



**Bruxelles, le 18 novembre 2015  
(OR. en)**

**EG 34/15**

**ECOFIN 881  
UEM 420  
EUROGROUP 33**

**NOTE DE TRANSMISSION**

---

Origine:	Pour le Secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur
Date de réception:	17 novembre 2015
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2015) 800 final
Objet:	COMMUNICATION DE LA COMMISSION ÉVALUATION GLOBALE DES PROJETS DE PLANS BUDGÉTAIRES 2016
Pièce jointe:	COM(2015) 800 final

---

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2015) 800 final.

---



Bruxelles, le 16.11.2015  
COM(2015) 800 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION**

**Évaluation globale des projets de plans budgétaires 2016**

## Synthèse

La présente communication résume l'évaluation par la Commission des projets de plans budgétaires (PPB) pour 2016 communiqués avant le 15 octobre, comme l'impose la législation, par seize États membres de la zone euro (ZE-16), à l'exclusion de ceux qui font l'objet d'un programme d'ajustement macroéconomique et du Portugal, qui n'a pas encore soumis de projet. Conformément aux dispositions du règlement n° 473/2013, la Commission a examiné ces différents projets ainsi que la situation et l'orientation budgétaires de l'ensemble de la zone euro.

L'appréciation globale portée sur les PPB pour 2016 et l'orientation budgétaire générale de la zone euro peuvent être résumées 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, principalement liés au ralentissement de la demande extérieure. Après une baisse significative qui l'a fait passer de 2,4 % du PIB en 2014 à 1,9 % du PIB cette année, le déficit devrait encore se réduire pour s'établir à 1,7 % du PIB en 2016. Le taux d'endettement global, qui a culminé en 2014, devrait lui aussi, si l'on se base sur les PPB, décroître légèrement en 2016 et passer de 91 % (selon les estimations pour l'année en cours) à un peu moins de 90 % du PIB.
2. Par rapport aux projections à moyen terme des programmes de stabilité du printemps 2015, la réduction du déficit prévue pour 2016 a été revue à la baisse et diminuerait de 0,3 point de pourcentage dans la zone euro.
3. Le tableau qui se dégage des PPB est globalement confirmé par les prévisions de l'automne 2015 de la Commission. La croissance du PIB réel devrait s'accélérer et passer de 1,6 % cette année à 1,8 % en 2016, et l'écart de production négatif devrait se réduire à 1 % du PIB potentiel. Bien qu'elle se base sur une estimation légèrement supérieure du déficit nominal de la zone euro pour 2015 (2,0 % du PIB), la Commission s'attend pour 2016 à une réduction un peu plus importante des déficits nominaux que ce que laissent prévoir les PPB (de 0,3 point de pourcentage, au lieu de 0,2), pour arriver au même solde nominal de -1,7 % du PIB. La Commission s'attend à voir le ratio d'endettement baisser pour la première fois depuis le début de la crise, pour s'établir à 91 % en 2015 et à 90 % en 2016, ce qui correspond globalement aux prévisions des PPB.
4. Au niveau agrégé, les prévisions de la Commission annoncent aussi le maintien d'une orientation budgétaire globalement neutre en 2016 dans la zone euro. Cette prévision devrait être analysée au regard du double objectif de viabilité à long terme des finances publiques et de stabilisation macroéconomique à court terme, autrement dit de la nécessité d'évoluer vers une croissance qui dépende moins de l'extérieur et repose davantage sur des facteurs internes. Les instruments de politique macroéconomique ont une marge d'action limitée dans la situation actuelle, les taux d'intérêt nominaux étant déjà proches de zéro dans un contexte d'inflation très faible, d'où l'importance accrue de la politique budgétaire. Vue sous cet angle, l'orientation budgétaire neutre que devrait connaître la zone euro l'an prochain semble globalement adaptée, compte tenu du niveau historiquement bas des taux d'intérêt et de l'importance de son excédent extérieur actuel. Néanmoins, les taux d'endettement restent à des niveaux très élevés et ne baissent que lentement, ce qui signifie qu'il faudra reprendre avec détermination l'assainissement des finances publiques une fois que la reprise se sera installée.
5. De par leur nature même, les économies temporaires résultant de l'allègement des paiements d'intérêts doivent être utilisées à bon escient: elles devraient se traduire par une réduction des déficits dans les pays présentant d'importants déséquilibres budgétaires, et permettre d'augmenter davantage l'investissement public dans les pays qui disposent d'une marge de manœuvre budgétaire. Les plans budgétaires actuels n'apportent qu'une réponse partielle à ce problème.

6. Les préoccupations relatives à la viabilité des finances publiques sont confortées par la légère détérioration du solde structurel de la zone euro attendue pour 2016 selon les prévisions de la Commission, l'ajustement moyen demandé aux États membres de la zone euro au titre du pacte de stabilité et de croissance risquant en effet de ne pas être réalisé. En outre, cette détérioration tient à l'ajustement très limité, voire négatif, opéré par les États membres confrontés à des problèmes de viabilité des finances publiques, malgré une tendance encore insuffisante des États membres qui disposent d'une marge de manoeuvre budgétaire à faire usage de celle-ci.
7. L'analyse de la pertinence de l'orientation budgétaire dans la zone euro est complétée par un examen de la composition des finances publiques. Si les mesures prises récemment pour réduire la pression fiscale sur le travail vont dans la bonne direction, la composition des dépenses n'a en revanche guère évolué dans un sens plus propice à la croissance, puisque les dépenses d'investissement devraient encore diminuer en proportion du PIB.
8. Quelques PPB mentionnent l'impact budgétaire de l'afflux exceptionnel de réfugiés. Il est possible que d'autres États membres soient maintenant eux aussi concernés ou qu'ils le soient à l'avenir. La souplesse autorisée par le pacte de stabilité et de croissance permet de tenir compte des dépenses supplémentaires liées, pour une année donnée, à des circonstances inhabituelles indépendantes de la volonté de l'État, aussi bien dans le cadre du volet préventif que dans celui du volet correctif. La Commission est disposée à appliquer ces dispositions. Elle suivra de près l'évolution de la situation sur la base des données fournies par les autorités des États membres concernés afin de déterminer les montants pouvant être pris en compte. Ces informations seront utilisées lors de l'évaluation (ex post) d'éventuels écarts temporaires par rapport aux exigences du pacte de stabilité et de croissance pour 2015 et 2016. Cela signifie que la procédure ne passera pas à l'étape suivante si les écarts constatés découlent uniquement et directement des coûts supplémentaires nets imposés par la crise des réfugiés. Cela vaut également pour l'ouverture d'une procédure de déficit excessif, à condition que le déficit des administrations publiques reste proche de 3 % du PIB, en cas de dépassement de ce seuil.
9. L'évaluation par la Commission des PPB 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 2016. 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 douze 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 2016;

— pour quatre pays (**Belgique, Lettonie, Malte et Finlande**), les PPB sont jugés **globalement conformes** aux exigences du pacte pour 2016. Leur plan budgétaire pourrait en effet entraîner un écart par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de leur objectif budgétaire à moyen terme (OMT);

— pour trois pays (**Italie, Lituanie et Autriche**), les PPB entraînent un **risque de non-conformité** avec les exigences du pacte pour 2016. Leur plan budgétaire pourrait entraîner un écart

significatif par rapport à leur trajectoire d'ajustement en direction de l'objectif à moyen terme (OMT).

