

Rapport spécial

L'objectif premier du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance est-il atteint?

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

ÉQUIPE D'AUDIT

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur incidence en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

Le présent audit de la performance a été réalisé par la Chambre IV (Réglementation des marchés et économie concurrentielle). M. Neven Mates, Doyen de cette Chambre, est le Membre rapporteur. Il était assisté de: M. Georgios Karakatsanis, chef de cabinet, M. Marko Mrkalj, attaché de cabinet; M. Zacharias Koliass, directeur; M. Jacques Sciberras, chef de mission; M. Albano Martins Dias da Silva, M^{me} Isabel Quintela, M. Adrian Savin et M^{me} Marion Schiefele, auditeurs; M. Aykut Efe, stagiaire.



De gauche à droite: Marion Schiefele, Albano Martins Dias da Silva, Jacques Sciberras, Georgios Karakatsanis, Neven Mates, Marko Mrkalj, Isabel Quintela, Adrian Savin et Zacharias Koliass.

TABLE DES MATIÈRES

	Points
Sigles et acronymes	
Glossaire	
Synthèse	I - XVI
Introduction	1 - 14
Le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance	1 - 4
Étendue et approche de l'audit	5 - 14
Observations	15 - 126
Partie I – Le règlement dicte un rythme approprié pour la convergence vers les OMT, mais comporte des dispositions ambiguës	15 - 24
Partie II – La Commission a amplement fait usage de son pouvoir d'appréciation, mais ne s'est pas focalisée sur l'objectif premier	25 - 75
Des exigences modulables selon la conjoncture, conjuguées à la marge d'écart et au pouvoir d'appréciation, ne permettent pas d'atteindre le taux d'ajustement de référence	25 - 36
La flexibilité dont fait preuve la Commission, sur laquelle elle est parvenue, par la suite, à un accord avec les États membres, entraîne des retards importants dans la réalisation des OMT et donne lieu à une augmentation des dépenses non pertinentes	37 - 61
L'effet cumulatif des clauses et la marge d'écart important empêchent d'atteindre l'OMT dans un délai raisonnable	62 - 70
Valeur informative des projections pour les dernières années couvertes par les programmes de stabilité ou de convergence	71 - 75
Partie III – La progression vers les OMT s'est interrompue dès que la pression du marché s'est relâchée, et plusieurs pays endettés ne sont pas sur une trajectoire leur permettant d'atteindre leur OMT dans un délai raisonnable	76 - 99
En moyenne, aucune progression vers l'OMT ces dernières années	76 - 83
Des résultats particulièrement mauvais observés dans les États membres les plus lourdement endettés	84 - 94

Des résultats mitigés dans les États membres dont la dette était comprise entre 70 % et 90 % au cours de la période 2014-2018	95 - 96
Forte détérioration dans deux États membres présentant un faible taux d'endettement	97 - 98
Absence d'équilibre entre les considérations relatives à la viabilité budgétaire et celles relatives à la conjoncture	99
Partie IV – La Commission pourrait améliorer certains aspects techniques des évaluations	100 - 117
Biais d'optimisme dans les prévisions de la Commission concernant la croissance du PIB effectif et les investissements pour les années t et t+1	100 - 103
Évaluation des informations figurant dans les programmes de stabilité ou de convergence	104 - 105
L'ampleur des écarts communiquée par la Commission est correcte mais présentée de façon confuse	106
Nos tests techniques n'ont mis en évidence aucun problème majeur	107 - 117
Partie V – Les RPP reflètent les conclusions sous-jacentes de l'évaluation, mais gagneraient à être plus claires	118 - 126
Les RPP reflètent les résultats des évaluations effectuées, mais elles peuvent perdre en pertinence si les conditions évoluent	118 - 120
La formulation des RPP publiées en 2017 est devenue plus vague, ce qui a rendu leur application plus difficile	121 - 125
La Commission assure un suivi suffisant de la mise en œuvre des RPP d'ordre budgétaire	126
Conclusions et recommandations	127 - 146
L'objectif premier du volet préventif n'a pas été atteint	127 - 136
La Commission devrait remédier au problème posé par les écarts cumulés et par les paramètres de la matrice d'ajustement	137
Les clauses de flexibilité devraient être réformées afin de jouer le rôle que prévoyait initialement le règlement	138 - 141
Les ajustements requis au titre des volets correctif et préventif devraient être synchronisés et les procédures renforcées devraient être utilisées plus efficacement	142

Améliorer la qualité des informations requises dans les programmes de stabilité ou de convergence et dans les rapports d'évaluation de la Commission	143
Révision nécessaire de l'utilisation des ensembles de données et du gel des ajustements requis	144 - 145
Les explications figurant dans les recommandations par pays devraient être plus claires	146

Annexe I – Sélection des États membres composant l'échantillon d'audit

Annexe II – Résultats obtenus pour les États membres composant l'échantillon d'audit

Réponses de la Commission

SIGLES ET ACRONYMES

AMECO	Base de données macroéconomiques annuelles de la DG ECFIN
BCE	Banque centrale européenne
DG ECFIN	Direction générale des affaires économiques et financières
Ecofin	Conseil «Affaires économiques et financières»
FMI	Fonds monétaire international
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMT	Objectif budgétaire à moyen terme
PDE	Procédure concernant les déficits excessifs
PIB	Produit intérieur brut
pp	Point de pourcentage
PPB	Projet de plan budgétaire
PSC	Pacte de stabilité et de croissance
RPP	Recommandation par pays
SEC	Système européen de comptes économiques intégrés
TSCG	Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire
UE	Union européenne

GLOSSAIRE

Code de conduite: document de politique comprenant des lignes directrices relatives à la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance, ainsi qu'au contenu et à la présentation des programmes de stabilité ou de convergence.

Comité budgétaire européen: organe consultatif indépendant créé en 2015 et assistant la Commission. Sa principale mission consiste à évaluer la mise en œuvre des règles budgétaires de l'UE.

Comité économique et financier: comité du Conseil de l'Union européenne institué en vertu de l'article 134 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et remplaçant l'ancien comité monétaire. Il a essentiellement pour tâche de préparer et d'examiner les décisions du Conseil «Affaires économiques et financières» (Ecofin) portant sur des questions relevant de sa compétence.

Critère des dépenses: règle impliquant que le taux de croissance net des dépenses publiques ne doit pas dépasser le taux de croissance économique potentielle d'un pays à moyen terme, selon la situation du pays en question par rapport à son objectif budgétaire à moyen terme (OMT). En vertu de ce critère, les augmentations des dépenses supérieures à ce deuxième taux doivent être compensées par des mesures discrétionnaires supplémentaires en matière de recettes. Le critère des dépenses complète l'objectif à moyen terme en plaçant l'augmentation des dépenses nettes sur une trajectoire durable et en aidant ainsi les États membres à progresser vers leur objectif ou à s'y maintenir lorsqu'il est atteint.

Dettes publiques: total des dettes brutes en cours à la fin de l'année dans le secteur des administrations publiques tel qu'il est défini dans le SEC 95 et le SEC 2010, à leur valeur nominale.

Écart de production: différence entre la production effective (le PIB) et la production potentielle estimée à un moment donné.

Ensemble de données: ensemble d'estimations et de prévisions pour plusieurs années, établi à un moment précis dans le temps. À mesure que le temps passe, les prévisions pour

une année (par exemple 2018) changent, c'est-à-dire qu'elles divergent selon les versions des données (par exemple, dans les projections de 2014, de 2016, etc.).

Matrice d'ajustement: tableau qui définit l'effort budgétaire annuel requis de la part des États membres en fonction du cycle économique, en tenant compte de l'assainissement budgétaire nécessaire, et notamment du niveau de leur dette publique. La Commission a d'abord utilisé une première version de la matrice en interne, avant de publier une version révisée en janvier 2015. Elle a été approuvée par le Conseil Ecofin du 12 février 2016 dans la «position arrêtée d'un commun accord sur la flexibilité dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance».

Mécanisme de change européen II (MCE II): le mécanisme de change européen (MCE) a été mis en place afin de stabiliser les taux de change et de contribuer à faire de l'Europe une zone de stabilité monétaire avant l'introduction de la monnaie unique, l'euro. Après l'instauration de celui-ci le 1^{er} janvier 1999, le MCE original a été remplacé par le MCE II (mécanisme de change II). Cette étape correspond au lancement de la troisième phase de l'Union économique et monétaire (UEM), caractérisée, en premier lieu, par le gel irrévocable des taux de change, le transfert de la compétence monétaire à la Banque centrale européenne et l'adoption de l'euro comme monnaie unique. Le MCE II définit le cadre de la coopération en matière de politique des taux de change entre l'eurosystème (système des banques centrales de la zone euro) et les États membres de l'Union européenne préparant leur passage à l'euro.

Mesures ponctuelles et mesures temporaires: opérations des administrations publiques ayant un effet budgétaire transitoire et ne conduisant à aucune modification durable de la position budgétaire. Voir aussi Solde (budgétaire) structurel.

Modèle QUEST: modèle macroéconomique mondial utilisé par la direction générale des affaires économiques et financières (DG ECFIN) pour ses activités d'analyse et de recherche dans le domaine des politiques macroéconomiques.

Objectif budgétaire à moyen terme: solde structurel vers lequel chaque État membre devrait converger. Pour la plupart des États membres, cela correspond à un déficit de 1 % du produit intérieur brut (PIB); pour les États membres de la zone euro, le déficit est limité à

0,5 % du PIB, à moins qu'ils présentent un faible taux d'endettement. L'objectif de chaque État membre est déterminé sur la base de différents risques budgétaires auxquels il est exposé.

Pacte budgétaire: volet budgétaire du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG).

Pacte de stabilité et de croissance: convention contraignante pour tous les États membres de l'UE depuis 1997 (avec des réformes en 2005 et en 2011) concernant la mise en œuvre des dispositions du traité de Maastricht relatives à la viabilité des finances publiques des États membres, essentiellement par le maintien de la dette et du déficit publics à des niveaux acceptables.

PIB potentiel: niveau du PIB qu'une économie peut réaliser pour une année donnée avec un taux d'inflation stable. Lorsque la production effective dépasse le niveau potentiel, les limites de la capacité de production commencent à se faire sentir et une pression inflationniste s'exerce; si la production est inférieure à son niveau potentiel, certaines ressources ne sont pas utilisées et la pression inflationniste diminue. Le niveau et la croissance de la production potentielle sont constamment réévalués, ce qui est susceptible de donner lieu à des révisions ex post des valeurs estimées. Dans le cadre du volet préventif, les estimations de la production potentielle sont établies par la Commission selon la méthode commune de l'UE (pour en savoir plus sur cette méthode, voir *The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps*, European Economy, Economic Papers n° 535, novembre 2014).

Procédure concernant les déficits excessifs: procédure lancée par le Conseil, sur recommandation de la Commission européenne, à l'encontre de tout État membre de l'Union qui dépasse le plafond du déficit budgétaire imposé par le pacte de stabilité et de croissance de l'UE. La procédure comporte plusieurs étapes, susceptibles d'aboutir à des sanctions, visant à encourager l'État membre concerné à maîtriser son déficit budgétaire, comme l'exige le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire.

Procédure pour écart important: la Commission peut déclencher une procédure pour écart important lorsque le solde structurel et les dépenses s'écartent sensiblement de la

trajectoire d'ajustement. Dans le cadre de cette procédure, l'État membre concerné est censé prendre des mesures permettant de corriger cet écart.

Programme de stabilité ou de convergence: document élaboré chaque année par l'État membre et présentant les politiques et les mesures qu'il met en œuvre pour garantir la viabilité de ses politiques budgétaires, maintenir sa position budgétaire au niveau de son objectif à moyen terme ou au-delà, ou s'inscrire dans une trajectoire menant à cet objectif, tout en consentant des efforts de réduction de la dette suffisants pour respecter le critère de la dette et la valeur de référence du traité fixée à 60 % du PIB.

Projets de plans budgétaires: documents que les gouvernements des États membres de la zone euro sont tenus, en vertu des règles de gouvernance économique de l'Union européenne, de présenter à la Commission pour le 15 octobre de chaque année, afin de garantir la coordination des politiques budgétaires nationales.

Recommandations par pays: orientations politiques formulées chaque année par la Commission à l'intention des États membres sur la manière de conserver des finances publiques saines. La Commission les soumet ensuite au Conseil pour adoption en juillet dans le cadre du Semestre européen.

SEC (SEC 95 et SEC 2010): le système européen des comptes nationaux et régionaux est le référentiel comptable de l'UE, compatible à l'échelle internationale, qui permet de fournir une description systématique et détaillée des économies des États membres et des régions de l'UE. Le système en vigueur durant l'essentiel de la période couverte par l'audit était le SEC 95. Il a été remplacé en septembre 2014 par le SEC 2010, afin de tenir compte de l'évolution de la mesure des économies modernes, des progrès de la recherche méthodologique et des besoins des utilisateurs.

Bien que le SEC soit largement conforme aux définitions, aux règles comptables et aux nomenclatures utilisées par le système équivalent des Nations unies, il présente des caractéristiques particulières, qui correspondent davantage aux pratiques de l'UE.

Semestre européen: cycle annuel de coordination des politiques économiques au niveau de l'UE. Le Semestre européen couvre les politiques budgétaires telles qu'elles sont définies par

le pacte de stabilité et de croissance, la prévention des déséquilibres macroéconomiques excessifs (dans le cadre de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques), ainsi que les réformes structurelles relevant de la stratégie Europe 2020. Il donne lieu à des recommandations par pays adressées aux États membres.

Solde (budgétaire) structurel: solde budgétaire réel, hors composante conjoncturelle, mesures ponctuelles et autres mesures temporaires. Il donne une indication de la tendance sous-jacente du solde budgétaire (voir aussi «Solde budgétaire des administrations publiques (déficit)»).

Solde budgétaire des administrations publiques (déficit): différence entre les recettes et les dépenses du secteur des administrations publiques. On parle généralement de «déficit» lorsque ce solde est négatif. Les expressions «solde nominal» et «déficit nominal» sont également employées pour le désigner.

Solde/déficit primaire: solde/déficit des administrations publiques hors paiement des intérêts.

Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG): traité intergouvernemental convenu lors du sommet européen du 30 janvier 2012 et signé le 2 mars 2012 par les chefs d'État ou de gouvernement de tous les pays de l'UE, à l'exception du Royaume-Uni et de la République tchèque. Il comporte des dispositions visant à favoriser la coordination et la convergence des politiques économiques, ainsi qu'un pacte budgétaire destiné à renforcer le cadre de gouvernance budgétaire de la zone euro.

Volet correctif du pacte de stabilité et de croissance: connu sous la dénomination officielle de «procédure concernant les déficits excessifs» (PDE); mécanisme devant être déclenché à l'encontre d'un État membre lorsque les valeurs de référence en matière de déficit et de dette publics sont dépassées.

SYNTHÈSE

L'objectif premier du volet préventif est-il atteint?

I. Le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance (PSC) a été mis en place pour renforcer la discipline budgétaire dans les États membres. La principale raison pour laquelle l'Union européenne veille à la discipline et à la stabilité réside dans le fait qu'une crise budgétaire dans un État membre est susceptible de générer des problèmes dans d'autres.

II. En vertu du règlement relatif au volet préventif adopté en 1997 (règlement (CE) n° 1466/97), modifié en 2005 puis en 2011, les États membres sont à présent tenus d'améliorer leurs soldes structurels, c'est-à-dire les soldes nominaux ajustés pour tenir compte de facteurs conjoncturels et de mesures ponctuelles, afin d'atteindre chacun un objectif propre, connu sous le nom d'«objectif à moyen terme» (OMT) et compris, pour la plupart d'entre eux, entre 0,5 % et -1 % du produit intérieur brut (PIB). Ces dispositions devraient permettre de garantir que le déficit nominal des États membres ne dépasse pas le plafond des 3 % du PIB établi par le traité. Plus important encore, elles devraient également permettre, dans les pays lourdement endettés, une convergence dans un délai raisonnable des taux d'endettement public vers la limite de 60 % du PIB fixée par le traité.

Qu'avons-nous contrôlé?

III. Nous avons contrôlé si la Commission européenne avait utilisé l'autorité que lui confère le règlement pour garantir la bonne mise en œuvre du volet préventif. Nous nous sommes également penchés sur la question de l'interaction entre les volets préventif et correctif du PSC en nous concentrant exclusivement sur les aspects pertinents pour le volet préventif. L'entité auditée était la Commission.

Qu'avons-nous constaté?

IV. Le règlement fixe une valeur de référence raisonnable pour la convergence annuelle vers l'OMT de 0,5 point de pourcentage du PIB par an. Toutefois, il tolère des écarts par rapport à cette exigence et autorise la Commission à accorder l'activation de différentes clauses de flexibilité. Par conséquent, l'efficacité du volet préventif dépend très largement de la manière dont la Commission le met en œuvre (***partie I***).

- V. Les règles d'exécution arrêtées par la Commission et ses décisions opérationnelles ne garantissent pas la réalisation de l'objectif premier du règlement, à savoir que les États membres convergent vers leur OMT dans un délai raisonnable. (Après avoir été annoncées par la Commission, certaines des principales règles d'exécution ont été approuvées par le Conseil.)
- VI. Les règles d'exécution sur la flexibilité découlent des réformes de 2005, mais n'ont pas été officiellement mises en œuvre avant 2015, moment où les réflexions tirées de la grande récession ont été prises en considération. L'introduction d'une certaine flexibilité en période de crise est en principe judicieuse, mais les dispositions spécifiques n'ont pas été limitées à ce contexte particulier et ont été poussées trop loin dans la pratique, en particulier lorsqu'elles ont été actionnées en présence d'une conjoncture normale. En outre, les règles fixées par la Commission n'établissent pas de distinction suffisante entre les États membres lourdement endettés et les autres. Au lieu de durcir le cadre en phase de reprise, la Commission l'a encore assoupli en 2017 en introduisant la nouvelle «marge d'appréciation».
- VII. La marge de tolérance pour les réformes structurelles n'est plus liée aux coûts budgétaires réels de la réforme, mais sert d'«instrument incitatif». Toutes les tolérances (exception faite de la réforme des retraites) ont pour effet d'accroître les dépenses non seulement l'année où elles sont accordées, mais également au cours des années suivantes. L'ensemble de ces tolérances se cumulent et donnent lieu concrètement à des retards de plusieurs années dans la réalisation des OMT (*partie II*).
- VIII. Le volet préventif a été encore décrédibilisé par les évolutions du volet correctif. La Commission estime que la reprise conjoncturelle suffira à elle seule à satisfaire les exigences du volet correctif, d'autant qu'elle propose également au Conseil d'accorder des sursis de plusieurs années pour sortir des procédures concernant les déficits excessifs (PDE). Les États membres faisant l'objet d'une PDE n'ont dès lors pas à se plier aux exigences d'amélioration de leurs soldes structurels, obligation qu'ils devraient respecter s'ils relevaient du volet préventif.
- IX. Il est particulièrement inquiétant de constater que le cadre du pacte de stabilité et de croissance est affaibli au point de ne pouvoir garantir une progression vers l'OMT dans

plusieurs États membres lourdement endettés. Au cours de la période de reprise et d'expansion de 2014 à 2018, leurs soldes structurels se sont écartés de leurs OMT ou ont convergé vers ces derniers avec une lenteur telle qu'il leur sera probablement difficile d'assurer les améliorations substantielles nécessaires pour faire face à la prochaine récession. Malgré un cadre trop souple pour garantir la progression vers les OMT, la Commission a décidé que son respect était indispensable pour justifier de ne pas engager une PDE fondée sur la dette (**partie III**).

X. Sur le plan technique, nous avons relevé des faiblesses et des lacunes en matière d'information dans les programmes de stabilité ou de convergence présentés par les États membres qui ne sont pas signalées par la Commission dans les documents de travail de ses services. Par ailleurs, celle-ci n'explique pas clairement les divergences entre ses propres hypothèses et celles des États membres en ce qui concerne les mesures budgétaires incluses dans leurs prévisions respectives. En outre, la méthodologie utilisée dans le cadre de ses évaluations n'est pas toujours conforme aux dispositions du règlement et risque de retarder le déclenchement d'alertes préventives (**partie IV**).

XI. Enfin, nous avons constaté que les recommandations par pays (RPP) adoptées par le Conseil s'appuient sur les recommandations de la Commission et reprennent les conclusions des évaluations techniques sous-jacentes. Cependant, elles n'expliquent pas suffisamment la logique des ajustements recommandés, ni les risques auxquels les États membres s'exposent s'ils ne respectent pas les exigences fixées (**partie V**).

Quelles sont nos recommandations?

XII. Les composantes importantes du volet préventif doivent être durcies de manière coordonnée. En premier lieu, la Commission devrait remédier au problème des écarts cumulés persistants par rapport aux ajustements requis en introduisant des corrections a posteriori, en d'autres termes en durcissant les exigences pour les années suivantes. En second lieu, elle devrait revoir les paramètres du tableau qui fixe les ajustements requis (la «matrice d'ajustement»), afin de garantir que les OMT sont atteints dans un délai raisonnable. Des ajustements plus importants devraient être demandés aux pays

lourdement endettés. Enfin, les clauses de flexibilité devraient couvrir uniquement les coûts directement liés aux réformes et aux circonstances inhabituelles d'une année donnée.

XIII. Nous estimons que ces changements sont possibles dans le cadre juridique existant.

XIV. La Commission devrait étudier les moyens envisageables dans le cadre juridique pour veiller à ce que les États membres soumis au volet correctif se plient également à l'ajustement structurel requis dans le cadre du volet préventif.

XV. Le code de conduite devrait être actualisé afin d'améliorer la qualité des informations requises quant aux mesures budgétaires envisagées dans les programmes de stabilité ou de convergence. Les documents de la Commission devraient signaler toutes les divergences entre les prévisions et présenter les conclusions de l'évaluation conformément aux critères fixés dans le règlement. Les indicateurs utilisés doivent également permettre de garantir une détection la plus précoce possible des signes de détérioration et non reposer sur les données les plus favorables sélectionnées parmi plusieurs anciens ensembles de données.

XVI. Les recommandations par pays devraient comporter des exigences d'ajustement claires et explicites dans le dispositif des recommandations, et les considérants devraient mieux expliquer la logique de ces ajustements et les risques encourus s'ils ne sont pas opérés.

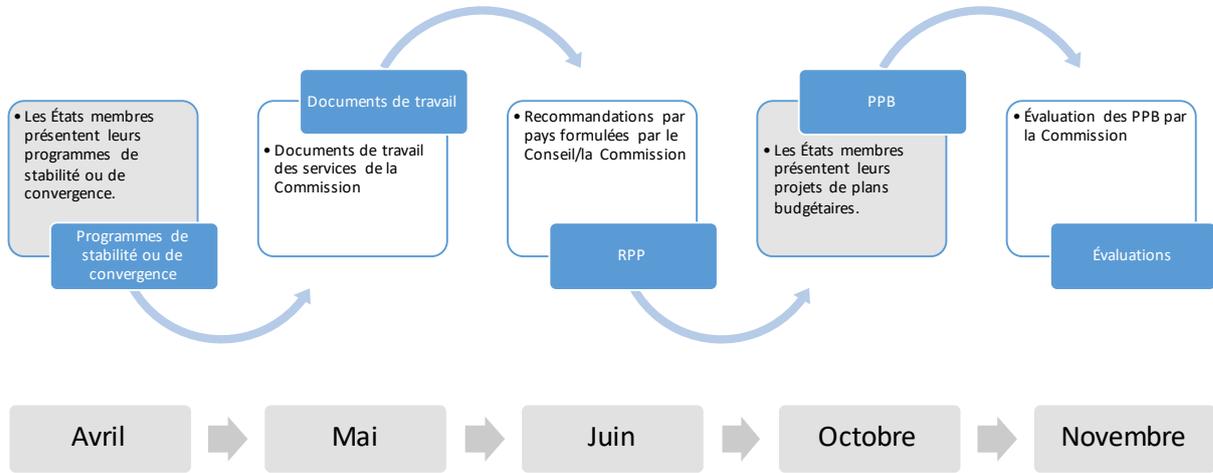
INTRODUCTION

Le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance

1. Le pacte de stabilité et de croissance (PSC) a instauré un système de surveillance multilatérale des politiques budgétaires des États membres. Il est mis en œuvre par la Commission européenne et le Conseil de l'Union européenne dans le but de faire respecter une discipline budgétaire dans les États membres. La raison d'être de cette surveillance réside dans les effets négatifs que les politiques budgétaires d'un pays peuvent avoir sur ses voisins. Ce phénomène est exacerbé dans les unions monétaires. Le PSC comporte un volet préventif et un volet correctif¹.
2. La surveillance est coordonnée dans le cadre du Semestre européen, qui impose aux États membres de présenter leurs programmes de stabilité ou de convergence au printemps. Ces programmes sont ensuite examinés par la Commission, dont les services publient les résultats de leurs évaluations dans des documents de travail. Sur la base des recommandations de la Commission, le Conseil émet des recommandations par pays (RPP) au mois de juin de chaque année. Chaque État membre de la zone euro est tenu de présenter, en octobre, un projet de plan budgétaire (PPB), que la Commission examine en novembre (voir ***figure 1***).

¹ Le pacte de stabilité et de croissance repose sur les articles 121 et 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «traité») et sur le protocole n° 12 qui lui est annexé; l'article 136 constitue quant à lui la base des mesures spécifiques aux États membres de la zone euro. Le volet préventif a été créé en vertu du règlement n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 (modifié en 2005 et 2011).

Figure 1 – Grandes étapes du processus de surveillance du volet préventif dans le cadre du Semestre européen



Source: Cour des comptes européenne.

3. L'objectif premier du volet préventif, tel qu'il est énoncé dans le règlement n° 1466/97 du Conseil, était de garantir que les États membres convergent rapidement vers une position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire leur permettant de faire face aux fluctuations conjoncturelles normales sans dépasser le plafond de 3 % fixé pour le déficit nominal². Depuis 2005, la position visée par chaque État membre est exprimée sous la forme d'un solde structurel³, lequel doit converger vers l'objectif à moyen terme (OMT) spécifique au pays concerné. En vertu du règlement, l'OMT ne peut être inférieur à -1 % du produit intérieur brut (PIB) pour les États membres de la zone euro et du mécanisme de change européen II. Les pays signataires du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) se sont engagés à atteindre un OMT d'au moins -0,5 % du PIB, sauf si leur dette est

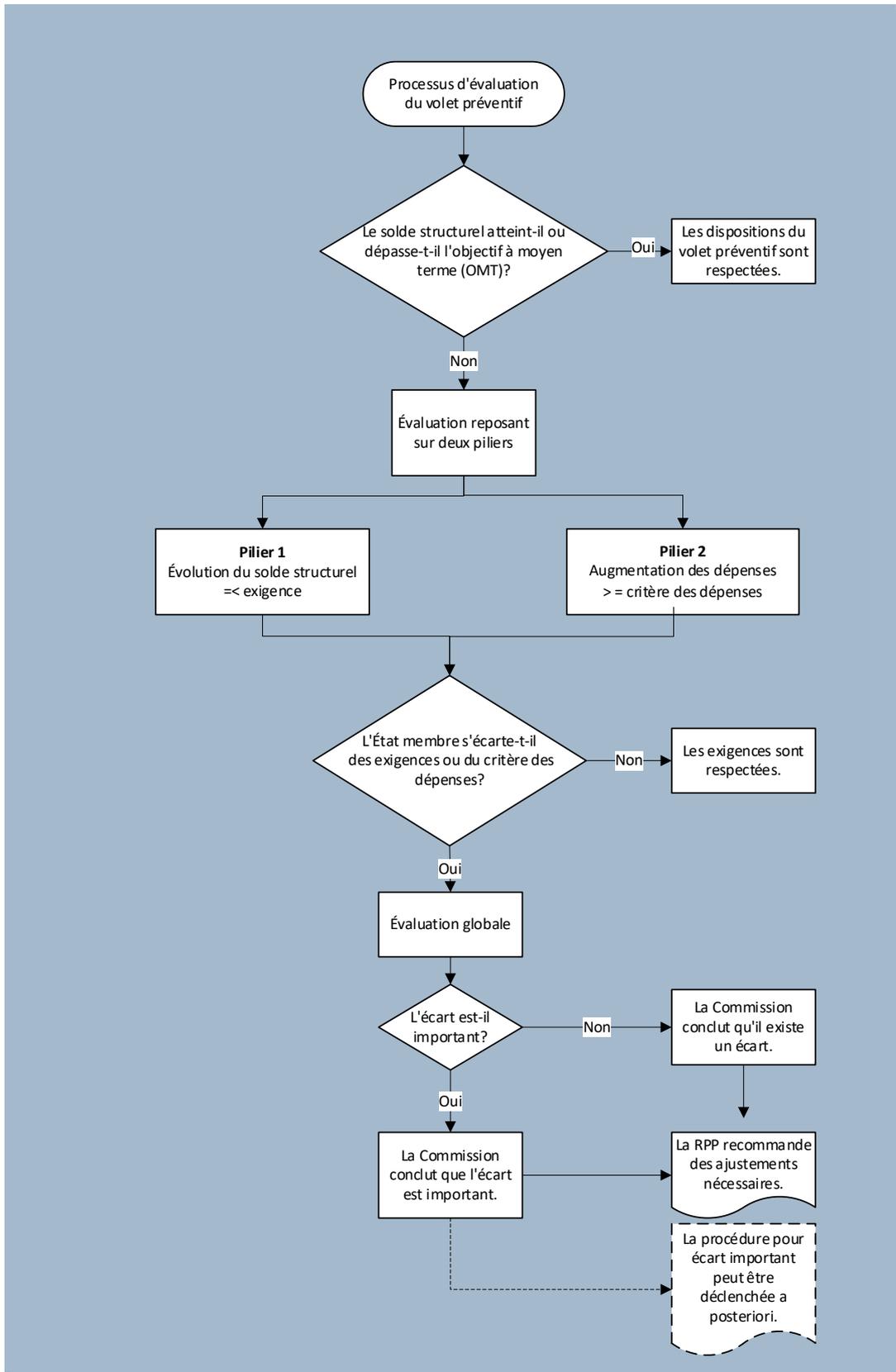
² Le dépassement de ce plafond déclencherait une procédure concernant les déficits excessifs (le volet correctif du PSC).

³ En valeur absolue, le solde budgétaire et le déficit sont égaux, mais ils sont de signe contraire. Un déficit de 3 % correspond à un solde budgétaire de -3 %.

inférieure à 60 % du PIB, auquel cas la limite reste fixée à -1 %⁴. La **figure 2** décrit les étapes clés du volet préventif actuel.

⁴ Vingt-deux des 25 pays signataires du TSCG sont officiellement liés par le pacte budgétaire (les 19 États membres de la zone euro, auxquels s'ajoutent la Bulgarie, le Danemark et la Roumanie).

Figure 2 – Les règles du volet préventif



Source: Cour des comptes européenne.

4. Avec une croissance des économies de l'UE en berne depuis 2007 et des taux d'endettement public en forte augmentation dans de nombreux États membres, le volet préventif a gagné en importance, au-delà de la nécessité de créer une marge de manœuvre budgétaire pour le fonctionnement des stabilisateurs automatiques et pour permettre une politique budgétaire anticyclique discrétionnaire⁵. Une convergence rapide vers les OMT est devenue essentielle pour réduire les taux d'endettement excessifs. Même les États membres les plus lourdement endettés devraient rapidement mettre leur taux d'endettement sur une trajectoire décroissante une fois leur OMT atteint. C'est ce qui a amené la Commission à établir que le respect du volet préventif constitue une condition essentielle pour éviter de déclencher une procédure concernant les déficits excessifs (PDE) fondée sur la dette⁶.

Étendue et approche de l'audit

5. La principale question d'audit visait à déterminer si la Commission avait coordonné efficacement les politiques budgétaires des États membres nécessaires à la réalisation des objectifs du volet préventif du PSC en vertu des responsabilités qui lui sont confiées dans le cadre du Semestre européen.

6. Plus précisément, nous avons examiné:

a) la clarté des objectifs et des conditions fixés dans le règlement (CE) n° 1466/97 visant à faire en sorte que les États membres présentant des déficits et/ou des niveaux

⁵ La politique budgétaire joue un rôle de stabilisateur automatique lorsqu'elle laisse le déficit nominal augmenter en période de récession, mais ne met pas en œuvre des mesures supplémentaires qui auraient pour effet d'aggraver le déficit structurel. De la même manière, elle permet au déficit nominal de diminuer en période de croissance.

Une politique budgétaire anticyclique discrétionnaire consiste à prendre des mesures supplémentaires pour stimuler l'économie en période de récession. Elle entraîne une augmentation du déficit structurel (et donc une diminution du solde budgétaire). En période de croissance, une politique budgétaire anticyclique chercherait à modérer l'activité économique et à réduire le déficit structurel (et donc à augmenter le solde structurel). C'est le contraire d'une politique procyclique.

⁶ Voir par exemple le rapport sur l'Italie établi en 2016 par la Commission en vertu de l'article 126, paragraphe 3, du traité, Bruxelles, COM(2017) 106 final du 22.2.2017.

d'endettement élevés (supérieurs à 60 % du PIB) progressent rapidement vers leurs OMT (**partie I**);

- b) l'application du règlement par la Commission, son respect des règles et l'efficacité des décisions opérationnelles au regard des règles du volet préventif (**partie II**);
- c) le rythme global de progression vers les OMT, notamment des États membres lourdement endettés (**partie III**);
- d) les travaux de la Commission en vue de garantir que les programmes de stabilité ou de convergence présentés soient complets et appropriés ainsi que d'apprécier leur crédibilité et leur respect des règlements et du code de conduite du PSC, la qualité des documents de travail des services de la Commission et d'autres évaluations connexes par pays (par exemple, les projets de plans budgétaires des États membres de la zone euro présentés à l'automne) afin de déterminer s'ils signalent, en temps opportun et de manière cohérente, les principaux risques et détaillent les réactions appropriées (**partie IV**);
- e) le fondement et la pertinence des RPP, ainsi que leur suivi et le niveau de mise en œuvre (**partie V**).

7. Nous avons évalué l'efficacité de la mise en œuvre du volet préventif par la Commission sur la période allant de 2011 à 2016 (y compris l'analyse des documents de travail des services de la Commission du printemps 2017 portant sur 2016) et nous avons suivi les évolutions les plus importantes de 2017 et 2018.

