluation finale, qui portera notamment sur les montants éligibles, sur la base des données communiquées par les autorités. La Commission est disposée à examiner, en temps utile, des écarts supplémentaires liés aux dépenses relatives aux migrants en 2017. Par ailleurs, l'Italie a présenté, au titre de la clause de circonstance inhabituelle, une demande de régime spécial liée à l'incidence budgétaire d'un plan d'investissement préventif destiné à protéger le territoire national contre les risques sismiques. La Commission reconnaît que l'Italie a été confrontée à une activité sismique sans précédent au cours de ces derniers mois, ce qui rend la distinction entre la prévention et l'intervention d'urgence plus floue. Elle considère donc que les fonds alloués par le gouvernement à cette fin en 2017 pourraient également être pris en compte pour autoriser un écart temporaire par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'objectif budgétaire à moyen terme, sous réserve que les autorités italiennes fournissent les données ex ante et ex post nécessaires.

Le Portugal et l'Espagne ont présenté leur projet de plan budgétaire à la mi-octobre, ainsi que des rapports concernant les mesures prises pour donner suite aux mises en demeure adoptées le 8 août 2016 par le Conseil en vertu de l'article 126, paragraphe 9, du traité. La Commission a entre-temps examiné ces documents et engagé un dialogue structurel avec le Parlement européen. Elle est parvenue à la conclusion que les procédures pour déficit excessif à l'encontre de ces deux États membres devraient être suspendues. En conséquence, la circonstance exigeant que la Commission propose la suspension des Fonds ESI n'est plus et il n'y aura pas de proposition en ce sens.

Enfin, la Commission a évalué à titre préliminaire le degré d'avancement de la mise en œuvre des réformes budgétaires structurelles exposées dans les recommandations par pays adoptées par le Conseil le 12 juillet 2016. L'évaluation des projets de plans budgétaires est résumée selon les cinq grandes catégories suivantes: aucun progrès, progrès limités, certains progrès, progrès substantiels et parfaitement suivie. Une évaluation détaillée des progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays sera effectuée dans les rapports par pays de 2017 et dans le cadre des recommandations par pays de 2017 que le Conseil doit adopter en 2017.

Tableau 2a: aperçu des avis rendus par la Commission sur les projets de plans budgétaires – États membres relevant du volet préventif du PSC

États membres	Conformité globale du projet de plan budgétaire avec le PSC		Progrès dans la mise en œuvre des réformes budgétaires structurelles recommandées dans les recommandations par pays de 2016
	Conclusion générale basée sur les prévisions de la Commission de l'automne 2016	Respect des exigences du volet préventif en 2016-2017	
BE*	Risque de non-conformité	2016: risque d'écart significatif par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT; non-respect, à première vue, des dispositions transitoires de la règle relative à la dette. 2017: risque d'un certain écart par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT en 2017, mais risque d'écart significatif sur l'ensemble de la période 2016-2017; non-respect, à première vue, du critère de réduction de la dette.	Aucun progrès
DE	Conforme	2016: OMT dépassé; respect du critère de réduction de la dette. 2017: OMT dépassé; respect du critère de réduction de la dette.	Progrès limités
EE	Conforme	2016: OMT dépassé. 2017: aucun écart par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT.	n.d.
IE	Globalement conforme	2016: risque d'un certain écart par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT; respect des dispositions transitoires de la règle relative à la dette. 2017: risque d'un certain écart par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT; respect des dispositions transitoires de la règle relative à la dette.	Certains progrès
IT*	Risque de non-conformité	2016: risque d'un certain écart par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT; sans la tolérance de 0,75 % du PIB accordée au titre de la clause des réformes structurelles et de la clause d'investissement, il y aurait un risque d'écart significatif par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT; non-respect, à première vue, du critère de réduction de la dette. 2017: risque d'écart significatif par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT; non-respect, à première vue, du critère de réduction de la dette.	Certains progrès
CY	Risque de non-conformité	2016: OMT dépassé; respect des dispositions transitoires de la règle relative à la dette. 2017: risque d'écart significatif par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT; respect des dispositions transitoires de la règle relative à la dette.	Certains progrès