**En ce qui concerne les cinq pays relevant actuellement du volet correctif du pacte (c'est-à-dire faisant l'objet d'une procédure concernant les déficits excessifs):**

— pour trois pays (**France, Irlande et Slovénie**), les PPB sont jugés globalement conformes aux exigences à respecter pour 2016 dans le cadre du pacte. Dans le cas de la France, si l'objectif recommandé en matière de déficit nominal devrait être atteint en 2016, le projet de plan budgétaire comporte des risques en ce qui concerne le respect des exigences de la procédure de déficit excessif, l'effort budgétaire prévu étant selon tous les indicateurs nettement en-deçà du niveau recommandé. 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 2016 avec le pacte de stabilité et de croissance. L'Irlande et la Slovénie pourraient, en cas de correction rapide et durable de leur déficit excessif en 2015, relever du volet préventif du pacte à partir de 2016. Pour 2016, il existe un risque d'écart (qui n'est pas loin d'être significatif dans le cas de la Slovénie) par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT.

— pour l'**Espagne**, le projet de plan budgétaire présenté le 11 septembre a été considéré comme comportant un **risque de non-conformité** avec les exigences du pacte pour 2016. En effet, ni la recommandation portant sur l'effort budgétaire à fournir, ni l'objectif de déficit nominal pour 2016 ne devraient être respectés. La Commission a invité les autorités à prendre les mesures nécessaires dans le cadre de la procédure budgétaire nationale afin d'assurer la conformité des budgets 2016 avec le pacte et à soumettre dès que possible un projet de plan budgétaire actualisé.

— en outre, la Commission exhorte le **Portugal** à présenter dès que possible un projet de plan budgétaire.

## Table des matières

1. INTRODUCTION .....	6
2. L'AJUSTEMENT BUDGETAIRE DANS LA ZONE EURO D'APRES LES PLANS BUDGETAIRES NATIONAUX.....	8
3. APERÇU GENERAL DES DIFFERENTS PROJETS DE PLANS BUDGETAIRES.....	17

# 1. 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 (PPB) pour l'année suivante, dans le but d'améliorer la coordination des politiques budgétaires nationales au sein de l'Union économique et monétaire<sup>1</sup>. Ces plans résument les projets de budgets soumis par les gouvernements aux parlements nationaux. La Commission rend un avis pour chaque plan, en indiquant s'il est conforme aux obligations qui sont celles du pays dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance (PSC). 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.

Le 15 octobre, conformément aux dispositions du «two-pack», seize États membres de la zone euro ont transmis à la Commission leur PPB pour 2016. La Grèce et Chypre, autres pays de la zone euro faisant l'objet d'un programme d'ajustement macroéconomique, ne sont pas tenus de soumettre un PPB, le programme en question prévoyant déjà une étroite surveillance budgétaire. L'Espagne avait déjà présenté son projet de plan budgétaire en septembre, et la Commission a adopté son avis sur ce plan le 12 octobre.

Le Portugal n'a pas soumis de plan comme l'exige la législation. Cela ne s'était jamais produit auparavant, et ne devrait plus arriver. Même un PPB ne prévoyant pas de changement de politique, ce qui est jugé acceptable en cas d'élections, fournit des informations utiles et transparentes sur les tendances budgétaires sous-jacentes, ce qui facilite l'examen collectif de l'orientation budgétaire générale au sein de la zone euro et garantit l'égalité de traitement des États membres.

Dans le respect de l'autonomie 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, ainsi que le veut le traité.

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 différenciée<sup>2</sup>. 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.» Cette recommandation est la pierre angulaire de l'évaluation de la Commission.

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 PPB. 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 PPB au niveau national et explique la

---

<sup>1</sup> 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» (paquet législatif relatif à la surveillance budgétaire), qui est entré en vigueur en mai 2013.

<sup>2</sup> 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).

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.



## 2. L'ajustement budgétaire dans la zone euro d'après les plans budgétaires nationaux

### Constatations générales

**Après la crise économique et financière, la reprise se consolide peu à peu dans la zone euro.** En effet, selon les hypothèses macroéconomiques qui figurent dans les PPB, le PIB augmentera de 1,7 % en 2015 dans les seize États membres de la zone euro concernés (ZE-16), soit un peu plus que la croissance de 1,4 % attendue au moment de la présentation des programmes de stabilité en avril 2015 (tableau 1). Pour l'année 2016, les perspectives de croissance sont globalement inchangées par rapport au printemps, puisque le PIB devrait croître de 1,9 % dans la ZE-16, contre 1,8 % d'après les programmes de stabilité. Ces prévisions d'accélération de la reprise se traduisent par un resserrement de l'écart entre production effective et production potentielle. D'après les prévisions, l'écart de production pour la ZE-16 devrait s'établir à  $-1\frac{1}{2}$  % du PIB potentiel en 2015 et continuer de se résorber en 2016, où il se chiffrera à  $-3\frac{1}{4}$  %, après avoir atteint  $-2\frac{1}{2}$  % en 2013. Cette tendance se manifeste dans la grande majorité des États membres, malgré des différences d'un pays à l'autre. Les perspectives d'inflation restent modérées et sont globalement inchangées depuis le printemps. D'après les PPB, le taux d'inflation s'élèvera à 0,4 % en 2015 et devrait atteindre 1,1 % en 2016 (chiffres inchangés depuis les programmes de stabilité).

**Le déficit budgétaire nominal global devrait continuer à se réduire cette année et la suivante.** Le déficit agrégé pour la ZE-16 devrait se réduire à 1,9 % du PIB en 2015, au lieu de 2,4 % l'an dernier<sup>3</sup>. En 2016, il ne devrait diminuer que très légèrement, à 1,7 % du PIB, alors que les programmes de stabilité laissaient présager une réduction de 0,4 point de pourcentage. Cet écart, se conjuguant à une très légère révision en hausse des perspectives macroéconomiques, permet de penser que ce ralentissement du rythme de résorption du déficit résulterait d'un moindre effort budgétaire (voir ci-après). Cela étant, l'augmentation des dépenses liée à la crise des réfugiés y contribuera probablement dans quelques États membres.

**L'évolution du solde structurel global révèle une pause prolongée dans l'assainissement, ce que confirment les PPB sur la période 2015-2016.** Ce constat correspond globalement aux prévisions pour l'ensemble de la période 2015-2016 figurant dans les programmes de stabilité du printemps (il était alors prévu que le solde structurel ne change pas en 2015 et en 2016). Les programmes de stabilité étaient eux-mêmes le reflet de la position prise par les États membres à l'automne de l'an dernier dans leurs PPB, qui indiquaient pour 2014 une pause dans l'assainissement, laquelle était appelée à se poursuivre en 2015. Les PPB laissent maintenant présager un solde structurel en hausse en 2015 ( $\frac{1}{4}$  % du PIB), cette amélioration laissant toutefois place à une détérioration de  $\frac{1}{4}$  % du PIB l'an prochain<sup>4</sup>. Cette 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

<sup>3</sup> Lorsqu'il est fait référence aux plans des États membres, les chiffres pour 2014 reposent sur ceux donnés dans les PPB et n'incluent pas nécessairement les révisions effectuées par Eurostat dans le cadre des notifications adressées à l'automne 2015 dans le cadre de la PDE.