8. Nous avons examiné le volet préventif en détail pour un échantillon de six États membres (l'Autriche, la Belgique, la Finlande, la Hongrie, l'Italie et les Pays-Bas). Cependant, pour certains des aspects analysés, nous avons également étudié d'autres États membres. Parmi les six États membres sélectionnés, cinq étaient issus de la zone euro et un était hors zone euro. Les États membres ayant déjà fait l'objet d'audits similaires ont été exclus (à

l'exception de l'Italie⁷) et, parmi les États membres restants, nous avons sélectionné ceux qui présentaient les niveaux de déficit structurel et de dette les plus élevés et les plus persistants, ou qui ont été soumis à une PDE le plus longtemps, ou qui étaient les plus éloignés de leur OMT (voir *annexe I*).

9. Nos critères d'audit étaient fondés sur:

- a) les exigences fixées par le cadre juridique, en particulier le règlement (CE) n° 1466/97 relatif au Semestre européen;
- b) le code de conduite pour ce qui est du contenu des programmes de stabilité ou de convergence;
- c) les règles et les procédures énoncées par la Commission, par exemple des vade-mecum, ainsi que d'autres lignes directrices adressées aux États membres ou diffusées en interne aux agents de la direction générale des affaires économiques et financières de la Commission (DG ECFIN);
- d) des documents publiés par un certain nombre d'institutions de l'UE et d'autres organisations internationales [dont le Fonds monétaire international (FMI), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et la Banque centrale européenne (BCE)] ou issus de travaux de recherche visant à déterminer les bonnes pratiques.

10. Nous avons visité la DG ECFIN pour une présentation du cadre réglementaire, de la logique qui sous-tend les différentes décisions opérationnelles, et des procédures internes qui participent à l'évaluation des plans budgétaires des États membres et aboutissent aux RPP.

⁷ L'Italie est sortie de la PDE en juin 2013 et la période antérieure était partiellement couverte par l'audit de la Cour consacré à la PDE. Elle a été incluse dans l'échantillon en raison de l'application fréquente de clauses de flexibilité dans le cadre du volet préventif et de son importance globale pour les évolutions macroéconomiques au sein de l'UE.

11. Nous avons procédé à des entretiens avec des agents des unités géographiques de la DG ECFIN pour les six États membres de l'échantillon et passé en revue une série de documents de la Commission, issus tant du domaine public que des archives internes. Nous avons également effectué des missions d'information dans les six États membres de l'échantillon, où nous avons rencontré les interlocuteurs de la Commission dans les différents ministères des finances et de l'économie, ainsi que des représentants des conseils budgétaires et des responsables du Semestre européen dans les représentations de l'UE.

12. Nous avons mis en place un groupe consultatif d'experts indépendants issus du monde universitaire, d'instituts de recherche et de groupes de réflexion, et nous avons invité à un séminaire interne les conseils budgétaires de plusieurs États membres à partager leur point de vue sur le cadre réglementaire et les différentes évolutions qu'ils ont observées dans les États membres.

13. Nous avons procédé à des tests analytiques sur les modèles d'évaluation de la conformité utilisés par la Commission. Nous avons examiné si ces modèles avaient été structurés en prenant en considération les conditions énoncées dans les règlements et s'ils étaient précis et cohérents entre les États membres et sur la durée.

14. Nous avons également effectué des tests sur l'impact de certaines approches opérationnelles en comparant leurs effets à des simulations reposant sur des interprétations alternatives. Nous avons reproduit différentes analyses réalisées par les unités géographiques et examiné les programmes de stabilité ou de convergence des États membres, des documents de travail des services de la Commission, des documents de travail internes et d'autres informations disponibles, afin de déterminer si certaines observations et recommandations formulées par la Commission reposaient sur une base solide.

OBSERVATIONS

Partie I – Le règlement dicte un rythme approprié pour la convergence vers les OMT, mais comporte des dispositions ambiguës

15. Pour permettre une convergence rapide vers les OMT, le règlement a fixé une valeur de référence de 0,5 % du PIB pour l'ajustement annuel moyen du solde structurel, et a établi

que ce chiffre devrait être plus élevé pour les États membres dont la dette est supérieure à 60 % du PIB⁸.

16. De manière quelque peu contradictoire, le règlement autorise une marge d'écart assez conséquente par rapport à la valeur de référence avant de considérer qu'un État membre ne respecte pas son engagement. S'il est légitime d'admettre une certaine marge d'écart compte tenu de l'incertitude qui caractérise les prévisions et l'exécution budgétaire, celle envisagée est considérable: sur une année, le règlement autorise un écart de 0,5 %, soit l'équivalent de la valeur de référence. Sur deux ans, l'écart peut encore être de 0,5 % du PIB au total, soit 0,25 % en moyenne chaque année. L'existence d'une telle marge d'écart autorisée a créé une ambiguïté quant aux efforts réellement attendus de la part des États membres. Point plus important encore, le règlement ne fixe pas de limite explicite concernant le cumul de ces écarts sur plusieurs années, ce qui peut laisser supposer qu'un écart d'un peu moins de 0,25 % est toléré indéfiniment⁹. Cette situation a une forte incidence sur le temps nécessaire à un État membre pour atteindre son OMT et, par conséquent, sur l'efficacité du volet préventif.

17. Le règlement contient par ailleurs un certain nombre de conditions et de flexibilités susceptibles d'avoir une incidence supplémentaire sur l'efficacité du volet préventif, selon la façon dont la Commission les met en œuvre.

18. Le règlement a intégré l'idée selon laquelle l'ajustement du solde structurel devait accompagner la conjoncture, même s'il sous-entend que des ajustements restent nécessaires en période de conjoncture défavorable. Il impose au Conseil et à la Commission d'examiner «si un effort d'ajustement plus important est consenti en période de conjoncture

⁸ Article 5, paragraphe 1, deuxième alinéa, et article 9, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement (CE) n° 1466/97.

⁹ Voir les constatations similaires du comité budgétaire européen dans son rapport annuel 2017, Bruxelles, section 5.1.3, p. 55.

économique favorable, alors que l'effort peut être plus limité en période de conjoncture économique défavorable»¹⁰.

19. En outre, le règlement laisse «une marge de manœuvre budgétaire, en tenant compte notamment des besoins en investissements publics»¹¹.

20. Le règlement offre une certaine flexibilité en prévoyant que le Conseil et la Commission «tiennent compte de la mise en œuvre de réformes structurelles majeures qui ont des effets budgétaires positifs directs à long terme, y compris en renforçant la croissance durable potentielle, et qui ont donc une incidence vérifiable sur la soutenabilité à long terme des finances publiques»¹². Pour bénéficier de cette flexibilité, les États membres sont tenus de présenter dans leurs programmes de stabilité ou de convergence «une analyse coûts/bénéfices des réformes structurelles majeures qui entraînent des effets budgétaires positifs directs à long terme»¹³. Une demande de flexibilité peut être introduite si l'État membre a respecté la marge de sécurité par rapport à la valeur de référence de 3 % et s'il est légitime de croire qu'il respectera l'objectif budgétaire à moyen terme «au cours de la période couverte par le programme»¹⁴. La période couverte par les programmes de stabilité ou de convergence est généralement de quatre ans, même si certains pays y ajoutent une cinquième année.

21. Le règlement autorise expressément les écarts imputables aux surcoûts directement occasionnés par les réformes des retraites¹⁵. L'écart admissible est strictement lié aux coûts budgétaires au cours de la première année suivant l'engagement de la réforme et à tous les

¹⁰ Article 5, paragraphe 1, deuxième alinéa, et article 9, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement (CE) n° 1466/97.

¹¹ Article 2 *bis*, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1466/97.

¹² Article 5, paragraphe 1, et article 9, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1466/97.

¹³ Article 3, paragraphe 2, point c), et article 8, paragraphe 2, point c), du règlement (CE) n° 1466/97.

¹⁴ Article 5, paragraphe 1, et article 9, paragraphe 1, dixième alinéa, du règlement (CE) n° 1466/97.

¹⁵ Article 5, paragraphe 1, et article 9, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1466/97.

surcoûts annuels au cours des années suivantes. Compte tenu des effets positifs à long terme des réformes des retraites sur la viabilité budgétaire, cette clause ne porte pas atteinte à l'efficacité du règlement.

22. Enfin, le règlement prévoit également des écarts résultant de circonstances inhabituelles indépendantes de la volonté des États membres et ayant des effets sensibles sur leur situation financière, ou d'une grave récession économique touchant la zone euro ou l'ensemble de l'Union, à condition que ces écarts ne mettent pas en péril la viabilité budgétaire à moyen terme.

23. Alors que les exigences de base du règlement ont été formulées dans une optique d'amélioration du solde budgétaire et du solde structurel, les réformes de 2011 ont introduit en plus un critère des dépenses. Ce critère impose, en vertu de l'article 5, paragraphe 1, point b), du règlement¹⁶, que la trajectoire de croissance annuelle des dépenses ne dépasse pas un taux de croissance potentielle du PIB à moyen terme, sauf si ce dépassement est compensé par des mesures discrétionnaires en matière de recettes. En outre, si un État membre n'atteint pas son OMT, l'augmentation annuelle des dépenses doit être inférieure au taux de croissance potentielle du PIB à moyen terme, dans l'optique d'atteindre l'objectif d'amélioration du solde structurel.

24. Alors que les deux critères (critère des dépenses et critère du solde structurel) pourraient, en théorie, produire les mêmes résultats, certaines différences, telles que l'utilisation d'un taux de croissance potentielle autre que celui utilisé pour le solde structurel ou l'exclusion des dépenses d'intérêt, pourraient donner lieu à des résultats divergents en

¹⁶ «Les dépenses globales n'incluent pas les dépenses d'intérêt, les dépenses liées aux programmes de l'Union qui sont intégralement couvertes par des recettes provenant de fonds de l'Union et les modifications non discrétionnaires intervenant dans les dépenses liées aux indemnités de chômage.»

matière de conformité. Le critère des dépenses présente toutefois certains avantages pour l'évaluation ex post de la performance¹⁷.

Partie II – La Commission a amplement fait usage de son pouvoir d'appréciation, mais ne s'est pas focalisée sur l'objectif premier

Des exigences modulables selon la conjoncture, conjuguées à la marge d'écart et au pouvoir d'appréciation, ne permettent pas d'atteindre le taux d'ajustement de référence

25. Pour moduler l'ajustement selon la position dans le cycle économique («conjoncture favorable» ou «conjoncture défavorable» selon la terminologie employée dans le règlement), la Commission a publié en 2015 un tableau (dénommé ci-après «la matrice») établissant les ajustements requis (voir **figure 3**). L'écart de production est le principal critère retenu pour caractériser la conjoncture, qui peut être classée dans l'une des cinq catégories suivantes: exceptionnellement défavorable, très défavorable, défavorable, normale et favorable. La matrice ne prévoit aucun ajustement en période de «conjoncture exceptionnellement défavorable», une notion qui ne figure pas dans le règlement. Les États membres dont la dette est inférieure à 60 % du PIB n'ont pas l'obligation de procéder à un ajustement en période de conjoncture «très défavorable», ni même en période de conjoncture «défavorable» à moins d'une croissance supérieure à son niveau potentiel. Bien que le règlement ne le prévoie pas, la Commission a arrêté la matrice (ainsi que d'autres flexibilités – voir plus loin) en concertation avec les États membres dans le cadre du Conseil «Affaires économiques et financières» (Ecofin)¹⁸.

¹⁷ Lorsque la priorité est donnée au critère des dépenses, l'accent porte davantage sur les leviers d'action directement contrôlés par l'État, et ce critère constitue un indicateur plus prévisible que le solde structurel.

¹⁸ Position arrêtée d'un commun accord sur la flexibilité dans le pacte de stabilité et de croissance, Conseil Ecofin de l'UE, 14 345/15, Bruxelles, 30 novembre 2015, p. 8; Résultats de la session du Conseil, 3445^e session du Conseil «Affaires économiques et financières», Bruxelles, 12 février 2016.

Figure 3 – Matrice utilisée pour définir l'ajustement budgétaire annuel en direction de l'OMT dans le cadre du volet préventif du pacte

	Condition	Ajustement budgétaire annuel requis*	
		Dettes inférieures à 60 % et aucun risque pour la viabilité	Dettes supérieures à 60 % ou risque pour la viabilité
Période de conjoncture exceptionnellement défavorable	Croissance réelle < 0 ou écart de production < -4	Aucun ajustement nécessaire	
Période de conjoncture très défavorable	-4 ≤ écart de production < -3	0	0,25
Période de conjoncture défavorable	-3 ≤ écart de production < -1,5	0 si croissance inférieure au potentiel, 0,25 si supérieure au potentiel	0,25 si croissance inférieure au potentiel, 0,5 si supérieure au potentiel
Conjoncture normale	-1,5 ≤ écart de production < 1,5	0,5	> 0,5
Période de conjoncture favorable	Écart de production ≥ 1,5 %	> 0,5 si croissance inférieure au potentiel. ≥ 0,75 si croissance supérieure au potentiel.	≥ 0,75 si croissance inférieure au potentiel. ≥ 1 si croissance supérieure au potentiel.

* Tous les chiffres sont exprimés en points de pourcentage du PIB.

Source: COM(2015) 12 final, annexe 2.

26. Lorsque le taux de croissance est négatif et l'écart de production est inférieur à -4 %, la matrice indique «Aucun ajustement nécessaire» et non pas «Ajustement nul». Cela pourrait donner à penser que les différents termes ont été utilisés pour permettre une baisse du solde structurel en période de forte récession, même si la Commission a déclaré au cours de l'audit que, dans les deux cas, l'ajustement requis serait nul¹⁹. L'existence de plusieurs catégories distinctes pour qualifier une conjoncture «défavorable» trahit le fait que la

¹⁹ Indépendamment des règles et de leur interprétation, il est très difficile d'empêcher une détérioration du solde structurel en période de récession. Par exemple, au cours de la récession relativement modérée de 2000, les soldes structurels des pays de la zone euro ont diminué en moyenne de 1,2 pp du PIB entre 2000 et 2002. Pendant la grande récession, les soldes structurels ont baissé de 2,5 pp du PIB entre 2007 et 2010 (sur la base de données provenant du FMI, Perspectives de l'économie mondiale, octobre 2017).

matrice a été instaurée en période de profonde récession, ce qui peut aussi avoir influé sur les valeurs de ses paramètres.

27. La Commission établit une distinction subtile et peu cohérente en ce qui concerne les ajustements requis entre les États membres dont le taux d'endettement est élevé (c'est-à-dire supérieur au plafond de 60 %) et les autres. L'ajustement requis pour les premiers est supérieur d'un quart de point de pourcentage en période de conjoncture défavorable et favorable, mais il reste étrangement identique en présence d'une conjoncture normale, la Commission se contentant d'indiquer que l'ajustement requis doit être supérieur à 0,5 % du PIB. Le vade-mecum de 2016 précise que l'expression «supérieur à 0,5 % du PIB» signifie communément que l'ajustement doit atteindre au moins 0,6 % du PIB²⁰. Si un ajustement correspondant à 0,6 % du PIB a bien été requis en présence d'une conjoncture normale, il n'existe aucun élément attestant qu'un ajustement supérieur ait jamais été recommandé dans les mêmes circonstances pour les États membres les plus lourdement endettés.

28. La matrice établit une distinction selon que la croissance est supérieure ou inférieure à la croissance potentielle. Néanmoins, la distinction est faite de manière incohérente, puisque les ajustements requis sont supérieurs d'un quart de point de pourcentage en période de conjoncture défavorable ou favorable si la croissance est supérieure à son niveau potentiel, tandis qu'en présence d'une conjoncture normale, aucun ajustement supplémentaire n'est prévu pour les pays faiblement endettés, et la valeur de cet ajustement n'est pas précisée pour les pays lourdement endettés. Alors qu'il devrait être plus facile de mettre en œuvre des réformes lorsque la croissance est forte, c'est-à-dire supérieure à la moyenne ou au taux de croissance potentielle, la Commission a fait valoir qu'elle avait examiné la faisabilité d'ajustements plus importants, et notamment leur viabilité politique (voir également ***point 50***).

29. Avant d'établir sa matrice, la Commission n'a pas analysé la manière dont les paramètres arrêtés, combinés à l'«écart important» défini dans le règlement, pourraient

²⁰ *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact 2016*, paragraphe 5, encadré 1.6, p. 38.

garantir que les États membres atteignent leur OMT dans un délai raisonnable. La matrice ne repose pas sur une simulation qui aurait permis de déterminer si, sur la base d'hypothèses macroéconomiques plausibles, ses valeurs entraîneraient une amélioration moyenne du solde structurel de 0,5 pp du PIB dans un délai raisonnable. L'analyse effectuée portait uniquement sur la répartition des écarts de production et ne s'intéressait pas aux implications pour la réalisation de l'OMT.

30. Le comité budgétaire européen a pointé du doigt le fait que l'absence de restrictions concernant l'écart cumulé dans le règlement incitait les États membres à s'écarter systématiquement de l'ajustement requis en direction de l'OMT, et que certains pourraient avoir prévu d'exploiter les marges autorisées²¹.

31. En mai 2017, la Commission a encore assoupli le cadre en introduisant une «marge» ou un «pouvoir» d'appréciation²². Elle a annoncé avoir l'intention de faire usage de cette marge d'appréciation lorsque les effets d'un ajustement budgétaire de grande ampleur sur la croissance et l'emploi seront particulièrement importants²³.

32. En mai 2017, dans sa proposition de recommandations par pays relative à l'Italie, la Commission a indiqué que l'ajustement requis devait être «d'au moins 0,6 % du PIB», avant d'ajouter: «Comme le rappelle la communication de la Commission qui accompagne les présentes recommandations par pays, l'évaluation du projet de plan budgétaire 2018 et, par la suite, celle des résultats budgétaires obtenus pour ce même exercice devront dûment tenir compte de l'objectif consistant à parvenir à une orientation budgétaire qui contribue à la fois à renforcer la reprise en cours et à garantir la viabilité des finances publiques

²¹ Voir le rapport annuel 2017 du comité budgétaire européen, p. 55.

²² COM(2017) 500 final intitulé «Semestre européen 2017: recommandations par pays».

²³ Dans son rapport annuel 2017, le comité budgétaire européen a déclaré à cet égard que s'il est souhaitable de faire preuve de flexibilité, le nombre croissant de dispositions allant dans ce sens dans le pacte de stabilité et de croissance donne un sentiment d'opacité et l'impression qu'elles sont déterminées parfois de manière ad hoc, notamment en réponse à des considérations politiques.

italiennes. *Dans ce contexte, la Commission a l'intention d'utiliser la marge d'appréciation applicable compte tenu de la situation conjoncturelle de l'Italie.»*²⁴

33. Ce faisant, la Commission a annoncé en amont qu'un écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement fixée dans les RPP pourrait ne pas déclencher une évaluation de non-conformité. Cela a eu pour effet de réduire la pertinence et la crédibilité de l'exigence fixée.

34. Plus tard dans l'année, la Commission a détaillé cette nouvelle flexibilité et a indiqué qu'elle pouvait exercer un certain pouvoir d'appréciation lors de l'évaluation de la conformité avec le PSC²⁵. C'est pourquoi, même si un État membre s'écartait sensiblement de la trajectoire d'ajustement requise, la Commission pourrait finalement aboutir «à la conclusion selon laquelle la procédure pour écart important ne se justifie pas». Dans ce contexte, la Commission se réfère à l'article 6, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil, en faisant valoir que, même si l'appréciation globale est liée à des critères quantitatifs précis, elle n'y est pas limitée, ce qui permet à la Commission de prendre d'autres éléments en considération.

35. D'autres explications concernant le recours à des assouplissements supplémentaires figurent dans le rapport d'évaluation globale des projets de plans budgétaires 2018 établi par la Commission. L'assouplissement est justifié au motif d'une reprise encore fragile ou susceptible d'être compromise par un resserrement budgétaire trop poussé. La Commission indique que les États membres qui affichent un ratio dette/PIB supérieur à 60 % doivent garantir la mise en œuvre effective d'un «ajustement budgétaire raisonnable» qui pourrait, selon elle, être équivalent à au moins la moitié de l'objectif fixé par la matrice. Ce même document précise que cet ajustement raisonnable constitue le critère essentiel pour éviter la PDE fondée sur la dette.

²⁴ COM(2017) 511 final.

²⁵ COM(2017) 800 final intitulé «Projets de plans budgétaires 2018: évaluation globale».

36. Il est intéressant de noter que le dernier assouplissement des exigences a été introduit à un moment où l'économie de l'UE et de la zone euro connaissait une période de croissance continue depuis quatre ans, affichant des taux de croissance supérieurs à ceux de la production potentielle. Dans un cas, la Commission a justifié une réduction de l'ajustement requis par le fait qu'elle jugeait la reprise encore trop fragile, sans tenir compte du fait que, selon les estimations, la croissance pour les quatre dernières années (2015-2018), faible en apparence, dépassait de 1 pp le taux de croissance potentielle.

La flexibilité dont fait preuve la Commission, sur laquelle elle est parvenue, par la suite, à un accord avec les États membres, entraîne des retards importants dans la réalisation des OMT et donne lieu à une augmentation des dépenses non pertinentes

37. En 2015, la Commission a préconisé de limiter la clause des réformes structurelles à 0,5 % du PIB et de ne pas fixer de plafond pour la clause d'investissement²⁶. Le Conseil Ecofin²⁷ a ensuite, avec l'accord de la Commission, fixé une limite cumulative à 0,75 % du PIB pour les tolérances combinées appliquées aux réformes structurelles et aux investissements jusqu'à ce que l'État membre ait atteint son OMT. Aucun plafond n'a été imposé pour la clause relative à la réforme des retraites (qui est, quoi qu'il en soit, limitée aux coûts réels). La clause relative aux circonstances inhabituelles n'est pas non plus visée par des restrictions de cette nature.

38. La clause d'investissement ne peut être utilisée au cours d'un exercice qu'à condition que la croissance du PIB soit négative ou que l'écart de production négatif soit supérieur à 1,5 % du PIB. Aucune restriction de cette nature ne s'applique aux clauses des réformes

²⁶ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement intitulée «Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance», COM(2015) 12 final, Strasbourg, 13 janvier 2015.

²⁷ Position arrêtée d'un commun accord sur la flexibilité dans le pacte de stabilité et de croissance, Conseil Ecofin de l'UE, 14345/15, Bruxelles, 30 novembre 2015, p. 8.

structurelles (y compris la clause relative à la réforme des retraites). La clause relative aux circonstances inhabituelles n'est pas non plus visée par ce type de restriction.

39. La tolérance applicable aux investissements et aux réformes structurelles ne peut être octroyée que si le solde structurel de l'État membre concerné n'est pas éloigné de l'OMT de plus de 1,5 pp du PIB. Cette restriction ne s'applique pas à la clause relative à la réforme des retraites. Elle ne s'applique pas non plus à la clause relative aux circonstances inhabituelles.

40. Le **tableau 1** donne une vue d'ensemble de toutes les clauses de flexibilité activées de 2013 à 2017.

Tableau 1 – Liste des clauses de flexibilité activées de 2013 à 2017 (tolérance accordée exprimée en pourcentage du PIB)

État membre	Écart total autorisé de 2013 à 2017	2013		2014		2015		2016				2017							
		Retraites	Investissement	Retraites	Investissement	Retraites	Réfugiés	Réformes structurelles	Retraites	Investissement	Réfugiés	Sécurité	Réformes structurelles	Retraites	Investissement	Réfugiés	Sécurité	Tremblement de terre	
LV	1,20	0,50				0,30			0,30				0,10						
IT	1,20						0,03	0,50		0,21	0,06	0,06					0,16		0,18
BG	0,70		0,60		0,10														
FI	0,67						0,05				0,17		0,50		0,10	-0,15			
SK	0,40				0,40														
AT	0,39						0,09				0,25	0,04							0,01
HU	0,22						0,04					0,04							0,14
BE	0,17						0,03				0,08	0,05							0,01
LT	0,10								0,10				0,4*						
SL	0,08										0,07						0,01		

Source: Commission européenne, 2013-2017.

■ Accordé a posteriori
■ Accordé
■ Doit être accordé a posteriori (prévisions du printemps 2018)

* 0,40 accordés intégralement à condition de respecter la valeur minimale de référence. Cela signifie que l'écart autorisé pour la Lituanie s'élevait à 0,1 en 2017.

Source: Commission européenne.

Application de la clause d'investissement

41. En janvier 2015, la Commission²⁸ a considéré que la tolérance applicable en vertu de la clause d'investissement pouvait être accordée lorsque les États membres ont l'intention d'engager des fonds publics dans des programmes éligibles de l'UE de nature à générer de la

²⁸ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement intitulée «Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance», COM(2015) 12 final, Strasbourg, 13 janvier 2015.

croissance²⁹. Les dépenses nominales sont alors calculées en pourcentage du PIB et l'ajustement requis est réduit d'autant. Cet aménagement est possible à condition que la valeur en euros des dépenses consacrées à la formation brute de capital fixe de l'année correspondante ne diminue pas. Ce principe a par la suite été confirmé par le Conseil Ecofin dans sa «Position arrêtée d'un commun accord sur la flexibilité dans le pacte de stabilité et de croissance»³⁰.

42. Telle qu'elle est conçue actuellement, la clause d'investissement ne pose ni comme condition ni comme objectif explicite l'augmentation du volume des investissements exprimé en pourcentage du PIB. Dans le cas de l'Italie, la Commission a indiqué qu'en dépit de la tolérance accordée en échange d'investissements, les dépenses budgétaires consacrées par le pays à la formation brute de capital fixe resteraient en réalité globalement stables par rapport au PIB³¹.

43. Étant donné que les dépenses liées à la clause d'investissement approuvée se traduiront par une baisse du solde structurel au cours de l'année pour laquelle cette tolérance a été accordée, elles se répercuteront également sur la trajectoire des soldes structurels pour les années suivantes et, toutes choses étant égales par ailleurs, le temps nécessaire pour converger vers l'OMT sera nécessairement plus long. Par conséquent, la tolérance accordée une année au titre de la clause d'investissement entraînera une augmentation globale des dépenses autorisées au cours des années suivantes, indépendamment du niveau des dépenses d'investissement consenties durant ces années. Aucune condition ne stipule que la hausse des dépenses d'investissement doit être maintenue les années suivantes. Ce

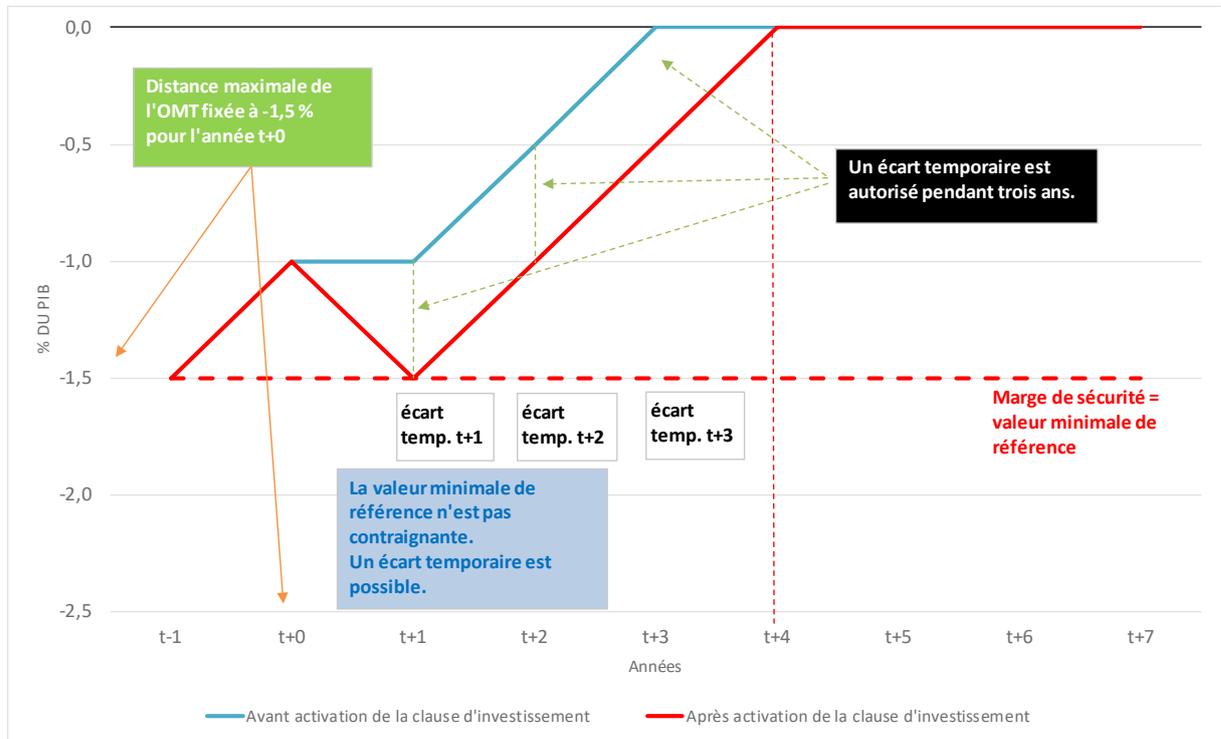
²⁹ La Commission fait parfois référence à la tolérance relative aux investissements comme à une sous-catégorie de la clause des réformes.

³⁰ ECOFIN 888, UEM 422, 14 345/15.

³¹ Évaluation du programme de stabilité de l'Italie pour 2016 (mai 2016): «[...] la formation brute de capital fixe publique devrait, selon les prévisions de la Commission, encore augmenter en termes nominaux en 2016 et 2017 (de 0,9 % et 0,6 %, respectivement). En conséquence, l'investissement public devrait rester globalement stable en pourcentage du PIB (autour de 2,3 %).».

phénomène se retrouve également dans la description que fait la Commission des effets de la clause d'investissement³² (voir **figure 4**).

Figure 4 – Simulation de la clause d'investissement par la Commission



Source: Vade-mecum de 2017 de la Commission sur le PSC, annexe 14, simulation 2, p. 176.

44. Afin d'éviter d'allonger le temps nécessaire à la convergence, la Commission devrait augmenter, durant les années qui suivent, l'ajustement découlant de la matrice en lui ajoutant l'intégralité, ou une partie déterminée au prorata, de la tolérance approuvée au titre des investissements (et il en irait de même pour les tolérances accordées au titre de la clause des réformes structurelles et de celle relative aux circonstances inhabituelles – voir plus loin). Pourtant, la Commission n'adopte pas cette approche. Elle a expliqué lors de l'audit que des ajustements qui viendraient s'ajouter à la matrice créeraient une succession de coups de frein et d'accélération et seraient susceptibles de conduire à d'importants

³² Vade-mecum de 2017, annexe 14, simulation 2, p. 176.

ajustements qui pourraient être perçus comme des sanctions ou dissuader les États membres de mettre en œuvre des réformes structurelles.

45. Dans sa description des effets de la clause d'investissement³³, la Commission montre que le temps nécessaire à la convergence s'allongera, mais affirme que les effets des tolérances accordées auront été éliminés dans la dernière année de la période couverte par le programme. Son calcul repose sur une hypothèse qui prévoit un ajustement moyen de 0,5 pp du PIB par an et une distance initiale de l'État membre par rapport à l'OMT de 1,5 % du PIB. Sans la tolérance au titre de la clause d'investissement, l'OMT serait atteint en trois ans à ce rythme. Avec une tolérance au titre de la clause d'investissement fixée à 0,5 % du PIB, une année supplémentaire serait nécessaire. En s'appuyant sur cette base, la Commission fait valoir que, même sans mesures compensatoires au cours des années suivantes, les effets des clauses seront éliminés avant la fin de la période couverte par le programme (voir **figure 4**).

46. Cependant, en réalité, l'ajustement moyen de 0,5 % n'est pas atteint, notamment en raison de la marge correspondant à l'écart important. Le temps nécessaire à la convergence sera donc considérablement allongé et il le sera d'autant plus si les effets des autres tolérances (réformes et circonstances inhabituelles) sont pris en considération. Dans le cas d'un pays, les tolérances accordées, pour tous les autres motifs que les retraites, ont atteint, en cumulé, 1,2 % du PIB au cours de la période 2015-2017 (voir **tableau 1**).

47. La tolérance accordée au titre de la clause d'investissement se traduit par une augmentation globale des dépenses au cours des années suivantes, quel que soit le niveau des dépenses d'investissement. La hausse totale des dépenses actuelles est donc susceptible de dépasser plusieurs fois la tolérance approuvée au titre de la clause d'investissement avant que l'OMT soit finalement atteint³⁴.

³³ Voir les différentes simulations des clauses figurant dans le vade-mecum de 2017 de la Commission sur le PSC, annexe 14.

³⁴ Voir le vade-mecum de 2017 de la Commission sur le PSC, annexe 14, simulation 2, p. 176.

Application de la clause des réformes structurelles

48. À l'instar de la clause d'investissement, la tolérance accordée au titre de la clause des réformes structurelles se traduit par une augmentation des dépenses autorisées non seulement durant l'année pour laquelle elle est approuvée, mais également au cours des années suivantes (par rapport à la trajectoire d'origine), et, partant, allonge le temps nécessaire à la convergence vers l'OMT.

49. La Commission a décidé que la tolérance au titre des réformes structurelles ne doit pas nécessairement correspondre aux coûts budgétaires réels générés par la mise en œuvre de la réforme³⁵. Le règlement stipule en revanche expressément qu'une analyse coûts/bénéfices est nécessaire pour que des réformes puissent donner lieu à une tolérance³⁶. En ce qui concerne les grandes réformes des systèmes de retraite, il indique clairement que la tolérance doit être limitée aux coûts réels.

50. En revanche, la Commission exerce son pouvoir d'appréciation lorsqu'elle fixe le niveau de la tolérance (dans les limites approuvées par le Conseil Ecofin) tant que la réforme est censée avoir un impact à long terme sur la croissance et, par conséquent, entraîner des effets budgétaires positifs, et ce en dépit du fait que ceux-ci sont beaucoup plus difficiles à mesurer que les coûts budgétaires réels de la réforme. De cette manière, la «tolérance

³⁵ La Commission explique que l'une des raisons pour lesquelles ce n'est pas faisable est la difficulté présumée à mesurer les coûts directs. Elle fait également valoir qu'il peut y avoir, outre les coûts budgétaires directs, d'autres coûts liés à la mise en place d'une telle réforme, par exemple des coûts économiques et politiques.

