



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

EG 21/16

**EUROGROUP 21
ECOFIN 1061
UEM 368**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour le Secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur
Date de réception:	16 novembre 2016
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	C(2016) 8000 final
Objet:	AVIS DE LA COMMISSION du 16.11.2016 relatif au projet de plan budgétaire de l'Autriche
Pièce jointe:	C(2016) 8000 final

Les délégations trouveront ci-joint le document C(2016) 8000 final.



Bruxelles, le 16.11.2016
C(2016) 8000 final

AVIS DE LA COMMISSION

du 16.11.2016

relatif au projet de plan budgétaire de l'Autriche

AVIS DE LA COMMISSION

du 16.11.2016

relatif au projet de plan budgétaire de l'Autriche

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

1. Le règlement (UE) n° 473/2013 définit des dispositions tendant à renforcer la surveillance des politiques budgétaires dans la zone euro et à veiller à ce que les budgets nationaux soient cohérents avec les orientations en matière de politiques économiques formulées dans le contexte du pacte de stabilité et de croissance et du semestre européen pour la coordination des politiques économiques.
2. L'article 6 du règlement (UE) n° 473/2013 prévoit que les États membres soumettent chaque année à la Commission et à l'Eurogroupe, au plus tard le 15 octobre, un projet de plan budgétaire présentant les principaux aspects de la situation budgétaire des administrations publiques et de leurs sous-secteurs pour l'année suivante.

CONSIDÉRATIONS CONCERNANT L'AUTRICHE

3. Sur la base du projet de plan budgétaire pour 2017 soumis le 12 octobre 2016 par l'Autriche, la Commission a adopté l'avis suivant en vertu de l'article 7 du règlement (UE) n° 473/2013.
4. L'avis de la Commission doit être considéré à la lumière des données économiques et budgétaires les plus récentes. Dans ce contexte, ainsi que l'indiquent la recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, et la communication intitulée «Pour une orientation positive de la politique budgétaire de la zone euro», présentées toutes deux par la Commission, il importe que l'orientation agrégée de la politique budgétaire de la zone euro soit positive et soutienne la reprise en cours, tout en assurant la viabilité à long terme des finances publiques nationales.
5. L'Autriche, qui est soumise au volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, devrait conserver une situation budgétaire saine qui lui permette d'atteindre son objectif budgétaire à moyen terme (OMT), fixé à -0,45 % du PIB jusqu'en 2016 et à -0,5 % du PIB à partir de 2017. Plus particulièrement, le Conseil a recommandé à l'Autriche, le 12 juillet 2016, de limiter l'écart par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme en 2016 et 2017 et d'opérer un ajustement budgétaire annuel de 0,3 point de pourcentage du PIB en 2017. Le ratio de la dette s'élevait à 80,9 % du PIB en 2013 (l'année au cours de laquelle l'Autriche a corrigé son déficit excessif), dépassant donc la valeur de référence de 60 % du PIB, de sorte que durant les trois années suivant la correction de son déficit excessif, l'Autriche est également soumise aux dispositions transitoires en ce qui concerne le respect du critère de réduction de la dette (2014-2016). Au cours de cette période, elle doit accomplir des progrès suffisants en direction du respect de ce critère.