<sup>4</sup> Cette détérioration de la position budgétaire structurelle en 2016 au niveau agrégé est confirmée par la mesure de l'effort budgétaire discrétionnaire (DFE, pour «*discretionary fiscal effort*»), selon laquelle les PPB se traduiraient par un ajustement légèrement négatif, au lieu des  $\frac{1}{4}$  % du PIB prévus à l'époque des programmes de stabilité (tableau A 5.7 de l'annexe 5). La DFR est un autre indicateur de l'orientation budgétaire, élaboré à des fins d'analyse et distinct des indicateurs utilisés pour évaluer le respect du pacte de stabilité et de croissance. La démarche suivie est du type «bottom-up» en ce qui concerne les recettes et «top-down» en ce qui concerne les dépenses. Pour de plus amples informations, voir la partie III du «Report on Public Finances in EMU 2013» (rapport sur les finances publiques dans l'UEM en 2013), *European Economy*, 4, 2013.

l'écart de production. S'ajoutant au fait que six États membres seulement (dont un seul fait partie des plus grandes économies) prévoient d'atteindre ou de dépasser leurs objectifs budgétaires à moyen terme début 2016<sup>5</sup>, cela indiquerait que l'ajustement structurel prévu pour 2016 est 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 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.

**Après avoir culminé à 92 % du PIB en 2014, le ratio d'endettement global devrait légèrement baisser en 2015 et en 2016**, ce qui est globalement conforme aux projections des programmes de stabilité. Cette baisse résulterait de la croissance du PIB nominal et d'un ajustement stocks-flux négatif (la réduction de la dette dépendrait donc d'autres facteurs que l'évolution du déficit public)<sup>6</sup>. Le ratio d'endettement global de 89 % du PIB prévu pour 2016 masque d'importants écarts entre pays, les chiffres allant de 131 % du PIB en Italie à un peu moins de 10 % du PIB en Estonie. Ne sont pas pris en compte les ratios de la Grèce, de Chypre et du Portugal, trois États membres fortement endettés.

**Tableau 1: Récapitulatif des agrégats économiques et budgétaires (ZE-16) pour 2015 et 2016**

	2015:			2016:		
	Programmes de stabilité 2015 (avril)	Projets de plans budgétaires (octobre)	Prévisions de la Commission de l'automne 2015 (novembre)	Programmes de stabilité 2015 (avril)	Projets de plans budgétaires (octobre)	Prévisions de la Commission de l'automne 2015 (novembre)
<b>Croissance du PIB réel</b> (variation en %)	1,4:	1,7:	1,6:	1,8:	1,9:	1,8:
<b>Inflation IPCH</b> (variation en %)	0,4:	0,4:	0,1:	1,2:	1,1:	1,0:
<b>Solde global</b> (en % du PIB)	-2,1:	-1,9:	-2,0:	-1,6:	-1,7:	-1,7:
<b>Variation du solde structurel</b> (pp du PIB)	0,0:	0,2:	0,0:	0,0:	-0,3:	-0,1:
<b>Dette</b> (en % du PIB)	91,4:	91,1:	91,6:	90,1:	89,8:	90,5:
<b>Ratio des dépenses corrigé des variations conjoncturelles</b> (en % du PIB)	47,4:	47,6:	47,7:	47,1:	47,5:	47,5:

<sup>5</sup> L'Allemagne, l'Estonie, la Lituanie, le Luxembourg, les Pays-Bas et l'Autriche. 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.

<sup>6</sup> La réduction prévue du ratio d'endettement global est nettement plus faible si l'on exclut l'Allemagne de l'agrégat (-0,7 point de pourcentage, au lieu de -2,5 points, sur la période 2015-2016).

potentiel)						
<b>Ratio des recettes corrigé des variations conjoncturelles</b> (en % du PIB potentiel)	46,5:	46,7:	46,7:	46,3:	46,2:	46,3:

### Impact de la crise des réfugiés

**Dans un certain nombre de cas, les PPB mentionnent l'impact budgétaire de l'afflux exceptionnel de réfugiés** (Autriche, Belgique, Allemagne et Italie). Si les PPB offrent un moyen évident de communiquer des informations spécifiques sur le coût budgétaire éventuel de l'accueil des réfugiés, la nature même de cette circonstance inhabituelle<sup>7</sup> et le fait que seuls les États membres de la zone euro présentent un PPB impliquent que d'autres pays puissent transmettre par d'autres voies les informations les concernant. Cela est d'autant plus nécessaire que la situation continue d'évoluer sur le terrain.

**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**, aussi bien dans le cadre du volet préventif que dans celui du volet correctif. Le volet préventif du pacte prévoit explicitement que les écarts temporaires par rapport à l'ajustement budgétaire requis afin d'atteindre l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) peuvent être autorisés ex ante et puissent, en tout état de cause, ne pas être pris en compte a posteriori en fonction des chiffres enregistrés, à condition i) qu'ils résultent d'une circonstance inhabituelle, ii) qu'ils soient indépendants de la volonté de l'État membre, iii) qu'ils aient des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques, et iv) qu'ils ne mettent pas en péril la viabilité budgétaire à moyen terme. Le volet correctif contient une disposition similaire en cas d'ouverture d'une PDE, selon laquelle un déficit excessif est considéré comme exceptionnel s'il résulte «d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'État membre concerné et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques», à condition que le déficit reste proche de 3 % du PIB. Des frais imprévus liés à l'afflux de réfugiés peuvent aussi être pris en compte, lors de l'examen du respect des recommandations adressées au titre de la PDE, pour déterminer si une «action suivie d'effets» a été entreprise.

Il convient de souligner que **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**. Par conséquent, les dérogations accordées au titre d'une «circonstance inhabituelle» devraient se fonder (uniquement) sur l'ampleur des effets de ces circonstances sur l'évolution annuelle du solde structurel, par rapport à celle qui aurait été observée en dehors de ces circonstances. La Commission appliquera donc en principe ces dispositions du pacte de stabilité et de croissance lors de l'évaluation (ex post) de l'écart temporaire enregistré, par rapport aux exigences à respecter pour 2015 et 2016, du fait des coûts supplémentaires liés, pour chacune de ces deux années, à l'afflux exceptionnel de réfugiés par rapport à l'année précédente. Le cas échéant, les avis de la Commission sur les PPB contiennent une indication factuelle de l'impact qu'une correction tenant compte des coûts liés aux réfugiés pourrait avoir sur l'évaluation de la conformité.

<sup>7</sup> La Finlande a également transmis des informations sur le coût prévisible du nombre accru de réfugiés accueillis en 2015, par une lettre soulignant les autres facteurs pertinents à prendre en considération dans l'établissement, au titre de l'art. 126, paragraphe 3, du TFUE, du rapport la concernant.

**La Commission procèdera à une évaluation finale au cas par cas, notamment des montants éligibles, sur la base des données d'observation fournies par les autorités des États membres concernés.** Les coûts budgétaires liés à l'afflux de réfugiés ne seront pas considérés comme des mesures ponctuelles, ce surcroît de dépenses n'étant pas nécessairement temporaire et non récurrent. Ils devraient par ailleurs être directement liés à un afflux de réfugiés et en être la conséquence immédiate (frais d'hébergement et frais administratifs, accueil local, transport, etc.) et être diminués de toute contribution ciblée provenant des fonds de l'UE (et plus généralement du budget de l'UE).