³⁶ L'article 3, paragraphe 2, point c), du règlement (CE) n° 1466/97, dispose que les programmes de stabilité ou de convergence doivent comporter une analyse coûts/bénéfices des réformes structurelles majeures qui entraînent des effets budgétaires positifs directs à long terme, y compris un renforcement de la croissance potentielle durable.

standard» pour les réformes est donc davantage un outil visant à encourager les réformes qu'un instrument destiné à couvrir leurs coûts³⁷.

51. Pourtant, la Commission dispose de bien d'autres instruments politiques de nature à encourager la mise en œuvre de réformes structurelles, y compris ses ressources budgétaires.

52. La Commission appliquera la clause lors de l'évaluation ex post si les réformes prévues ont été intégralement mises en œuvre³⁸. Lorsque l'activation d'une clause est accordée en amont, la RPP dispose que, si la réforme prévue est intégralement mise en œuvre, l'évaluation ex post de la conformité déduit la tolérance prévue par la clause de l'exigence budgétaire³⁹. Dans le cas de l'Italie, au printemps 2017, la Commission a validé l'écart, mais n'a pas déterminé, avec toute la transparence requise, si toutes les réformes présentées dans le programme national de réforme de 2015 de l'Italie pour lesquelles celle-ci avait sollicité une flexibilité avaient été intégralement mises en œuvre. Dans son rapport par pays de 2017, la Commission précise que certaines réformes n'ont pas été mises en œuvre (par exemple le projet de loi de 2015 sur le droit de la concurrence n'a pas été adopté).

53. Nous avons constaté que des informations et une évaluation suffisantes (a priori et a posteriori) de la part de la Commission faisaient défaut en ce qui concerne les coûts budgétaires directs et les avantages à long terme qui sous-tendent certaines clauses. Par exemple, l'Italie a eu le droit d'activer deux clauses de réformes structurelles pour une

³⁷ La Commission a expliqué que compte tenu des difficultés avérées que pose la quantification précise de l'impact de réformes structurelles, la décision politique a été prise de suivre une approche plus générique, qui présente l'avantage d'être plus efficiente, transposable et rapide à mettre en œuvre. Cette approche consiste à accorder une tolérance standard en réponse à une réforme ou à un train de réformes dont l'ampleur a été jugée (après évaluation ou vérification) suffisamment importante. Le principal critère qui guide l'évaluation, par la Commission, de la demande d'activation de la clause des réformes structurelles est donc la capacité du train de réformes à accroître la viabilité.

³⁸ Position arrêtée d'un commun accord sur la flexibilité dans le pacte de stabilité et de croissance, Conseil Ecofin de l'UE, 14 345/15, Bruxelles, 30 novembre 2015, section 3.1., p. 6.

³⁹ Position arrêtée d'un commun accord sur la flexibilité dans le pacte de stabilité et de croissance, section 3.3., point iv).

tolérance totale de 0,5 % du PIB en 2016. Cependant, cet écart ne correspondait pas à des coûts budgétaires vérifiables, directs et indirects, découlant des réformes et estimés par l'Italie. En 2016, l'écart correspondait au double des coûts et aucun coût n'était prévu pendant la période d'ajustement (2017-2019).

54. Nous avons également constaté que la Commission avait sous-estimé l'impact économique des clauses. Des exemples de simulations effectuées à l'aide du modèle QUEST⁴⁰ existent, mais, dans certains cas, la Commission aurait dû demander des analyses plus approfondies et une justification plus étoffée aux États membres lorsque ceux-ci n'avaient pas fourni des informations suffisantes. Dans le cas des 0,4 % du PIB obtenus par l'Italie au titre de la clause des réformes structurelles, les autorités nationales ont produit une estimation des effets positifs à long terme des réformes sur le PIB et l'ont transmise à la Commission. Au printemps 2015, celle-ci a jugé «plausibles» les effets positifs sur le PIB prévus par les autorités. Nous n'avons toutefois pas obtenu d'éléments probants suffisants pour corroborer les contrôles de la Commission. Par la suite, cette dernière a produit ses propres estimations de l'impact des réformes en décembre 2015, qu'elle a corrigées en avril 2016, en partie en raison de l'horizon lointain des projections et des incertitudes entourant certaines hypothèses. Aucune estimation n'a été faite au moment de l'évaluation ex post de la clause (au printemps 2017). Ces estimations sont, au mieux, indicatives, et globalement incertaines, ce qui les disqualifie en tant que critère d'évaluation ex post de l'éligibilité des clauses. En ce qui concerne la clause d'investissement accordée à l'Italie (0,25 % du PIB), l'impact sur le PIB n'a pas été estimé.

Application de la clause relative aux circonstances inhabituelles

55. Une certaine flexibilité est accordée en cas d'écarts dus à des circonstances inhabituelles, comme un afflux de réfugiés, des catastrophes naturelles ou des menaces

⁴⁰ Modèle macroéconomique mondial utilisé par la direction générale des affaires économiques et financières (DG ECFIN) pour ses activités d'analyse et de recherche dans le domaine des politiques macroéconomiques.

pesant sur la sécurité⁴¹. La Commission doit apprécier si ces événements justifient ou non cette flexibilité. Les clauses couvrant ces situations ne sont pas plafonnées.

56. Comme pour la clause d'investissement et la clause des réformes structurelles, la Commission n'augmente pas l'ajustement requis au cours des années suivant l'activation de la clause et ne compense donc pas l'augmentation des dépenses due à la circonstance inhabituelle. Le délai nécessaire pour atteindre l'OMT est dès lors prolongé.

57. Lors de l'évaluation des dépenses autorisées dans le cadre des clauses, nous avons constaté que certaines dépenses préventives avaient été autorisées a priori (par exemple des mesures préventives touchant des bâtiments publics en Italie en 2017), ce qui contrevient au principe énoncé dans le vade-mecum et exigeant que les dépenses soient directement liées à l'événement⁴². Dans ses réponses, la Commission a fait valoir que si ces dépenses n'étaient pas effectuées, elles seraient exclues a posteriori. Nous estimons que, dans ce cas particulier, elles auraient dû être considérées comme inéligibles, puisqu'elles n'étaient pas directement liées à l'événement en question.

Sélection des indicateurs les plus favorables parmi plusieurs ensembles de données

58. L'utilisation des données les plus favorables parmi plusieurs ensembles de données pour la prise de décision à différents points de la procédure, au lieu de recourir aux données les plus récentes, et donc les plus fiables, a pour effet d'assouplir encore le cadre. Dans ce contexte, on entend par «les plus favorables» les indicateurs qui exigent l'ajustement le plus faible. Les ensembles de données les plus favorables sont retenus lors du calcul de la distance qui sépare le solde structurel de l'OMT et lorsque l'ajustement requis est fixé, puis gelé.

59. La Commission mesure la distance qui sépare l'État de son OMT pour une année donnée en comparant l'OMT avec le solde structurel de l'année précédente. Pour ce faire, elle utilise

⁴¹ Article 5, paragraphe 1, treizième alinéa, et article 9, paragraphe 1, treizième alinéa, du règlement (CE) n° 1466/97.

⁴² Vade-mecum de 2017 de la Commission sur le PSC, quatrième paragraphe, p. 46.

les données les plus favorables parmi plusieurs ensembles de données au lieu d'effectuer la comparaison avec le solde structurel de l'année en question. Avec cette approche, dans le cas des États membres ayant atteint leur OMT mais dont le solde structurel se détériore, un retard d'un an peut se produire lors de l'évaluation d'un État membre.

La révision des ajustements n'est possible qu'à la baisse

60. Une fois fixés au printemps de l'année précédente, les ajustements requis sont gelés, c'est-à-dire qu'ils ne sont jamais revus à la hausse, même lorsque des révisions des données témoignent d'une amélioration des conditions économiques. Par exemple, lors de l'évaluation des PPB en novembre 2017, la Commission aurait pu tenir compte de l'amélioration des perspectives macroéconomiques. En revanche, les ajustements requis sont revus à la baisse si la situation économique se dégrade au point d'atteindre une conjoncture très défavorable.

61. En outre, lors des évaluations effectuées aux printemps 2014, 2015 et 2016, la Commission a sélectionné les indicateurs les plus favorables parmi plusieurs ensembles de données qui n'étaient pas comparables, puisqu'ils reposaient sur deux versions différentes du système européen de comptes économiques intégrés, à savoir le SEC 95 et le SEC 2010. Durant cette phase de transition, le panachage de ces ensembles de données peut avoir débouché sur des positions différentes de celles qui auraient résulté de l'utilisation d'indicateurs fondés sur une norme commune.

L'effet cumulatif des clauses et la marge d'écart important empêchant d'atteindre l'OMT dans un délai raisonnable

62. Lorsque la valeur référence de 0,5 pp du PIB a été fixée pour la convergence annuelle, le solde structurel moyen des États membres déficitaires s'élevait à 2,9 % du PIB⁴³, et leur OMT moyen était établi à -0,5 % du PIB. En conséquence, l'OMT devait être atteint en cinq ans environ en supposant que les conditions macroéconomiques restent moyennes au cours de cette période. Ce laps de temps correspond approximativement au délai nécessaire à la

⁴³ Prévisions économiques du printemps 2006, Commission européenne, tableau 2.9, p. 43.

convergence pour les États membres sortant d'une PDE, à supposer que le solde nominal et le solde structurel coïncident à ce moment-là (voir **encadré 1**).

Encadré 1 – Quel est le délai raisonnable pour atteindre l'OMT dans le cadre du volet préventif?

Le règlement relatif au volet préventif ne donne pas d'indication claire concernant le délai de réalisation de l'OMT, même s'il mentionne une trajectoire d'ajustement suffisante «pour réaliser l'objectif budgétaire à moyen terme *sur l'ensemble du cycle*» (article 5, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1466/97).

Ce même article dispose, dans le cadre de l'exposé des modalités d'application de la clause des réformes structurelles, «que la position budgétaire [est] censée redevenir conforme à l'objectif budgétaire à moyen terme *au cours de la période couverte par le programme*».

La Commission s'est exprimée en des termes bien plus précis au sujet des conditions applicables à la clause d'investissement dans sa communication de 2015 sur la flexibilité: «[...] l'OMT doit être atteint *durant la période de quatre ans couverte par [le] programme de stabilité ou de convergence.*»

Les éléments qui suivent donnent à penser que, pour être jugé raisonnable, le délai de réalisation de l'OMT ne doit pas excéder quatre à cinq ans.

- Au moment où le règlement relatif au volet préventif a été adopté et instauré (1997-1999), le déficit structurel moyen des pays de la zone euro était inférieur à 2 % du PIB. Avec une valeur de référence fixée à 0,5 % du PIB pour l'ajustement annuel, le déficit budgétaire structurel aurait été éliminé (en d'autres termes, la position budgétaire aurait été «proche de l'équilibre ou excédentaire») en quatre ans.

- L'objet du volet préventif est de créer l'espace nécessaire pour que les stabilisateurs automatiques puissent fonctionner librement, tout en maintenant le déficit budgétaire nominal sous le plafond des 3 %. Si le délai nécessaire pour atteindre l'OMT est supérieur à quatre ans, la probabilité d'entrer dans une nouvelle période de récession avant d'avoir atteint l'objectif augmente. Par exemple, la zone euro n'a connu que quatre années de croissance supérieure à 1 % entre la récession de 2001-2002 et la crise suivante.

- Le critère de la dette instauré par le PSC prévoit que le ratio dette/PIB doit être réduit, en moyenne sur trois ans, au rythme annuel d'un vingtième de l'écart existant entre le taux d'endettement effectif et la valeur de référence de 60 % du PIB. Pour les pays lourdement endettés, la réalisation de l'OMT

assureraient une telle réduction de la dette. En d'autres termes, une progression rapide en direction de l'OMT sur trois ans est cruciale pour garantir le respect du critère de la dette par les États membres lourdement endettés. En outre, pour les pays sortant d'une PDE, le règlement prévoit une période de transition de trois ans pour se conformer au critère de réduction de la dette d'un vingtième.

63. Toutefois, compte tenu de l'écart important moyen de 0,25 % du PIB toléré sur deux années consécutives, un État membre pourrait doubler le temps nécessaire à la convergence et voir sa situation toujours jugée conforme.

64. Les clauses de flexibilité relatives aux investissements et aux réformes structurelles ont été plafonnées à 0,75 pp du PIB. Avec un effort budgétaire moyen de 0,25 pp par an⁴⁴, le délai nécessaire à la convergence se trouverait allongé de trois années supplémentaires⁴⁵.

65. Les clauses de flexibilité relatives aux circonstances inhabituelles ne sont pas plafonnées. Dans le cas de l'Italie, elles ont représenté 0,5 pp du PIB, ce qui allongera le délai de convergence de deux années supplémentaires, en supposant des conditions identiques à celles exposées plus haut.

66. Enfin, comme l'expérience l'a montré, toute récession entraînerait un retour en arrière. Compte tenu de la longueur du délai autorisé par le cadre réglementaire pour atteindre l'OMT, il est fort probable qu'une récession survienne pendant ce laps de temps. La récession relativement modérée de 2000-2002 (avec des taux de croissance moyens dans la zone euro restés positifs) a par exemple entraîné une baisse du solde structurel de la zone euro d'environ 1,2 % du PIB. Ce type de récession ne ferait qu'accroître encore le temps nécessaire pour atteindre l'OMT. L'allongement de ce délai peut être tel que plusieurs récessions pourraient survenir.

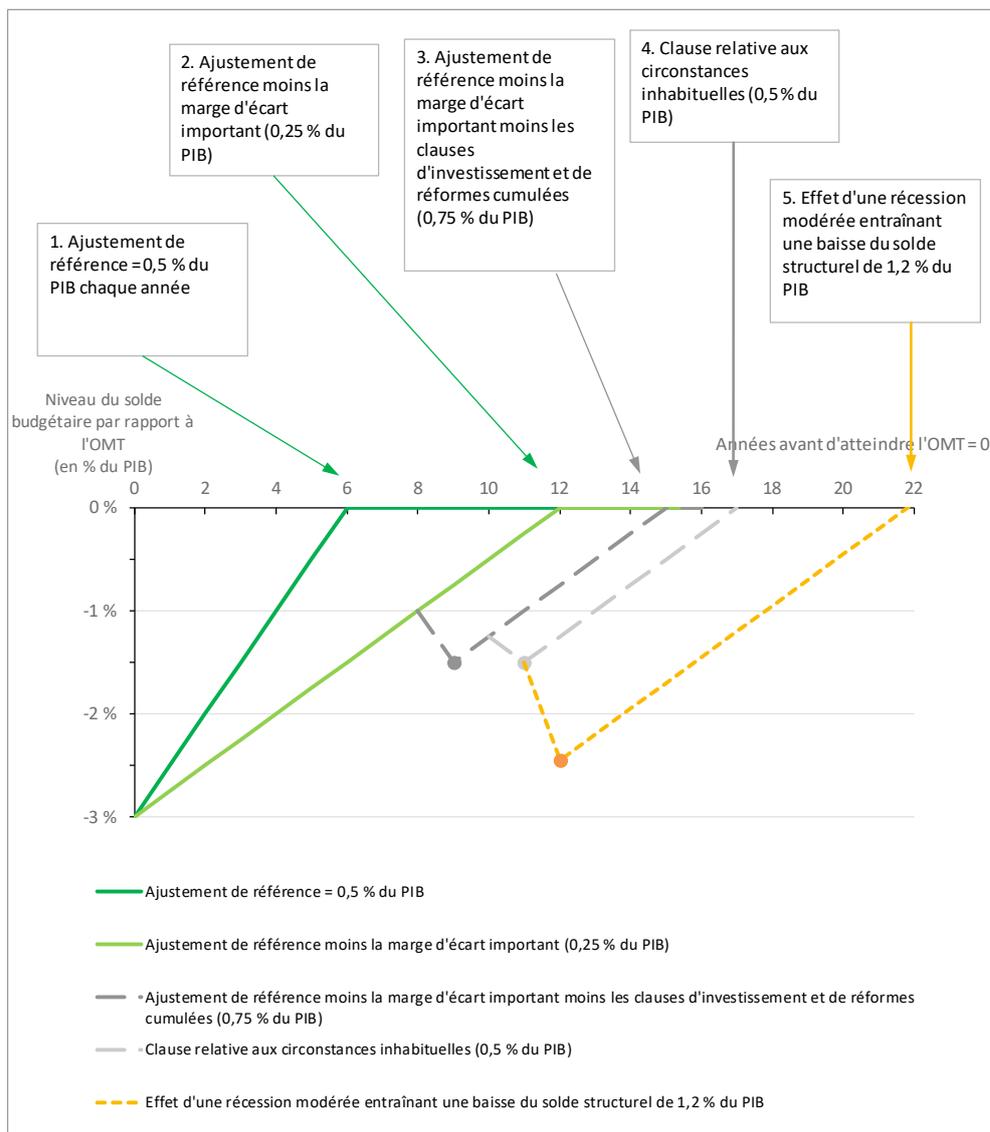
67. Le **graphique 1** illustre l'effet cumulatif de la matrice, la marge d'écart important, toutes les clauses (à l'exception de la clause relative à la réforme des retraites) et une éventuelle récession sur le temps nécessaire pour atteindre l'OMT. Hormis ceux d'une récession, les

⁴⁴ Valeur de référence de 0,5 pp du PIB moins la marge d'écart important de 0,25 pp du PIB.

⁴⁵ L'Italie a bénéficié d'une tolérance au titre des clauses d'investissement et des réformes structurelles proche de cette limite.

effets figurant dans le **graphique 1** correspondent dans les grandes lignes à ceux déjà observés dans la pratique.

Graphique 1 – Impact cumulatif de la marge d'écart important, des clauses relatives à l'investissement, aux réformes structurelles et aux circonstances inhabituelles (portées au maximum), ainsi que d'une récession modérée sur le temps nécessaire pour atteindre l'OMT



Remarques: 1) Nous partons de l'hypothèse que toutes les clauses sont accordées avant la période de récession et en présence d'un solde structurel supérieur à -1,5 %. Cela n'influe toutefois pas sur le résultat. 2) L'OMT actuel des États membres est en moyenne de -0,5 pp du PIB. 3) Les clauses d'investissement et des réformes structurelles cumulées sont fixées au maximum légal. La valeur maximale approuvée jusqu'ici est 0,71 %. À ce jour, les circonstances inhabituelles sont celles qui ont donné lieu à la valeur cumulée la plus élevée à avoir été approuvée.

Source: Cour des comptes européenne.

68. Enfin, la récente introduction du nouveau «pouvoir d'appréciation» nivelle encore les ajustements requis par le bas en réduisant de moitié les valeurs prévues par la matrice. Un État membre présentant un niveau d'endettement supérieur à 60 % du PIB en période normale verrait l'ajustement requis découlant de la matrice ramené de 0,6 % à 0,3 %. En outre, à moins d'avoir fait usage d'une marge d'écart important de plus de 0,25 % du PIB l'année précédente, l'État membre serait en mesure de réduire encore cette exigence de 0,24 % du PIB, ce qui reviendrait pratiquement à se soustraire à tout ajustement alors que la conjoncture est jugée «normale».

69. Lorsqu'elle a défini la matrice, puis introduit et approuvé toutes ces tolérances pour les différents États membres, la Commission n'a pas analysé les effets de ces dernières sur la possibilité pour les États membres d'atteindre leur OMT dans un délai raisonnable (voir **encadré 1**), ce qui est pourtant l'objectif premier du règlement. La Commission a indiqué qu'elle s'était délibérément concentrée sur les variations annuelles du solde structurel en raison des incertitudes qui caractérisent les prévisions des évolutions macroéconomiques. Les simulations fournies par la Commission et annexées au vade-mecum ne sont pas réalistes, puisqu'elles tiennent pour acquise une convergence annuelle selon le taux de référence de 0,5 % alors qu'en réalité, ce taux est modifié par la matrice, puis encore amputé de la marge d'écart autorisée. Cette approche axée sur le court terme empêche d'évaluer correctement les effets des tolérances sur la réalisation de l'objectif premier du règlement.

70. Cumulés, la matrice, la marge d'écart important, les différentes clauses de flexibilité et le nouveau pouvoir d'appréciation ont conduit à affaiblir considérablement le cadre réglementaire. En particulier, pour les États membres qui ont recours à l'ensemble des clauses de flexibilité, la convergence vers l'OMT pourrait s'étendre sur une période extrêmement longue. Cela mettrait les États membres lourdement endettés dans une situation précaire lors de la prochaine récession et repousserait également la réduction de leur dette.

Valeur informative des projections pour les dernières années couvertes par les programmes de stabilité ou de convergence

71. La plupart des États membres relevant du volet préventif indiquent dans leur programme de stabilité ou de convergence qu'ils atteindront l'OMT la quatrième année, ou, à tout le moins, qu'ils auront accompli des progrès significatifs dans sa direction⁴⁶. Cette affirmation est conforme aux attentes exprimées par la Commission dans son document intitulé «Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance»⁴⁷. Toutefois, les projections indiquent que les progrès les plus importants seront réalisés au cours des deux dernières années de la période couverte par le programme (voir **graphique 2**)⁴⁸.

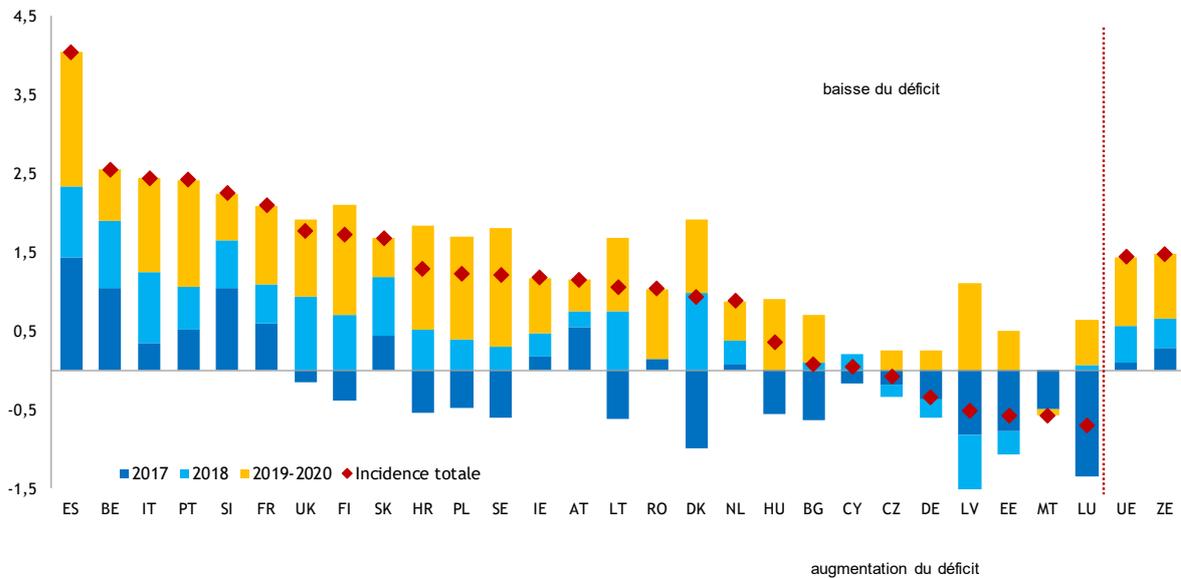
⁴⁶ Voir, par exemple, l'encadré 2.1 du document intitulé *An Overview of the 2017 Stability and Convergence Programmes and an Assessment of the Euro Area Fiscal Stance for 2018*, Institutional paper 059, juillet 2017.

⁴⁷ COM(2015) 12 final, Strasbourg, 13 janvier 2015.

⁴⁸ Graphique 2.1 extrait du document intitulé *An Overview of the 2017 Stability and Convergence Programmes and an Assessment of the Euro Area Fiscal Stance for 2018*, Institutional paper 059, juillet 2017.

Graphique 2 – Répartition des évolutions budgétaires dans le temps pour la période 2017-2020 telles qu'elles sont présentées dans les programmes de stabilité ou de convergence pour 2017

Graphique : Répartition des évolutions budgétaires dans le temps: variation prévue du solde budgétaire nominal (pp du PIB, cumul) dans les États membres de l'UE pour la période 2017-2020, telle qu'elle est présentée dans les programmes de stabilité ou de



Le graphique montre la variation du solde nominal sur la période 2017-2020 selon les programmes de stabilité ou de convergence de 2017. Les pays sont classés selon l'ampleur de la variation cumulée du solde budgétaire nominal sur la période considérée, de la plus grande à la plus petite.

Source: Programmes de stabilité ou de convergence de 2017.

Source: Institutional Paper 059, juillet 2017, Commission européenne, sur la base des programmes de stabilité ou de convergence de 2017, p. 17.

72. Les projections du solde structurel sont révisées chaque année. Par exemple, la plupart des projections précoces concernant les soldes structurels de 2018, réalisées en 2014 et en 2015, sont beaucoup plus optimistes que celles effectuées au cours des années ultérieures, à savoir en 2016 et 2017 (voir **tableau 2**). Ces révisions à la baisse ne sont pas imputables à une détérioration des perspectives macroéconomiques, puisque celles-ci se sont au contraire améliorées.

Tableau 2 – Solde structurel ciblé pour 2018 dans les programmes de stabilité ou de convergence de 2014 à 2017 d'un échantillon d'États membres, exprimé en pourcentage du PIB

	AT	BE	FI	IT	HU	NL	ES	FR	PT
Programme de stabilité ou de convergence 2014	-0,3 %		0,3 %	0,0 %					-0,2 %
Programme de stabilité ou de convergence 2015	-0,5 %	0,0 %	-2,6 %	0,1 %	-1,6 %	-0,5 %	-0,2 %	-0,1 %	-0,4 %
Programme de stabilité ou de convergence 2016	-0,5 %	0,0 %	-1,4 %	-0,8 %	-1,7 %	-0,6 %	-1,9 %	-0,3 %	-0,8 %
Programme de stabilité ou de convergence 2017	-0,8 %	-0,4 %	-1,1 %	-0,7 %	-2,4 %	0,3 %	-2,0 %	-0,5 %	-1,1 %

Source: Programmes de stabilité ou de convergence de 2014 à 2017 de l'Autriche, de la Belgique, de la Finlande, de l'Italie, de la Hongrie, des Pays-Bas, de l'Espagne, de la France et du Portugal.

73. Dans sa communication de 2015 sur la flexibilité, la Commission a établi que «l'État membre doit corriger tout écart temporaire et l'OMT doit être atteint durant la période de quatre ans couverte par son programme de stabilité ou de convergence»⁴⁹. Cette phrase figure dans la section traitant des effets des clauses de flexibilité, mais semble indiquer que tous les États membres sont tenus d'atteindre l'OMT avant la fin de la période couverte par le programme de stabilité ou de convergence.

⁴⁹ COM(2015) 12 final, section 2.2, Strasbourg, 13 janvier 2015. Ce principe a par la suite été approuvé par le Conseil Ecofin dans sa «Position arrêtée d'un commun accord sur la flexibilité dans le pacte de stabilité et de croissance», ECOFIN 14 345/15.

74. Dans le même contexte, une phrase similaire, qui apparaît dans l'article 5, paragraphe 1, du règlement, établit que «la position budgétaire [est] censée redevenir conforme à l'objectif budgétaire à moyen terme au cours de la période couverte par le programme».

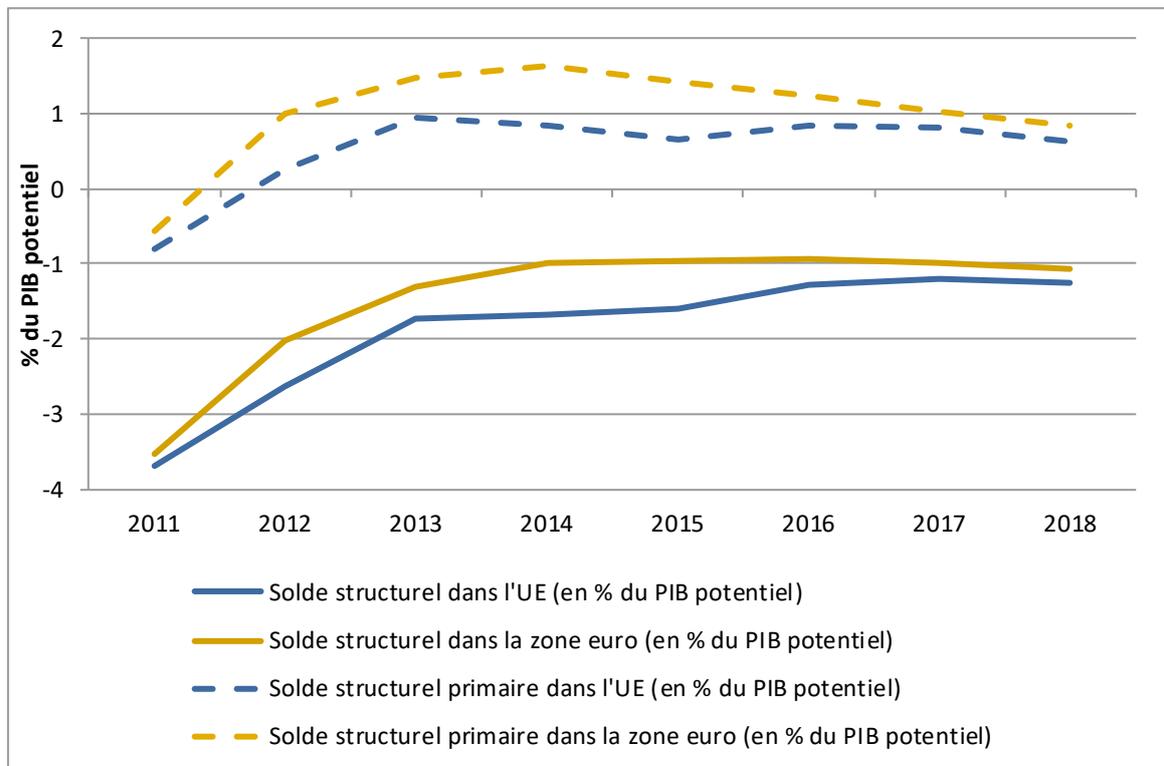
75. Toutefois, la Commission ne contraint pas les États membres à rendre compte de ces révisions, pas plus qu'elle ne tente de faire appliquer l'objectif initial. Elle n'a pas non plus conçu la matrice de manière à ce que tous les États membres, quelle que soit leur situation par rapport à l'OMT, atteignent ce dernier au cours de la quatrième année couverte par le programme. Les surestimations persistantes des soldes structurels à deux ou trois ans montrent que les projections pour les dernières années couvertes par les programmes de stabilité ou de convergence ont une valeur informative limitée (voir **tableau 2**).

Partie III – La progression vers les OMT s'est interrompue dès que la pression du marché s'est relâchée, et plusieurs pays endettés ne sont pas sur une trajectoire leur permettant d'atteindre leur OMT dans un délai raisonnable

En moyenne, aucune progression vers l'OMT ces dernières années

76. De 2011 à 2014, les pressions du marché ont joué un rôle moteur dans l'assainissement budgétaire dans les États membres. Une fois qu'elles se sont relâchées et que la croissance du PIB a repris en 2014, le cadre du pacte de stabilité et de croissance, affaibli par des actes d'exécution, n'était pas à même d'assurer la poursuite de l'amélioration des soldes structurels, particulièrement pour les États membres en situation de précarité budgétaire. Après 2014, le solde structurel dans la zone euro est resté pratiquement inchangé, tandis que le solde structurel primaire s'est détérioré d'environ 1 pp du PIB en moyenne. Les États membres ont utilisé l'intégralité des économies résultant de la baisse des taux d'intérêt (voir **graphique 3**).

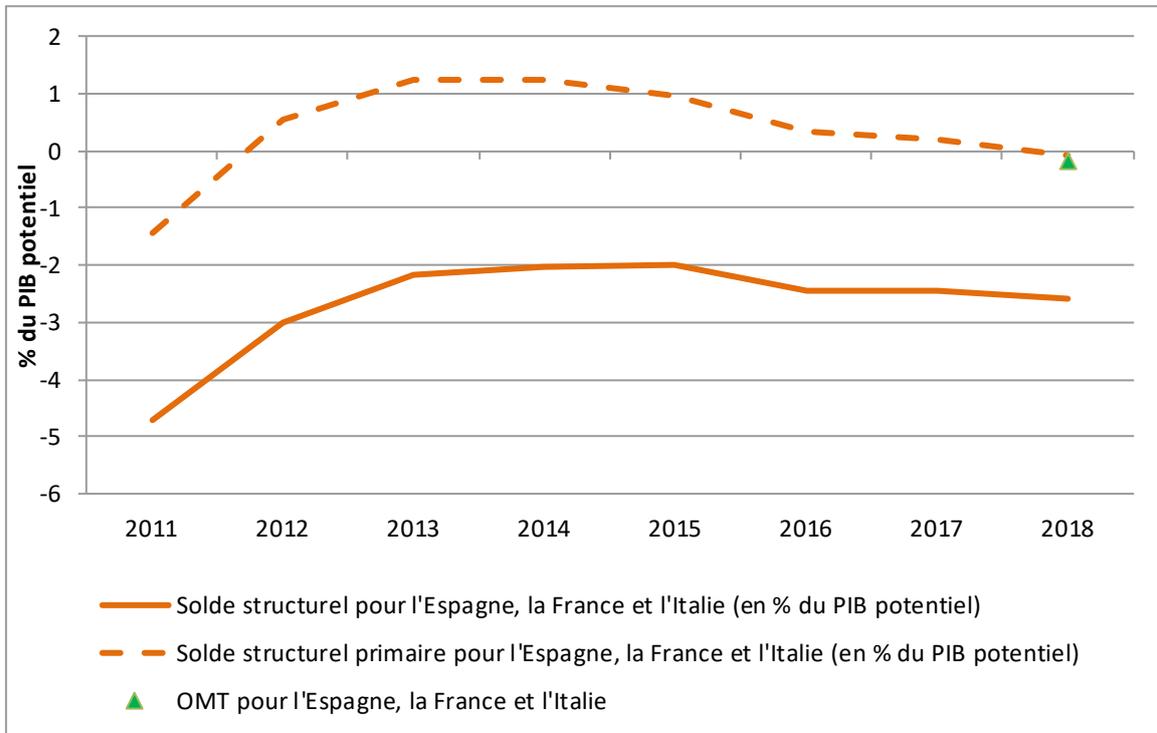
Graphique 3 – Solde structurel et solde structurel primaire dans l'UE et dans la zone euro (en pourcentage du PIB potentiel pour la période 2011-2018)



Source: Base de données macroéconomiques annuelles de la DG ECFIN (AMECO), mars 2018.

