



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

EG 38/16

**EUROGROUP 40
ECOFIN 1081
UEM 388**

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) 8008 final
Objet:	AVIS DE LA COMMISSION du 16.11.2016 relatif au projet de plan budgétaire de l'Irlande
Pièce jointe:	C(2016) 8008 final

Les délégations trouveront ci-joint le document C(2016) 8008 final.



Bruxelles, le 16.11.2016
C(2016) 8008 final

AVIS DE LA COMMISSION

du 16.11.2016

relatif au projet de plan budgétaire de l'Irlande

AVIS DE LA COMMISSION

du 16.11.2016

relatif au projet de plan budgétaire de l'Irlande

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 politique économique 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 à la Commission et à l'Eurogroupe chaque année, et 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'IRLANDE

3. Sur la base du projet de plan budgétaire pour 2017 soumis le 17 octobre 2016 par l'Irlande, la Commission a adopté l'avis suivant conformément à 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 «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'Irlande relève du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et doit réaliser des progrès suffisants en vue de la réalisation de son objectif budgétaire à moyen terme, un déficit structurel de 0,5 % du PIB. En particulier, le 12 juillet 2016, le Conseil lui a recommandé de réaliser, en 2016 et en 2017, un ajustement budgétaire annuel de 0,6 % du PIB en vue d'atteindre son OMT. Comme le ratio d'endettement était de 78,6 % du PIB en 2015 (année au cours de laquelle l'Irlande a corrigé son déficit excessif) et dépassait donc la valeur de référence de 60 % du PIB, l'Irlande est également soumise, durant les trois années qui suivent la correction de son déficit excessif (2016-2018), aux dispositions transitoires concernant le respect du critère de réduction de la dette. Au cours de cette période, elle doit réaliser des progrès suffisants en vue de sa mise en conformité.
6. Le scénario macroéconomique qui sous-tend le projet de plan budgétaire est plausible. Il présume que la croissance économique restera solide mais modérée par rapport au scénario qui sert de base au programme de stabilité présenté en avril 2016

et reflète principalement l'atonie des marchés d'exportation clés et une plus grande prudence dans l'évaluation de la demande intérieure, conséquence du renforcement de l'incertitude économique à l'échelle mondiale et régionale. Ce scénario suppose qu'aucune autre modification de stratégies d'entreprise n'affectera la composition ni le volume du PIB sur la période de prévision. Les prévisions de l'automne 2016 de la Commission reposent sur des hypothèses analogues. Elles anticipent pour 2017 une croissance du PIB réel de 3,6 %, légèrement supérieure à l'hypothèse retenue dans le projet de plan budgétaire, principalement du fait de perspectives plus favorables pour les exportations nettes et l'investissement. Les prévisions de la Commission sont toutefois plus prudentes en ce qui concerne la consommation privée en 2017, compte tenu de perspectives économiques plus incertaines. Tant les prévisions de la Commission que le projet de plan budgétaire tablent sur un redressement de l'inflation pour 2017 et sur une création d'emplois soutenue. Le scénario macroéconomique qui sous-tend le projet de plan budgétaire est globalement plausible.

7. L'Irlande respecte l'exigence prévue par le règlement (UE) n° 473/2013 selon laquelle le projet de budget doit se fonder sur des prévisions macroéconomiques approuvées ou produites par un organisme indépendant. C'est le Conseil consultatif budgétaire irlandais (Irish Fiscal Advisory Council, IFAC) qui a approuvé les prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de plan budgétaire 2017 de l'Irlande. L'IFAC est un organisme réglementaire chargé de contrôler les finances publiques, dont l'indépendance est formellement garantie par la loi.
8. Pour 2016, le projet de plan budgétaire table sur un déficit public de 0,9 % du PIB, ce qui est légèrement inférieur à l'hypothèse de 1,1 % retenue dans le programme de stabilité 2016 et correspond aux prévisions de l'automne 2016 de la Commission. Cette légère amélioration par rapport au programme de stabilité 2016 est due à deux évolutions opposées: i) l'effet mécanique de la forte révision du PIB de 2015 sur le ratio du déficit et ii) les dépenses supplémentaires adoptées en juin 2016, principalement pour faire face à des dépassements de dépenses dans le secteur de la santé. Comme en 2015, le niveau plus élevé que prévu des recettes de l'impôt sur les sociétés compensera une partie des hausses de dépenses en 2016. En raison des perspectives macroéconomiques favorables, la situation des finances publiques devrait continuer de s'améliorer en 2017. Le projet de plan budgétaire vise un déficit de 0,4 % du PIB en 2017, ce qui correspond à l'objectif inscrit dans le programme de stabilité 2016, fondé sur l'hypothèse de politiques inchangées. Pour 2017, le déficit structurel recalculé est estimé à 1,2 % du PIB, ce qui est moins qu'en 2016 (2 % du PIB) et légèrement supérieur au niveau estimé sur la base du programme de stabilité 2016 (0,9 %).