### **Composition de l'ajustement budgétaire**

**Les PPB ne prévoient que des changements limités dans la composition des finances publiques en 2015 et 2016** pour la zone euro dans son ensemble (tableau A5.5 et graphiques A5.1a-b de l'annexe 5). Le ratio des dépenses publiques au PIB devrait diminuer de 0,6 point de pourcentage en 2016. Toutefois, cette réduction apparemment appréciable est essentiellement de nature conjoncturelle. En fait, le ratio des dépenses corrigé des effets de la conjoncture reculerait d'à peine ¼ point de pourcentage. Cette réduction est plus que compensée par les baisses d'impôts programmées, comme le montre la baisse plus prononcée du ratio des recettes corrigé des variations conjoncturelles (-½ point de pourcentage en 2016). 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 2015 de la Commission (ci-après les «prévisions de la Commission») confirment la légère baisse du ratio des dépenses structurelles et la baisse plus importante du ratio des recettes structurelles prévues dans les PPB. L'élasticité globalement unitaire de l'impôt, aussi bien dans les PPB que dans les prévisions de la Commission, indique que ces baisses de recettes résultent de mesures publiques (tableau A5.6 de l'annexe 5).

**Si l'on examine les prévisions globales de dépenses des PPB en termes de soutien de la croissance, 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, de faire des choix plus propices à la croissance.** La plupart des postes de dépenses devraient diminuer en pourcentage de la production. Les baisses les plus marquées concernent la rémunération des salariés, les prestations sociales et les marchés publics de biens et de services (graphique A5.2 de l'annexe 5). En outre, les États membres bénéficient d'importantes économies sur leurs charges d'intérêts (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 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. Il est par exemple prévu de réduire aussi les dépenses d'investissement. Les prévisions de la Commission, qui rejoignent globalement celles des PPB, confirment que les plus fortes baisses concerneront les prestations sociales et les salaires de la fonction publique, mais elles tablent en revanche sur un ralentissement moins marqué des achats publics de biens et de services. La Commission s'attend aussi à ce que une baisse des dépenses d'intérêts un peu plus importante que ce que prévoient les PPB.

**Les mesures présentées dans les PPB n'auraient qu'un effet modéré sur la structure des prélèvements obligatoires pour la ZE-16** en 2015. En effet, les trois grandes catégories de prélèvements (impôts directs, impôts indirects et cotisations sociales) devraient reculer en proportion du PIB, au demeurant sans que cela altère sensiblement leur poids relatif. Du côté des recettes, les prévisions de la Commission rejoignent celles des PPB (graphique A5.3).

**Il ressort néanmoins des PPB que les États membres de la zone euro sont très conscients des avantages d'un allègement de la pression fiscale sur le travail,** puisque nombre d'entre eux envisagent ou ont entrepris de mettre en œuvre diverses mesures concrètes (tableau 2). Si la plupart de ces mesures sont relativement modestes par rapport à l'ampleur du défi à relever, certains États membres ont inclus dans leur PPB des mesures ambitieuses de réduction de la fiscalité du travail, qui

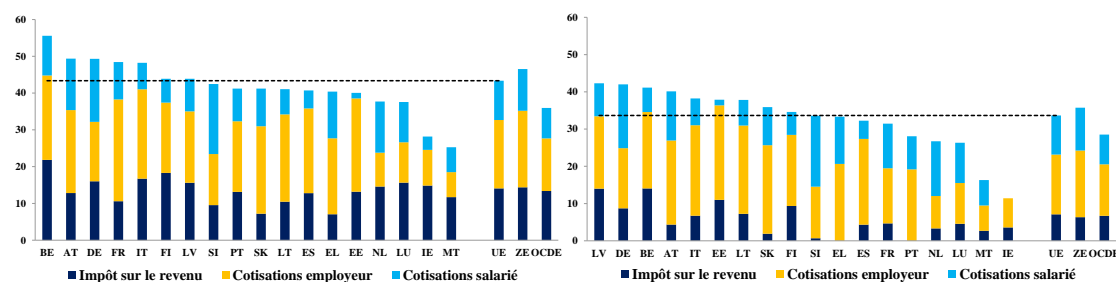
pourraient avoir d'importantes retombées positives sur la croissance et l'emploi. Les réformes les plus importantes concernent les États membres où l'imposition du travail est actuellement relativement élevée par rapport à la moyenne de l'UE, comme l'Autriche, la Belgique et la France. Mais certains États membres dans lesquels la pression fiscale sur le est relativement faible prennent aussi des mesures en ce sens. Les mesures sont généralement bien ciblées et axées sur les groupes pour qui une pression fiscale élevée crée le plus d'obstacles à l'emploi. Dans la pratique, cela passe le plus souvent par un allègement des impôts sur les faibles niveaux de revenus, plusieurs États membres augmentant l'abattement fiscal, tandis que d'autres abaissent les taux ou modifiant les tranches pour réduire la charge fiscale pesant sur les bas salaires. Certains États membres allègent aussi l'imposition des salaires moyens, et les quelques hausses d'impôts prévues dans les PPB concernent les plus hauts salaires. La plupart des PPB ne fournissent pas de détails sur le financement de ces réductions des impôts sur le travail. Dans quelques cas, ce financement ne paraît pas intégralement ou durablement assuré.

### Encadré n° 1: Examen de la pression fiscale sur le travail

La pression fiscale sur le travail est relativement élevée dans la zone euro, ce qui pèse sur l'activité économique et sur l'emploi. Une forte imposition du travail réduit les incitations à chercher du travail, à faire des heures supplémentaires, à embaucher et à augmenter les salaires. Ces effets sont particulièrement prononcés pour certains groupes comme les personnes à faibles revenus.

L'Eurogroupe s'est dit résolu à alléger la pression fiscale sur le travail dans la zone euro<sup>8</sup> et a adopté un certain nombre de principes communs concernant des réformes dans ce domaine, notamment leur conception, leur financement, le contexte politique général et le soutien des responsables politiques et du public<sup>9</sup>. En septembre 2015, il a décidé de procéder à une évaluation comparative des taux de pression fiscale des États membres de la zone euro par rapport à la moyenne de l'UE<sup>10</sup>. Il existe d'importantes différences entre États membres au sein de la zone euro en termes de pression fiscale sur le travail et de composition de celle-ci (impôts sur le revenu des personnes physiques, cotisations sociales des employeurs, cotisations sociales des salariés), comme l'illustrent les graphiques ci-après. La ligne en pointillé représente la moyenne de l'UE, qui sert de référence dans cet examen, alors que la moyenne non pondérée de l'OCDE a été incluse dans le graphique pour élargir le champ de comparaison.

#### La pression fiscale sur le travail, pour un salaire moyen et un bas salaire (2014)



**Remarques:** L'indicateur présenté dans le graphique correspond au coin fiscal sur le travail. Les chiffres concernant la Lettonie, la Lituanie et Malte portent sur l'année 2013. Aucune donnée récente n'est disponible pour Chypre. Les moyennes pour l'UE et la zone euro sont pondérées en fonction du PIB. La moyenne de l'OCDE n'est pas pondérée.