77. Dans plusieurs grands pays de la zone euro (l'Espagne, l'Italie et la France), qui sont loin d'atteindre leur OMT, le solde structurel, et plus encore le solde structurel primaire, se sont sensiblement détériorés (voir [graphique 4](#)).

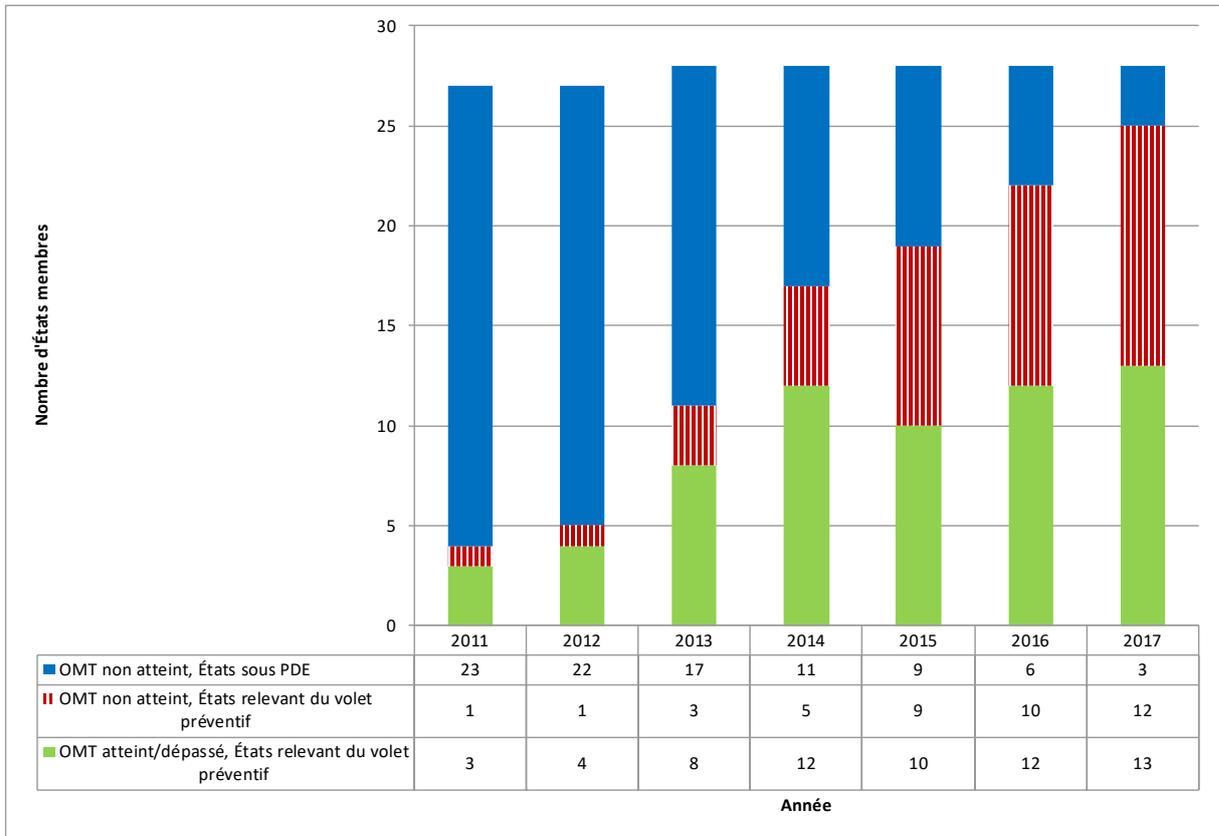
Graphique 4 – Évolutions budgétaires dans certains États membres de l'UE (moyennes exprimées en pourcentage du PIB potentiel pour la période 2011-2018)



Remarques: les soldes structurels de l'Espagne, de l'Italie et de la France reposent sur une moyenne pondérée de leurs PIB nominaux respectifs; les OMT sont tirés des programmes de stabilité pour 2017.

Source: AMECO, mars 2018.

78. Le nombre d'États membres qui ont atteint leur OMT est passé de trois en 2011 à 12 en 2014 sous la pression du marché, malgré les conditions économiques défavorables à cette époque. Par la suite, la progression s'est interrompue malgré la reprise de la croissance (voir [graphique 5](#)). À ce jour, seulement près de la moitié des États membres ont atteint leur OMT.

Graphique 5 – Nombre d'États membres ayant atteint leur OMT (2011-2017)

Source: Prévisions du printemps 2016 de la Commission pour la période 2013-2015, prévisions du printemps 2017 de la Commission pour la période 2016-2017.

79. La **figure 5** présente la progression du solde structurel dans les États membres qui n'ont pas atteint leur OMT sur la base des données tirées des prévisions de l'automne 2017. En moyenne, ces 13 pays n'ont fait aucun progrès sur les quatre dernières années (de 2014 aux dernières prévisions pour 2018). Sept ont même fait état d'une détérioration de leur solde structurel et seuls six États membres ont enregistré une amélioration. La détérioration moyenne était légèrement supérieure à l'amélioration moyenne.

Figure 5 – Convergence ou divergence des États membres vis-à-vis de leur OMT de 2014 à 2018

États membres n'ayant pas atteint l'OMT	OMT	Distance par rapport à l'OMT (Solde structurel 2017 - OMT)	Solde structurel (en % du PIB potentiel)		Δ solde structurel (2018-2014)	Solde structurel en baisse	Solde structurel en hausse
	Programmes de stabilité ou de convergence 2017		2014	2018			
Roumanie	-1,0	-2,3	-0,4	-4,3	-3,9		
Estonie	-0,5	-0,6	0,0	-1,4	-1,4		
Hongrie	-1,5	-1,7	-2,2	-3,6	-1,4		
Italie	0,0	-2,1	-1,0	-2,0	-1,0		
Lettonie	-1,0	-0,8	-1,0	-1,8	-0,8		
Autriche	-0,5	-0,4	-0,8	-1,0	-0,2		
Portugal	0,25	-2,1	-1,7	-1,8	-0,1		
Finlande	-0,5	-0,5	-1,5	-1,4	0,1		
Pologne	-1,0	-1,1	-2,8	-2,3	0,5		
Slovénie	0,25	-1,9	-2,2	-1,6	0,6		
Slovaquie	-0,5	-1,1	-2,2	-1,2	1,0		
Belgique	0,0	-1,5	-2,9	-1,5	1,4		
Irlande	-0,5	-0,8	-4,0	-0,5	3,5		
Nombre d'États membres						7	6
Part des États membres qui n'ont pas atteint leur OMT						54 %	46 %

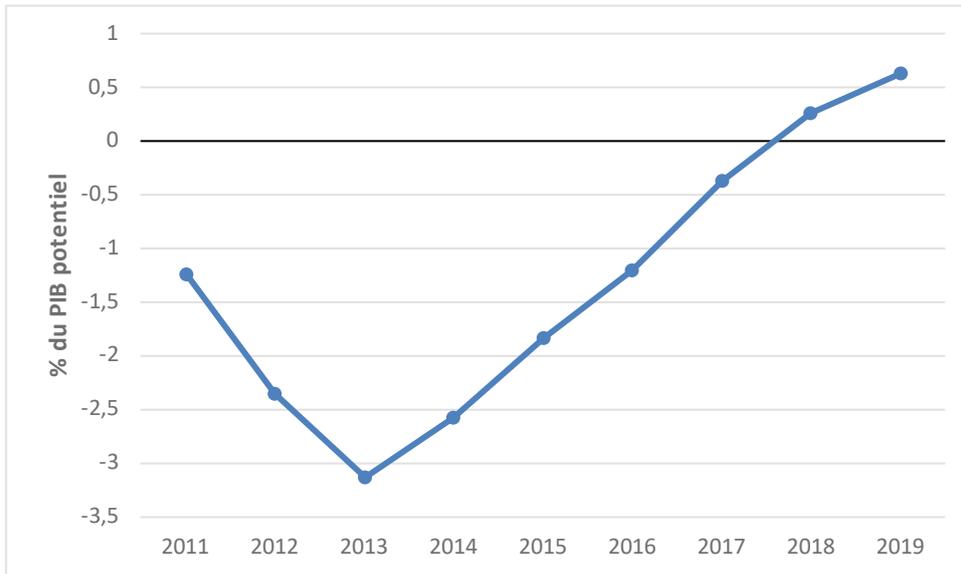
Source: Prévisions de l'automne 2017 de la Commission, programmes de stabilité ou de convergence pour 2017, évaluation des PPB pour 2018.

80. En outre, dans ses documents de synthèse de 2016 sur l'orientation budgétaire de la zone euro, la Commission s'est prononcée en faveur d'une expansion budgétaire⁵⁰. Or l'écart de production avait commencé à se résorber rapidement après 2013 et deviendra même positif en 2018 (voir [graphique 6](#))⁵¹. De telles recommandations auraient pu affaiblir les arguments plaidant en faveur de l'assainissement budgétaire dans les États membres n'ayant pas atteint leur OMT.

⁵⁰ Communication de la Commission intitulée «Pour une orientation positive de la politique budgétaire de la zone euro», COM(2016) 727 final, Bruxelles, 16 novembre 2016, p. 8.

⁵¹ L'une des critiques traditionnellement formulées à l'encontre d'une politique budgétaire discrétionnaire consiste à dire que ses effets sont toujours trop tardifs et agissent alors de manière procyclique.

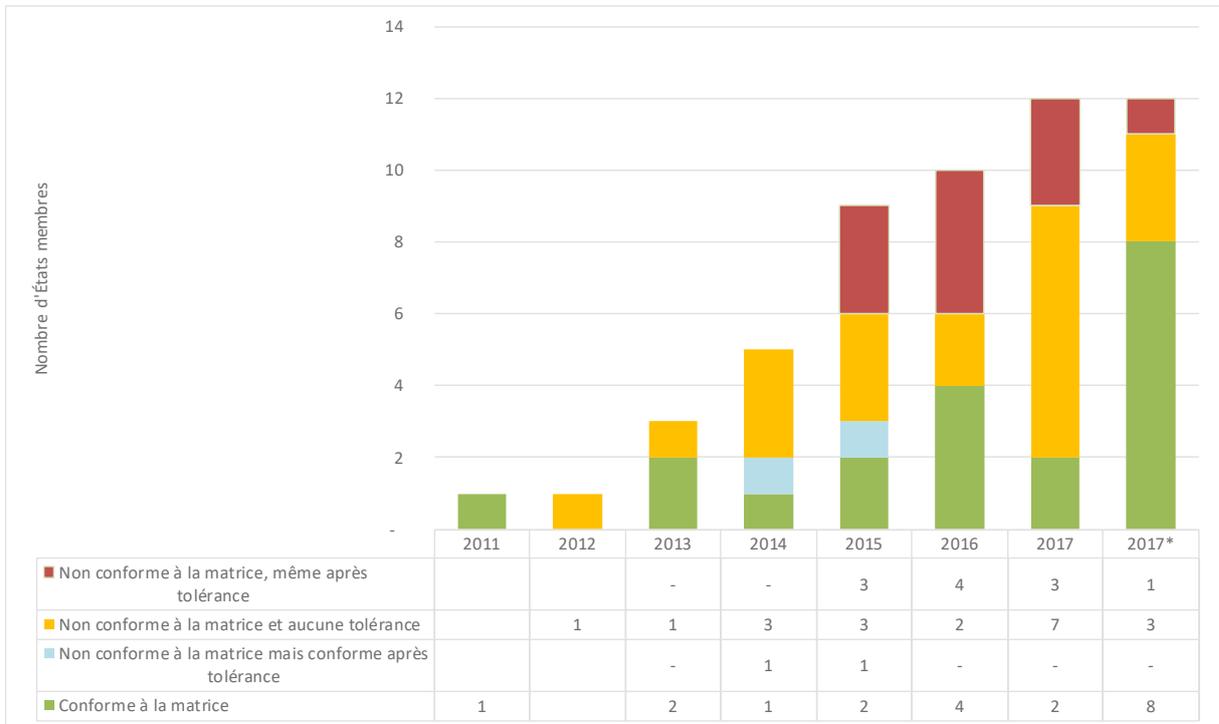
Graphique 6 – Écart de production dans la zone euro (2011-2019)



Source: AMECO, mars 2018.

81. La timidité de l'effort d'ajustement consenti par les États membres relevant du volet préventif et n'ayant pas encore atteint leur OMT est également manifeste si l'on compare l'ajustement du solde structurel requis par la matrice et l'ajustement effectivement réalisé. Le **graphique 7** présente la progression du solde structurel dans les États membres qui n'ont pas atteint leur OMT. Rares sont les pays qui respectent les ajustements requis par la matrice. La majorité ne les honore pas. Si l'on se fie aux données préliminaires, en 2017, seuls deux États membres semblent s'être conformés à la matrice. Or, si nous prenons en considération les derniers chiffres issus des prévisions du printemps 2018 concernant l'indicateur du solde structurel, il apparaît qu'à la suite de la croissance enregistrée par un certain nombre d'États membres en 2017, plus de la moitié de ces derniers atteindront leur OMT a posteriori.

Graphique 7 – Nombre d'États membres relevant du volet préventif et n'ayant pas atteint leur OMT qui respectent ou ne respectent pas les ajustements requis par la matrice du PSC



**Remarque:* sur la base des soldes structurels des mêmes États membres, mis à jour dans les prévisions du printemps 2018.

Source: Documents de travail de la Commission pour la période 2011-2012; prévisions du printemps 2017 pour les années 2013 à 2017; prévisions du printemps 2016 pour les années 2013 à 2015 pour la distance par rapport à l'OMT.

82. L'efficacité du volet préventif a également été compromise par les évolutions du volet correctif depuis 2014. Alors qu'elle relevait du volet correctif, l'Espagne a connu une nette détérioration de son solde structurel après 2014, alors que la France et le Portugal n'ont progressé qu'à un rythme extrêmement lent (voir **tableau 3**)⁵².

⁵² La PDE engagée contre le Portugal a été abrogée en juin 2017.

Tableau 3 – Calcul du nombre d'années nécessaires aux États membres de la zone euro lourdement endettés pour atteindre leur OMT (situation en 2017)

État membre	Variation moyenne du solde structurel (2014-2018)	OMT	Distance par rapport à l'OMT	Nombre d'années nécessaires pour atteindre l'OMT
		(programmes de stabilité 2017)	(solde structurel 2017 – OMT 2017)	(sur la base du solde structurel pour 2017 et de l'ajustement moyen pour la période 2014-2018)
Belgique	0,3	0,0	-1,5	5,0
Irlande	0,8	-0,5	-0,8	0,9
Espagne	-0,3	0,0	-3,1	Pas de convergence
France	0,1	-0,4	-2,0	14,9
Italie	-0,2	0,0	-2,1	Pas de convergence
Portugal	0,2	0,25	-2,1	8,7

Remarques: les soldes structurels du Portugal et de la France pour 2017 et les projections pour 2018 ont été considérablement revus à la hausse dans les prévisions du printemps 2018.

Source: Solde structurel – AMECO 2017; OMT fixé pour chaque État membre au moyen des prévisions du printemps 2017, révisé en 2016 et à appliquer de 2017 à 2019; distance par rapport à l'OMT et nombre d'années nécessaires pour atteindre l'OMT déterminés mathématiquement par la Cour des comptes européenne.

83. En outre, la Commission n'applique pas les exigences du volet préventif aux États membres relevant du volet correctif, bien qu'il n'existe pas de disposition juridique claire en ce sens. Selon l'interprétation qu'elle en fait, le volet correctif permet de ramener le déficit nominal sous le plafond des 3 % grâce à la reprise conjoncturelle seule, sans qu'il soit obligatoire d'améliorer le solde structurel. Dans le même temps, la Commission a recommandé à maintes reprises, pour différents États membres, plusieurs années de prolongation des délais de sortie de la procédure concernant les déficits excessifs (PDE), une durée bien plus longue que celle prévue dans les traités. Les États membres relevant du volet correctif n'ont dès lors pas à se plier aux exigences qu'ils devraient respecter s'ils relevaient du volet préventif. À un moment donné, la Commission a demandé le

consentement des États membres pour remédier à ces incohérences, mais la question n'a pas encore été réglée.

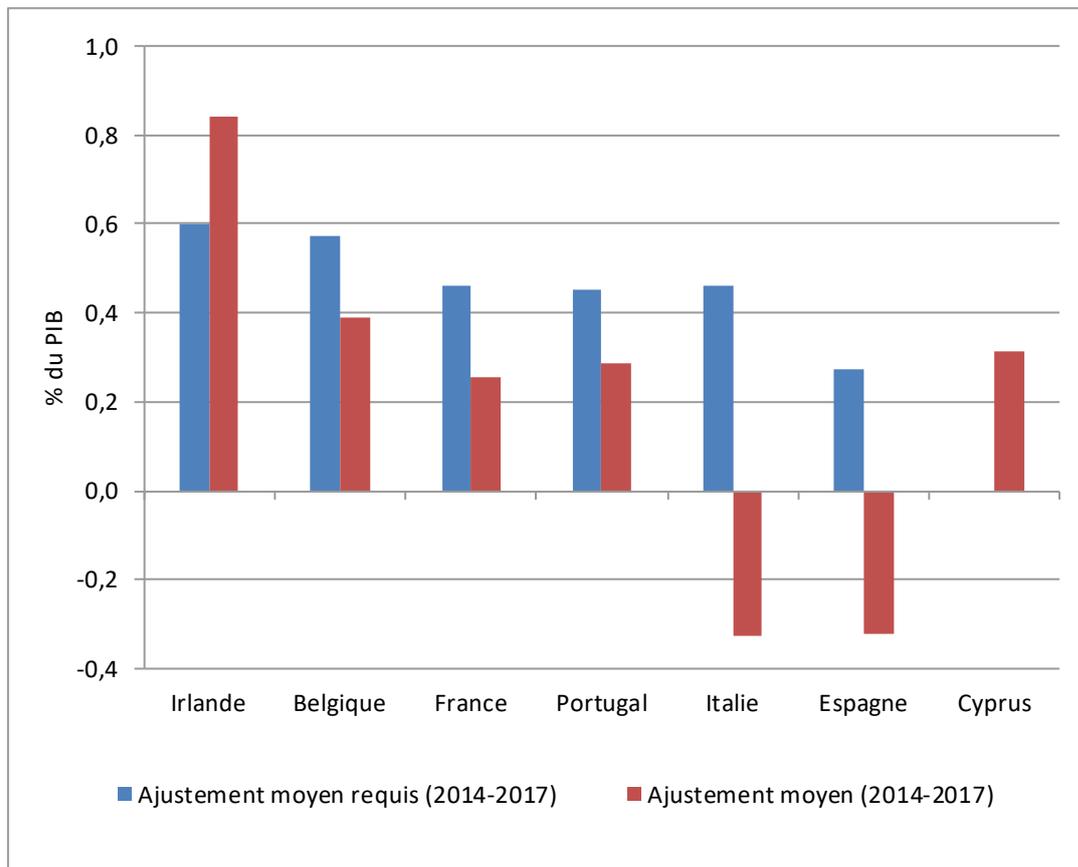
Des résultats particulièrement mauvais observés dans les États membres les plus lourdement endettés

84. Les variations individuelles des soldes budgétaires et des taux d'endettement des États membres d'une union monétaire sont bien plus révélatrices que celles des indicateurs moyens ou agrégés⁵³. Cela est dû au fait que les incitations à la discipline budgétaire sont plus faibles dans une union monétaire, puisque les pays n'ont pas à surveiller la situation de leur propre balance des paiements, mais les répercussions négatives de leurs politiques budgétaires à l'extérieur de leurs frontières, sur les membres de la même union monétaire, sont plus étendues.

85. C'est pourquoi les évolutions les plus importantes ont lieu dans les pays de l'UE lourdement endettés (que nous définissons comme ceux présentant un taux d'endettement supérieur à 90 %). En outre, il convient de s'intéresser également aux États membres relevant du volet correctif du pacte de stabilité et de croissance au cours de cette période (2014-2018). Il est logique de supposer que les critères définis pour le volet préventif devraient fournir un niveau plancher pour les ajustements requis dans le cadre du volet correctif. En ce sens, les premiers sont pertinents pour déterminer les seconds. Or, dans les faits, la situation apparaît préoccupante (voir **graphique 8**).

⁵³ Dans ce contexte, la comparaison des agrégats de l'UE avec les valeurs des États-Unis et du Japon présente un intérêt très limité. L'UE n'a ni dette publique importante ni compétence fiscale.

Graphique 8 – Ajustement moyen requis (sur la base de la matrice⁵⁴) et ajustement moyen effectif (variation du solde structurel) sur la période 2014-2017



Source: Solde budgétaire issu de la base de données AMECO, mars 2018, ajustements requis tirés des évaluations réalisées aux printemps 2015, 2016 et 2017 par la Commission européenne.

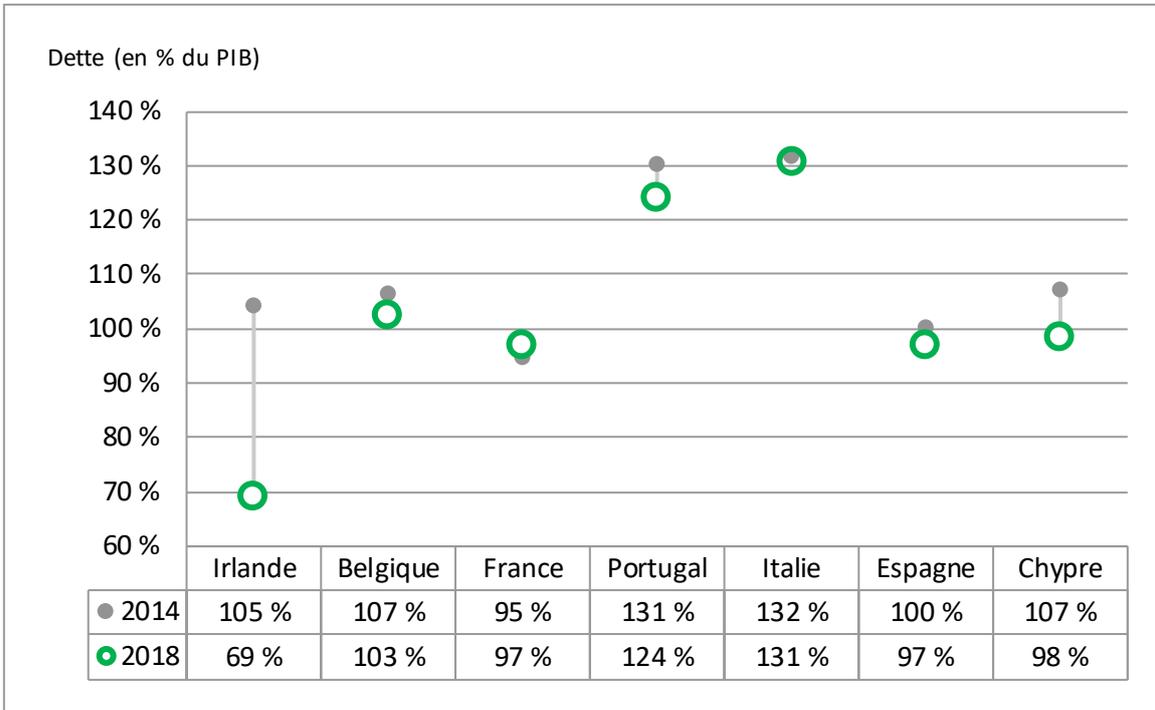
86. L'Irlande affiche une brillante réussite: elle a amélioré son solde structurel bien au-delà des exigences de la matrice. Elle est également en passe d'atteindre son OMT en 2018 et son taux d'endettement diminue rapidement⁵⁵. Chypre atteint son OMT en 2018. Cette

⁵⁴ Ajustement moyen requis pour les États membres faisant l'objet d'une PDE, en supposant que la matrice du volet préventif soit appliquée.

⁵⁵ Cette observation se vérifie également lorsque l'on compare la dette au revenu national disponible, même si la baisse est légèrement plus faible.

évolution, conjuguée à la reprise, place son taux d'endettement sur une trajectoire descendante, même si le processus promet d'être lent⁵⁶ (voir **graphique 9**).

Graphique 9 – Situation de la dette publique par rapport au PIB en 2014 et en 2018



Source: AMECO, mars 2018.

87. La Belgique a progressé en direction de son OMT, mais bien moins que ne l'exigeait la matrice. Fin 2018, environ 1,5 pp devrait encore la séparer de son OMT, qui a récemment été revu à la baisse. Si au cours des prochaines années, elle poursuit son ajustement au rythme moyen observé sur la période 2014-2018, il lui faudra cinq ans pour atteindre son OMT (voir également **tableau 3**).

88. Le solde structurel du Portugal n'a en moyenne que légèrement progressé au cours de la période considérée, et reste à environ 2 pp du PIB de son OMT, mais les derniers chiffres issus des prévisions du printemps 2018 indiquent une nette amélioration du solde structurel en 2017. Si l'on considère que 2017 fut une année exceptionnelle et que les années

⁵⁶ Le solde structurel de Chypre était nettement positif en 2014, bien supérieur à son OMT, ce qui signifie que le pays s'est rapproché de son OMT en 2017 sur une trajectoire descendante.

précédentes sont représentatives du rythme moyen d'ajustement, près de neuf années seront nécessaires au pays pour atteindre son OMT. En revanche, si les améliorations récentes du solde structurel dont font état les prévisions du printemps 2018 se confirment et continuent de dépasser les exigences de la matrice, le Portugal atteindra son OMT dans un délai plus raisonnable.

89. Les évolutions observées dans trois grands pays, l'Italie, la France et l'Espagne, sont préoccupantes. Les ajustements y ont été nettement inférieurs aux exigences de la matrice et, à ce rythme, la convergence vers l'OMT dans un délai raisonnable s'annonce difficile. Nous sommes d'avis que les écarts d'ajustement des soldes budgétaires plus importants dans le cas des pays relevant du volet correctif que dans celui des pays soumis au volet préventif ont un impact non négligeable sur la crédibilité du PSC.

90. La France, qui relève du volet correctif, a à peine amélioré son solde structurel sur la période 2014-2018 (**tableau 3**). Avec une distance par rapport à son OMT de 2,7 pp du PIB à la fin de 2018 et en tablant sur un maintien du rythme moyen d'ajustement observé sur la période 2014-2018, il lui faudra 15 ans pour atteindre son OMT. La dette publique de la France a continué à augmenter durant cette période.

91. L'Italie, qui relève du volet préventif, et l'Espagne, qui relève du volet correctif, ont connu une forte détérioration de leur solde structurel au cours de la même période et sont désormais très éloignées de leur OMT: l'Italie est à 2 pp et l'Espagne, à plus de 3 pp. Elles n'ont pas progressé dans la réduction de la dette, malgré l'expansion de leurs économies.

92. Dans le cas de la France et de l'Espagne, qui font toutes deux l'objet d'une PDE, la Commission avait prolongé plusieurs fois le délai de sortie de la procédure⁵⁷, partant du principe qu'une PDE ne pouvait pas être renforcée si l'État membre atteignait ses objectifs

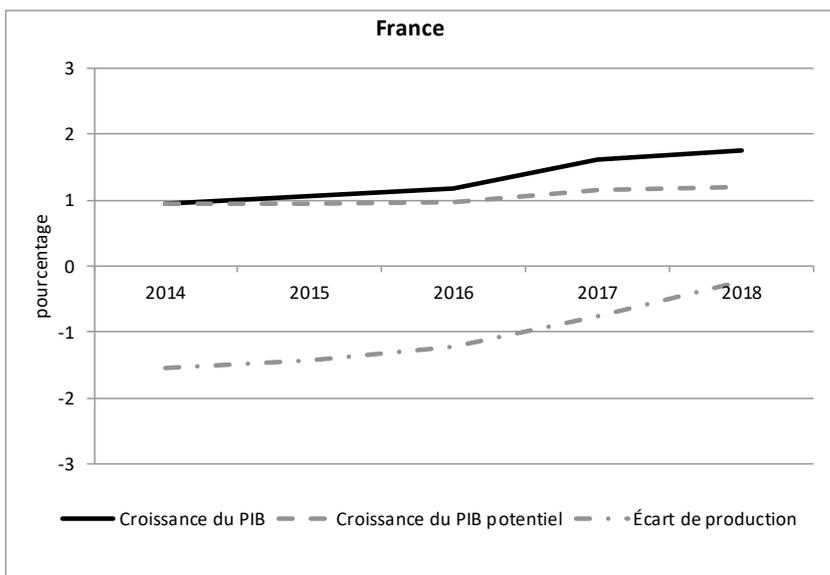
⁵⁷ Dans le cas de la France, la PDE a été engagée en 2009 et le délai de sortie était initialement fixé à 2012. Il a été reporté à 2013 dès fin 2009. En 2013, il a été prolongé de deux ans, jusqu'en 2015. En 2015, il a encore été prolongé de deux années supplémentaires, jusqu'en 2017. La France n'a connu un taux de croissance négatif qu'en 2009.

Dans le cas de l'Espagne, l'échéance a été prorogée à quatre reprises, deux fois pour une année et deux fois pour deux années, la dernière échéance en date ayant été fixée à 2018.

intermédiaires en matière de déficit nominal, même si les engagements politiques n'ont pas été tenus⁵⁸. En conséquence, entre 2014 et 2017, le solde structurel de l'Espagne s'est détérioré de 1,7 pp du PIB, et celui de la France ne s'est guère amélioré.

93. Au cours de cette période, dans ces trois grands pays, la croissance a dépassé la croissance potentielle et l'écart de production s'est résorbé. Ce dernier devrait être positif en Italie et en Espagne en 2018, et seulement légèrement négatif en France (voir **graphiques 10, 11 et 12**). Ces trois pays concentrent en outre plus de la moitié de la dette publique totale dans la zone euro.

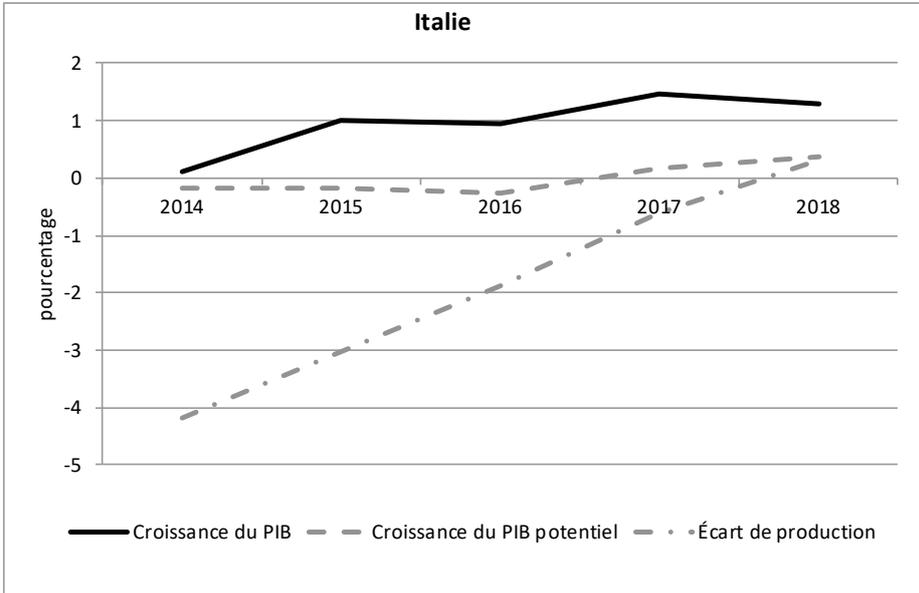
Graphique 10 – Évolution du PIB, du PIB potentiel et de l'écart de production en France (2014-2018)



Source: AMECO, mars 2018.

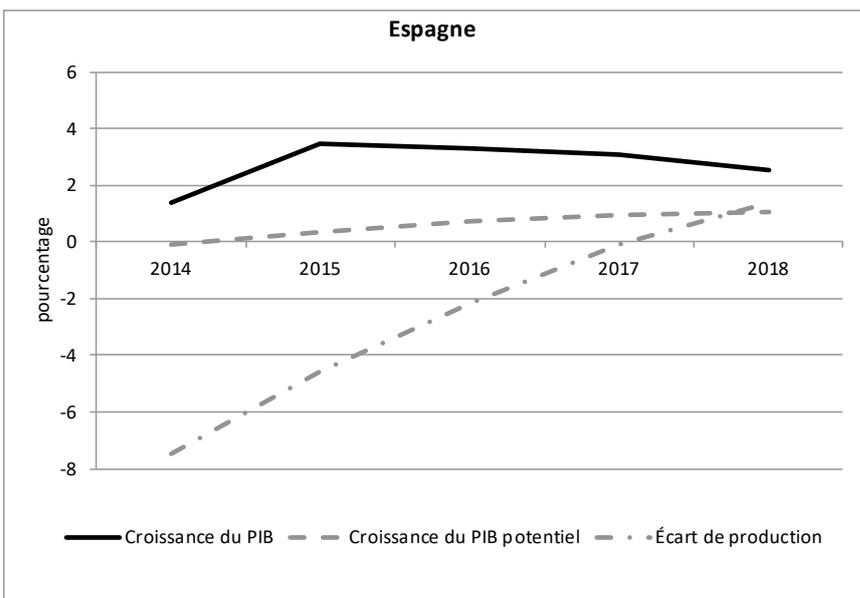
⁵⁸ Voir le vade-mecum de la Commission sur le PSC (édition 2017), section 2.3.2.1.

Graphique 11 – Évolution du PIB, du PIB potentiel et de l'écart de production en Italie (2014-2018)



Source: AMECO, mars 2018.

Graphique 12 – Évolution du PIB, du PIB potentiel et de l'écart de production en Espagne (2014-2018)



Source: AMECO, mars 2018.