6. D'une manière générale, les perspectives macroéconomiques du projet de plan budgétaire se fondent sur des projections macroéconomiques plausibles. Le scénario macroéconomique qui sous-tend le projet de plan budgétaire prévoit une accélération de la croissance du PIB de 1,0 % en 2015 à 1,7 % en 2016, puis une stabilisation à 1,5 % en 2017. Le projet de plan budgétaire est légèrement plus optimiste en 2016 et légèrement plus prudent en 2017 que le programme de stabilité de 2016, qui tablait sur une hausse de 1,6 % au cours des deux années. La projection du projet de plan budgétaire est globalement conforme aux prévisions de l'automne 2016 de la Commission, qui tablent sur une croissance du PIB de 1,5 % en 2016 et de 1,6 % en 2017. Tant le projet de plan budgétaire que les prévisions de la Commission estiment que le principal moteur de la croissance du PIB en 2017 devrait résider dans la demande intérieure et tous deux prévoient que l'inflation en Autriche restera supérieure à la moyenne de la zone euro. Bien que tant le projet de plan budgétaire que les prévisions de la Commission tablent sur une hausse de l'emploi, ils s'attendent aussi tous deux à une augmentation du taux de chômage, en raison de l'accroissement de l'offre de main-d'œuvre.
7. L'Autriche respecte l'exigence du règlement (UE) n° 473/2013 selon laquelle le projet de plan budgétaire doit se fonder sur des prévisions macroéconomiques approuvées ou produites par un organisme indépendant. Les prévisions macroéconomiques sur lesquelles s'appuie le projet de plan budgétaire ont été établies par l'Institut autrichien de recherche économique (WIFO). En Autriche, le ministère des finances fonde depuis longtemps ses plans budgétaires sur les prévisions macroéconomiques établies par le WIFO. Celui-ci est une association à but non lucratif dont le comité de direction est composé de représentants d'organisations non gouvernementales, d'établissements financiers, de la Banque nationale autrichienne, d'organisations professionnelles et d'universités ainsi que de représentants des administrations centrale et régionales. Il est reconnu pour ses activités de recherche économique de haute qualité et pour ses prévisions réalistes et indépendantes.
8. Le projet de plan budgétaire table sur un solde nominal des administrations publiques de -1,4 % du PIB en 2016 et de -1,2 % du PIB en 2017, ce qui représente une révision à la hausse par rapport au programme de stabilité (-1,6 % du PIB en 2016 et -1,5 % du PIB en 2017). Pour 2016, cette révision est due à une diminution des prévisions de dépenses en matière de prestations sociales et d'allocations de chômage. En revanche, aucune explication n'est fournie pour la révision concernant 2017. Le projet de plan budgétaire table sur une détérioration du solde structurel (recalculé), celui-ci passant de l'équilibre en 2015 à -0,9 % du PIB en 2016, pour ensuite rester stable en 2017. Cette forte détérioration en 2016 s'explique principalement par l'incidence budgétaire de la réforme fiscale de 2016. Le projet de plan budgétaire prévoit une baisse du ratio de la dette au PIB de 2,3 points de pourcentage en 2016 comme en 2017, lequel devrait ainsi passer à 83,2 % puis à 80,9 %, ce qui représente une révision à la baisse par rapport au programme de stabilité, qui tablait sur un ratio de la dette au PIB de 84,3 % en 2016 et de 82,6 % en 2017.

En raison du contexte de faibles taux d'intérêt, le coût du service de la dette a reculé sensiblement en Autriche ces dernières années. Durant la période de prévision, le projet de plan budgétaire table sur une poursuite de la diminution des dépenses d'intérêt de 0,2 point de pourcentage tant en 2016 qu'en 2017, celles-ci passant ainsi

à 2,2 % puis à 2,0 % du PIB. En 2014 et 2015, les faibles dépenses d'intérêt ont permis à l'Autriche d'atteindre et de dépasser son OMT en dépit de mesures non négligeables de soutien aux banques. D'après les informations figurant dans le projet de plan budgétaire, les gains exceptionnels escomptés grâce aux taux d'intérêt contribueront à contrebalancer les effets de l'allègement fiscal lancé en 2016 et à couvrir les dépenses liées à la crise des réfugiés.