**Source:** Commission européenne, *Tax and benefit indicators database* (base de données sur les impôts et les prestations sociales, regroupant des indicateurs calculés à partir des chiffres de l'OCDE).

Cet examen portant sur plusieurs pays n'est que la première étape d'un processus devant déboucher sur des conclusions solides quant aux mesures spécifiques à prendre dans chaque pays. La pression fiscale sur le travail interagit avec toute une série d'autres éléments de politique publique, comme le système de prestations sociales ou le système de fixation des salaires. Si les résultats en matière d'emploi sont bons, il sera sans doute moins urgent d'alléger la fiscalité du travail; les contraintes budgétaires peuvent amener à compenser intégralement toute baisse d'impôt sur le travail par d'autres mesures d'accroissement des recettes ou de réduction des dépenses. En outre, il convient de garder à l'esprit que les choix de chaque pays concernant son niveau de protection sociale ont un impact sur le niveau des cotisations sociales, et en particulier des cotisations de retraite; il convient de distinguer, à cet égard, l'impôt sur le revenu des personnes physiques et les cotisations sociales. Une analyse par pays approfondie, tenant compte de toutes les informations pertinentes, est effectuée dans le cadre du semestre européen.

<sup>8</sup> <http://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/eurogroup/2014/07/07/>.

<sup>9</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ecofin/144872.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/144872.pdf).

<sup>10</sup> <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/09/12-eurogroup-statement-structural-reform/>.

## Prévisions de l'automne 2015 de la Commission et projets de plans budgétaires

En ce qui concerne les perspectives économiques et budgétaires globales, le tableau qui se dégage des seize projets de plans budgétaires est globalement confirmé par les prévisions de la Commission, qui table elle aussi sur une 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 s'établir à 1,6 % en 2015 et se renforcer encore en 2016 pour atteindre 1,8 %.** La demande intérieure est actuellement soutenue par la conjugaison d'un faible niveau des prix du pétrole, d'un taux de change de l'euro encore relativement bas, d'une politique monétaire accommodante et d'une orientation de la politique budgétaire globalement neutre. D'un autre côté, la dynamique sous-jacente de la demande intérieure reste atone. La conjoncture économique mondiale s'est affaiblie, notamment en Chine et dans d'autres économies de marché émergentes, et les échanges commerciaux internationaux ont fortement ralenti. En outre, plusieurs évolutions pourraient se solder par une croissance inférieure aux prévisions de la Commission, telles qu'une nouvelle détérioration du commerce mondial, des conséquences plus vastes que prévu du ralentissement dans les économies émergentes, ou une contagion via les marchés financiers.

**L'amélioration des conditions économiques se traduit également par une nouvelle réduction de l'écart entre production effective et production potentielle** dans les prévisions de la Commission. L'écart de production négatif, de 2¼% du PIB potentiel en 2014, devrait passer à 1¾% cette année puis à 1 % en 2016.

Les perspectives de reprise de la croissance ne transparaissent 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 0,1 % cette année, puis remonter à 1 % en 2016, du fait d'une résorption progressive de l'écart de production et d'une politique monétaire très accommodante. Bien qu'il existe des différences non négligeables d'un État membre à l'autre, les taux d'intérêt devraient globalement rester à des niveaux historiquement bas en 2016. Dans le même temps, l'important excédent de l'épargne sur l'investissement devrait perdurer en 2016, l'excédent de la balance extérieure de la zone euro étant attendu à 3,6 % du PIB, seulement légèrement en deçà de son niveau de 2015 (3,7 % du PIB). Ce solde extérieur excédentaire, l'un des plus élevés du monde en valeur, n'est qu'en partie dû à la dépréciation de l'euro et à la baisse des prix des matières premières. Il est également le signe d'une faible demande intérieure et signale que la reprise dépend en grande partie de facteurs extérieurs.

**Le déficit nominal au niveau agrégé devrait passer de 2,0 % du PIB en 2015 à 1,7 % du PIB en 2016,** le solde structurel restant inchangé cette année et se détériorant légèrement en 2016. Cela étant, l'absence d'amélioration du solde structurel en 2015 sur laquelle table la Commission intègre une prévision de baisse des charges d'intérêts, car les rendements des obligations souveraines ont fortement chuté depuis la fin de 2013, jusqu'à des points bas historiques au premier semestre de 2015. Du fait de la baisse des taux d'intérêt, le montant total des intérêts payés par les États membres de la zone euro a diminué ces dernières années, des montants élevés de dette ayant été refinancés après que les taux ont chuté (annexe 4).

**Il est ainsi estimé qu'au niveau agrégé, le solde primaire structurel se détériorera de ½% du PIB en 2015.** De même, la Commission s'attend à ce que la légère détérioration structurelle en 2016 soit plus marquée (-¼% du PIB) lorsqu'on l'évalue sur la base du solde primaire. L'effet favorable inattendu du niveau historiquement bas des taux d'intérêts des dettes publiques donne la possibilité

aux États membres d'assainir leurs finances publiques et, selon leur situation spécifique, d'investir dans les infrastructures et de mener des réformes économiques<sup>11</sup>.

Alors que **les projets de plans budgétaires et les prévisions de la Commission concordent globalement en ce qui concerne le tableau d'ensemble du déficit dans la zone euro**, il peut y avoir des différences relativement importantes entre un projet de plan budgétaire donné et les prévisions de déficit de la Commission, pour des raisons qui diffèrent selon les pays. Pour la plupart des pays, la Commission table sur un déficit plus élevé que la prévision donnée dans le projet de plan budgétaire correspondant, les écarts les plus importants étant observés pour l'Espagne, la Belgique et la Slovaquie (tableau A5.1 et graphique A5.4 de l'annexe 5). Les autres écarts positifs se situent tous dans une fourchette de 0,3 point de pourcentage de large alors que pour l'Allemagne, l'Estonie et la Finlande, la Commission prévoit des déficits inférieurs aux prévisions des projets de plans budgétaires.

**La Commission table sur une dette agrégée légèrement plus élevée que d'après les prévisions des États membres.** Alors que le taux d'endettement au niveau agrégé reste à un niveau très élevé, la Commission s'attend à ce qu'il baisse cette année et l'an prochain, pour atteindre 90 % du PIB en 2016. Toutefois, il convient de 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 ne prend pas en compte l'Allemagne, le taux d'endettement au niveau agrégé d'après les prévisions de la Commission ne fait que se stabiliser à 100 % du PIB en 2016. Là encore, l'écart entre les projets de plan budgétaire et les prévisions de la Commission peut être plus marqué au niveau de chaque État membre, pour des raisons qui varient d'un pays à l'autre. Les écarts les plus larges concernent l'Espagne et l'Irlande (tableau A5.3 et graphique A5.5 de l'annexe 5). Dans la plupart des cas, l'écart se situe dans une fourchette comprise entre zéro et 1 % du PIB.

Le taux d'endettement agrégé 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 qui la composent n'ont pas tous le même statut vis-à-vis du pacte<sup>12</sup>. Cependant, huit États membres de la zone euro qui ont présenté un projet de plan budgétaire sont soumis au critère de réduction de la dette. Selon les prévisions de la Commission, six d'entre eux devraient respecter ce critère.