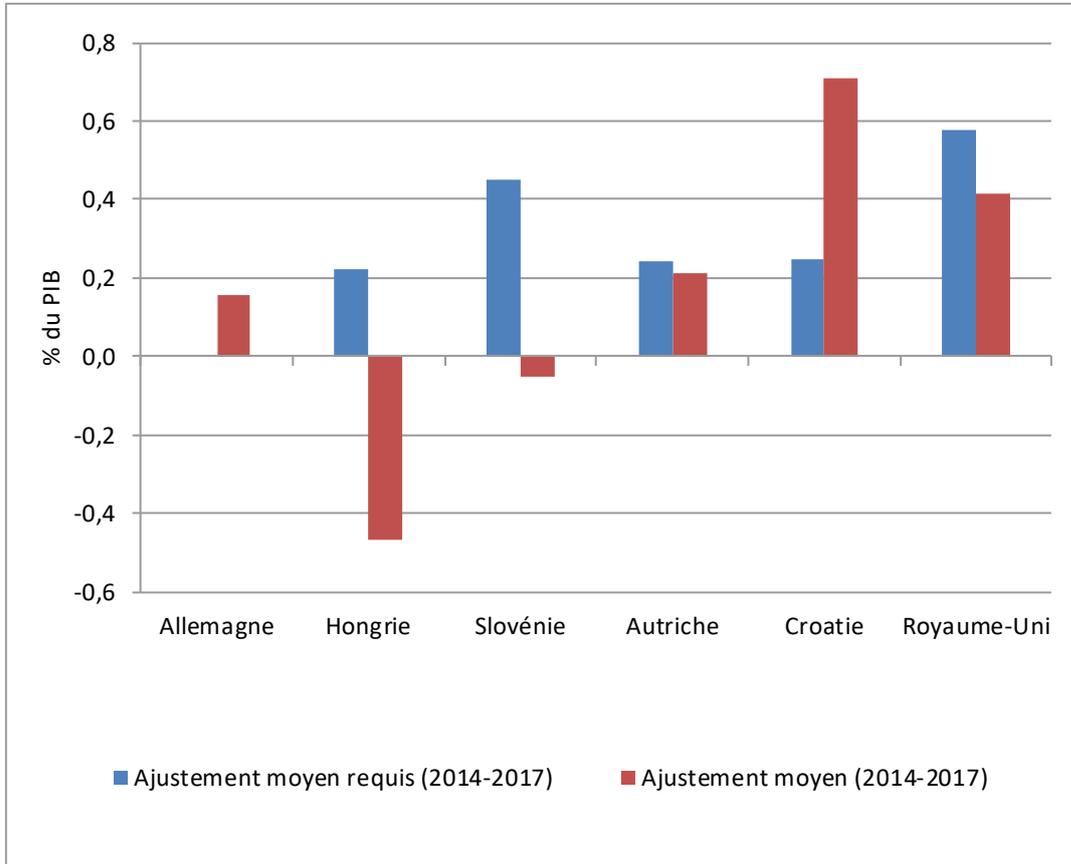
94. La BCE a récemment souligné l'absence de progrès en matière d'assainissement budgétaire dans les pays endettés de la zone euro. Dans sa revue de la stabilité financière (*Financial Stability Review*) de 2017, elle a observé que l'amélioration des soldes nominaux masquait une vulnérabilité budgétaire sous-jacente ainsi qu'un léger fléchissement général de l'orientation budgétaire de la zone euro à l'horizon 2017-2019. Les efforts budgétaires restent en deçà des engagements pris dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance dans plusieurs pays de la zone euro (voir ***graphique 8***). La détérioration attendue des soldes structurels au cours de la période 2017-2019 dans un certain nombre de pays est susceptible de nuire encore davantage au respect des objectifs à moyen terme⁵⁹.

Des résultats mitigés dans les États membres dont la dette était comprise entre 70 % et 90 % au cours de la période 2014-2018

95. Dans ce groupe, deux pays ont dépassé les exigences de la matrice: l'Allemagne et la Croatie. L'Autriche et, dans une moindre mesure, le Royaume-Uni ont presque satisfait aux exigences. La Slovénie n'a, en moyenne, réalisé aucun ajustement, tandis que la Hongrie a mis en œuvre une politique budgétaire fortement expansionniste (voir ***graphique 13***).

⁵⁹ BCE, *Financial Stability Review*, novembre 2017, p. 29.

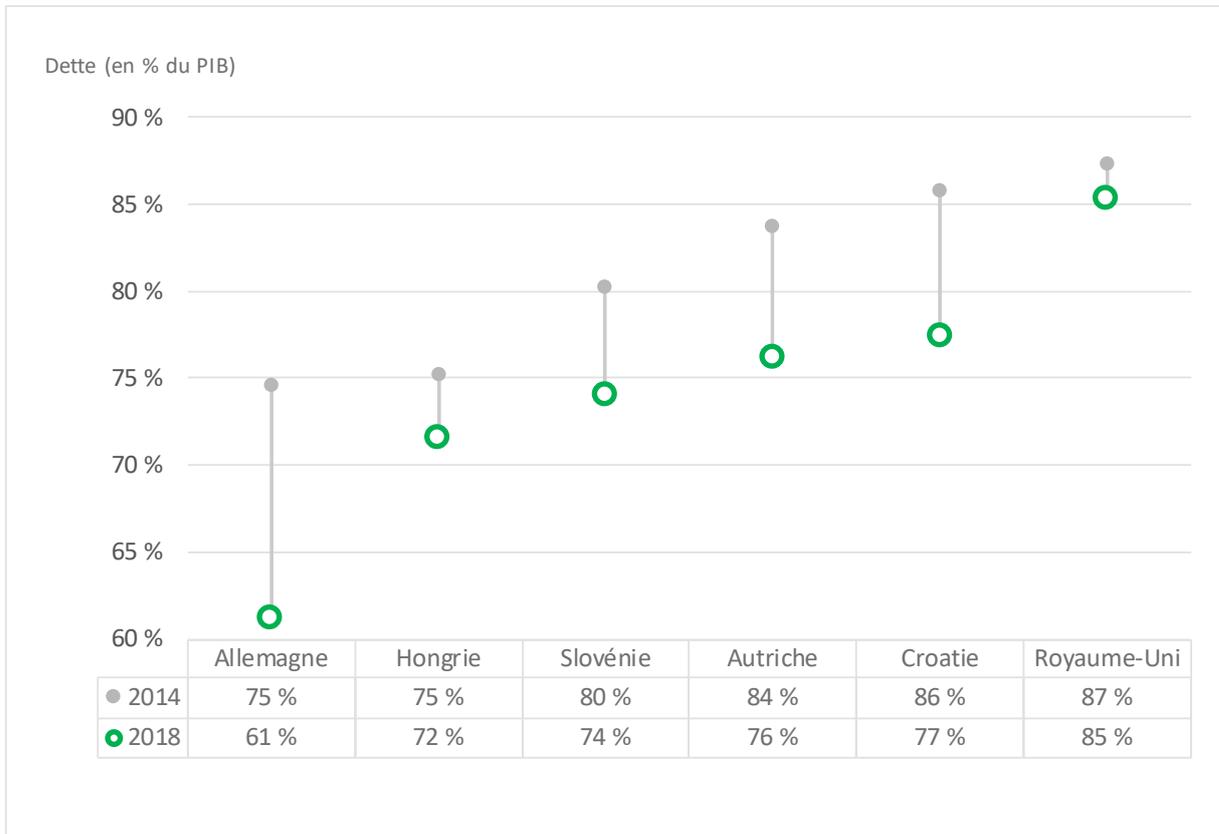
Graphique 13 – Ajustement moyen requis (sur la base de la matrice) et ajustement moyen effectif (variation du solde structurel) sur la période 2014-2017 dans les pays présentant un surendettement modéré



Source: AMECO, mars 2018. Remarque: l'ajustement moyen requis pour la Croatie est basé sur trois années (2015-2017).

96. Les États membres qui ont ajusté leur solde structurel ont également connu une baisse considérable de leur taux d'endettement: la dette de l'Allemagne a diminué de 14 pp du PIB, celle de l'Autriche, de 8 pp, et celle de la Croatie, de 9 pp. La baisse du niveau d'endettement a été faible au Royaume-Uni, ce qui traduit l'importance du déficit structurel initial malgré l'amélioration substantielle enregistrée au cours de cette période. En moyenne, la réduction de la dette a été nettement plus élevée dans ce groupe que dans celui des États membres lourdement endettés (à l'exception de l'Irlande dans ce groupe) (voir **graphique 14**).

Graphique 14 – Dette publique exprimée en pourcentage du PIB dans les pays présentant un surendettement modéré sur la période 2014-2018



Source: AMECO, mars 2018.

Forte détérioration dans deux États membres présentant un faible taux d'endettement

97. La Roumanie a dépassé son OMT en 2014 avec un faible niveau d'endettement de 39,4 % du PIB. Pourtant, elle enregistre actuellement une dégradation exceptionnelle de son solde structurel, qui a baissé d'environ 4 pp du PIB entre 2014 et 2018. En mai 2017, la Commission a engagé pour la première fois une procédure pour écart important, qu'elle a renforcée en novembre 2017.

98. L'Estonie a dépassé son OMT en 2014 avec un niveau d'endettement de seulement 10,7 % du PIB, avant de voir son solde structurel diminuer de 1,4 pp du PIB entre 2014 et 2018, l'essentiel de cette baisse ayant été enregistré en 2017. La Commission estime que les facteurs qui ont contribué à cette détérioration sont de nature très différente de ceux qui ont touché la Roumanie, compte tenu de la situation budgétaire globale des deux pays et

notamment du niveau exceptionnellement bas de la dette publique de l'Estonie (9,1 % du PIB en 2018).

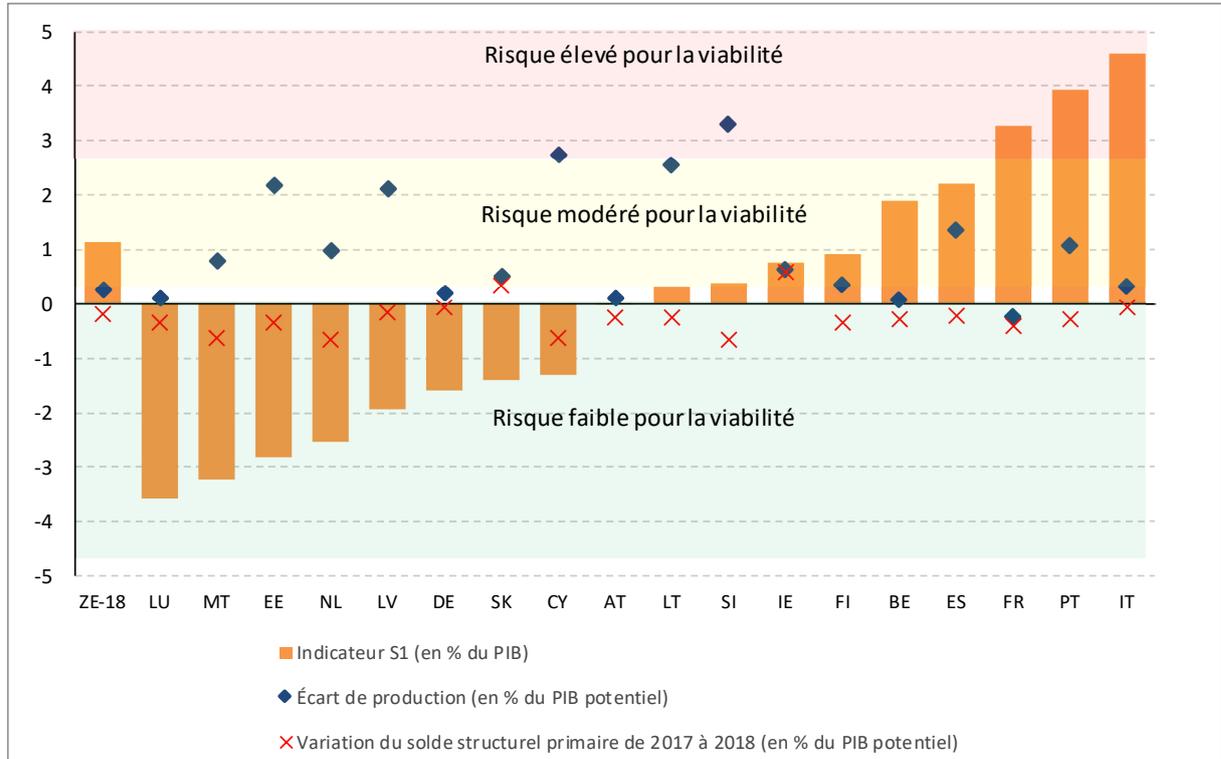
Absence d'équilibre entre les considérations relatives à la viabilité budgétaire et celles relatives à la conjoncture

99. Récemment, lorsqu'elle a communiqué sur son nouveau pouvoir d'appréciation, la Commission a insisté sur l'importance de concilier, lors de la définition des objectifs budgétaires, la viabilité des finances publiques et les principes anticycliques⁶⁰. Toutefois, une analyse récente qu'elle a elle-même réalisée a montré que la recherche d'un tel équilibre n'avait pas cours dans les États membres lourdement endettés (ceux qui présentent un risque sur le plan de la viabilité budgétaire sont représentés sur la droite du ***graphique 15***). Dans ces pays, l'écart de production est effectivement résorbé et peut même être positif, mais aucun effort budgétaire n'est consenti pour améliorer la viabilité des finances publiques⁶¹.

⁶⁰ En 2016, la Commission a fait état de la nécessité de parvenir à cet équilibre en affirmant en substance: «Pour définir une orientation budgétaire appropriée, il importe de prendre en considération les impératifs de stabilisation et de viabilité. Comme nous le verrons ci-après, il arrive parfois que des arbitrages entre ces deux aspects puissent imposer de jouer un numéro d'équilibriste entre la nécessité d'apporter un soutien direct à l'économie et celle de ne pas perdre de vue la viabilité des finances publiques à moyen terme.» (Commission européenne, *Report on Public Finance in the EMU 2016*, p. 116).

⁶¹ COM(2017) 800 final intitulé «Projets de plans budgétaires 2018: évaluation globale».

Graphique 15 – Variation prévisionnelle du solde structurel primaire entre 2017 et 2018 pour les États membres de la zone euro au regard du risque pour la viabilité budgétaire (indicateur S1) et de l'écart de production



Remarques: l'indicateur S1 correspond à l'écart de viabilité à moyen terme; il mesure l'effort d'ajustement budgétaire qui doit être opéré pour ramener la dette publique à 60 % du PIB à l'échéance visée. Les seuils critiques de l'indicateur S1 sont 0 et 2,5; entre ces deux chiffres, l'indicateur signale un risque modéré. Une valeur inférieure à 0 ou supérieure à 2,5 dénote respectivement un risque faible ou élevé. Pour de plus amples informations, voir le rapport de 2015 sur la viabilité budgétaire (*Fiscal Sustainability Report 2015*) et le rapport de 2016 sur la soutenabilité de la dette (*Debt Sustainability Monitor 2016*).

Source: Il s'agit d'un graphique simplifié sur la base de la communication de la Commission intitulée «Projets de plans budgétaires 2018: Évaluation globale» – Commission européenne, 2017. Écart de production – AMECO, mars 2018.

Variation du solde budgétaire primaire – prévisions de l'automne 2017 de la Commission; indicateur S1 tiré de la communication intitulée «Projets de plans budgétaires 2018: Évaluation globale» – Commission européenne, 2017.

Partie IV – La Commission pourrait améliorer certains aspects techniques des évaluations

Biais d'optimisme dans les prévisions de la Commission concernant la croissance du PIB effectif et les investissements pour les années t et t+1

100. La Commission procède régulièrement à des contrôles statistiques sur l'exactitude de ses propres prévisions (en 2007, 2012 et 2016). Ses analyses montrent que ses prévisions sont généralement précises et comparables à celles d'autres institutions internationales comme le FMI et l'OCDE.

101. Toutefois, l'analyse de 2016⁶² a révélé que la Commission avait, en moyenne, surestimé de 0,54 pp les prévisions à un an du PIB effectif sur la période 2000-2014. Une distorsion de cet ordre a également été confirmée par l'échantillon élargi sur la période 1969-2014 (+ 0,33 pp).

102. Au niveau des États membres, la distorsion est significative sur le plan statistique pour l'Italie, avec un écart de 1 % pour les prévisions du PIB de l'année en cours et à un an, alors que les distorsions constatées pour le Danemark, la France et le Portugal sont significatives, avec 5 % pour les prévisions à un an. Ce biais relativement important survient dans les prévisions établies au printemps pour l'année en cours et les prévisions à un an établies à l'automne. Il a une incidence substantielle sur les projections de la dynamique de la dette: dans le cas d'un pays, le biais d'optimisme moyen de 1,1 % a abouti à une sous-estimation de la dette publique de 1,4 pp du PIB dans les prévisions à un an.

103. Malgré les distorsions observées, nous n'avons pas été en mesure de déterminer les mesures correctrices prises par la Commission pour éviter qu'elles ne se reproduisent à l'avenir.

⁶² https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/european-commissions-forecasts-accuracy-revisited-statistical-properties-and-possible-causes-forecast-errors_fr

Évaluation des informations figurant dans les programmes de stabilité ou de convergence

104. Les informations contenues dans les programmes de stabilité ou de convergence des États membres retenus dans l'échantillon respectaient, globalement, les exigences du code de conduite et du règlement, avec notamment des informations sur les objectifs budgétaires pour l'ensemble de la période couverte par le programme et sur les mesures budgétaires visant à les atteindre. Toutefois, dans certains cas, les exigences n'ont pas été respectées. Nous avons constaté, dans les programmes de stabilité ou de convergence des États membres retenus dans l'échantillon, que les évaluations réalisées par la Commission n'ont pas inventorié les informations manquantes de manière systématique (voir **encadré 2**).

Encadré 2 – Informations manquantes

Deux programmes de stabilité ou de convergence ne présentent pas l'intégralité de la trajectoire budgétaire vers la réalisation de l'OMT, et trois ne communiquent pas les objectifs de recettes et de dépenses pour l'année t+1.

Cinq programmes ne présentent pas les dépenses publiques par fonction, et trois omettent les risques que le secteur financier fait peser sur la dette publique.

Cinq programmes ne comportent pas d'analyse coûts/bénéfices des réformes, et trois ne comprennent pas d'évaluation des risques pour les prévisions de croissance du PIB.

Deux programmes ne présentent pas les mesures budgétaires envisagées ou adoptées.

105. Les évaluations de la Commission mettent en évidence les lacunes dans la description des mesures budgétaires dans les programmes de stabilité ou de convergence (voir les résultats de l'échantillon à l'**annexe I**). Avant 2011, la Commission produisait une évaluation spécifique de la qualité des programmes de stabilité ou de convergence fondée sur les exigences du code de conduite (voir, par exemple, l'annexe des documents de travail des services de la Commission en 2009 et 2010). À partir de 2011, ce type d'annexe a disparu.

L'ampleur des écarts communiquée par la Commission est correcte mais présentée de façon confuse

106. Nous avons constaté que les estimations mathématiques des écarts étaient correctes dans les évaluations. Celles des écarts importants étaient également correctes et étaient étayées principalement dans les documents de travail des services de la Commission. Toutefois, dans ces mêmes documents, la Commission présente un tableau où figurent des conclusions sur l'ampleur des écarts résultant d'une comparaison entre les deux piliers (pour les estimations moyennes à un an et à deux ans). Bien que le tableau compare les conclusions des deux piliers, la présentation des résultats relatifs à la conformité pour chaque pilier est confuse.

Nos tests techniques n'ont mis en évidence aucun problème majeur

107. Nous avons réalisé des tests sur plusieurs aspects techniques des procédures relevant du volet préventif. Ils n'ont révélé aucun problème majeur dans la plupart des cas. La Commission, en accord avec les États membres, a publié le code de conduite en 2012 et en 2016 en vue de préciser la nature exacte des informations devant figurer dans les programmes de stabilité ou de convergence en vertu du règlement (notamment de l'article 3, paragraphe 2, et de l'article 7, paragraphe 2). Nous avons constaté qu'il reprenait fidèlement les exigences du règlement.

108. La Commission a publié un vade-mecum sur le pacte de stabilité et de croissance en 2012, 2016 et 2017. Nous avons examiné si les approches décrites dans les éditions de 2016 et 2017 reflétaient les exigences du règlement. Nous avons relevé un certain nombre de divergences, détaillées ci-après.

- Pour déterminer la position du pays par rapport à son OMT, le règlement demande d'utiliser les données économiques les plus récentes, alors que la Commission s'appuie sur les données les plus favorables issues de différents ensembles de données. De la position ainsi déterminée découle la nécessité ou non de procéder à un ajustement pour une année donnée. En outre, après avoir été fixés et gelés, les ajustements requis par la matrice ne peuvent être revus qu'à la baisse, en l'occurrence lorsque la distance du solde structurel par rapport à l'OMT excède l'exigence dictée par la matrice. De

même, le taux de référence utilisé pour le critère des dépenses de l'année t repose sur les projections des prévisions de printemps relatives à l'année t-1 et n'est pas actualisé pour les prévisions suivantes. Ce type d'approche a pour effet de retarder le déclenchement d'alertes en période de détérioration du solde structurel (voir **point 59**) ou d'altérer les facteurs sous-jacents à la composition du taux de référence. En outre, la Commission mesure la distance par rapport à l'OMT pour une année donnée en comparant ce dernier au solde structurel de l'année précédente et non de l'année en cours (voir **point 60**).

- La Commission déduit «les investissements lissés et corrigés des fonds de l'UE en soutien aux investissements» lors du calcul des dépenses publiques pour le critère des dépenses. Par conséquent, l'estimation des dépenses d'une année spécifique ne reflète pas fidèlement les capitaux publics investis au cours d'une année donnée. Le règlement ne prévoit pas ce lissage.

109. Nous avons vérifié si les lignes directrices internes communiquées aux unités géographiques et les tableaux utilisés pour les évaluations respectaient les approches décrites dans le vade-mecum. Nous avons constaté que les travaux d'évaluation de la Commission étaient conformes aux instructions du vade-mecum, à l'exception de ses tests sur la distance par rapport à l'OMT, pour lesquels elle recourt au solde structurel le plus avantageux parmi plusieurs ensembles de données.

110. Nous avons contrôlé si les programmes de stabilité ou de convergence retenus dans l'échantillon d'audit contenaient l'ensemble des informations requises par le code de conduite. Nous avons observé que les évaluations des programmes réalisées par la Commission ne rendaient pas compte de leur absence de manière systématique.

111. Les documents de travail des services de la Commission présentent des informations pertinentes sur les engagements budgétaires des États membres, leurs mesures respectives et le respect des règles du volet préventif. Nous avons constaté que des améliorations étaient possibles en ce qui concerne la description des mesures prises et l'impact envisagé dans les prévisions de la Commission (outre celui prévu par les États membres dans leurs

programmes). Il serait judicieux d'intégrer dans les documents de travail des services de la Commission un tableau qui expliquerait plus clairement les différences.

112. Les États membres ont convenu d'une méthode commune à l'Union européenne pour estimer la production potentielle. Pourtant, certains États membres élaborent leurs propres estimations au moyen de méthodologies qui diffèrent de la méthode commune de l'UE qui sert de base aux évaluations du volet préventif. Le recours à des méthodologies différentes peut parfois aboutir à des estimations divergentes, qui, à leur tour, peuvent produire une estimation différente du solde structurel. Après avoir examiné différentes études comparant les estimations de la production potentielle de la Commission avec celles élaborées par d'autres institutions, nous sommes parvenus à la conclusion que l'approche de l'UE est performante au regard d'autres estimations (par exemple celles de l'OCDE ou du FMI).

113. En outre, la Commission a mis en place en 2016 un outil de contrôle de la plausibilité permettant d'analyser les situations où les estimations d'écart de production d'années spécifiques sont très incertaines. Il s'agit d'un projet pilote mené sur les deux prochaines années afin de prendre en considération tous les facteurs jugés utiles par les États membres pour estimer leur production potentielle. Cette approche consistant à maintenir un dialogue ouvert pour remédier aux questions de plausibilité dans le cadre d'une approche commune est appropriée.

114. Nous avons procédé à des tests sur les feuilles de calcul et les formules utilisées, et avons reproduit un certain nombre d'évaluations pour tester l'exactitude des travaux. Nous avons également examiné un échantillon des données utilisées par la Commission dans le cadre de ses évaluations, et nous avons constaté qu'elles étaient cohérentes avec les sources correspondantes, comme les données provenant de l'AMECO, de l'Office statistique de l'Union européenne (Eurostat) ou des programmes de stabilité ou de convergence. Aucun problème n'est apparu, sauf en ce qui concerne la manière dont la transition du SEC 95 au SEC 2010 a été gérée, ainsi que celle dont les ensembles de données ont été utilisés dans le cadre de l'évaluation (voir **point 62**).

115. Nous avons observé que l'OMT minimal était calculé selon l'approche décrite dans le vade-mecum. Nous avons également vérifié si les OMT de tous les États membres étaient

égaux ou supérieurs à l'OMT minimal, et tous étaient conformes, à l'exception de celui de la Slovénie en 2016 et en 2017 (pour les années 2017-2019). Cela n'a eu aucune incidence sur les résultats de l'évaluation de la Commission.

116. Nous avons testé la sensibilité des OMT minimaux aux variables sous-jacentes et nous avons constaté qu'ils étaient principalement sensibles à d'importants changements dans la semi-élasticité, à de grandes crises de la dette et aux coûts du vieillissement de la population. Nous avons toutefois observé que les OMT minimaux ne tenaient pas compte d'autres facteurs ayant une incidence sur la dette, telles que les ajustements stock-flux.

117. Nous avons également contrôlé les travaux d'évaluation afin de vérifier que les paramètres de la matrice avaient été correctement appliqués. Lors de la transition vers la nouvelle matrice, des paramètres provenant de l'ancienne version ont été retenus pour l'évaluation du printemps 2015 et n'ont été appliqués qu'aux États membres dont le solde structurel s'était détérioré, au lieu de procéder à des ajustements pour tous les États membres. La Commission n'est pas parvenue à assurer des transitions cohérentes entre les règles.

Partie V – Les RPP reflètent les conclusions sous-jacentes de l'évaluation, mais gagneraient à être plus claires

Les RPP reflètent les résultats des évaluations effectuées, mais elles peuvent perdre en pertinence si les conditions évoluent

118. Les RPP d'ordre budgétaire définitivement adoptées par le Conseil reposent sur les recommandations de la Commission. Rédigées sous la forme d'un acte juridique, elles invitent les États membres à remédier aux risques d'écart important détectés et énoncent l'ajustement requis du solde structurel et de l'augmentation des dépenses.

119. Nous avons constaté que les RPP d'ordre budgétaire relatives au volet préventif étaient cohérentes avec les conclusions de l'évaluation figurant dans les documents de travail des services de la Commission.

120. Nous estimons que les recommandations sont publiées suffisamment tôt dans l'année (juillet) pour donner aux États membres la possibilité de s'y conformer dans le cadre de leur

procédure budgétaire annuelle. La plupart d'entre eux débattent, affinent et adoptent les budgets pour l'année à venir, à l'automne. Bien que les conditions macroéconomiques et budgétaires soient susceptibles d'évoluer entre-temps, la RPP établie plus tôt dans l'année reste en vigueur. Toute modification importante de la conjoncture peut compromettre la pertinence des recommandations.

La formulation des RPP publiées en 2017 est devenue plus vague, ce qui a rendu leur application plus difficile

121. La pertinence des RPP dépend également de leur clarté et de leur crédibilité au sens où elles doivent pouvoir être contrôlées et mises en œuvre a posteriori. Lors de l'audit, la Commission a proposé pour les RPP de 2018 de faire figurer les exigences chiffrées dans les considérants plutôt que dans le dispositif. Elle estime que les considérants et le dispositif ont tout autant force obligatoire et force exécutoire, ce que le grand public ne comprend généralement pas.

122. La BCE s'est récemment exprimée à ce propos: «Les recommandations de politique budgétaire établies par la Commission s'écartent de celles formulées antérieurement de deux manières. Tout d'abord, ce sont uniquement les considérants des recommandations, plutôt que leur dispositif qui spécifient l'ampleur de l'ajustement structurel que le Conseil a recommandé aux gouvernements d'effectuer pour garantir un respect total du PSC. Habituellement, le dispositif sert à fournir des conseils clairs ex ante pour les gouvernements sur la manière de gérer les finances publiques durant la période à venir. Il sert également de guide pour les parlements et pour le grand public et de référence pour des évaluations ex post transparentes du respect du PSC. C'est pourquoi il est important que l'orientation budgétaire soit totalement incluse, y compris dans les projets de plans budgétaires des gouvernements pour 2018, afin de garantir des progrès suffisants en vue de finances publiques saines.»⁶³

123. Elle ajoute également que «[...] pour l'ensemble des pays présentant des exigences d'ajustement structurel de 0,5 % du PIB et davantage en 2018, quel que soit leur niveau

⁶³ Bulletin économique de la BCE, numéro 4/2017.

d'endettement public, les considérants stipulent que «l'évaluation du projet de plan budgétaire 2018 et l'évaluation ultérieure des résultats budgétaires 2018 devront dûment tenir compte de l'objectif visant à atteindre une orientation budgétaire qui contribue à la fois au renforcement de la reprise en cours et à la garantie de la soutenabilité des finances publiques [de l'État membre respectif]». Cela pourrait impliquer des réductions des exigences d'ajustement structurel au-delà de celles accordées dans le cadre des dispositions de flexibilité existantes dans le PSC (telles que communiquées par la Commission en janvier 2015). À l'avenir, il importe d'assurer une mise en œuvre cohérente du pacte de stabilité et de croissance fondé sur des règles»⁶⁴.

124. Ces orientations communiquées par la Commission peuvent conduire à une situation où les deux objectifs – celui de renforcer la reprise en cours, d'une part, et d'assurer la viabilité des finances publiques, d'autre part – aboutissent à des conclusions diamétralement opposées: l'une incitant l'État membre à dépenser davantage pour des mesures en faveur de la croissance, et l'autre lui demandant de limiter de telles hausses des dépenses. Elles pourraient aussi donner lieu à des exigences moins strictes que celles fixées par les règles du PSC (association de la matrice et des clauses).

125. Afin d'exposer plus clairement la logique des recommandations proposées, la Commission devrait fournir un résumé de l'évaluation sous-jacente et expliquer l'importance de la mise en œuvre des recommandations, ainsi que souligner les risques encourus si elles ne sont pas mises en œuvre. Auparavant, chaque RPP faisait l'objet d'un considérant qui en exposait la logique. Toutefois, à la suite des dernières modifications, cette explication ne figure plus dans les considérants.

La Commission assure un suivi suffisant de la mise en œuvre des RPP d'ordre budgétaire

126. La Commission s'appuie sur divers éléments pour assurer le suivi de la mise en œuvre des RPP et intensifie ses activités de suivi au cours du dernier trimestre de l'année. Compte tenu des analyses approfondies réalisées, des données disponibles, ainsi que du nombre de visites et d'échanges d'informations entre les États membres et la Commission, nous

⁶⁴ Bulletin économique de la BCE, numéro 4/2017.

considérons que les évolutions dans les États membres font l'objet d'une surveillance et d'un suivi suffisants.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

L'objectif premier du volet préventif n'a pas été atteint

127. Le volet préventif est destiné à garantir que les États membres de l'UE maintiennent leur position budgétaire au niveau de leur objectif à moyen terme (OMT) pour assurer la viabilité de cette dernière et disposer d'une marge de manœuvre budgétaire en cas de récession. Par ailleurs, en atteignant leur OMT, les États membres lourdement endettés verraient s'amorcer une diminution de leur taux d'endettement conformément aux exigences du volet correctif du PSC fondé sur la dette. Il s'agit là d'impératifs essentiels pour éviter une crise budgétaire qui occasionnerait de graves perturbations dans l'UE et, plus important encore, au sein de l'union monétaire (**points 4 et 5**).

128. Le règlement a fixé une valeur de référence raisonnable pour la convergence annuelle vers l'OMT de 0,5 pp du PIB par an, mais il a également instauré la notion d'écart important, interprétée comme une marge d'écart autorisée. En outre, il a accordé à la Commission un pouvoir d'appréciation étendu lui permettant de moduler les exigences (**points 16 et 17, ainsi que points 32 à 37**).

129. La Commission a très largement usé de ce pouvoir d'appréciation pour réduire les ajustements requis, tant lors de la définition des règles d'exécution que dans le cadre de décisions individuelles. Par conséquent, elle n'a pas permis la réalisation de l'objectif premier du règlement: une convergence vers les OMT dans un délai raisonnable (**points 63 à 71**).

130. Les ajustements requis et les paramètres correspondants, tels qu'ils sont fixés par la «matrice», ainsi que les nombreuses clauses de flexibilité ont été mis en place à une époque où la deuxième récession de l'UE en 2012 cristallisait toutes les inquiétudes. Face à une telle conjoncture, la flexibilité constituait une réponse appropriée sur le principe, mais elle a été poussée trop loin dans la pratique (**points 26 à 71**). En particulier, la distinction entre les États membres lourdement endettés et les autres n'était pas suffisante (**points 85 à 97, ainsi**

que point 100). En outre, les paramètres de la matrice qui ont été approuvés ainsi que les différentes clauses de flexibilité n'ont pas été limités à ce contexte particulier (**points 77 à 82**).

131. Au lieu de durcir le cadre, la Commission l'a récemment encore assoupli en introduisant, par exemple, le nouveau pouvoir d'appréciation en 2017 (**points 32 à 37, ainsi que points 69 et 79**).

132. En conséquence, le cadre actuel ne permet pas d'assurer la convergence des États membres vers leur OMT à un rythme raisonnable en présence d'une conjoncture normale. Globalement, il n'a pas facilité la progression en direction des OMT au cours de la récente période de reprise, en dépit du fait que la croissance a dépassé le taux de croissance potentielle et que l'écart de production s'est réduit (**points 79 à 82**).

133. Il est particulièrement inquiétant de constater que le cadre du pacte de stabilité et de croissance, tel qu'il est défini dans les règles d'exécution de la Commission, est affaibli au point d'être incapable de garantir une progression vers l'OMT dans plusieurs États membres lourdement endettés. De 2014 à 2018, leurs soldes structurels se sont écartés de leurs OMT ou ont convergé vers ces derniers avec une lenteur telle que des améliorations substantielles sont loin d'être assurées avant la prochaine récession (**points 85 à 97, ainsi que point 100**).

134. Le PSC est décrédibilisé par les incohérences entre ses volets préventif et correctif. La Commission n'applique pas les exigences du volet préventif pour les États membres relevant du volet correctif, et elle a à maintes reprises proposé de prolonger de plusieurs années les délais de sortie de la procédure concernant les déficits excessifs (PDE), si bien que les États membres soumis à une PDE n'ont pas à se plier aux exigences qu'ils devraient respecter s'ils relevaient du volet préventif (**point 84**).