Le ratio de la dette publique au PIB devrait continuer de baisser, après avoir culminé à presque 120 % en 2012. D'après le projet de plan budgétaire, le ratio de la dette brute tombera à 76,0 % du PIB en 2016 et atteindra 74,3 % en 2017, sous réserve d'une croissance économique vigoureuse et de la réalisation d'excédents primaires. Cette amélioration (d'environ 12 points de pourcentage) par rapport aux projections du programme de stabilité 2016 s'explique principalement par l'effet mécanique de la forte révision du PIB de 2015 dans les comptes nationaux de juillet 2016. Toutefois, l'encours de la dette demeure très élevé et il devrait s'accroître de près de 13 milliards d'EUR au cours de la période 2016-2019, ce qui laisserait peu de marge pour recourir davantage à l'emprunt en cas de chute brutale des recettes fiscales.

Du fait de la baisse des taux d'intérêt et du remboursement anticipé des prêts accordés par le FMI, le montant total des paiements d'intérêts par l'État a continué de diminuer. Sur la base des informations figurant dans le projet de plan budgétaire, les dépenses d'intérêts de l'Irlande devraient passer de 2,6 % du PIB en 2015 à 2,4 % en 2016 puis à 2,2 % en 2017, ce qui sera très loin du niveau de 4,1 % enregistré en 2012 au plus fort de la crise de la dette souveraine de la zone euro.

9. Le projet de plan budgétaire pour 2017 contient de nouvelles mesures expansionnistes représentant environ 1,3 milliard d'EUR (environ 0,5 % du PIB). L'évolution des recettes publiques s'explique en grande partie par les réductions de la cotisation sociale universelle (Universal Social Charge, USC). En ce qui concerne les dépenses, l'augmentation des dépenses courantes est due principalement aux augmentations de salaires dans la fonction publique, au recrutement de personnel supplémentaire ainsi qu'à des mesures de protection sociale, parmi lesquelles des augmentations des paiements de retraite, une nouvelle allocation universelle pour garde d'enfants et un accroissement des versements d'aide au logement. Les dépenses publiques d'investissement devraient croître de 9 % par rapport à 2016. Les investissements concerneront essentiellement les secteurs du logement social et de l'éducation.
10. Dans ses prévisions de l'automne 2016, la Commission table sur un déficit public de 0,5 % du PIB pour 2017, prévision supérieure de 0,1 point de pourcentage à celle figurant dans le projet de plan budgétaire, en raison de l'anticipation d'une composition du PIB moins riche en recettes fiscales ainsi que d'une prévision d'augmentation plus dynamique des dépenses publiques, du fait que les dépenses ont été systématiquement supérieures aux projets communiqués par le gouvernement ces dernières années. La situation des finances publiques devrait continuer de s'améliorer en 2018, à la faveur d'une croissance économique résistante mais plus modeste. Les risques pesant sur le projet de plan budgétaire et sur les projections budgétaires de la Commission sont liés principalement aux incertitudes qui entourent les perspectives macroéconomiques et à l'instabilité de certaines sources de recettes publiques. En revanche, les recettes fiscales qui seront enregistrées fin novembre pourraient être encore plus importantes qu'attendu. Les projections de dette sont moins exposées aux variations de taux d'intérêt, sachant que l'essentiel de l'encours de la dette est à taux fixes. Les risques pesant sur les perspectives budgétaires sont donc davantage liés à l'évolution de la conjoncture. Par ailleurs, la cession des parts que l'État détient encore dans les trois grandes banques nationales permettrait de réduire la dette publique.
11. Le projet de plan budgétaire ne contient pas suffisamment d'informations pour qu'il soit possible de juger du respect des dispositions transitoires relatives au critère de réduction de la dette. D'après les prévisions de l'automne 2016 de la Commission, l'effort structurel est supérieur à l'ajustement structurel linéaire minimal requis, tant en 2016 (0,1 % du PIB contre un ajustement requis de -0,3 % du PIB) qu'en 2017 (0,7 % du PIB contre -0,5 %).
12. Les informations fournies dans le projet de plan budgétaire font apparaître, pour 2016 et pour 2017, un risque d'écart par rapport à l'ajustement nécessaire pour atteindre l'OMT. La même conclusion peut être tirée des prévisions de l'automne 2016 de la Commission. Dans le cas de l'Irlande, l'évaluation globale repose essentiellement sur le critère des dépenses, qui est présumé constituer une ancre plus