### **Évaluation de l'ajustement budgétaire dans la zone euro**

En ce qui concerne l'ampleur de l'ajustement budgétaire structurel, **les prévisions de la Commission confirment le maintien d'une orientation globalement neutre de la politique budgétaire en 2016 dans la zone euro**, l'assainissement budgétaire étant quasi à l'arrêt depuis 2014. C'est ce que confirme une autre mesure de l'effort budgétaire discrétionnaire, qui met en évidence une légère détérioration de la position budgétaire en 2015 et en 2016.

En ce qui concerne la stratégie adéquate à adopter au niveau agrégé, **l'orientation de la position budgétaire en 2015-2016 devrait 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.** La viabilité à long terme des finances publiques requiert de placer et de maintenir la dette publique sur une trajectoire durable, compte tenu du niveau actuel de la dette et des prévisions de dépenses futures liées

---

<sup>11</sup> Ces principes ont été confirmés par l'Eurogroupe le 5 octobre 2015: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/eurogroup/2015/10/05/>.

<sup>12</sup> 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.



au vieillissement de la population<sup>13</sup>. La stabilisation macroéconomique pourrait 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 sources externes à des sources internes de croissance. Les instruments de politique macroéconomique pouvant permettre d'atteindre cet objectif sont restreints dans le contexte de la politique monétaire actuelle, les taux d'intérêt nominaux étant déjà proches de zéro alors que l'inflation est très faible, ce qui donne encore plus d'importance à la politique budgétaire. L'évaluation de l'orientation budgétaire globale de la zone euro au regard des conditions conjoncturelles et des risques entourant la viabilité des finances publiques montre qu'il est nécessaire de réduire davantage l'endettement, qui reste encore élevé, sans toutefois freiner la reprise économique et en évitant de recourir à des politiques procycliques. À cet égard, les calculs préliminaires de la Commission indiquent que des efforts d'assainissement modérés en 2016, tels que demandés dans les recommandations par pays et suggérés par les indicateurs de durabilité, seraient compatibles avec une réduction de l'écart de production. En revanche, une politique budgétaire orientée vers une résorption plus rapide de l'écart de production pourrait aller à l'encontre de l'amélioration de la viabilité des finances publiques et se révéler incompatible avec le respect des obligations imposées par le pacte de stabilité et de croissance.

Si l'on met en balance ces deux objectifs, **l'orientation budgétaire plutôt neutre de l'ensemble de la zone euro attendue l'an prochain semble globalement appropriée**, lorsque l'on tient également compte du niveau historiquement bas des taux d'intérêt et du fort excédent extérieur, signe d'un certain besoin de soutenir la demande. Dans le même temps, compte tenu du caractère temporaire du faible niveau des charges d'intérêt, il serait risqué d'utiliser les économies qu'il engendre pour accroître de façon permanente les dépenses publiques ou abaisser les impôts.

**Les préoccupations relatives à la viabilité des finances publiques sont confortées par la légère détérioration du solde structurel de la zone euro attendue pour 2016 selon les prévisions de la Commission**, l'ajustement moyen demandé aux États membres de la zone euro au titre du pacte de stabilité et de croissance risquant en effet de ne pas être réalisé<sup>14</sup>. En outre, cette détérioration tient à l'ajustement très limité, voire négatif, opéré par les États membres confrontés à des problèmes de viabilité des finances publiques, en dépit d'une tendance encore insuffisante des États membres qui disposent d'une marge de manœuvre budgétaire à faire usage de celle-ci.

---

<sup>13</sup> L'indicateur de durabilité S1 de la Commission, qui montre l'effort total à réaliser au cours de la période 2016-2021 en vue de ramener la dette à 60 % du PIB d'ici à 2030, en tenant compte des passifs éventuels liés au vieillissement démographique, indique un ajustement de l'ordre de ¼ % du PIB en 2016 et les années suivantes.

<sup>14</sup> Calculer l'ajustement requis pour l'ensemble de la zone euro au niveau agrégé est complexe en raison de plusieurs facteurs, en particulier le traitement des performances dépassant les exigences et les hypothèses concernant la définition d'un objectif d'ajustement structurel ou nominal pour les États membres soumis au volet correctif. Toutefois, compte tenu de l'amélioration structurelle minimum de 0,5 % du PIB servant de référence dans le cadre du volet correctif, et de l'ajustement de référence similaire dans le cadre du volet préventif, la légère détérioration prévue par la Commission pour la zone euro signifie très certainement que cet ajustement requis au niveau agrégé ne serait pas atteint.

### 3. Aperçu général des différents projets de plans budgétaires

Les avis de la Commission sur les projets de plans budgétaires sont axés sur le respect du pacte de stabilité et de croissance (PSC) et des recommandations formulées sur la base de ce dernier. 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 de déficit 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 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 au mois de juillet.

Tous les États membres de la zone euro qui ne sont pas sous programme, à l'exception du Portugal, ont soumis leur projet de plan budgétaire avant le 15 octobre. Le fait que le Portugal n'ait pas présenté de projet de plan budgétaire reposant sur l'hypothèse de politiques inchangées n'est pas conforme au «two-pack» et la Commission invite ce pays à présenter dès que possible un projet de plan budgétaire complet. L'Espagne a déjà présenté son projet de plan budgétaire en septembre, et la Commission a adopté son avis sur ce plan le 12 octobre.

Aucun projet de plan budgétaire ne présentait de «manquement particulièrement grave» 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 PPB nationaux, telles qu'elles ressortent des avis adoptés par la Commission le 16 novembre, et font le point des progrès accomplis sur le front des réformes en matière de gouvernance budgétaire. Ces évaluations se basent sur les prévisions de l'automne 2015 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.
- **Globalement conforme:** 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 2016 avec le PSC, en se fondant sur le raisonnement suivant:

*Pour les États membres faisant l'objet d'une PDE:* selon les prévisions de la Commission, l'objectif de déficit nominal sera atteint, mais l'effort budgétaire est sensiblement inférieur à la valeur recommandée, ce qui met en péril le respect de la recommandation PDE.

*Pour les États membres relevant du volet préventif du PSC:* selon les prévisions de la Commission, le PPB risque de conduire à s'écarter quelque peu de l'objectif à moyen terme ou de la trajectoire d'ajustement vers cet objectif, mais l'écart par rapport à l'ajustement requis ne devrait pas être significatif. Ces États membres sont jugés respecter le critère de réduction de la dette, le cas échéant.

- **Risque de non-conformité:** selon les prévisions de la Commission, le PPB ne devrait pas permettre d'assurer le respect des exigences du PSC. La Commission invite dès lors les autorités à **prendre les mesures nécessaires** dans le cadre de la procédure budgétaire nationale afin d'assurer la conformité du budget 2016 avec le PSC, en se fondant sur le raisonnement suivant:

*Pour les États membres faisant l'objet d'une PDE:* les prévisions de la Commission pour 2016, si elles sont confirmées a posteriori, pourraient conduire à un renforcement de la PDE étant donné que ni l'effort budgétaire recommandé ni l'objectif de déficit nominal recommandé ne devraient être atteints.

*Pour les États membres relevant du volet préventif du PSC:* la Commission table, dans ses prévisions, sur un écart significatif en 2016 par rapport à l'OMT ou à la trajectoire d'ajustement requise en direction de l'OMT et/ou sur le non-respect du critère de réduction de la dette, le cas échéant.