135. Bien que le règlement ne l'exige pas, la Commission a cherché et trouvé, pour de nombreuses règles d'exécution, un terrain d'entente avec les États membres par l'intermédiaire du Conseil Ecofin. Compte tenu de ces précédents, il pourrait être plus difficile d'apporter les corrections nécessaires au cadre (**points 26, 38, 42 et 51**).

136. Néanmoins, le cadre actuel, tel qu'il est défini dans les règles d'exécution de la Commission, doit être modifié. Dans la perspective de la révision du volet préventif prévue pour 2018, nous préconisons de prendre les mesures ci-après.

La Commission devrait remédier au problème posé par les écarts cumulés et par les paramètres de la matrice d'ajustement

137. Tels qu'ils se conjuguent actuellement, la matrice déterminant les ajustements requis en fonction de la conjoncture économique, les clauses de flexibilité et les écarts autorisés ne permettent pas de garantir que les OMT seront atteints dans un délai raisonnable sur la base de scénarios macroéconomiques plausibles. Nous estimons qu'il est possible de remédier à la question du cumul des écarts dans le cadre de la réglementation actuelle, puisque la priorité devrait être donnée à son objectif premier par rapport aux options de flexibilité accordées. Au regard de l'interdépendance de ces problèmes, l'ampleur de la révision nécessaire de la matrice variera selon que les questions du cumul des écarts et des clauses de flexibilité seront ou non abordées et selon la manière dont elles seront résolues. Indépendamment de cette question, il existe de solides arguments qui justifient de durcir les exigences pour les États membres dont le taux d'endettement dépasse 90 % du PIB, et, dans une moindre mesure, pour ceux dont la dette est comprise entre 60 % et 90 % du PIB (***points 26 à 71, points 85 à 97, ainsi que point 100***).

Recommandation n° 1

- a) Pour lutter contre l'effet cumulatif des écarts autorisés, la Commission devrait inclure dans la matrice révisée une disposition visant à augmenter l'ajustement requis pour l'année suivante afin de compenser l'écart moyen de l'État membre au cours des deux années précédentes, ainsi que l'écart escompté pour l'année en cours⁶⁵.

⁶⁵ Voir la recommandation similaire formulée par le comité budgétaire européen dans son rapport 2017.

- b) La Commission devrait augmenter les ajustements requis pour les États membres dont le taux d'endettement dépasse 60 % du PIB, afin de les faire coïncider avec les dispositions du critère de la dette. L'ampleur de l'augmentation devrait dépendre de la distance par rapport au seuil de 60 % et être déterminée soit par paliers (par exemple des exigences plus élevées pour les pays dont le taux d'endettement dépasse 90 %), soit de manière progressive.
- c) La Commission devrait réviser d'autres dispositions de la matrice d'ajustement et envisager de les modifier afin que tous les États membres parviennent à converger vers leur OMT dans un délai raisonnable, tout en prenant en considération les répercussions des révisions sur l'ensemble des autres dispositions, y compris celles qui concernent les écarts autorisés et les tolérances.

Cette recommandation devrait être mise en œuvre dans le cadre de la révision de la matrice et des clauses de flexibilité, prévue pour 2018 dans la position arrêtée d'un commun accord, ou au plus tard en vue d'une application au printemps 2019.

Les clauses de flexibilité devraient être réformées afin de jouer le rôle que prévoyait initialement le règlement

138. L'utilisation que fait la Commission de la clause des réformes structurelles va bien au-delà de l'objectif prévu par le règlement, à savoir veiller à ce que les contraintes budgétaires n'entravent pas la mise en œuvre de réformes importantes. Le règlement n'envisage pas les clauses de flexibilité comme des instruments visant à encourager les réformes. Les tolérances prévues dans le PSC devraient être utilisées à cette seule fin, tandis que d'autres instruments peuvent être mobilisés pour encourager les réformes (**points 50 à 52**).

139. La Commission autorise au titre de diverses clauses que l'augmentation des dépenses se poursuive au-delà des années pour lesquelles elle a été accordée. Les dépenses globales augmentent sans cesse avant que l'OMT soit finalement atteint. Cela conduit à un allongement de la période de convergence, qui nuit à la réalisation de l'objectif premier du règlement (**points 44 à 48 et point 54**).

140. La clause d'investissement ne permet pas de garantir une augmentation du rapport investissement public/PIB et permet à des dépenses non liées à des investissements de se pérenniser au cours des années suivantes (**point 43**).

141. La clause relative aux circonstances inhabituelles entraîne également une augmentation des dépenses non liées au cours des années qui suivent l'activation de la clause, et donne lieu à une interprétation souple de ce qui constitue une dépense éligible (**point 57**).

Recommandation n° 2

- a) La Commission devrait modifier les règles d'exécution de la clause des réformes structurelles et devrait limiter cette dernière aux coûts budgétaires directement recensés au cours des premières années de mise en œuvre. L'approbation de l'augmentation des dépenses devrait être considérée comme un événement ponctuel et ne devrait pas entraîner un accroissement des dépenses non pertinentes au cours des années suivantes.
- b) La Commission devrait mettre fin à l'utilisation de la clause d'investissement dans sa forme actuelle. Si une autre clause devait lui succéder, elle devrait permettre de garantir une augmentation du rapport investissement public/PIB.
- c) La Commission ne devrait approuver l'activation de la clause relative aux circonstances inhabituelles que pour des dépenses directement liées aux événements survenus.

Cette recommandation devrait être mise en œuvre dans un délai suffisamment court pour permettre une application au printemps 2019.

Les ajustements requis au titre des volets correctif et préventif devraient être synchronisés et les procédures renforcées devraient être utilisées plus efficacement

142. Il existe des incohérences entre le volet correctif fondé sur le déficit et le volet préventif. Mettre un terme à la pratique consistant à prolonger de manière excessive, de plusieurs années, les délais de sortie de la PDE constituerait un pas important vers davantage de cohérence. En outre, les exigences du volet préventif devraient correspondre aux exigences minimales du volet correctif. À notre sens, il n'existe aucun fondement juridique permettant d'exempter les États membres soumis au volet correctif de satisfaire

aux exigences du volet préventif et de se soumettre aux procédures renforcées de ce dernier (**points 84 à 94**).

Recommandation n° 3

La Commission devrait étudier les moyens envisageables dans le cadre juridique pour veiller à ce que les États membres soumis au volet correctif se plient à l'ajustement structurel requis dans le cadre du volet préventif. Elle devrait présenter au Comité économique et financier une note expliquant comment elle envisage de procéder.

Cette recommandation devrait être mise en œuvre dans un délai suffisamment court pour permettre une application au printemps 2019. Entretemps, la Commission devrait présenter sa note au Comité économique et financier.

Améliorer la qualité des informations requises dans les programmes de stabilité ou de convergence et dans les rapports d'évaluation de la Commission

143. Il est nécessaire d'améliorer la qualité des informations présentées dans les programmes de stabilité ou de convergence. En outre, étant donné que l'évaluation de la Commission repose sur une comparaison entre ses propres prévisions et celles des États membres, davantage de transparence concernant les différentes mesures incluses dans les prévisions de la Commission est nécessaire pour déterminer la crédibilité des programmes et l'évaluation correspondante. Une présentation plus claire des résultats relatifs à la conformité, fondés sur les critères établis dans les recommandations, ainsi qu'un exposé des facteurs pris en considération dans l'évaluation globale, devraient également figurer dans les documents de travail des services de la Commission (**points 104 à 106, ainsi que points 111 et 112**).

Recommandation n° 4

- a) La Commission devrait proposer une révision du code de conduite et trouver un terrain d'entente à ce propos avec les États membres afin de garantir que leurs programmes de stabilité ou de convergence comportent un tableau récapitulatif où figurent les montants estimatifs des recettes et des dépenses, ainsi que les principales mesures affectant ces dernières, et leur calendrier.

- b) La Commission devrait, dans ses documents de travail, mieux expliquer les divergences entre ses propres estimations des mesures budgétaires et celles figurant dans les prévisions des États membres. Elle devrait aussi, systématiquement, se montrer plus explicite quant au degré de conformité d'un programme de stabilité ou de convergence avec les exigences du code de conduite.
- c) La Commission devrait insérer dans ses documents de travail sur l'ampleur des écarts un tableau présentant, séparément pour chaque pilier, les conclusions de son évaluation. Elle devrait également expliquer en détail la conclusion de l'évaluation globale, en exposant tous les facteurs pris en considération si cette dernière met en évidence un non-respect des critères définis dans le règlement.
- d) La Commission devrait aussi présenter des données sur les écarts cumulés des cinq années précédentes au moins.

Cette recommandation devrait être mise en œuvre dans un délai suffisamment court pour permettre une application au printemps 2019.

Révision nécessaire de l'utilisation des ensembles de données et du gel des ajustements requis

144. Certaines approches techniques, comme le gel des ajustements requis, l'utilisation des indicateurs les plus favorables parmi différents ensembles de données ou le recours au lissage des investissements pour le critère des dépenses, ne découlent pas du règlement et pourraient retarder la détection des écarts importants (**points 59 et 60, ainsi que points 108 et 109**).

145. Une fois gelé, l'ajustement ne peut être revu qu'à la baisse. Cette pratique empêche de rechercher un ajustement plus important, qui pourrait s'avérer justifié à la lumière d'informations actualisées, lors de l'évaluation des projets de plans budgétaires (**point 61**).

Recommandation n° 5

- a) La Commission devrait fonder ses exigences sur les données les plus récentes plutôt que sur les données les plus favorables parmi une sélection d'anciens ensembles de données.
- b) En ce qui concerne le critère des dépenses, elle devrait appliquer le concept de dépenses agrégées conformément au règlement, sans procéder à un «lissage des investissements».
- c) Lorsque les perspectives connaissent une forte embellie entre l'évaluation des programmes de stabilité ou de convergence et celle des projets de plans budgétaires, la Commission devrait être disposée à demander un plus grand effort d'ajustement.

Cette recommandation devrait être mise en œuvre dans un délai suffisamment court pour permettre une application au printemps 2019.

Les explications figurant dans les recommandations par pays devraient être plus claires

146. Actuellement, la teneur des considérants est purement juridique et ils ne détaillent pas le raisonnement qui permet d'aboutir aux recommandations. Davantage d'efforts pourraient être consentis pour expliquer la logique qui sous-tend les ajustements recommandés, ainsi que les risques encourus si ces exigences ne sont pas satisfaites (***points 122 à 126***).

Recommandation n° 6

- a) Les considérants devraient exposer en détail la logique qui sous-tend l'ajustement requis ainsi que les risques connexes.
- b) L'ajustement requis devrait figurer non pas dans les considérants, mais dans le dispositif des RPP afin d'en réaffirmer le caractère obligatoire.

Cette recommandation devrait être mise en œuvre dans un délai suffisamment court pour permettre une application au printemps 2019.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre IV, présidée par M. Neven MATES, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 13 juin 2018.

Par la Cour des comptes

Klaus-Heiner LEHNE

Président

SÉLECTION DES ÉTATS MEMBRES COMPOSANT L'ÉCHANTILLON D'AUDIT

1. L'audit des procédures du volet préventif a porté sur six États membres (cinq issus de la zone euro et un hors zone euro).
2. Les États membres qui faisaient l'objet d'une PDE ou d'un programme d'ajustement tout au long de la période considérée, ou qui avaient déjà été couverts lors des audits consacrés à la PDE, à la Grèce, ou à la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM), ont été exclus (à l'exception de l'Italie⁶⁶). Parmi les États membres restants, nous avons sélectionné ceux qui avaient relevé le plus longtemps du volet correctif, avaient enregistré récemment une détérioration de leur solde structurel ou étaient les plus éloignés de leur OMT (voir **tableau 1**).

⁶⁶ L'Italie est sortie de la PDE en juin 2013 et la période antérieure était partiellement couverte par l'audit de la Cour consacré à la PDE. Elle a été incluse dans l'échantillon en raison de l'application fréquente de clauses de flexibilité dans le cadre du volet préventif et de son importance globale pour les évolutions macroéconomiques au sein de l'UE.

Tableau 1 – Sélection des États membres composant l'échantillon d'audit

Analyse des critères et sélection des États membres pour l'échantillon utilisé dans le cadre de l'audit du volet préventif															
UEM	État membre	Solde structurel (SS)						Remarques	Distance par rapport à l'OMT (SS _t -OMT _t)*						
		2011	2012	2013	2014	2015	2016		2011	2012	2013	2014	2015	2016**	
Zone euro	Belgique	-4,03	-3,42	-2,73	-2,85	-2,48	-2,10	Audit semestre européen (SE)	-4,61	-4,78	-4,47	-3,48	-3,60	-3,23	
	Estonie	0,27	-0,10	-0,40	0,31	0,31	0,18	OMT atteint systématiquement	0,17	0,27	-0,10	-0,40	0,31	0,31	
	Irlande	-7,52	-6,45	-4,32	-3,22	-2,99	-2,15	N'a relevé du volet préventif qu'en 2016	-8,83	-7,52	-6,45	-4,32	-3,22	-2,99	
	Lettonie	-1,26	-0,03	-0,94	-1,76	-2,09	-1,85	OMT atteint en 2013 et 2014	-1,19	-0,26	0,97	0,06	-0,76	-1,09	
	Lituanie	-3,59	-2,60	-2,27	-1,42	-1,20	-1,43	OMT atteint en 2015 et 2016	-2,29	-2,59	-1,60	-1,27	-0,42	-0,20	
	Luxembourg	1,38	2,47	2,06	2,15	0,71	0,90	OMT atteint systématiquement	0,00	0,88	1,97	1,56	1,65	0,21	
	Pays-Bas	-3,58	-2,26	-0,94	-0,53	-1,07	-1,40	Audit SE (sous PDE durant une année de plus que la Lituanie et la Lettonie)	-3,03	-3,08	-1,76	-0,44	-0,03	-0,57	
	Autriche	-2,53	-1,82	-1,24	-0,67	-0,59	-1,01	Audit SE (sous PDE durant une année de plus que la Lituanie et la Lettonie)	-2,76	-2,08	-1,37	-0,79	-0,22	-0,14	
	Portugal	-6,22	-3,09	-2,50	-1,37	-1,82	-2,33	Sous PDE durant toute la période	-7,60	-5,72	-2,59	-2,00	-0,87	-1,32	
	Slovaquie	-4,11	-3,56	-1,69	-2,05	-2,06	-2,04	Dettes < 60 % du PIB durant toute la période	-6,65	-3,61	-3,06	-1,19	-1,55	-1,56	
	Finlande	-0,85	-1,14	-0,98	-1,75	-1,75	-1,52	Audit SE	-0,61	-0,35	-0,64	-0,48	-1,25	-1,25	
Hors zone euro	Danemark	-0,50	0,04	-0,18	0,56	-2,26	-1,36	Déficit/dette moins importants et moins persistants que la Hongrie	-0,22	0,00	0,54	0,32	1,06	-1,76	
	Croatie	s.o.	s.o.	-3,57	-3,85	-3,49	-3,84	Sous PDE de 2013 à 2016	s.o.	s.o.	-4,08	-3,57	-3,85	-3,49	
	Hongrie	-4,52	-1,44	-1,47	-2,50	-2,35	-2,63	Audit SE	-1,88	-2,82	0,26	0,23	-0,80	-0,65	
	Pologne	-6,07	-4,04	-3,44	-2,65	-3,01	-2,65	Déficit/dette moins importants et moins persistants que la Hongrie	-7,26	-5,07	-3,04	-2,44	-1,65	-2,01	
	Roumanie	-2,98	-2,01	-1,07	-0,63	-0,78	-2,74	Déficit/dette moins importants et moins persistants que la Hongrie	-4,59	-1,98	-1,01	-0,07	0,37	0,22	
	Suède	0,00	0,10	-0,19	-0,82	-1,04	-0,96	OMT atteint systématiquement	1,77	1,00	1,10	0,81	0,18	-0,04	
	Royaume-Uni	-5,84	-6,56	-4,55	-5,15	-4,48	-3,30	Sous PDE durant toute la période	-6,00	-4,59	-5,31	-3,30	-3,90	-3,23	
Déjà contrôlés	Autres audits de la Cour														
	Allemagne	-1,34	-0,12	0,27	0,82	0,92	0,71	PDE	-1,68	-0,84	0,38	0,77	1,32	1,42	
	Grèce	-6,40	-0,43	1,98	0,57	-1,13	-0,27	Audit relatif à la Grèce	-9,65	-5,90	0,07	2,48	1,07	-0,63	
	Espagne	-6,17	-3,35	-1,90	-1,80	-2,53	-2,61	PDM	-7,04	-6,17	-3,35	-1,90	-1,80	-2,53	
	France	-5,09	-4,26	-3,53	-2,79	-2,74	-2,39	PDE/PDM	-5,50	-4,69	-3,86	-3,13	-2,39	-2,34	
	Italie	-3,27	-1,28	-0,87	-1,06	-0,98	-1,50	PDE/PDM	-3,27	-3,27	-1,28	-0,87	-1,06	-0,98	
	Chypre	-5,50	-5,14	-1,69	2,02	0,35	0,22	PDE	-5,06	-5,50	-5,14	-1,69	2,02	0,35	
	Malte	-2,78	-3,65	-2,47	-2,39	-2,09	-1,65	PDE	-4,02	-2,78	-3,65	-2,47	-2,39	-2,09	
	Slovénie	-4,79	-2,13	-2,16	-2,75	-2,69	-2,48	PDM	-4,55	-4,79	-2,13	-2,16	-2,75	-2,69	
	Bulgarie	-1,87	-0,48	-0,76	-2,48	-2,56	-2,43	PDM	-1,51	-0,87	0,52	0,24	-1,48	-1,56	
République tchèque	-2,63	-1,48	0,08	-0,78	-1,96	-1,42	PDE	-3,06	-1,63	-0,48	1,08	0,22	-0,96		

Source: Données de la Commission européenne (volet préventif – prévisions automne 2015)
* Distance par rapport à l'OMT (négative = solde structurel inférieur à l'OMT, positive = solde structurel supérieur à l'OMT).
** Sur la base de prévisions.
Relevant du volet préventif
OMT non atteint d'après les évaluations effectuées par la Commission européenne en décembre 2015

ANNEXE II**RÉSULTATS OBTENUS POUR LES ÉTATS MEMBRES COMPOSANT L'ÉCHANTILLON D'AUDIT**

1. Nous avons audité un échantillon de six États membres en contrôlant l'évaluation de leurs programmes de stabilité ou de convergence réalisée par la Commission, les documents de travail des services de la Commission, les recommandations par pays, ainsi que divers documents de travail connexes. Nous avons également effectué des visites d'information auprès des États membres retenus dans l'échantillon afin de recueillir leur avis sur le processus, le cadre réglementaire et la surveillance des politiques budgétaires coordonnée au niveau de l'UE.

Documents présentés par les États membres (programmes de stabilité ou de convergence)

2. Nous avons constaté que, dans l'ensemble, les programmes répondent à la plupart des exigences du règlement et du code de conduite quant aux informations à communiquer. Ils comportaient des informations sur les objectifs budgétaires et les mesures visant à les atteindre, ainsi que sur les mesures destinées à améliorer la qualité des finances publiques et à assurer leur viabilité à long terme. Cependant, les mesures budgétaires ne sont pas toujours présentées de manière suffisamment structurée pour permettre une compréhension fine des détails (par exemple: estimation de l'incidence budgétaire, typologie, statut, etc.). Cela a donné lieu à de nombreuses remarques dans les considérants des recommandations du Conseil (voir **tableau 1**).

Tableau 1 – Considérants des recommandations du Conseil concernant la qualité et le volume des informations sur les mesures contenues dans les programmes de stabilité ou de convergence présentés par les États membres retenus dans l'échantillon

	Considérants des recommandations du Conseil		
	2015	2016	2017
AT	(8) [...] le gouvernement n'a pas suffisamment précisé quelles mesures il entendait prendre pour atteindre les	(6) [...] les mesures nécessaires pour garantir le respect des objectifs fixés en matière de déficit à partir de 2017 ne sont pas suffisamment détaillées [...]	

	objectifs fixés en matière de déficit à partir de 2016 [...]		
BE	(8) [...] les mesures nécessaires pour garantir le respect des objectifs fixés en matière de déficit à partir de 2016 n'ont pas été suffisamment précisées [...]	(6) [...] les mesures nécessaires pour garantir le respect des objectifs fixés en matière de déficit à partir de 2017 n'ont pas été suffisamment précisées [...]	(6) [...] les mesures nécessaires pour soutenir les objectifs de déficits prévus à partir de 2018 n'ont pas été spécifiées [...]
HU	(8) [...] Les mesures devant permettre de respecter les objectifs retenus en matière de déficit à partir de 2016 ne sont pas suffisamment précisées, en particulier pour la période postérieure à 2016 [...]	(6) [...] Les mesures nécessaires au respect des objectifs retenus en matière de déficit à partir de 2017 ne sont pas suffisamment précisées, en particulier pour la période postérieure à 2017.	
FI		(6) [...] Les mesures nécessaires pour atteindre l'objectif budgétaire à moyen terme d'ici 2019 n'ont pas été suffisamment détaillées.	
IT	(12) [...] Le gouvernement doit encore spécifier les réductions de dépenses supplémentaires qui lui permettront d'éviter d'appliquer en 2016 la hausse de la TVA adoptée par voie législative.		

Source: Recommandations du Conseil de 2015 à 2017.

Évaluations, par la Commission, des programmes présentés par les États membres

3. Nous avons constaté que, de manière générale, les États membres présentaient leurs programmes de stabilité ou de convergence dans les délais impartis, et que les unités géographiques de la DG ECFIN disposaient d'un laps de temps relativement court pour procéder à un examen approfondi des programmes reçus (voir ***tableau 2***).

Tableau 2 – Dates de présentation des programmes de stabilité ou de convergence et dates de publication des documents de travail des services de la Commission (de 2015 à 2017) pour les États membres retenus dans l'échantillon

	2015			2016			2017		
	Date de présentation du programme de stabilité ou de convergence	Date du document d'évaluation de la Commission	Temps écoulé (en jours calendaires)	Date de présentation du programme de stabilité ou de convergence	Date du document d'évaluation de la Commission	Temps écoulé (en jours calendaires)	Date de présentation du programme de stabilité ou de convergence	Date du document d'évaluation de la Commission	Temps écoulé (en jours calendaires)
AT	21.4	27.5	36	27.4	26.5	29	2.5	23.5	21
BE	30.4		27	29.4		27	28.4		25
FI	2.4		55	14.4		42	28.4		25
HU	30.4		27	29.4		27	2.5		21
IT	28.4		29	28.4		28	27.4		26
NL	30.4		27	28.4		28	26.4		27

Source: Examen, par la Cour des comptes européenne, des programmes de stabilité ou de convergence et des documents de travail des services de la Commission.

4. L'élaboration de l'évaluation de la Commission dépend toutefois d'un processus d'échange d'informations, qui commence à un stade plus précoce du cycle annuel et qui englobe notamment les échanges d'informations dans le cadre de réunions bilatérales organisées bien avant la présentation des programmes. Les unités géographiques sont épaulées dans leurs travaux par des responsables du Semestre européen travaillant dans les représentations de l'UE dans les États membres. Ces agents assurent la liaison avec les représentants des autorités nationales compétentes et suivent de près les principales évolutions fiscales et budgétaires dans chaque État membre.

Pertinence des recommandations par pays

5. Nous avons cherché à déterminer si les RPP étaient cohérentes avec les conclusions que la Commission tire dans ses évaluations. Dans l'ensemble, les RPP d'ordre budgétaire sont conformes aux résultats de l'évaluation réalisée par la Commission (voir **tableau 3**).

Tableau 3 – Contrôle de la cohérence entre les RPP et les évaluations sous-jacentes réalisées par la Commission pour les États membres retenus dans l'échantillon (2015-2017)

État membre	Année t		Évaluation de la Commission Ajustement requis corrigé (années t / t+1)	Considérant / Recommandation	
AT	2015		0,3 %	Considérant	(8) [...] un ajustement structurel de 0,3 % du PIB est nécessaire pour que l'objectif à moyen terme soit atteint
	2016		0,3 %	Recommandation	1. [...] réaliser un ajustement budgétaire annuel de 0,3 % du PIB en 2017
	2017		0,3 %	Considérant	(8) (...) réaliser un ajustement budgétaire annuel de 0,3 % du PIB en 2017
BE	2015		2015: 0,6 % 2016: 0,6 %	Recommandation	1. [...] opérer en 2015 et en 2016 un ajustement budgétaire d'au moins 0,6 % du PIB vers l'objectif à moyen terme
	2016		0,6 %	Recommandation	1. [...] opérer un ajustement budgétaire annuel d'au moins 0,6 % du PIB

État membre	Année t		Évaluation de la Commission	Considérant / Recommandation	
			Ajustement requis corrigé (années t / t+1)		
	2017		0,6 %	Considérant	(10) [...] cet ajustement [...] correspondrait à un ajustement structurel annuel d'au moins 0,6 % du PIB
FI	2015		2015: 0,1 % 2016: 0,5 %	Recommandation	1. [...] opérer un ajustement budgétaire vers l'objectif budgétaire à moyen terme d'au moins 0,1 % du PIB en 2015 et de 0,5 % du PIB en 2016
	2016		2016: 0,5 % 2017: 0,6 %	Recommandation	1. [...] opérer un ajustement budgétaire annuel d'au moins 0,5 % du PIB en direction de l'objectif à moyen terme en 2016 et de 0,6 % en 2017
	2017		0,1 %	Considérant	(12) [...] qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,1 % du PIB
HU	2015		2015: 0,5 % 2016: 0,6 %	Recommandation	1. [...] réaliser un ajustement budgétaire de 0,5 % du PIB en direction de l'objectif budgétaire à moyen terme en 2015 et de 0,6 % du PIB en 2016
	2016		2016: 0,3 % 2017: 0,6 %	Recommandation	1. [...] réaliser un ajustement budgétaire annuel de 0,3 % du PIB en direction de l'objectif budgétaire à moyen terme en 2016 et de 0,6 % du PIB en 2017

État membre	Année t		Évaluation de la Commission	Considérant / Recommandation	
			Ajustement requis corrigé (années t / t+1)		
	2017		1,0 %	Considérant	(8) [...] cet ajustement [...] correspondrait à un ajustement structurel de 1,0 % du PIB
IT	2015		2015: 0,3 % 2016: 0,1 %	Recommandation	1. [...] opérer un ajustement budgétaire d'au moins 0,25 % du PIB en vue de la réalisation de l'objectif à moyen terme en 2015 et de 0,1 % du PIB en 2016
	2016		2016: 0,25 % 2017: 0,6 %	Recommandation	1. [...] opérer un ajustement budgétaire annuel de 0,6 % du PIB ou plus
	2017		0,6 %	Considérant	(10) [...] cet ajustement [...] correspondrait à un ajustement structurel annuel d'au moins 0,6 % du PIB
NL	2015		2015: -0,3 % 2016: -0,2 %	Néant	
	2016		0,6 %	Recommandation	1. [...] opérer, en 2017, un ajustement budgétaire annuel de 0,6 % du PIB
	2017		Conforme	Néant	

Source: Documents de travail des services de la Commission et RPP pour les États membres retenus dans l'échantillon (2015-2017).

RÉPONSES DE LA COMMISSION AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE¹

«L'OBJECTIF PREMIER DU VOLET PRÉVENTIF DU PACTE DE STABILITÉ ET DE CROISSANCE EST-IL ATTEINT?»

RÉSUMÉ

I. Le volet préventif a pour mission d'atteindre la soutenabilité budgétaire tout en ménageant la possibilité d'une modulation des politiques budgétaires en fonction de la conjoncture économique. Au cœur de ce volet préventif, l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) donne corps à cet impératif d'assurer une politique budgétaire prudente à moyen et à long terme tout en facilitant le fonctionnement des stabilisateurs automatiques. Étant donné que l'OMT est défini en termes structurels, il permet les fluctuations régulières du solde budgétaire liées au cycle économique. Faire en sorte que les États membres continuent de progresser constamment vers leur OMT constitue donc une tâche essentielle de la Commission et du Conseil, en vue de l'amélioration nécessaire de la soutenabilité de la dette et de la stabilisation macroéconomique.

L'article 6, paragraphe 3, du règlement reconnaît à juste titre que divers éléments influent sur la soutenabilité des finances publiques à moyen terme, parmi lesquels, par exemple, la nécessité d'éviter des ajustements budgétaires contre-productifs lorsque la position de l'économie dans le cycle est défavorable, la capacité des réformes structurelles et des investissements à accroître la croissance potentielle et la nécessité de prévoir la possibilité que surviennent des événements indépendants de la volonté des autorités. Tous ces facteurs sont expressément prévus dans le règlement.

Le règlement prévoit également un niveau admissible d'écart par rapport aux exigences annuelles, afin de reconnaître l'incertitude inhérente à la planification et à la mise en œuvre des politiques budgétaires qui peut conduire un État membre à manquer son objectif en raison de circonstances échappant à son contrôle. La Cour des comptes européenne semble s'inquiéter que certains États membres mettent systématiquement cette flexibilité à profit (cf. point XII et recommandation n° 1, point a), mais le fait que ce type d'écart soit prévu par le règlement oblige néanmoins la Commission à l'autoriser.

Si le pacte de stabilité et de croissance (PSC) encadre la conduite de la politique budgétaire des États membres relevant du volet préventif, il mérite d'être rappelé que la politique budgétaire relève essentiellement de la compétence des États membres. La Commission joue de toute évidence un rôle essentiel dans l'application du PSC, notamment en ce qu'elle examine si les États membres mènent leurs politiques dans le respect des obligations que leur impose le règlement. Il n'est pas réaliste d'escompter que la législation codifie tous les aspects possibles de l'élaboration des politiques macroéconomiques et budgétaires qui peuvent être pertinents en ce qui concerne l'application des règles budgétaires et, par conséquent, la Commission et le Conseil jouissent d'un pouvoir discrétionnaire dans l'appréciation de situations spécifiques.

Afin de faciliter ses évaluations, la Commission a constitué un abondant corpus de procédures et de méthodes. Ces outils sont indispensables à la fois pour assurer aux États membres une prévisibilité de la manière dont la Commission évalue la conformité et pour maintenir une cohérence horizontale de ces évaluations. Dans les cas où la Commission exerce son pouvoir discrétionnaire dans ses

¹ Les réponses de la Commission tiennent compte des discussions menées avec la Cour des comptes européenne jusqu'au 22 mai 2018

évaluations, elle s'efforce de le faire d'une manière transparente et structurée, en consultant pleinement les États membres (par l'intermédiaire des comités compétents, comme les comités Ecofin ou le Comité économique et financier).

Au bout du compte, la Commission est chargée d'évaluer la conformité des États membres avec le volet préventif, mais la mise en application des règles est une compétence qu'elle partage avec le Conseil, la fixation des exigences budgétaires imposées aux États membres et toute conséquence procédurale ultérieure nécessitant que le Conseil adopte une recommandation de la Commission. Depuis l'entrée en vigueur du paquet législatif relatif à la gouvernance économique (le «six-pack»), le Conseil a approuvé les recommandations formulées par la Commission au titre du volet préventif sans les modifier sensiblement.

La Commission estime que le recours à la flexibilité permise par le volet préventif a été proportionné, adéquat et justifié sur le plan économique, compte tenu de la nature exceptionnelle de la crise, qui a conduit à une grave détérioration des finances publiques à tous les niveaux. En effet, s'il est aujourd'hui largement admis que l'économie européenne a entamé un redressement vigoureux, les caractéristiques inhabituelles de ce redressement appelaient, à un moment encore relativement récent, à la prudence dans la recherche de l'assainissement budgétaire. En particulier, la Commission et d'autres acteurs, parmi lesquels le président de la BCE, considéraient que l'absence de pressions inflationnistes, le fort excédent de la balance courante de la zone euro et les taux de chômage obstinément élevés dans certains États membres étaient révélateurs d'un certain degré persistant de sous-emploi des ressources dans l'économie. Ces préoccupations, ajoutées aux incertitudes géopolitiques accrues, ont amené la Commission à penser qu'une application prudente des règles budgétaires serait opportune pour faire en sorte que des ajustements budgétaires d'une ampleur excessive ne mettent pas en péril un redressement qui était encore fragile dans de nombreux États membres.

À cette fin, la Commission a décrit plus en détail, dans sa communication de 2015 intitulée «Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance», comment elle procéderait à son évaluation dans trois domaines fondamentaux, à savoir la modulation des exigences budgétaires en fonction des conditions conjoncturelles, la prise en compte de la mise en œuvre de réformes structurelles qui améliorent la soutenabilité à long terme et la prise en compte des investissements publics qui favorisent la croissance. Les dispositions du règlement en vertu desquelles la Commission applique cette flexibilité existent de longue date, puisqu'elles remontent pour la plupart à la réforme de la législation opérée en 2005. Encore une fois, l'approche adoptée par la Commission a fait l'objet de discussions approfondies avec les États membres, qui ont abouti au début 2016 à la publication d'une «position arrêtée d'un commun accord sur la flexibilité dans le pacte de stabilité et de croissance». Des simulations récentes effectuées par la Commission confirment qu'une exigence moyenne proche du taux de référence de 0,5 % du PIB découle de l'application de ce qu'on appelle la matrice d'exigences. L'évaluation des améliorations de la soutenabilité liées à l'application des clauses relatives aux réformes structurelles et aux investissements nécessitera plus de temps puisque l'essence même de ces clauses est de reconnaître les coûts à court terme que peut entraîner la mise en œuvre de politiques qui auront des bénéfices à long terme. À cet égard, l'écart temporaire par rapport à leur trajectoire d'ajustement qui peut être consenti aux États membres s'ils mettent en œuvre d'importantes réformes structurelles ou réalisent des investissements qui stimulent la croissance peut par nature conduire à un retard dans la convergence vers l'OMT. Plusieurs importants garde-fous ont toutefois été mis en place pour assurer que cet effet ne soit que temporaire et aboutisse en définitive à une amélioration à long terme de la soutenabilité budgétaire. En particulier, un État membre doit satisfaire à des critères d'éligibilité stricts pour que le bénéfice de ces clauses puisse lui être accordé: il doit notamment rester dans le volet préventif, maintenir une marge de sécurité par rapport au seuil de 3 % du PIB, se

situer à moins de 1,5 point de PIB de l'OMT au moment où il demande l'application de cette clause et remplir plusieurs autres conditions spécifiques à chaque clause.