stable et plus fiable pour une politique budgétaire prudente. En 2016, l'amélioration du solde structurel, sur la base tant du projet de plan budgétaire que des prévisions de la Commission, s'écarte significativement de l'ajustement requis, mais le taux de croissance des dépenses publiques, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, devrait être inférieur au critère des dépenses. Si l'on prenait tous les facteurs en considération, notamment une transaction ponctuelle en 2015, le critère des dépenses laisserait apparaître un écart inférieur à 0,5 % du PIB, mais proche de cette valeur. Dans ces conditions, il ressort de l'évaluation globale qu'il existe un risque d'écart en 2016 par rapport à la trajectoire d'ajustement nécessaire pour atteindre l'OMT. Pour 2017, le projet de plan budgétaire et les prévisions de la Commission tablent tous deux sur une amélioration du solde structurel supérieure à l'ajustement structurel requis. Le taux de croissance des dépenses publiques, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, devrait toutefois excéder le critère des dépenses. Après évaluation globale, il ressort du projet de plan budgétaire et des prévisions de la Commission qu'il existe un risque d'écart en 2017.

13. En ce qui concerne le volet structurel des recommandations budgétaires 2016 émises par le Conseil, la Commission fait observer qu'un «fonds pour les mauvais jours» (Rainy Day Fund) pourrait, s'il était correctement conçu, constituer une réserve budgétaire en cas de récession économique et, conjointement avec l'objectif à long terme annoncé d'un ratio d'endettement à 45 %, réduire la vulnérabilité aux fluctuations économiques. Toutefois, le projet de plan budgétaire mentionne également tout un ensemble de mesures de dépenses fiscales qui sont de nature à réduire encore l'assiette de l'impôt sur le revenu et, par conséquent, à accroître la vulnérabilité des finances publiques aux chocs. Des progrès ont été accomplis en matière de renforcement de la qualité des dépenses, grâce à une réforme de la procédure budgétaire, et de hiérarchisation des dépenses publiques en infrastructures.
14. D'une manière générale, la Commission est d'avis que le projet de plan budgétaire de l'Irlande, qui est actuellement soumise au volet préventif et aux dispositions transitoires en matière de dette, est globalement conforme aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance. Cependant, la décision du gouvernement d'allouer des crédits supplémentaires en 2016 en utilisant des recettes fiscales qui, pour l'essentiel, sont fluctuantes et encore incertaines n'est pas cohérente avec les recommandations formulées par le Conseil dans le cadre du semestre européen, lesquelles demandent à l'Irlande de tirer profit des recettes inattendues générées par une conjoncture économique et financière meilleure que prévu pour accélérer la réduction du déficit et de la dette. Conformément à 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 pour garantir la conformité du budget 2017 avec le pacte de stabilité et de croissance.

La Commission est également d'avis que l'Irlande a accompli des progrès en ce qui concerne le volet structurel des recommandations budgétaires spécifiques émises par le Conseil dans le cadre du semestre européen 2016 et elle invite donc les autorités à poursuivre leurs efforts. Une évaluation détaillée des progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays formulées dans le cadre du semestre européen sera effectuée dans les rapports par pays de 2017 et dans le cadre des recommandations spécifiques qui seront adoptées par le Conseil en 2017.

Fait à Bruxelles, le 16.11.2016

Par la Commission
Pierre MOSCOVICI
Membre de la Commission