À la suite de la communication de la Commission du 13 janvier 2015 intitulée «Tirer le meilleur parti de la flexibilité offerte par le pacte de stabilité et de croissance», l'Italie et la Finlande ont demandé, dans leur projet de plan budgétaire<sup>15</sup>, à bénéficier, en vertu de la «clause des réformes structurelles» et de la «clause d'investissement», d'une flexibilité leur permettant de s'écarter de la trajectoire recommandée d'ajustement en direction de l'OMT. Il convient de noter que l'octroi de cette flexibilité à ce stade interviendrait en dehors du cycle normal du semestre européen, ce qui ne correspondrait pas à la procédure qui est envisagée dans la communication sur la flexibilité au sein du PSC. En tout état de cause, en l'absence d'une marge de sécurité suffisante par rapport à la valeur de référence de 3 % du PIB fixée pour le déficit, il est actuellement considéré que la Finlande ne peut prétendre à l'écart temporaire qu'elle a sollicité pour 2016. En ce qui concerne l'Italie, il semble que les critères d'éligibilité pour la clause d'investissement pourraient être remplis d'après les prévisions de la Commission. La Commission en tiendra compte dans le cadre de l'évaluation du prochain programme de stabilité. Elle s'attachera tout particulièrement à déterminer si l'écart par rapport à la trajectoire d'ajustement est effectivement utilisé pour accroître les investissements et accordera une grande attention aux plans visant à reprendre la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT. La Commission vérifiera également si les avancées dans le cadre du programme de réformes structurelles sont conformes aux recommandations du Conseil.

En outre, dans un certain nombre de cas (Autriche, Belgique, Allemagne et Italie), les PPB mentionnent l'impact budgétaire de l'afflux exceptionnel de réfugiés. Comme indiqué plus haut, la flexibilité prévue dans le PSC autorise un supplément (d'une année sur l'autre) de dépenses exceptionnelles liées à des événements inhabituels échappant au contrôle du gouvernement (tels que les coûts supplémentaires dus à l'augmentation exceptionnelle du nombre de réfugiés), dans le cadre du volet préventif comme du volet correctif du PSC. La Commission effectuera une évaluation finale, y compris des montants éligibles, sur la base des données observées fournies par les autorités des États membres concernés, lorsqu'elle évaluera (ex post) l'écart temporaire par rapport aux exigences pour 2015 et 2016.

En outre, la Commission a évalué à titre préliminaire le degré global de conformité aux réformes en matière de gouvernance budgétaire prévues dans les recommandations par pays de 2015. L'évaluation des PPB est résumée selon cinq grandes catégories. Ces catégories sont:

- **Aucun progrès:** l'État membre n'a ni annoncé ni adopté de mesures visant à mettre en œuvre la recommandation en question.
- **Progrès limités:** l'État membre a annoncé des mesures pour mettre en œuvre la recommandation en question, mais elles paraissent insuffisantes et/ou des risques pèsent sur leur adoption/mise en œuvre.

---

<sup>15</sup> La Finlande a formellement demandé la flexibilité dans le cadre de son programme de stabilité actualisé, présenté le 28 septembre 2015 en même temps que son projet de plan budgétaire.

- **Certains progrès:** l'État membre a annoncé ou adopté des mesures visant à mettre en œuvre la recommandation en question. Ces mesures sont prometteuses, mais elles n'ont pas encore été toutes mises en œuvre et cette mise en œuvre n'est pas acquise dans tous les cas.
- **Progrès substantiels:** l'État membre a adopté des mesures, dont la plupart ont été mises en œuvre. Ces mesures répondent dans une large mesure à la recommandation en question.
- **Parfaitement suivi:** l'État membre a adopté et mis en œuvre des mesures qui suivent de façon appropriée la recommandation en question.

Une évaluation détaillée des progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays de 2015 sera effectuée dans les rapports par pays de 2016 et dans le cadre des recommandations spécifiques de 2016 que la Commission doit adopter en mai.

**Tableau 2a: Aperçu des avis rendus par la Commission sur les projets de plans budgétaires – États membres relevant actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance**

Pays	Conformité globale du projet de plan budgétaire avec le pacte de stabilité et de croissance		Progrès dans la mise en œuvre des réformes budgétaires structurelles suggérées dans les recommandations par pays de 2015	
	Conclusion générale basée sur les prévisions de l'automne 2015 de la Commission	Respect des exigences du volet préventif en 2015-2016	Progrès en ce qui concerne les recommandations par pays en matière de gouvernance budgétaire	Principales mesures prévues dans le PPB pour alléger la pression fiscale sur le travail
<b>BE*</b>	Globalement conforme	2015: écart par rapport à la trajectoire d'ajustement vers l'OMT 2016: écart par rapport à la trajectoire d'ajustement vers l'OMT	Certains progrès	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Augmentation de la part des revenus exonérée d'impôt, nouvelle augmentation du montant forfaitaire déductible pour les frais professionnels. Le «bonus à l'emploi», crédit d'impôt au bénéfice des travailleurs à bas salaire, augmentera encore.</li> <li>– Suppression de la tranche d'imposition sur le revenu à 30 % et relèvement du seuil de la deuxième tranche la plus élevée d'imposition.</li> <li>– Nouvelle réduction des cotisations sociales des salariés les moins rémunérés. Réduction progressive des cotisations sociales patronales, en partie par l'absorption des subventions salariales existantes, en partie par de nouvelles réductions sur les bas et moyens salaires.</li> <li>– Extension de l'exonération de cotisations patronales pour la première embauche dans les PME.</li> </ul>
<b>DE</b>	Conforme	2015: OMT dépassé; respect du critère de la dette 2016: OMT dépassé; respect du critère de la dette	Progrès limités	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Augmentation de l'abattement minimal de l'impôt sur le revenu.</li> <li>– Augmentation des prestations de politique familiale.</li> <li>– Ajustement des tranches d'imposition pour compenser l'effet de freinage fiscal.</li> </ul>
<b>EE</b>	Conforme	2015: OMT dépassé 2016: OMT dépassé	n.d.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Augmentation de l'abattement fiscal.</li> <li>– Instauration d'un remboursement d'impôt pour les bas salaires.</li> </ul>
<b>IT*</b>	Risque de non-conformité	2015: écart par rapport à la trajectoire d'ajustement vers l'OMT 2016: écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement vers l'OMT	Certains progrès	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Réduction de 40 %, pour une durée totale de deux ans, des cotisations patronales de sécurité sociale pour les nouveaux travailleurs engagés pour une durée indéterminée au cours de l'année 2016. Cette mesure proroge une exonération complète pour une durée de trois ans adoptée précédemment en faveur des nouveaux travailleurs engagés pour une durée indéterminée au cours de l'année 2015.</li> </ul>
<b>LT</b>	Risque de non-conformité	2015: aucun écart par rapport à la trajectoire d'ajustement vers l'OMT 2016: écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement vers l'OMT	Progrès limités	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Augmentation de l'abattement fiscal.</li> <li>– Augmentation de l'abattement fiscal pour les parents et les personnes handicapées.</li> </ul>