En conséquence, la Commission rejette la conclusion de la Cour des comptes européenne selon laquelle la Commission n'aurait pas assuré la réalisation de l'objectif premier du règlement. En tout état de cause, la Commission applique les dispositions du règlement en conjonction avec le Conseil. La Commission jouit d'un pouvoir discrétionnaire dans sa mise en œuvre des dispositions du volet préventif lorsqu'elle procède à ses évaluations. Dans ces circonstances, la Commission a estimé que, dans un très petit nombre de cas exceptionnels, il était préférable de faire preuve de la plus grande prudence pour estimer l'effet d'un assainissement budgétaire substantiel sur la croissance économique. La Commission a la conviction qu'une application plus mécanique des règles, qui ne tient pas compte des risques entourant la reprise économique, pourrait en fin de compte se révéler contre-productive. À cet égard, il convient de noter que l'approche de la Commission a été largement approuvée par le comité budgétaire européen dans son rapport annuel 2017, dans lequel celui-ci a déclaré qu'une application rigide des règles aurait pu compromettre la poursuite d'un redressement encore fragile.

Dans l'ensemble, la situation budgétaire s'est constamment améliorée au cours des dernières années, le nombre d'États membres relevant du volet correctif ayant sensiblement diminué et la dette suivant à présent une trajectoire baissière tant dans l'UE que dans la zone euro. Bien entendu, les règles budgétaires ne sont pas parfaites et la complexité accrue du volet préventif constitue une préoccupation légitime. La Commission entend donc poursuivre ses efforts visant à améliorer le fonctionnement du volet préventif et elle est disposée à examiner toute proposition justifiée prenant en considération à la fois le contexte économique et les perspectives à moyen terme appropriées.

III. La Commission souligne que le volet correctif du PSC est régi par un autre règlement que le volet préventif. Elle ajoute à cet égard que la Cour des comptes européenne a récemment effectué un audit complet distinct sur le volet correctif et que le rapport sur la procédure concernant les déficits excessifs a été publié en avril 2016.

IV. La Commission applique le cadre juridique qui a été approuvé par les colégislateurs. Le règlement ne fournit pas et ne peut pas fournir le niveau de détail requis pour mettre en œuvre chacun des aspects du cadre et la Commission doit décider comment mettre en pratique les différentes dispositions législatives. Dans les cas où la Commission exerce son pouvoir d'appréciation, elle s'efforce de le faire d'une manière transparente et structurée, en consultant pleinement les États membres par l'intermédiaire des comités compétents, comme les comités Ecofin, le Comité économique et financier, etc. La mise en application du volet préventif est en effet une compétence partagée entre la Commission et le Conseil, lequel a approuvé toutes les recommandations par pays formulées par la Commission, y compris celles comportant des marges de tolérance accordées au titre des clauses dites de flexibilité.

V. La Commission conteste la conclusion de la Cour des comptes européenne selon laquelle «la Commission et ses décisions opérationnelles ne garantissent pas la réalisation de l'objectif premier du règlement». Premièrement, la mise en application du PSC est une compétence partagée entre la Commission et le Conseil, lequel a approuvé toutes les recommandations par pays formulées par la Commission. Deuxièmement, le règlement a pour objectif premier que les États membres appliquent des politiques budgétaires prudentes à moyen terme, ce qui est obtenu concrètement par la réalisation de l'OMT ou l'ajustement devant conduire à sa réalisation. Le règlement reconnaît toutefois le contexte plus large de la soutenabilité à moyen terme, notamment, par exemple, la nécessité d'éviter des ajustements budgétaires contre-productifs lorsque la position de l'économie dans le cycle est défavorable, la capacité des réformes structurelles et des investissements à accroître la croissance potentielle et la nécessité de prévoir la possibilité que surviennent des circonstances indépendantes de la volonté des autorités. Tous ces facteurs sont expressément prévus

dans le règlement. Les résultats de l'analyse de la Cour des comptes européenne doivent être considérés au regard des conditions économiques spécifiques qui ont régné au cours des dernières années, y compris les séquelles importantes de la crise.

VI. La Commission estime que le recours à la flexibilité permise par le volet préventif a été proportionné, adéquat et justifié sur le plan économique. S'il est aujourd'hui largement admis que l'économie européenne a entamé un redressement vigoureux, les caractéristiques inhabituelles de ce redressement appelaient, à un moment encore relativement récent, à la prudence dans la recherche de l'assainissement budgétaire en raison de signes révélateurs d'un sous-emploi persistant des ressources dans l'économie. Ces préoccupations ont amené la Commission à penser qu'une application prudente des règles budgétaires serait opportune pour faire en sorte que des ajustements budgétaires d'une ampleur excessive ne mettent pas en péril un redressement qui était encore fragile dans de nombreux États membres. En parallèle, la Commission n'a cessé d'insister sur la nécessité que les États membres fortement endettés prennent des mesures pour améliorer la soutenabilité de leurs finances publiques, et plusieurs des clauses de flexibilité que la Commission a concrétisées dans sa communication de janvier 2015 ont précisément été élaborées à cet effet.

La Commission rejette dès lors la conclusion de la Cour des comptes européenne selon laquelle elle aurait encore affaibli le cadre en faisant usage de sa marge d'appréciation. Dans un très petit nombre de cas exceptionnels, la Commission a estimé qu'il était préférable de faire preuve de la plus grande prudence pour estimer l'effet d'un assainissement budgétaire substantiel sur la croissance économique. La Commission est persuadée qu'une application plus mécanique des règles, qui ne tient pas compte des risques entourant la reprise économique, aurait pu se révéler contre-productive.

VII. L'écart temporaire au titre de la clause relative aux réformes structurelles n'a jamais été lié aux coûts budgétaires effectifs de la réforme et le règlement ne prévoit pas non plus un tel lien, notamment parce que ces coûts peuvent être difficiles à chiffrer et/ou qu'ils n'exercent qu'une incidence budgétaire directe limitée. En effet, certaines réformes structurelles extrêmement bénéfiques peuvent ne pas engendrer de coûts budgétaires directs importants, mais entraîner néanmoins des coûts économiques ou politiques substantiels, par exemple, les réformes du marché du travail ou du pouvoir judiciaire.

Tel qu'il est techniquement conçu, l'écart temporaire par rapport à l'OMT ou à la trajectoire d'ajustement signifie que les dépenses sont accrues par rapport au scénario de référence (c'est-à-dire l'évolution des dépenses en l'absence d'écart temporaire) pendant chaque année jusqu'à ce que l'OMT soit atteint. Cette conception a été convenue avec le Conseil pour éviter de créer une succession de coups de frein et d'accélération dans les ajustements budgétaires et garantir l'égalité de traitement entre les États membres quel que soit leur degré d'éloignement de l'OMT. Excepté si les coûts associés sont d'ordre ponctuel, la compensation nécessaire pour ramener les dépenses sur la trajectoire initiale l'année qui suit l'application de la clause de flexibilité supposerait un ajustement budgétaire supplémentaire, en sus de l'ajustement standard déjà exigé de l'État membre pour l'année en question, ce qui affaiblirait grandement l'incitation aux réformes structurelles que cette clause est destinée à procurer.

La conclusion de la Cour des comptes européenne selon laquelle toutes les marges de tolérance potentielles auraient pour effet cumulé de donner lieu à des retards importants dans la réalisation des OMT constitue une généralisation qui ne s'appuie en réalité que sur l'exemple isolé d'un seul État membre. Dans le cas de référence, où un État membre se situe sur la trajectoire d'ajustement pour atteindre l'OMT, la conséquence ultime réside simplement dans un report d'une année de la réalisation de l'OMT.

VIII. La Commission estime que le volet correctif a globalement bien fonctionné durant les dernières années, ainsi qu'en atteste le fait que le nombre d'États membres faisant l'objet d'une procédure concernant les déficits excessifs (PDE) a reculé pour passer de 24 en 2011 à seulement trois en 2017. Il est toutefois exact que les États membres qui atteignent leurs objectifs en matière de déficit nominal au titre du volet correctif ne subissent pas de conséquence procédurale s'ils manquent leurs objectifs structurels. Cet état de fait reflète la nature intrinsèquement nominale du volet correctif, une PDE étant en définitive abrogée si le déficit nominal est ramené en deçà de 3 % du PIB, quel que soit le solde structurel.

La Commission a proposé des solutions pour remédier à cette anomalie en permettant de raccourcir les délais de la PDE lorsque les paramètres conjoncturels s'améliorent, mais elle n'a pas reçu l'appui des États membres. La Commission est ouverte à la possibilité de rouvrir ce dossier et de gagner l'adhésion des États membres à ces propositions.

IX. La Commission ne partage pas l'inquiétude de la Cour des comptes européenne lorsque celle-ci affirme «que le cadre du pacte de stabilité et de croissance est affaibli au point de ne pouvoir garantir une progression vers l'OMT dans plusieurs États membres lourdement endettés» car plusieurs des États membres auxquels la Cour des comptes européenne fait référence étaient soumis au volet correctif au cours de la période en question. La PDE a pour priorité le non-dépassement du plafond de 3 % fixé pour le déficit nominal par le traité. La mise en application du volet correctif par la Commission et le Conseil a donc été conforme au traité et, de surcroît, elle a entraîné une réduction régulière du nombre d'États membres frappés par une procédure concernant les déficits excessifs depuis 2014.

Enfin, l'insistance de la Cour des comptes européenne sur ces États membres est également sélective et ignore à la fois le grand nombre d'États membres qui ont atteint leur OMT ou s'en approchent dans le cadre du volet préventif et les États membres lourdement endettés, comme Chypre et l'Irlande, qui ont accompli des progrès appréciables.

X. La Commission soumet à une analyse approfondie tous les programmes de stabilité ou de convergence des États membres et publie ses conclusions dans les évaluations relatives à ces programmes.

En ce qui concerne les mesures budgétaires, la Commission procède à une évaluation indépendante et approfondie du rendement procuré par toutes les mesures budgétaires. La transparence et, partant, les possibilités de contrôle sont encore accrues en ce que la Commission fait connaître, pour chaque pays, l'incidence des mesures discrétionnaires (recettes courantes/en capital et dépenses courantes/en capital) et l'importance des mesures ponctuelles dans la base de données AMECO depuis le printemps 2014. Bien que l'absence de tout élément subjectif ne puisse être toujours garantie, la collecte d'informations à partir d'un large éventail de sources assure aux yeux de la Commission une protection contre les risques de distorsions systématiques ou d'inexactitudes.

La Commission admet néanmoins que la transparence pourrait être améliorée en ce qui concerne l'évaluation des mesures budgétaires et, à cette fin, elle a mené des discussions de fond avec les États membres tout au long de l'année 2017 afin d'accroître l'exactitude et la transparence de l'examen de ces mesures.

XI. La Commission s'efforce en permanence d'améliorer la communication sur la logique qui sous-tend ses recommandations et accepte d'examiner les propositions de la Cour des comptes européenne à ce sujet. En parallèle, la Commission prendra également en considération les éventuelles recommandations pertinentes que la Cour des comptes européenne pourrait lui adresser à l'issue de son audit du Semestre européen.

XII. La Commission ne partage pas l'avis selon lequel la structure du cadre doit être durcie. En particulier, elle conteste la première recommandation car la marge d'écart permmissible de 0,25 % du PIB est prévue de manière expresse par le règlement (CE) n° 1466/97 et la Commission ne peut imposer de restrictions, notamment sur le cumul d'écarts non importants, qui soient en contradiction avec le règlement. De surcroît, le règlement a fixé cet écart de 0,25 % pour tenir compte de la difficulté de calculer les soldes structurels et des incertitudes inhérentes à l'élaboration et à l'exécution des politiques budgétaires. Ces facteurs peuvent amener un État membre à s'écarter de son objectif en raison de circonstances indépendantes de la volonté de ses autorités.

S'agissant de la matrice, la classification des paramètres impose déjà des exigences plus strictes pour les États membres plus lourdement endettés. Cela étant, dans le cadre d'un réexamen plus large de l'utilisation de la flexibilité requis au titre de la «position arrêtée d'un commun accord» avec les États membres, la Commission se penche actuellement sur l'efficacité de la matrice, et notamment sur ses différentes exigences.

La Commission concède que les dispositions de la clause relative aux circonstances inhabituelles ne devraient s'appliquer qu'aux coûts directement liés aux circonstances en question. En revanche, elle rejette la recommandation selon laquelle un écart temporaire au titre de la clause relative aux réformes structurelles devrait être directement lié aux coûts, car elle estime que l'ajustement requis diminuerait l'efficacité de cette clause. L'écart temporaire permis par la clause relative aux réformes structurelles n'est pas directement lié aux coûts budgétaires effectifs des réformes entreprises, car certaines réformes structurelles très bénéfiques n'engendrent pas nécessairement de coûts budgétaires directs significatifs, mais donnent par contre lieu à des coûts économiques ou politiques substantiels.

XIII. La Commission conteste qu'il soit possible d'empêcher le cumul de la marge d'écart permmissible de 0,25 % du PIB par les États membres dans le cadre juridique existant puisque cette disposition est expressément prévue à l'article 6, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97. La Commission craint par conséquent que toute refonte systématique de la matrice dans ce sens puisse être perçue comme un moyen de contourner la marge prévue par le règlement.

XIV. La nature intrinsèquement nominale de la PDE, qui est axée sur le plafond de 3 % fixé pour le déficit nominal, limite la capacité de la Commission à faire respecter des objectifs structurels au titre du volet correctif. Dans le passé, la Commission a déjà proposé des solutions pour garantir que les exigences d'ajustement structurel soient satisfaites dans le cadre du volet correctif. Elle a notamment suggéré une révision de la recommandation au titre de la PDE si l'économie connaît une évolution positive inattendue par rapport au scénario qui sous-tendait la recommandation initiale, mais elle n'a pas obtenu le soutien des États membres.

La Commission est toutefois ouverte à la possibilité de rouvrir ce dossier et de gagner l'adhésion des États membres à ces propositions.

Voir la réponse au point VIII.

XV. Depuis 2017, la Commission travaille aux côtés des États membres pour élaborer un processus permettant d'améliorer l'exactitude et la transparence de l'évaluation des mesures budgétaires. Elle est disposée à adapter le code de conduite en fonction des modifications nécessaires découlant de ce processus si les États membres y consentent. Il importe toutefois que ces modifications tiennent compte de la différence de nature entre les mesures touchant aux recettes et celles touchant aux dépenses. Les indicateurs que la Commission utilise dans ses évaluations du respect du PSC s'appuient sur les dernières prévisions en date de la Commission et les données validées le plus récemment par Eurostat.

Les exigences budgétaires sont fixées un an à l'avance afin de permettre aux États membres de formuler leurs politiques budgétaires. Elles ne s'appuient sur le millésime de données le plus favorable que pour le calcul de l'éloignement par rapport à l'OMT, tandis que les exigences de la matrice ne sont actualisées que dans un nombre limité de circonstances dûment justifiées sur la base des principes de dégel.

XVI. La Commission accepte cette recommandation.

OBSERVATIONS

25. La notion d'une conjoncture exceptionnellement défavorable ne figure pas dans le règlement, et plusieurs autres catégories non plus. De fait, le règlement ne mentionne qu'une conjoncture favorable ou défavorable, sans même faire référence à la possibilité d'une conjoncture normale. Cela reflète le fait que le règlement ne fournit pas et ne peut pas fournir le niveau de détail requis pour mettre en œuvre chacun des aspects du cadre et la Commission doit décider comment mettre en pratique les différentes dispositions législatives. La raison pour laquelle aucun ajustement n'est exigé dans les circonstances désignées tient à ce que l'imposition de mesures d'assainissement budgétaire lorsque les conditions conjoncturelles sont aussi mauvaises pourrait se révéler contre-productive, ou en d'autres termes, l'effet négatif sur l'activité pourrait déboucher sur une situation budgétaire encore pire.

26. La matrice n'a pas été conçue pour permettre une baisse du solde structurel en période de profonde récession. Bien que la matrice utilise l'expression «Aucun ajustement nécessaire» pour les situations de taux de croissance négatifs, cela signifie en pratique que l'exigence relative au solde structurel est fixée à 0.

27. La Cour des comptes européenne n'indique pas comment une différenciation plus cohérente entre les catégories de la matrice pourrait être mise en œuvre. L'exigence d'un ajustement supérieur à 0,5 % du PIB a toutefois toujours été appliquée au sens de 0,6 % du PIB, aucun ajustement plus important n'étant exigé dans le cas d'une conjoncture normale. Il convient à nouveau de remarquer que la classification des conditions conjoncturelles établie dans la matrice a été proposée par la Commission, mais entièrement approuvée par les États membres dans le cadre de la «position arrêtée d'un commun accord sur la flexibilité».

28. La Commission considère que la différenciation établie dans la matrice qu'épingle la Cour des comptes européenne n'est pas incohérente.

Excepté dans les catégories «conjoncture très défavorable» et «conjoncture exceptionnellement défavorable», les ajustements sont groupés dans une fourchette autour du taux de référence de 0,5 % de façon à ce que la matrice ne s'écarte pas trop du règlement. La fixation du taux d'ajustement dans chaque catégorie traduit deux autres facteurs concrets. Premièrement, si l'on admet que le niveau minimal de granularité s'élève à 0,1 % du PIB, un niveau limité seulement de différenciation peut être obtenu en restant à l'intérieur de paramètres raisonnables par rapport au taux de référence. Deuxièmement, la Commission souhaitait éviter la création d'effets de seuil excessifs de façon à empêcher que de légères corrections d'une variable qui ne peut en fin de compte être observée, à savoir l'écart de production, n'entraînent des changements substantiels de la stratégie budgétaire prescrite aux États membres. Troisièmement, cette observation semble confondre les réponses de la Commission au sujet des coûts politiques potentiels liés aux réformes structurelles avec la motivation sous-tendant la matrice telle qu'elle a été exposée ci-dessus.

Enfin, à propos de l'affirmation selon laquelle une période de croissance supérieure à la croissance potentielle est le moment idéal pour mettre en œuvre des réformes, il convient de remarquer que dans la catégorie de la conjoncture défavorable, l'écart de production peut encore se situer à un niveau de -3 points, ce qui signifie que même si cet écart se résorbe (ou en d'autres termes, si la

croissance dépasse la croissance potentielle), l'économie est toujours dans une situation conjoncturelle délicate.

29. La Commission a bien procédé à une analyse lorsqu'elle a arrêté les paramètres de la matrice. La matrice repose sur la répartition agrégée des écarts de production pour les 28 États membres de l'UE entre 1986 et 2014 d'après les prévisions de l'automne 2014 de la Commission. Elle exclut l'écart de production (néгатif) le plus important observé en 2009 ou 2010 au motif que ces années correspondent aux circonstances les plus inhabituelles du passé à moyen terme et qu'il ne peut par conséquent être considéré qu'elles font partie d'un cycle économique ordinaire. La répartition historique montre la fréquence à laquelle chaque catégorie d'ajustement de la matrice sera exigée, ce qui a des conséquences évidentes pour la réalisation de l'OMT. Les simulations internes que la Commission a effectuées récemment dans le cadre d'un réexamen formel de la flexibilité prescrit par la «position arrêtée d'un commun accord» confirment un ajustement moyen en application de la matrice, sur la base des conditions conjoncturelles, d'un peu moins de 0,5 % du PIB depuis 2000.

30. La marge de 0,25 % est inscrite dans le règlement et la Commission ne peut imposer des restrictions, notamment sur le cumul d'écarts non importants, qui soient en contradiction avec le règlement.

En effet, la formulation du rapport du comité budgétaire européen est notoirement ambiguë quant à la nécessité de modifier la législation afin de donner corps à ses propositions tendant à limiter l'effet des écarts multiples.

31. La Commission réfute l'affirmation selon laquelle l'application de sa marge d'appréciation dans la réalisation de ses évaluations, notamment pour exercer un jugement économique, affaiblirait en quoi que ce soit le cadre.

Premièrement, en vertu de l'article 6, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97, la Commission jouit d'une marge d'appréciation lorsqu'elle examine les écarts par rapport aux ajustements budgétaires résultant de la matrice. Le règlement n'instaure à cet égard aucun mécanisme qui conduirait automatiquement à la conclusion d'un écart important.

Deuxièmement, le PSC, notamment son volet préventif, ne doit pas être perçu comme un simple ensemble statique de règles individuelles à appliquer mécaniquement dans n'importe quelles circonstances. Il s'apparente davantage à un système de gouvernance économique et budgétaire conçu pour contribuer à garantir des politiques macroéconomiques et budgétaires prudentes à moyen et à long terme. L'élaboration des politiques macroéconomiques est ainsi faite qu'il est inévitable que des événements imprévus se produisent et le cadre de la gouvernance économique doit être suffisamment flexible pour pouvoir y faire face. En effet, si le cadre ne possédait pas cette capacité, la crédibilité du PSC en tant qu'outil valable de gouvernance et d'élaboration des politiques économiques en serait ébranlée.

En conséquence, il est primordial que la Commission exerce à chaque instant son jugement économique afin de garantir une application réfléchie des règles et qu'elle ne s'enferme pas dans une approche purement mécanique détachée de la situation macroéconomique existante.

Réponse commune aux points 32 et 33.

Les recommandations par pays (RPP) de 2017 étaient destinées à atteindre deux objectifs, à savoir renforcer la reprise en cours et garantir la viabilité des finances publiques, tout en restant brèves et simples. Il en a résulté que contrairement aux pratiques antérieures, les RPP en matière budgétaire n'ont pas inclus de recommandations relatives à l'ajustement requis pour 2018. Il s'agissait essentiellement d'une décision politique, qui s'est fondée sur plusieurs éléments.

Premièrement, bien que l'approche dite de la «matrice» demeure le fondement des RPP pour 2018, les propositions de recommandations formulées par la Commission en 2017 ont intégré une possibilité d'aménagement en ce qui concerne les États membres pour lesquels la matrice impliquait un ajustement budgétaire supérieur ou égal à 0,5 % du PIB (la marge d'appréciation). Il a été considéré que les RPP ne fournissaient pas le cadre adéquat pour communiquer les modalités détaillées de l'équilibre entre les exigences de la matrice et la nécessité de tenir compte de l'incidence de l'assainissement budgétaire sur la croissance et l'emploi à travers la marge d'appréciation.

Deuxièmement, les considérants étaient parfaitement explicites sur les mesures qui devaient être prises en 2018 puisqu'ils mentionnaient notamment i) l'exigence chiffrée, ii) une évaluation de la conformité et iii) une conclusion quant à la nécessité ou non de mesures supplémentaires.

Troisièmement, les considérants et la RPP à proprement parler se trouvent sur un pied d'égalité quant à leur force juridique.

La Commission ne constate donc à ce stade aucun élément démontrant que l'utilisation de sa marge d'appréciation aurait réduit la pertinence ou la crédibilité des exigences budgétaires énoncées dans la RPP.

34. Dans la phase d'évaluation de la conformité, la Commission jouit d'une marge d'appréciation lorsqu'elle examine les écarts par rapport aux ajustements budgétaires résultant de la matrice. Cette marge ressort du libellé spécifique de l'article 6, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil. Selon cette disposition, l'évaluation visant à déterminer si un écart par rapport à l'OMT ou à la trajectoire d'ajustement pour atteindre cet objectif est important s'appuie, d'une part, sur des critères quantitatifs précis sans pour autant s'y limiter, et d'autre part, permet la prise en compte d'autres éléments. Le règlement n'instaure donc aucun mécanisme qui conduirait automatiquement à la conclusion d'un écart important.

35. Dans ses évaluations, la Commission reconnaît qu'il peut y avoir des tensions entre les exigences de soutenabilité et les besoins de stabilisation dans certains États membres, même s'il est exact que ce n'est pas nécessairement le cas, ainsi que l'a démontré l'analyse publiée par la Commission dans la partie IV du rapport sur les finances publiques de 2016. Lorsqu'il y a tension, il incombe à la Commission d'analyser les obligations conflictuelles et d'aboutir à une évaluation équilibrée, qui intègre toutes les considérations pertinentes. La marge d'appréciation de la Commission consiste en une lecture intelligente de l'ensemble des indicateurs disponibles, spécialement à la lumière des incertitudes qui entourent le cycle conjoncturel et des risques que ferait courir un fort resserrement budgétaire à la reprise en cours dans certains États membres.

36. Premièrement, les taux de croissance agrégés ne font pas nécessairement apparaître la nature potentiellement fragile de la reprise dans certains États membres et ne prennent pas non plus en considération l'effet potentiellement contre-productif d'un assainissement budgétaire d'une ampleur excessive sur de telles économies. Il s'agit de toute évidence de facteurs importants, dont la Commission s'est efforcée de tenir compte lorsqu'elle a utilisé sa marge d'appréciation pour déterminer quelle politique budgétaire il convenait de fixer pour les différentes économies.

Deuxièmement, le fait que la croissance effective dépasse la croissance potentielle n'est pas très révélateur quant à l'intensité de la reprise. La croissance potentielle de l'Italie était par exemple estimée aux environs de 0 pour ces années.

37. Les limitations fixées pour les clauses relatives aux réformes structurelles et aux investissements ont été convenues lors de discussions entre la Commission et les États membres.

41. Afin de compléter le tableau, la Commission souhaite ajouter une explication sur la motivation qui sous-tend les conditions d'application de la clause relative aux investissements. Cette clause est

destinée à tenir compte des investissements publics dont il peut être considéré qu'ils équivalent en termes économiques à des réformes structurelles en ce qu'ils exercent une influence positive sur la croissance potentielle et la soutenabilité des finances publiques et elle est dès lors associée à certains projets cofinancés par l'UE. La condition d'éligibilité selon laquelle la valeur des investissements publics ne peut diminuer sert à assurer que les investissements financés par l'UE ne servent pas à remplacer des investissements financés par les pouvoirs publics nationaux.

42. Un critère d'éligibilité essentiel pour pouvoir bénéficier de la clause relative aux investissements est que l'écart de production négatif de l'État membre doit dépasser -1,5 % du PIB. En d'autres termes, l'État membre doit se trouver dans une conjoncture économique défavorable. Des études montrent que lorsqu'un pays est confronté à des problèmes de soutenabilité dans ce type de circonstances, les investissements publics sont très souvent sacrifiés, ce qui nuit à la croissance potentielle. La clause relative aux investissements entend assurer que ce phénomène ne se produise pas en exigeant que le niveau des investissements publics ne diminue pas au cours de l'année de référence pertinente pour l'application de cette clause. Une baisse du niveau nominal des investissements pourrait malgré tout se traduire par une hausse du rapport investissements/PIB si le ralentissement de la croissance du PIB (indépendant de la volonté des autorités) est plus prononcé que celui des investissements.

43. La finalité de la clause relative aux investissements consiste à aboutir à des niveaux soutenus d'investissements accrus. Dans un tel cas, il ne serait pas justifié de demander à un État membre de reprendre sa trajectoire initiale un an après l'approbation de cette clause.

44. Voir la réponse aux points VII et 43.

45. Depuis que la matrice a été instaurée, il n'est pas possible d'évaluer à l'avance si un État membre atteindra son OMT dans le délai de quatre ans (le résultat dépendant, entre autres, des exigences de la matrice pour les différentes années). La Commission a donc proposé aux États membres une hypothèse simplificatrice pour remplir le critère de convergence vers l'OMT, en examinant plutôt si un État membre qui sollicite le bénéfice de la clause se situe à une distance initiale maximale de 1,5 % du PIB par rapport à l'OMT. Sur la base de l'ajustement de référence de 0,5 % du PIB par an et d'un écart temporaire maximal de cette ampleur, cette distance conduirait à un retour à l'OMT en l'espace de quatre ans.

46. La marge correspondant à un écart non important est établie dans le règlement et la Commission n'a d'autre choix que de la mettre en œuvre. Toutefois, il n'est pas systématique que la marge correspondant à un écart important soit inéluctablement épuisée chaque année, ou en d'autres termes, que «[l]e temps nécessaire à la convergence [*soit*] donc considérablement allongé». Par exemple, selon les prévisions du printemps 2018 de la Commission cela n'est pas prévu en Finlande.

47. Toutes choses étant égales par ailleurs, l'application de la clause relative aux investissements se traduit par une augmentation globale des dépenses par rapport au niveau qu'elles auraient atteint si cette clause n'avait pas été appliquée.

Les dépenses n'augmentent toutefois pas indépendamment de l'évolution du niveau des dépenses d'investissement, puisqu'une condition d'éligibilité est que le niveau des investissements publics ne diminue pas au cours de l'année de référence pertinente pour l'application de la clause.

48. Voir les réponses aux observations 43, 45 et 47.

49. Bien qu'en vertu de l'article 3, le programme de stabilité ou de convergence doit contenir une analyse coûts/bénéfices des réformes structurelles majeures, cela ne signifie pas que l'écart temporaire doit être basé sur les coûts. Les dispositions pertinentes de la clause relative aux réformes structurelles, à l'article 5, ne font en effet pas référence aux coûts. De plus, le fait que

l'écart temporaire ne soit pas directement basé sur les coûts ne signifie pas que les coûts ne sont pas calculés.

50. Lorsqu'elle examine si les réformes entraînent des effets budgétaires positifs, comme le prescrit le règlement, la Commission prend en considération les coûts budgétaires directs ainsi que l'incidence à long terme sur la croissance. L'incidence à long terme sur la croissance devrait au bout du compte améliorer la soutenabilité à long terme des finances publiques.

52. La Commission a analysé systématiquement l'effet de toutes les réformes structurelles en Italie, y compris celles pour lesquelles la flexibilité au titre de la clause relative aux réformes structurelles avait été sollicitée, ainsi que l'indique l'évaluation de l'éligibilité de l'Italie à la clause relative aux réformes structurelles (document de travail des services de la Commission sur le programme de stabilité de l'Italie pour 2016, page 18). En particulier, les rapports par pays de 2017 et 2018 sur l'Italie contiennent une analyse approfondie de l'avancement de la mise en œuvre des réformes structurelles en Italie. De plus, une référence constante à l'avancement de la mise en œuvre, tant ex ante que ex post, a été intégrée dans les documents de travail des services de la Commission sur le projet de plan budgétaire 2016 de l'Italie (pages 22-23), sur le programme de stabilité pour 2016 (pages 4 et suivantes) et sur le projet de plan budgétaire 2017 (page 19), ainsi que dans le rapport de février 2017 en vertu de l'article 126, paragraphe 3, du traité (pages 13-14).

53. Ainsi que cela a été indiqué en réponse à l'observation 49, l'écart temporaire n'est pas basé sur les coûts budgétaires directs des réformes. Davantage de précisions sur l'évaluation de l'incidence à long terme des réformes sur la croissance faite par la Commission figurent dans la réponse à l'observation 54.

54. La Commission considère qu'elle a estimé correctement l'incidence économique liée aux clauses. Lorsque l'Italie a demandé l'activation de la clause relative aux réformes structurelles pour 2016 (dans le projet de plan budgétaire 2016 et le programme de stabilité pour 2016), la Commission a analysé l'incidence des réformes structurelles de l'Italie à l'aide de son modèle QUEST dans une note soumise au Comité de politique économique de décembre 2015 (publiée sous le titre «*The Economic Impact of Selected Structural Reform Measures in Italy, France, Spain and Portugal*» en avril 2016). Au moment du programme de stabilité pour 2016, la Commission avait donc abondamment discuté de ses estimations avec les autorités italiennes. La Commission avait en outre ouvertement contesté l'estimation initiale de l'incidence des réformes donnée par les autorités italiennes dans son rapport de février 2015 en vertu de l'article 126, paragraphe 3, du traité. À la suite de ces échanges, le programme de stabilité pour 2016 a revu à la baisse l'incidence estimée des réformes structurelles pour lesquelles la flexibilité avait été demandée (par rapport au projet de plan budgétaire 2016), ainsi que l'indique la note de bas de page 26. Cela illustre la pertinence du travail accompli par la Commission pour analyser l'incidence des réformes et vérifier les estimations présentées par les autorités.

En ce qui concerne la nature prétendument indicative des estimations relatives à l'incidence des réformes structurelles sur la croissance, elle tient aux limites intrinsèques de la modélisation macroéconomique. Le règlement exige que la Commission prenne en considération l'amélioration de la soutenabilité découlant de l'incidence des réformes structurelles sur la croissance potentielle, mais il s'agit d'un exercice de modélisation qui est par essence incertain.

56. Voir les réponses aux points 45, 47 et 48.

57. Les dépenses préventives liées aux séismes en Italie étaient éligibles en raison de la répétition de violents tremblements de terre ainsi que du caractère intégré des dépenses de gestion des situations d'urgence et des dépenses de prévention. En conséquence, quelque 3 milliards d'euros affectés à cette destination par le gouvernement italien en 2017, soit 0,18 % du PIB, ont été jugés éligibles au titre de la «clause relative aux circonstances inhabituelles». L'incidence budgétaire du

plan d'investissement doit être confirmée a posteriori sur la base des données ex ante et ex post communiquées à la Commission par les autorités italiennes.

58. La Commission estime qu'il ne s'agit pas d'un assouplissement du cadre, mais plutôt de reconnaître concrètement les réalités du processus par lequel les politiques budgétaires sont élaborées et arrêtées au niveau des États membres.

Les États membres doivent connaître au préalable l'ampleur de l'ajustement budgétaire requis afin de pouvoir l'intégrer dans leur planification budgétaire. Cette planification et cette coordination budgétaires ex ante à moyen terme représentent en réalité la raison d'être du programme de stabilité ou de convergence dans le cadre du Semestre européen.

Si, après une révision du solde structurel, la distance qui le sépare de l'OMT est réduite dans une mesure telle que l'exigence initiale impliquerait un dépassement de l'OMT, l'exigence est dégelée et révisée. Il est exact que cette approche comporte une asymétrie, car si le solde structurel est révisé à la baisse, c'est-à-dire à une distance plus éloignée de l'OMT qu'initialement prévu, l'exigence imposée à l'État membre n'est pas relevée. La raison en est qu'un tel relèvement trahirait les attentes légitimes de l'État membre quant au niveau de l'ajustement budgétaire requis, que la Commission avait défini lorsque cet État membre planifiait et adoptait sa stratégie budgétaire.

59. Le calcul de l'exigence sur la base de la distance par rapport à l'OMT constatée pendant l'exercice en cours n'est pas seulement irréaliste sur le plan politique, mais infaisable dans la pratique.