9. Le projet de plan budgétaire pour 2016 indiquait que l'incidence budgétaire de l'afflux exceptionnel de réfugiés était importante et devait être considérée comme une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'État, aux fins de l'article 5, paragraphe 1, et de l'article 6, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97. Le projet de plan budgétaire pour 2017 estime le coût pour 2016 à 0,58 % du PIB, ce qui correspond à un écart temporaire demandé par rapport à l'objectif à moyen terme de 0,34 % du PIB en 2016. En outre, ayant atteint son objectif budgétaire à moyen terme en 2015 et n'ayant donc pas fait usage de la possibilité d'un écart temporaire au cours de cette année, l'Autriche peut s'écarter de son objectif budgétaire à moyen terme en 2016 et 2017 à concurrence du montant considéré comme éligible pour 2015. Elle pourra ainsi bénéficier du même écart temporaire que les pays qui n'ont pas encore atteint leur objectif budgétaire à moyen terme. Le projet de plan budgétaire pour 2017 indique également que l'incidence budgétaire des dépenses de sécurité supplémentaires liées à la menace terroriste est importante et devrait être considérée comme une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'État, aux fins de l'article 5, paragraphe 1, et de l'article 6, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97. Plus précisément, ces dépenses sont estimées à 0,06 % du PIB en 2016, ce qui correspond à l'écart temporaire demandé par rapport à l'objectif à moyen terme. Les dispositions de l'article 5, paragraphe 1, et de l'article 6, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97 permettent la prise en charge de ces dépenses supplémentaires dans la mesure où l'afflux de réfugiés et la menace terroriste sont des circonstances exceptionnelles, où leur incidence sur les finances publiques de l'Autriche est importante et où le fait d'autoriser celle-ci à s'écarter de sa trajectoire d'ajustement en direction de son objectif budgétaire à moyen terme ne compromettrait pas la viabilité de ses finances publiques. La Commission procédera à une évaluation finale au printemps 2017, y compris en ce qui concerne les montants éligibles, sur la base des données observées fournies par les autorités.
10. Le projet de plan budgétaire signale plusieurs mesures destinées à soutenir la croissance et l'emploi. Ces mesures ont une incidence tant sur les recettes que sur les dépenses et devraient dans tous les cas être financées par le déficit, bien que l'impact global sur celui-ci soit limité. Les estimations de l'impact de ces mesures sur le déficit semblent plausibles. Le projet de plan budgétaire se base sur des dépenses exceptionnelles s'élevant à 0,1 % du PIB en 2016 et à 0,2 % du PIB en 2017. Ces dépenses exceptionnelles représentent des crédits préventifs pour des coûts liés aux mesures de soutien aux banques¹.
11. Le principal risque pour les objectifs du projet de plan budgétaire réside dans l'efficacité plus faible qu'escomptée des mesures de lutte contre la fraude fiscale, qui

¹ Les crédits préventifs pour des coûts liés aux mesures de soutien aux banques ont été traités en tant que mesure ponctuelle dans les prévisions de l'automne 2016 de la Commission. Le traitement de ces mesures pourrait changer s'il se révèle injustifié.

doivent soutenir la reprise du ratio des recettes au PIB après l'allègement de l'impôt sur le revenu mis en œuvre en 2016. En raison principalement d'hypothèses plus prudentes concernant les recettes que ces mesures devraient générer, les prévisions de l'automne 2016 de la Commission tablent sur un solde nominal un peu moins bon en 2016 et 2017 par rapport aux projections du projet de plan budgétaire, à -1,5 % et -1,3 % du PIB respectivement. Les projections du projet de plan budgétaire postulent également une baisse du taux d'intérêt implicite sur la dette, alors que les prévisions de la Commission adoptent un point de vue plus prudent en considérant que ce taux devrait rester en grande partie stable durant la période de prévision, ce qui se traduit par des dépenses d'intérêt plus élevées que dans le projet de plan budgétaire. Les prévisions de la Commission avancent par ailleurs des hypothèses plus prudentes concernant la croissance du PIB en 2016, ce qui aboutit à un ratio de la dette au PIB légèrement plus élevé en 2016 que dans le projet de plan budgétaire. En outre, la possibilité de coûts imprévus supplémentaires pour les mesures de soutien aux banques ne saurait être exclue, bien que la probabilité que ces coûts puissent dépasser les crédits prévus par le projet de plan budgétaire soit faible.