<b>LV</b>	Globalement conforme	2015: aucun écart par rapport à la trajectoire d'ajustement vers l'OMT 2016: écart par rapport à la trajectoire d'ajustement vers l'OMT	Certains progrès	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Augmentation de l'abattement fiscal.</li> <li>- Introduction de la progressivité en ce qui concerne l'abattement fiscal.</li> <li>- Instauration d'une taxe de solidarité pour les hauts revenus.</li> </ul>
<b>LU</b>	Conforme	2015: OMT dépassé 2016: OMT dépassé	Progrès limités	Pas de mesures en la matière.
<b>MT</b>	Globalement conforme	2015: écart par rapport à la trajectoire d'ajustement vers l'OMT; respect du critère de la dette 2016: écart par rapport à la trajectoire d'ajustement vers l'OMT; respect du critère de la dette	Certains progrès	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Augmentation de l'abattement fiscal.</li> <li>- Réduction du taux de l'impôt sur le revenu pour les bas salaires.</li> </ul>
<b>NL</b>	Conforme	2015: pas d'écart par rapport à l'OMT; respect du critère de la dette 2016: pas d'écart par rapport à l'OMT; respect du critère de la dette	Certains progrès	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Augmentation des crédits d'impôt pour les salariés dont les revenus n'excèdent pas 50 000 EUR.</li> <li>- Réduction du taux des deuxième et troisième tranches de l'impôt sur le revenu.</li> <li>- Relèvement du seuil de la tranche d'imposition la plus élevée.</li> <li>- Augmentation du crédit d'impôt pour les parents.</li> <li>- Suppression progressive du crédit d'impôt général.</li> </ul>
<b>AT**</b>	Risque de non-conformité	2015: aucun écart par rapport à la trajectoire d'ajustement vers l'OMT respect du critère de la dette 2016: écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement vers l'OMT; respect du critère de la dette	Progrès limités	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Augmentation du nombre de tranches d'imposition et réduction, de 36,5 % à 25 %, du taux de la première tranche d'imposition, plafonnée à 18 000 EUR de revenus annuels.</li> <li>- Relèvement, de 60 000 EUR à 90 000 EUR, du seuil de la tranche d'imposition à 50 %.</li> <li>- Un taux d'imposition temporaire de 55 % est envisagé pour les revenus annuels qui excèdent 1 million d'EUR.</li> <li>- Remboursement de la moitié des cotisations de sécurité sociale pour les très bas revenus.</li> </ul>
<b>SK</b>	Conforme	2015: aucun écart par rapport à la trajectoire d'ajustement vers l'OMT 2016: aucun écart par rapport à la trajectoire d'ajustement vers l'OMT	Progrès limités	Pas de mesures en la matière.
<b>FI***</b>	Globalement conforme	2015: écart par rapport à l'OMT 2016: écart par rapport à la trajectoire d'ajustement vers l'OMT	Progrès limités	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ajustement des tranches d'imposition en 2016 pour refléter la hausse des salaires et l'inflation.</li> <li>- La tranche supérieure du barème d'imposition de l'administration centrale (impôt de solidarité) restera en vigueur jusqu'en 2019, son seuil d'application étant abaissé pour 2016 et 2017.</li> <li>- Augmentation du crédit d'impôt sur les revenus du travail.</li> <li>- Augmentation de 1 point de pourcentage des cotisations de chômage.</li> </ul>

\* Le rapport établi en vertu de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE le 27 février 2015 a conclu que le critère de la dette devait être considéré comme respecté à cette date.

\*\* Dans le cas où l'estimation actuelle de l'impact budgétaire de l'afflux exceptionnel de réfugiés serait exclue de l'évaluation, l'écart prévu par rapport à la trajectoire recommandée d'ajustement ne serait plus considéré comme important.

\*\*\* Étant donné que tant le déficit notifié pour 2014 que le déficit et la dette prévus pour 2015 étaient supérieurs aux valeurs de référence établies par le traité, la Commission a publié un rapport en vertu de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE le 16 novembre 2015, dans lequel elle concluait que tant le critère du déficit que le critère de la dette devaient être considérés comme respectés.

**Tableau 2b: Aperçu des avis rendus par la Commission sur les projets de plans budgétaires – États membres relevant actuellement du volet correctif du pacte de stabilité et de croissance**

Pays	Conformité globale du projet de plan budgétaire avec le pacte de stabilité et de croissance		Progrès dans la mise en œuvre des réformes budgétaires structurelles suggérées dans les recommandations par pays de 2015	
	Conclusion générale basée sur les prévisions de l'automne 2015 de la Commission	Respect de la procédure concernant les déficits excessifs en 2015-2016	Progrès en ce qui concerne les recommandations par pays en matière de gouvernance budgétaire	Principales mesures prévues dans le PPB pour alléger la pression fiscale sur le travail
<b>IE*</b>	Globalement conforme	2015: soumise à la PDE 2016: écart par rapport à la trajectoire d'ajustement vers l'OMT; respect du critère de la dette	Certains progrès	– Augmentation de l'abattement pour la cotisation sociale universelle; relèvement du seuil pour la tranche d'imposition intermédiaire et réduction du taux dans les trois tranches inférieures.
<b>ES**</b>	Risque de non-conformité	2015: objectif nominal non atteint, effort budgétaire nettement en deçà du niveau recommandé, d'où risque de non-conformité. 2016: risque que le déficit ne soit pas corrigé dans les délais pour 2016; effort budgétaire nettement en deçà du niveau recommandé, d'où risque de non-conformité.	Certains progrès	– Réduction des taux d'imposition pour toutes les catégories de revenus et introduction d'exonérations conduisant à une diminution du taux d'imposition effectif pour les bas salaires principalement. Mise en œuvre en deux phases, le 1 <sup>er</sup> janvier et le 1 <sup>er</sup> juillet 2015, respectivement. – Application temporaire, jusqu'en mars 2015, d'un taux forfaitaire aux cotisations de sécurité sociale. Remplacé par une exonération temporaire des cotisations de sécurité sociale sur la première tranche de 500 EUR par mois pour une nouvelle embauche à durée indéterminée, sous certaines conditions (en vigueur jusqu'au troisième trimestre 2016).
<b>FR</b>	Globalement conforme aux dispositions du pacte du point de vue de l'objectif de déficit nominal	2015: objectif nominal atteint, effort budgétaire nettement en deçà du niveau recommandé, d'où risque de non-conformité. 2016: objectif nominal atteint, effort budgétaire nettement en deçà du niveau recommandé, d'où risque de non-conformité.	Certains progrès	– Réduction des cotisations patronales de sécurité sociale pour les salaires représentant entre 1,6 et 3,5 fois le salaire minimal. – Réduction de l'impôt sur le revenu des ménages à bas revenus (décote).
<b>PT*</b>	Aucun PPB n'a été soumis à ce jour			
<b>SI*</b>	Globalement conforme	2015: soumise à la PDE 2016: écart par rapport à la trajectoire d'ajustement vers l'OMT; respect du critère de la dette	Certains progrès	Pas de mesures en la matière.

\* Le pays relève actuellement du volet correctif, mais pourrait relever du volet préventif à compter de 2016 en cas de correction durable effectuée en temps voulu.

\*\* La Commission a adopté un avis sur le PPB de l'Espagne le 12 octobre. Le Portugal n'a pas soumis de PPB pour 2016 au 15 octobre.