S'il est estimé, au printemps de l'année t-1, qu'un État membre a atteint son OMT à t-1, aucun ajustement supplémentaire n'est nécessaire l'année t et l'exigence relative à l'année t est gelée à zéro. Les États membres obtiennent ainsi le degré de certitude nécessaire quant au niveau d'ajustement requis pour entamer les lourdes procédures nationales qu'implique normalement l'élaboration d'un budget. Si, au printemps de l'année t, les révisions du solde structurel montrent que l'État membre s'est situé à une distance estimée à 0,5 % du PIB en dessous de son OMT au cours de l'année t-1, la Commission considère qu'il est trop tard pour réviser l'exigence. L'État membre aura déjà entériné son budget pour l'année t sur la base des indications de la Commission selon lesquelles un ajustement n'était pas nécessaire. Les attentes légitimes de l'État membre quant au niveau de l'ajustement budgétaire requis sur lequel il serait évalué seraient trahies si la Commission lui imposait alors une exigence plus stricte. Une telle imprévisibilité saperait en fait gravement la crédibilité du cadre du PSC aux yeux des responsables politiques nationaux.

Il est également problématique de fonder l'exigence sur une projection de la distance par rapport à l'OMT qui sera atteinte au cours de l'année à laquelle l'exigence s'applique puisque cette projection est elle-même fonction de l'exigence. En tout état de cause, une révision en cours d'année à la lumière de projections actualisées ne saurait procurer aux États membres un délai préalable suffisant lorsqu'ils définissent leur politique budgétaire.

60. Afin de compléter le tableau, les exigences imposées aux États membres ne sont pas révisées à la hausse en raison d'une amélioration de l'évaluation des conditions conjoncturelles faite par la Commission. Ainsi que cela a été expliqué dans les réponses aux points 58 et 59, cela trahirait les attentes légitimes des États membres quant au niveau d'ajustement budgétaire requis lorsqu'ils conçoivent et arrêtent leur politique budgétaire nationale.

61. Du fait du passage du SEC 95 au SEC 2010, il est possible que l'exigence relative à une année donnée ait été calculée en appliquant le SEC 95 alors que l'effort budgétaire a été évalué en appliquant le SEC 2010. C'est inévitable, sinon les exigences imposées aux États membres auraient potentiellement toutes dû être remaniées sur la base de nouveaux calculs conformes au SEC 2010.

En tout état de cause, eu égard à la conception de la matrice sous-jacente aux exigences, il est peu probable que le calcul des exigences sur la base du SEC 2010 eût entraîné des changements.

Aucune incohérence ne peut être observée entre les indicateurs ou les mesures des années successives. Par exemple, lorsque l'effort budgétaire relatif à l'année 2014 a été évalué au moyen du SEC 2010, les chiffres des années 2014 et 2015 sont calculés dans les deux cas conformément au SEC 2010.

66. Pour la Commission, le scénario exposé par la Cour des comptes européenne est purement hypothétique car il est naturellement difficile d'extrapoler des résultats futurs pour les différents États membres sur la base de l'incidence agrégée d'une récession historique sur la zone euro.

67. Comme l'explique la réponse au point 66, les simulations sont quelque peu spéculatives, en ce qu'elles se rapportent à un scénario hypothétique qui n'est pas réellement survenu, et elles ne prennent pas en considération l'incidence potentielle de la marge de sécurité définie pour chaque pays (*minimum benchmark*), qui ne permettrait pas l'octroi des clauses relatives aux réformes structurelles et aux investissements dans de nombreux États membres.

68. Voir les réponses aux points 33 à 35 sur l'utilisation par la Commission de sa marge d'appréciation.

69. Selon la Commission, l'observation de la Cour des comptes européenne ne présente pas un tableau complet.

Premièrement, sur un plan général, la Commission a mené une analyse approfondie aussi bien pour définir la matrice que pour fixer les marges de tolérance au titre des clauses de flexibilité. Dans le premier cas, elle a notamment examiné la répartition historique des écarts de production. Dans le deuxième cas, la Commission a fourni aux États membres plusieurs scénarios fictifs pour la définition des marges de tolérance au titre de la flexibilité, en considérant que l'ajustement de référence de 0,5 % du PIB était mis en œuvre (et en supposant donc que la marge d'écart de 0,25 % du PIB ne soit pas utilisée). Plusieurs de ces simulations hypothétiques sont publiées dans une annexe du vade-mecum.

Deuxièmement, lorsqu'elle étudie les demandes d'activation des clauses de flexibilité soumises par les différents États membres, la Commission évalue la distance qui les sépare de leur OMT afin de s'assurer qu'il peut être atteint pour la fin de la période du programme en supposant la mise en œuvre de l'ajustement annuel de référence.

70. Voir les réponses aux points 66, 67 et 69.

72. Il convient de remarquer que la Commission a systématiquement signalé ce problème des révisions des projections du solde structurel au moyen de graphiques spécifiques dans son évaluation des programmes de stabilité ou de convergence.

75. La Commission n'a pas le pouvoir de faire appliquer les objectifs de convergence en direction de l'OMT, mais elle analyse et commente cependant les révisions par les États membres de la date à laquelle ils prévoient d'atteindre leur OMT, ainsi qu'on peut le lire dans les documents de travail des services de la Commission et les évaluations des projets de plans budgétaires publiés à chaque cycle de surveillance. La Commission contraint donc bien les États membres à rendre des comptes, mais elle ne peut engager de procédures sur la base du cadre juridique actuel.

On ne perçoit pas bien comment la matrice pourrait être conçue de telle sorte qu'il soit garanti ex ante que tous les États membres, quelle que soit la distance qui les sépare de l'OMT, l'atteignent la quatrième année du programme, sachant que les projections sur le niveau du solde structurel après trois ans ont toutes les chances d'être incorrectes (c'est une propriété inévitable des prévisions macroéconomiques). De plus, si un État membre était très éloigné de l'OMT au moment de

l'adoption du programme, il pourrait en résulter un besoin d'ajustements budgétaires extrêmement importants pour tenter de combler cet écart avant l'expiration des quatre ans, ce qui pourrait se révéler contre-productif.

76. Au terme de longues discussions, la Commission et les États membres se sont entendus pour déterminer le niveau de détail requis afin de mettre en œuvre tous les aspects du cadre du PSC, notamment en adoptant la «position arrêtée d'un commun accord sur la flexibilité». Ces travaux n'ont pas pour but d'affaiblir le cadre du PSC, mais bien de traduire dans la pratique les objectifs généraux du règlement.

77. Cette observation n'est pas pertinente pour l'évaluation des performances du volet préventif du PSC. L'échantillon analysé comprend la dynamique du solde structurel et du solde structurel primaire d'États membres qui faisaient l'objet d'une procédure pour déficit excessif au cours de la période en cause (à savoir l'Espagne et la France à partir de 2009), or le volet correctif repose sur des règles distinctes. La Commission rappelle que la Cour des comptes européenne a publié en 2016 un rapport spécial distinct intitulé «De nouvelles améliorations sont nécessaires pour assurer une mise en œuvre efficace de la procédure concernant les déficits excessifs», dans lequel figurent les réponses formelles de la Commission (https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_10/SR_EDP_FR.pdf).

78. La Commission considère que la progression vers la réalisation des OMT s'est poursuivie au cours des dernières années, quoiqu'à un rythme moins soutenu que pendant la phase initiale de la reprise, durant laquelle 12 États membres sont sortis de la PDE.

79. La Commission considère que les estimations des soldes structurels de 2014 et 2018 ne sont pas parfaitement comparables et ne permettent donc pas de bien juger la progression du solde structurel des États membres en deçà de l'OMT entre 2014 et 2018. En effet, les estimations des soldes structurels de 2014 reposent sur des données historiques et intègrent les mesures budgétaires effectives prises en 2014, tandis que les estimations de 2018 reposent sur les prévisions de la Commission. Les États membres concernés sont censés prendre des mesures, dans le cadre du processus budgétaire national, afin d'assurer que leur budget 2018 respecte le PSC et l'évaluation a posteriori des données de 2018 a donc de fortes chances de faire apparaître des soldes structurels différents de ceux prévus à l'automne 2017.

80. La Commission considère que ses documents de synthèse sur l'orientation budgétaire de la zone euro sont équilibrés de façon à refléter la situation budgétaire de chaque État membre. Les États membres qui n'ont pas atteint leur OMT sont censés prendre des mesures budgétaires pour se conformer au PSC, tandis qu'il est proposé à certains États membres qui ont dépassé l'OMT de mettre à profit la marge de manœuvre budgétaire dont ils disposent pour soutenir la croissance économique. La Commission l'a expliqué dans sa communication de 2016 intitulée «Pour une orientation positive de la politique budgétaire de la zone euro», où elle déclare expressément que «[l]es États membres soumis à une procédure concernant les déficits excessifs et ceux qui doivent encore accomplir des progrès pour atteindre leur objectif budgétaire à moyen terme devraient poursuivre leurs efforts, comme cela leur est recommandé».

81. La Commission souligne que les données effectives de 2017, sur lesquelles s'appuie l'évaluation finale de la conformité, révèlent une amélioration substantielle des performances des États membres, le nombre de pays conformes ayant quadruplé par rapport aux projections initiales basées sur les prévisions du printemps 2017. De plus, les chiffres agrégés masquent de profondes disparités parmi les situations budgétaires des divers États membres au regard de l'OMT.

Enfin, l'échantillon d'États membres exclut les États les plus performants, c'est-à-dire ceux qui ont déjà atteint leur OMT. Étant donné que les États membres qui ont atteint leur OMT respectent

également les dispositions du volet préventif, on peut obtenir un tableau plus fidèle de la conformité globale parmi tous les pays.

82. Les performances budgétaires des États membres relevant du volet correctif du PSC ne permettent pas d'évaluer avec exactitude l'efficacité du volet préventif du PSC puisque ces deux volets sont régis par des règles distinctes.

Voir la réponse au point 77 au sujet du rapport de la Cour des comptes européenne sur la procédure concernant les déficits excessifs.

83. Le volet correctif du PSC est régi par un autre règlement que le volet préventif. La nature intrinsèquement nominale du volet correctif du PSC, qui est axé sur le plafond de 3 % du PIB fixé dans le traité, implique que même si la Commission demande aux États membres un ajustement structurel dans le cadre des recommandations au titre de la PDE, elle n'a pas la possibilité d'enclencher le stade suivant de la procédure une fois qu'un État membre a atteint les objectifs nominaux.

La Commission a justifié les prolongations des délais de sortie de la procédure concernant les déficits excessifs dans des cas spécifiques dans sa réponse au rapport spécial de 2016 de la Cour des comptes européenne intitulé «De nouvelles améliorations sont nécessaires pour assurer une mise en œuvre efficace de la procédure concernant les déficits excessifs» (https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_10/SR_EDP_FR.pdf).

85. Dans le cadre du volet correctif, les États membres peuvent suivre une stratégie visant à atteindre les objectifs nominaux uniquement grâce à l'embellie macroéconomique, sans consentir l'effort budgétaire requis. Il y a lieu de noter que dans les recommandations au titre de la PDE, la Commission et le Conseil prescrivent des efforts budgétaires qui concordent avec ceux du volet préventif sur le plan structurel. Il n'est toutefois pas possible de prendre des mesures procédurales si l'État membre respecte les objectifs nominaux. Le volet correctif est essentiellement de nature nominale car il se fonde sur le plafond de déficit nominal de 3 % du PIB établi dans le traité. La Commission considère qu'une moyenne entre les efforts du volet correctif et du volet préventif ne reflète donc pas avec exactitude l'exigence qui est réellement contraignante pour les États membres.

88. Les données les plus récentes montrent une amélioration substantielle du solde structurel du Portugal au cours des dernières années, une progression de 2 points de PIB ayant été enregistrée entre 2013 et 2017, de sorte que le pays n'est distant de son OMT que de 1,4 point de PIB.

89. La France et l'Espagne ont été soumises au volet correctif pendant la quasi-totalité de la période en question, de sorte que les exigences de la matrice n'avaient aucune conséquence procédurale.

90. La Commission considère que le rythme d'ajustement dans le cadre du volet correctif n'est pas révélateur de l'efficacité du volet préventif du PSC puisque les instruments qui le composent sont différents.

92. Voir la réponse au point 83 sur la prolongation des délais de sortie de la PDE.

98. La détérioration du solde structurel de l'Estonie en 2017 n'a pas enfreint les exigences du volet préventif.

99. La Commission estime que son recours à la flexibilité, y compris par l'exercice de son pouvoir d'appréciation, a été proportionné, adéquat et justifié sur le plan économique. À un moment relativement récent encore, les caractéristiques inhabituelles du redressement de l'économie européenne plaidaient pour la prudence dans la recherche de l'assainissement budgétaire. En particulier, l'absence de pressions inflationnistes, le fort excédent de la balance courante de la zone euro et les taux de chômage obstinément élevés dans certains États membres indiquaient la persistance d'un certain degré de sous-emploi des ressources dans l'économie. Eu égard à ces

préoccupations, ajoutées aux incertitudes géopolitiques croissantes, la Commission a jugé qu'une application prudente des règles budgétaires serait opportune pour faire en sorte que des ajustements budgétaires d'une ampleur excessive ne mettent pas en péril un redressement qui était encore fragile dans de nombreux États membres. La Commission, en accord avec les États membres, a donc eu recours à la flexibilité permettant de moduler les exigences budgétaires en fonction de la situation conjoncturelle.

102. La Commission reconnaît que sa dernière évaluation de l'exactitude des prévisions fait apparaître une distorsion dans certains cas lorsqu'une méthode spécifique est employée. Elle souligne toutefois que la conclusion de l'évaluation est également que les prévisions économiques de la Commission sont plus justes que celles du marché et comparables à celles d'autres institutions internationales. L'exactitude des projections de la Commission relatives à la dette dépend en outre de plusieurs autres facteurs, tels que la projection relative au solde primaire et les ajustements entre stock et flux.

103. L'objectif de l'évaluation régulière de l'exactitude des prévisions réside dans l'apprentissage institutionnel et la Commission s'efforce en permanence de rehausser l'exactitude de ses prévisions. Ces dernières années, d'intenses efforts ont été consacrés à l'élaboration de nouveaux outils de prévision quantitative. La conclusion de l'évaluation externe récente des services de prévisions (document publié prochainement) montre que les prévisions sont d'une qualité élevée et que les processus de prévision sont efficaces.

108.

– Premier point: les commentaires de la Commission à ce sujet figurent dans les réponses aux observations 58 et 59 sur la nécessité de respecter les attentes légitimes des États membres.

Dans le premier cas, lorsque l'ajustement requis est déduit de la matrice, il est basé sur la projection de l'écart de production pour l'année t réalisée l'année $t-1$, telle qu'elle figure dans les prévisions de printemps, et il reste gelé excepté si l'économie entre dans une conjoncture très défavorable ou exceptionnellement défavorable. Dans le second cas, le taux de référence relatif au niveau des dépenses l'année t est fondé sur les projections de l'année $t-1$, telles qu'elles figurent dans les prévisions de printemps, et il n'est pas actualisé pour les prévisions ultérieures.

Voir la réponse au point 60 sur les difficultés concrètes rencontrées pour définir la distance par rapport à l'OMT sur la base des prévisions de l'année en cours.

– Deuxième point: le lissage des investissements sur quatre ans ne ressort pas du règlement. Il a néanmoins été pleinement discuté et convenu avec les États membres par l'intermédiaire des comités Ecofin. Il est donc décrit dans le code de conduite, dans lequel il est expliqué qu'en raison de la variabilité potentiellement très importante des dépenses d'investissement, surtout dans le cas des petits États membres, il convient d'ajuster le total des dépenses publiques en employant la moyenne sur quatre ans des dépenses d'investissement. Autrement dit, ce lissage a été instauré pour que les petits pays, qui possèdent un PIB par habitant moindre, ne soient pas pénalisés pour l'irrégularité de leurs investissements publics. Il s'agit d'un souci particulier pour certains des États membres qui ont adhéré le plus récemment à l'UE, pour lesquels les fonds structurels européens forment une part substantielle des investissements totaux, car le prélèvement de ces fonds peut osciller entre des pics et des creux marqués d'une année à l'autre.

117. La Commission considère que la transition entre 2014 et 2015 a été cohérente. La Commission a pris une décision politique concrète, en parfait accord avec les États membres, pour assurer la cohérence, au cours de la transition, entre les objectifs budgétaires au regard desquels les États membres étaient évalués. Cet arrangement garantissait que l'introduction de la matrice publiée dans

la communication de janvier 2015 sur la flexibilité ne désavantage pas certains États membres en modifiant les exigences budgétaires établies pour 2015 pendant la transition.

121. Les RPP de 2018 étaient destinées à atteindre deux objectifs, à savoir renforcer la reprise en cours et garantir la soutenabilité des finances publiques, tout en restant brèves et simples et, partant, mieux comprises par le grand public. Il en a résulté que contrairement aux pratiques antérieures, les RPP en matière budgétaire n'ont pas inclus de recommandations relatives à l'ajustement requis pour 2018. Voir la réponse au point 33 pour une explication détaillée. Enfin, les considérants et la RPP à proprement parler se trouvent sur un pied d'égalité quant à leur force juridique.

124. La Commission considère que les orientations sont claires et formulées correctement pour chaque État membre en fonction de sa situation budgétaire spécifique.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

127. Le volet préventif a pour mission d'atteindre la soutenabilité budgétaire tout en ménageant la possibilité d'une modulation des politiques budgétaires en fonction de la conjoncture économique. L'OMT donne corps à cet impératif d'assurer une politique budgétaire prudente à moyen et à long terme tout en facilitant le fonctionnement des stabilisateurs automatiques. Faire en sorte que les États membres continuent de progresser constamment vers leur OMT constitue donc une tâche essentielle de la Commission et du Conseil, en vue de l'amélioration nécessaire de la soutenabilité de la dette et de la stabilisation macroéconomique.

129. La Commission exerce son pouvoir d'appréciation dans le plus strict respect du cadre juridique, qui a été approuvé par les colégislateurs, et en toute transparence, en consultant pleinement les États membres par l'intermédiaire des comités compétents. La Commission conteste fermement la conclusion de la Cour des comptes européenne selon laquelle la Commission aurait usé de son pouvoir d'appréciation pour réduire les ajustements requis. Elle a utilisé ce pouvoir conformément au règlement, qui reconnaît le contexte plus large dans lequel s'inscrit la soutenabilité à moyen terme, par exemple la nécessité d'éviter des ajustements budgétaires contre-productifs, la capacité des réformes structurelles et des investissements à accroître la croissance potentielle et la nécessité de prévoir la possibilité que surviennent des circonstances indépendantes de la volonté des autorités.

130. La matrice et les conditions d'activation des clauses de flexibilité ont été définies dans la communication de la Commission de 2015. Les dispositions y afférentes du règlement datent en revanche de la réforme de 2005.

Quoi qu'il en soit, les paramètres d'ajustement inclus dans la matrice et les clauses de flexibilité ont été établis et appliqués dans le plus strict respect du cadre juridique et de manière transparente, en consultant pleinement les États membres par l'intermédiaire des comités compétents.

131. Le pouvoir d'appréciation vise à permettre que les politiques budgétaires soient arrêtées de manière appropriée dans les situations où les taux de croissance agrégés ne font pas nécessairement apparaître la nature potentiellement fragile de la reprise dans certains États membres, en prenant également en considération l'effet potentiellement contre-productif d'un assainissement budgétaire d'une ampleur excessive sur de telles économies.

132. La progression vers la réalisation des OMT se poursuit ces dernières années, quoiqu'à un rythme moins soutenu que pendant la phase initiale de la reprise.

133. La Commission considère que les règles actuelles de mise en œuvre du cadre du PSC, qui sont définies d'un commun accord avec les États membres à l'issue de discussions approfondies, n'affaiblissent pas le cadre du PSC, mais permettent de traduire dans la pratique les objectifs généraux du règlement.

134. Premièrement, la Commission souligne que le volet correctif du PSC est régi par un autre règlement que le volet préventif. Deuxièmement, la Commission estime que le volet correctif a globalement bien fonctionné durant les dernières années, ainsi qu'en atteste le fait que le nombre d'États membres faisant l'objet d'une procédure concernant les déficits excessifs a reculé pour passer de 24 en 2011 à seulement trois en 2017.

Cela dit, la nature intrinsèquement nominale du volet correctif du PSC, qui est axé sur le plafond de 3 % du PIB fixé dans le traité, implique que même si la Commission demande aux États membres un ajustement structurel dans le cadre des recommandations au titre de la PDE, elle n'a pas la possibilité de poursuivre la procédure une fois qu'un État membre a atteint les objectifs nominaux. Les tentatives de la Commission pour régler ce problème n'ont pas obtenu le soutien des États membres.

Voir la réponse au point 83 sur la prolongation des délais de sortie de la PDE.

135. La Commission et les États membres ont mené des discussions approfondies pour harmoniser leurs positions et pouvoir ainsi déterminer le niveau de détail requis afin de mettre en œuvre tous les aspects du cadre du PSC. Ces règles sont destinées à traduire dans la pratique les objectifs généraux du règlement et elles ne s'opposent pas à ce que la Commission et les États membres conviennent d'autres ajustements nécessaires à apporter au cadre du PSC.

La Commission est chargée d'évaluer la conformité des États membres avec le volet préventif, mais la mise en application des règles est une compétence qu'elle partage avec le Conseil. La Commission ne pense pas qu'il serait productif ni bénéfique pour la crédibilité du cadre à long terme d'agir sans consulter les États membres. La conception du cadre budgétaire est, par essence, multilatérale et consulter les États membres est essentiel pour qu'ils s'approprient les règles, ce qui contribue à la fois, au bout du compte, à leur respect et à leur mise en application.

Recommandation n° 1

a) La Commission conteste cette recommandation car le règlement (CE) n° 1466/97 établit expressément la marge d'écart permmissible de 0,25 % du PIB et la Commission ne peut imposer de restrictions, notamment sur le cumul d'écarts non importants, qui soient en contradiction avec le règlement. Elle craint qu'une refonte systématique de la matrice dans ce sens puisse être perçue comme un moyen de contourner la marge prévue par le règlement. De surcroît, le règlement a fixé cet écart de 0,25 % pour tenir compte de la difficulté de calculer les soldes structurels et des incertitudes inhérentes à l'élaboration et à l'exécution des politiques budgétaires. Ces facteurs peuvent amener un État membre à s'écarter légèrement de son objectif en raison de circonstances indépendantes de la volonté de ses autorités.

b) La Commission n'accepte pas cette recommandation. La classification des paramètres établie dans la matrice impose déjà des exigences plus strictes pour les États membres plus lourdement endettés. La législation ne prévoit par contre pas que les exigences du volet préventif soient alignées sur la référence de réduction de la dette. Elle requiert en outre expressément que la Commission évalue les facteurs pertinents lorsqu'elle examine le respect de la référence de réduction de la dette, qui ne saurait dès lors être interprétée comme une règle absolue.

c) La Commission accepte en partie cette recommandation, plus précisément, dans la mesure où elle appelle à examiner l'efficacité de la matrice, sachant qu'elle procède en ce moment à un examen plus large des dispositions relatives à la flexibilité requis au titre de la «position arrêtée d'un commun accord» avec les États membres. La Commission ne peut préjuger de l'issue de ce processus.

138. La Commission rejette avec force la conclusion de la Cour des comptes européenne selon laquelle l'utilisation de la clause relative aux réformes structurelles irait au-delà de l'objectif prévu par le règlement.

Premièrement, les dispositions du règlement sur la base desquelles la Commission applique cette flexibilité existent de longue date puisqu'elles remontent pour la plupart à la réforme de la législation opérée en 2005.

Deuxièmement, bien que l'écart temporaire au titre de la clause relative aux réformes structurelles ne soit pas directement lié aux coûts budgétaires effectifs de la réforme, le règlement ne prévoit pas non plus un tel lien, notamment parce que ces coûts peuvent être difficiles à chiffrer et/ou qu'ils n'exercent qu'une incidence budgétaire directe limitée. En effet, certaines réformes structurelles extrêmement bénéfiques peuvent ne pas engendrer de coûts budgétaires directs importants, mais entraîner néanmoins des coûts économiques ou politiques substantiels, par exemple, les réformes du marché du travail ou du pouvoir judiciaire. En pareils cas, lier directement l'écart temporaire aux coûts budgétaires réduirait en pratique à néant l'effet incitatif de cette clause.

Il est important de souligner que l'approche adoptée par la Commission a fait l'objet de discussions approfondies avec les États membres, qui ont abouti au début 2016 à la publication d'une «position arrêtée d'un commun accord sur la flexibilité dans le pacte de stabilité et de croissance».

139. Tel qu'il est techniquement conçu, l'écart temporaire par rapport à l'OMT ou à la trajectoire d'ajustement signifie que les dépenses sont accrues par rapport au scénario de référence (c'est-à-dire l'évolution des dépenses en l'absence d'écart temporaire) pendant chaque année jusqu'à ce que l'OMT soit atteint. Cette conception a été convenue avec le Conseil pour éviter de créer une succession de coups de frein et d'accélération dans les ajustements budgétaires et garantir l'égalité de traitement entre les États membres quel que soit leur degré d'éloignement de l'OMT. Excepté si la clause est liée aux coûts directs afférents à la réforme, la compensation nécessaire pour ramener les dépenses sur la trajectoire initiale l'année qui suit l'application de la clause de flexibilité supposerait un ajustement budgétaire supplémentaire en sus de l'ajustement standard déjà exigé de l'État membre pour l'année en question. Cela affaiblirait grandement l'incitation à mener des réformes structurelles qui n'entraînent pas de coûts budgétaires importants, mais nécessitent néanmoins une impulsion externe, que l'utilisation de cette clause peut fournir.

140. L'approche convenue par la Commission et le Conseil et exposée dans la «position arrêtée d'un commun accord sur la flexibilité» repose sur une motivation solide. Cette clause est destinée à permettre des investissements publics dont il peut être considéré qu'ils équivalent en termes économiques à des réformes structurelles en ce qu'ils exercent une influence positive sur la croissance potentielle et la soutenabilité des finances publiques et elle est dès lors associée à certains projets cofinancés par l'UE. La condition d'éligibilité selon laquelle la valeur nominale des investissements ne peut diminuer sert à assurer que les investissements financés par l'UE ne servent pas à remplacer des investissements financés par les pouvoirs publics nationaux.

141. La Commission considère qu'elle veille bien à ce que seules les dépenses directement liées à la clause relative aux circonstances inhabituelles soient éligibles. Un exemple détaillé tiré d'un cas particulier est fourni dans la réponse de la Commission au point 57.

Recommandation n° 2

a) La Commission n'accepte pas cette recommandation car l'ajustement requis affaiblirait selon elle l'efficacité de la clause relative aux réformes structurelles. L'écart temporaire permis par la clause relative aux réformes structurelles n'est pas directement lié aux coûts budgétaires effectifs des réformes entreprises, car certaines réformes structurelles très bénéfiques n'engendrent pas nécessairement de coûts budgétaires directs significatifs, mais donnent par contre lieu à des coûts

économiques ou politiques substantiels. En pareils cas, lier directement l'écart temporaire aux coûts budgétaires réduirait en pratique à néant l'effet incitatif de cette clause.

De surcroît, étant donné que la marge de tolérance n'est pas basée sur les coûts ponctuels, l'exigence préconisée que les dépenses soient ramenées sur la trajectoire initiale l'année qui suit l'application de la clause supposerait un ajustement budgétaire supplémentaire, en sus de l'ajustement standard déjà exigé de l'État membre pour l'année en question. La conception de l'écart a été convenue avec le Conseil pour éviter de créer une succession de coups de frein et d'accélération dans les ajustements budgétaires.

b) La Commission n'accepte pas la recommandation de mettre fin à l'utilisation de la clause relative aux investissements dans sa forme actuelle car, à ses yeux, cette clause est un élément important du paquet pour la flexibilité adopté en 2015 pour soutenir la croissance dans l'UE d'une manière viable sur le plan budgétaire, c'est-à-dire en encourageant les investissements publics favorisant la croissance. Cela dit, cette clause fait actuellement l'objet d'une révision dans le cadre d'un examen plus large des dispositions de flexibilité requis au titre de la «position arrêtée d'un commun accord». La Commission présentera les résultats de son examen au comité économique et financier en juin 2018, mais elle ne peut préjuger de l'issue de ces travaux.

c) La Commission accepte cette recommandation.

142. La Commission a donné des réponses formelles concernant les prolongations des délais de sortie de la PDE dans des cas spécifiques dans le contexte du rapport spécial de 2016 de la Cour des comptes européenne intitulé «De nouvelles améliorations sont nécessaires pour assurer une mise en œuvre efficace de la procédure concernant les déficits excessifs».

La Commission et le Conseil recommandent aux États membres soumis à la PDE de réaliser des ajustements structurels qui concordent avec les exigences du volet préventif. Le règlement ne fournit toutefois pas d'outils à la Commission et au Conseil pour faire respecter les exigences d'ajustements structurels dans les États membres relevant du volet correctif dans les cas où les objectifs recommandés pour le déficit nominal sont atteints grâce à la croissance économique sans que les objectifs recommandés en matière d'ajustements structurels soient atteints.

Recommandation n° 3

La Commission accepte en partie la recommandation.

Dans le passé, la Commission a déjà proposé des solutions pour garantir que les exigences d'ajustement structurel soient satisfaites dans le cadre du volet correctif. Elle a notamment suggéré une révision de la recommandation au titre de la PDE si l'économie connaît une évolution positive inattendue par rapport au scénario qui sous-tendait la recommandation initiale, mais elle n'a pas obtenu le soutien des États membres. La Commission est ouverte à la possibilité de rouvrir ce dossier et de gagner l'adhésion des États membres à ces propositions. Elle ne peut toutefois s'engager à ce stade à soumettre une note au comité économique et financier.

143. La Commission cherche constamment à améliorer la lisibilité et la transparence de tous les instruments relatifs au PSC et elle est disposée à discuter avec les États membres d'améliorations potentielles des modèles de programmes de stabilité ou de convergence.

La Commission admet que la transparence pourrait être améliorée en ce qui concerne l'évaluation des mesures budgétaires et, à cette fin, elle a mené des discussions de fond avec les États membres tout au long de l'année 2017 afin d'accroître l'exactitude et la transparence de l'examen de ces mesures.

En ce qui concerne la présentation des résultats de ses évaluations, la Commission s'efforce en permanence d'améliorer la communication sur la logique qui sous-tend ses recommandations et accepte d'examiner les propositions de la Cour des comptes européenne à ce sujet.

Recommandation n° 4

a) La Commission accepte cette recommandation. Depuis 2017, la Commission travaille aux côtés des États membres pour élaborer un processus permettant d'améliorer l'exactitude et la transparence de l'évaluation des mesures budgétaires et elle est disposée à adapter le code de conduite en fonction des modifications nécessaires découlant de ce processus si les États membres y consentent. Il importe toutefois que ces modifications tiennent compte de la différence de nature entre les mesures touchant aux recettes et celles touchant aux dépenses.

b) La Commission accepte cette recommandation.

c) La Commission accepte cette recommandation.

d) La Commission accepte cette recommandation.

144. La Commission estime que le recours au gel correspond à la nécessité d'arrêter ex ante le niveau des ajustements budgétaires requis afin de faciliter la planification budgétaire à moyen terme des États membres et de respecter leurs attentes légitimes à cet égard.

Bien qu'il ne soit pas mentionné dans le règlement, le lissage des investissements sur quatre ans a été pleinement débattu et convenu avec les États membres par l'intermédiaire des comités Ecofin. Il est donc décrit clairement dans le code de conduite, dans lequel il est expliqué qu'en raison de la variabilité potentiellement très importante des dépenses d'investissement, surtout dans le cas des petits États membres, il convient d'ajuster le total des dépenses publiques en employant la moyenne sur quatre ans des dépenses d'investissement

145. D'après la Commission, un dégel symétrique des ajustements requis trahirait l'attente légitime des États membres d'être évalués par rapport au niveau de l'ajustement budgétaire requis que la Commission avait fixé au moment où ils planifiaient et adoptaient leur stratégie budgétaire.

Recommandation n° 5

a) La Commission n'accepte pas cette recommandation car son application trahirait l'attente légitime des États membres d'être évalués par rapport à un objectif d'ajustement budgétaire défini au moment du processus de planification budgétaire. En tout état de cause, les exigences ne s'appuient sur le millésime de données le plus favorable que dans le calcul de l'éloignement par rapport à l'OMT, tandis que les exigences de la matrice ne sont actualisées que dans un nombre limité de circonstances dûment justifiées sur la base des principes de dégel.

b) La Commission n'accepte pas cette recommandation car le lissage des investissements a été instauré pour résoudre le problème pressant de la fluctuation des investissements publics dans certains États membres due à des facteurs exogènes. Ce concept a été débattu et convenu avec les États membres par l'intermédiaire des comités Ecofin et il est donc clairement décrit dans le code de conduite.

c) La Commission n'accepte pas cette recommandation car son application trahirait l'attente légitime des États membres d'être évalués par rapport à un objectif d'ajustement budgétaire défini au moment de la planification budgétaire.

Recommandation n° 6

a) La Commission accepte cette recommandation.

b) La Commission accepte cette recommandation.

Événement	Date
Adoption du plan d'enquête/début de l'audit	20.9.2016
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	11.4.2018
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	13.6.2018
Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditée) dans toutes les langues	Anglais: 28.6.2018 Autres langues: 19.7.2018

La Commission européenne a très largement usé du pouvoir d'appréciation que lui confère le règlement relatif au volet préventif pour réduire les ajustements requis, tant lors de la définition des règles d'exécution que dans le cadre de décisions individuelles.

Nous estimons que les paramètres actuels de la matrice, les écarts autorisés et les clauses de flexibilité, lorsqu'ils sont cumulés, ont pour effet d'hypothéquer l'objectif fixé dans le règlement, qui consiste à atteindre un ajustement annuel moyen de 0,5 % du PIB sur l'ensemble du cycle.

L'association de ces facteurs ne permet pas aux États membres d'atteindre leurs objectifs à moyen terme dans un délai raisonnable. Il est particulièrement alarmant de constater que, dans plusieurs États membres lourdement endettés, l'ajustement est extrêmement lent, voire inexistant.

Par conséquent, une révision et un renforcement des règles d'exécution et des pratiques de la Commission s'imposent.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx

Site web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Union européenne, 2018.

Toute utilisation ou reproduction de photos ou d'autres éléments non protégés par le droit d'auteur de l'Union européenne nécessite l'autorisation expresse du titulaire du droit d'auteur.