LT**	Risque de non-conformité	2016: aucun écart par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT. 2017: risque d'écart significatif par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT, sur la base d'un projet de plan budgétaire fondé sur un scénario de politiques inchangées.	n.d.
LV	Globalement conforme	2016: risque d'un certain écart par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT. 2017: aucun écart par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT en 2017, mais risque de léger écart sur la période 2016-2017.	Progrès limités
LU	Conforme	2016: OMT dépassé. 2017: OMT dépassé.	Progrès limités
MT	Globalement conforme	2016: aucun écart par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT; respect du critère de réduction de la dette. 2017: risque d'un certain écart par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT.	Aucun progrès
NL	Conforme	2016: OMT atteint; respect des dispositions transitoires de la règle relative à la dette. 2017: OMT dépassé; respect du critère de réduction de la dette.	Aucun progrès
AT***	Globalement conforme	2016: aucun écart par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT; respect des dispositions transitoires de la règle relative à la dette. 2017: risque d'un certain écart par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT.	Progrès limités
SK	Conforme	2016: risque d'un certain écart par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT. 2017: aucun écart par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT.	Certains progrès
SI	Risque de non-conformité	2016: risque d'un certain écart par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT; respect des dispositions transitoires de la règle relative à la dette. 2017: risque d'écart significatif par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT; respect des dispositions transitoires de la règle relative à la dette.	Progrès limités
FI****	Risque de non-conformité	2016: risque d'un certain écart par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT; 2017: risque d'écart significatif par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT.	Certains progrès

* Le 18 mai 2016, la Commission a présenté un rapport en vertu de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE, étant donné que l'État membre n'a pas accompli de progrès suffisants sur la voie du respect du critère de la dette en 2015. Il a été conclu dans ce rapport qu'à l'issue de l'évaluation de tous les facteurs pertinents, le critère de la dette devrait être considéré comme respecté. Un nouveau rapport sera présenté prochainement par la Commission.

** Projet de plan budgétaire soumis par un gouvernement intérimaire, dans l'hypothèse de politiques inchangées.

*** Cette conclusion est celle à laquelle il a été parvenu après avoir déduit de l'exigence l'estimation actuelle de l'incidence budgétaire, en 2016, de l'afflux exceptionnel de réfugiés et des mesures de sûreté (dont l'Autriche peut encore se prévaloir en 2017 afin de garantir une égalité de traitement par rapport aux États membres qui sont plus éloignés de leur OMT).

**** Le 18 mai 2016, la Commission a présenté un rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE, étant donné que la dette publique de la Finlande a dépassé 60 % du PIB en 2015. Il a été conclu dans ce rapport qu'à l'issue de l'évaluation de tous les facteurs pertinents, le critère de la dette devrait être considéré comme respecté.

Tableau 2b: aperçu des avis rendus par la Commission sur les projets de plans budgétaires – États membres relevant du volet correctif du PSC

États membres	Conformité globale du projet de plan budgétaire avec le PSC		Progrès dans la mise en œuvre des réformes budgétaires structurelles recommandées dans les recommandations par pays de 2016
	Conclusion générale basée sur les prévisions de la Commission de l'automne 2016	Conclusion générale basée sur les prévisions de la Commission de l'automne 2016	
ES*	Risque de non-conformité	2016: objectif nominal intermédiaire atteint, effort budgétaire non réalisé. 2017: objectif nominal intermédiaire non atteint: effort budgétaire non réalisé, sur la base du projet de plan budgétaire fondé sur un scénario de politiques inchangées.	Progrès limités
FR	Globalement conforme	2016: objectif nominal intermédiaire atteint, effort budgétaire non réalisé. 2017: déficit nominal attendu légèrement en deçà de 3 % du PIB; effort budgétaire non réalisé.	Progrès limités
PT**	Risque de non-conformité	2016: correction en temps voulu et durable du déficit excessif attendue, effort budgétaire réalisé. 2017: risque d'écart significatif par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT; non-respect, à première vue, des dispositions transitoires de la règle relative à la dette.	Progrès limités

* Projet de plan budgétaire soumis par un gouvernement intérimaire, dans l'hypothèse de politiques inchangées.

** Le Portugal relève actuellement du volet correctif du PSC, mais pourrait relever du volet préventif à compter de 2017, en cas de correction durable effectuée dans les délais.