12. Le projet de plan budgétaire ne contient pas suffisamment d'informations pour apprécier la conformité aux dispositions transitoires en ce qui concerne le respect du critère de réduction de la dette en 2016 ou au critère de réduction de la dette en 2017. D'après les prévisions de l'automne 2016 de la Commission, l'Autriche accomplit des progrès suffisants en direction du respect du critère de la dette en 2016, car l'évolution prévue du solde structurel (-1,0 point de pourcentage du PIB) est supérieure au niveau exigé (-1,9 point de pourcentage du PIB). En 2017, l'Autriche devrait satisfaire au critère de réduction de la dette, car son ratio de la dette au PIB devrait être inférieur au critère relatif à la dette (écart par rapport audit critère de -1,8 % du PIB).
13. En 2016, d'après les informations fournies dans le projet de plan budgétaire, le solde structurel (recalculé) dénote un certain écart par rapport à l'OMT (de -0,4 % du PIB) alors que le critère des dépenses semble respecté. Il convient donc de procéder à une appréciation globale. La différence entre les deux indicateurs s'explique principalement par les fluctuations des dépenses exceptionnelles, qui ont une incidence favorable sur le critère des dépenses mais sont exclues du solde structurel. C'est pourquoi l'évaluation globale fait état d'un risque d'écart en 2016. Si l'estimation actuelle de l'incidence budgétaire, en 2016, de l'afflux exceptionnel de réfugiés et des mesures exceptionnelles de sécurité était déduite, l'évaluation ferait état d'une conformité aux règles. Cette conclusion est confirmée sur la base des prévisions de l'automne 2016 de la Commission.

En 2017, d'après les informations fournies dans le projet de plan budgétaire, le solde structurel (recalculé) dénote le risque d'un certain écart par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT (de -0,2 % du PIB), alors que le critère des dépenses fait apparaître un risque d'écart significatif (de -0,9 % du PIB). Il convient donc de procéder à une appréciation globale. D'après les informations fournies dans le projet de plan budgétaire, le solde structurel subira les effets d'importantes recettes exceptionnelles. Si ce facteur était pris en compte, le solde structurel ferait apparaître un écart significatif. C'est pourquoi l'évaluation globale fait état d'un risque d'écart significatif en 2017. Si l'estimation actuelle de l'incidence budgétaire, en 2016, de l'afflux exceptionnel de réfugiés et des mesures exceptionnelles de sécurité était

déduite, l'évaluation dénoterait le risque d'un certain écart. Cette conclusion est confirmée sur la base des prévisions de l'automne 2016 de la Commission.

14. Le projet de plan budgétaire contient différentes mesures qui ont une incidence sur le coin fiscal sur le travail, à savoir la réduction des coûts salariaux indirects pour les employeurs et la restitution de ces coûts pour les jeunes entreprises au cours des trois premières années. Le projet de plan budgétaire prévoit également des moyens supplémentaires pour les politiques actives du marché du travail. En ce qui concerne les recommandations adressées à l'Autriche en lien direct avec les mesures budgétaires structurelles (viabilité des systèmes de retraite et de soins de santé, réforme du cadre budgétaire), le projet de plan budgétaire ne fait état que de progrès limités. Pour ce qui est de la viabilité financière du système de retraite, seules des réformes entreprises dans le passé sont mentionnées, tandis que les initiatives visant à la viabilité du système de soins de santé semblent avoir une portée limitée. Aucune proposition concrète de réforme du cadre budgétaire n'est signalée.
15. D'une manière générale, la Commission est d'avis que le projet de plan budgétaire de l'Autriche, qui relève actuellement du volet préventif et est soumise aux dispositions (transitoires) en matière de dette jusqu'en 2016 et aux dispositions de la règle relative à la dette à partir de 2017, est dans une large mesure conforme aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance si l'estimation actuelle de l'incidence budgétaire, en 2016, de l'afflux exceptionnel de réfugiés et des mesures exceptionnelles de sécurité est déduite du niveau exigé. Dans le droit fil de sa communication intitulée «Pour une orientation positive de la politique budgétaire de la zone euro», la Commission invite les autorités à prendre les mesures nécessaires dans le cadre de la procédure budgétaire nationale afin d'assurer la conformité du budget 2017 au pacte de stabilité et de croissance.

La Commission est également d'avis que l'Autriche a accompli des progrès limités en ce qui concerne le volet structurel des recommandations budgétaires par pays émises par le Conseil dans le cadre du semestre européen 2016 et invite donc ses autorités à accélérer les progrès. 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 qui devront être adoptées par le Conseil en 2017.

Fait à Bruxelles, le 16.11.2016

*Par la Commission
Pierre MOSCOVICI
Membre de la Commission*