

Bruxelles, le 22.11.2017
COM(2017) 800 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Projets de plans budgétaires 2018: évaluation globale

Synthèse

La présente communication résume l'évaluation par la Commission des projets de plans budgétaires (PPB) pour 2018 communiqués par dix-huit États membres de la zone euro (ZE-18, qui n'inclut pas la Grèce, soumise au programme de soutien à la stabilité au titre du MES). L'Autriche et l'Allemagne ont présenté des plans à politiques inchangées, car leurs gouvernements ne disposaient pas des pleins pouvoirs budgétaires au moment où les plans ont été communiqués. L'Espagne a également présenté un plan à politiques inchangées en raison de retards dans la procédure budgétaire. Conformément aux dispositions du règlement (UE) n° 473/2013, la Commission a examiné les projets de plans budgétaires ainsi que la situation budgétaire et l'orientation de la politique budgétaire de l'ensemble de la zone euro.

L'appréciation globale portée sur les PPB pour 2018 et l'orientation agrégée de la politique budgétaire de la zone euro peuvent être résumées comme suit:

1. Depuis le printemps, les États membres et la Commission ont revu considérablement à la hausse leurs projections de croissance. L'économie progressant à un taux supérieur à son potentiel, l'écart de production agrégé continue à se réduire en 2017 et devrait devenir positif en 2018. Il n'en reste pas moins que la reprise observée dans la zone euro présente des caractéristiques atypiques: une faible inflation sous-jacente et une hausse limitée des salaires qui ne reflètent pas les améliorations sur le marché du travail dont font état les indicateurs standard en la matière, un excédent important de la balance courante et un déficit d'investissement persistant, bien qu'en baisse.
2. Les plans des États membres indiquent que le déficit nominal agrégé continue de baisser sous l'effet de l'amélioration conjoncturelle. Selon les prévisions de la Commission de l'automne 2017, le déficit de la zone euro diminue, passant de 1,6 % du PIB en 2016 à 1,1 % en 2017. En 2018, la mise en œuvre des plans des États membres se traduirait par un déficit nominal de 0,9 % du PIB pour la zone euro, ce que confirment également les prévisions de la Commission.
3. L'application des PPB réduirait le taux d'endettement de la zone euro, qui passerait de 88 % du PIB en 2017 à un peu plus de 86 % en 2018, grâce à la reprise conjoncturelle et à la faiblesse persistante des taux d'intérêt. Selon les prévisions de la Commission, la Belgique et l'Italie ne devraient, à première vue, pas respecter le critère de réduction de la dette tant en 2017 qu'en 2018. C'est également le cas de la France, qui, si elle corrige son déficit excessif en temps utile et de manière durable, serait soumise aux dispositions transitoires en matière de dette à partir de 2018.
4. Après la légère amélioration structurelle de 2017, les PPB correspondent à une légère augmentation du déficit structurel de la zone euro en 2018, de l'ordre de 0,1 % du PIB, alors que les derniers programmes de stabilité prévoyaient pourtant une amélioration de l'ordre de 0,2 % du PIB sur une base agrégée. La Commission table également sur une augmentation de 0,1 p.p. en 2018 pour la zone euro. Ce chiffre masque néanmoins des différences substantielles entre les prévisions de la Commission et les PPB de certains États membres.
5. En ce qui concerne la composition de l'ajustement budgétaire, les États membres prévoient une baisse modérée du ratio des dépenses corrigé des variations

conjoncturelles. Cette évolution résulte d'une diminution des dépenses d'intérêts (-0,1 % du PIB) et d'une croissance des dépenses primaires légèrement inférieure à la croissance potentielle. Les recettes exceptionnelles provenant de la baisse des dépenses d'intérêts devraient servir à accélérer la réduction de la dette. Les investissements publics devraient légèrement augmenter en 2018, après la baisse constante constatée entre 2010 et 2016. Le ratio des recettes devrait baisser du fait de mesures ayant eu pour effet de réduire les recettes (-0,1 % du PIB) et d'un déficit de recettes de l'ordre de -0,2 % du PIB.

6. L'orientation budgétaire de la zone euro, mesurée par la variation du solde structurel global, est globalement neutre en 2018. Par rapport au solde structurel, le solde *primaire* structurel traduit une orientation un peu plus expansionniste en 2018, car il ne prend pas en compte la baisse en cours des dépenses d'intérêts. Selon les PPB et les prévisions de la Commission, l'effort budgétaire discrétionnaire, un indicateur proche du critère des dépenses du pacte de stabilité et de croissance, semble également indiquer une orientation un peu plus expansionniste en 2017 et 2018.
7. Une orientation globalement neutre de la politique budgétaire pour l'ensemble de la zone euro semble appropriée dans le contexte de la reprise économique actuelle observée dans la zone euro, qui se caractérise par des facteurs atypiques, une dette héritée de la crise et le réajustement attendu de la politique d'achats d'actifs de la BCE.
8. La situation globale masque des différences considérables entre les États membres, certains étant confrontés à la nécessité d'assainir alors que d'autres disposent de marges de manœuvre budgétaires. Une approche différenciée des politiques budgétaires nationales s'avère donc nécessaire pour concilier les objectifs de stabilisation de l'économie et la nécessité de garantir la viabilité à long terme des finances publiques.
9. Dans l'ensemble, il existe d'importantes disparités entre les positions des États membres par rapport à leur objectif budgétaire à moyen terme (OMT). Selon les prévisions de la Commission, six États membres de la zone euro ont atteint (Lituanie) ou dépassé (Chypre, Allemagne, Luxembourg, Malte et Pays-Bas) leur OMT en 2017. Ils devraient tous conserver la même position en 2018, et certains d'entre eux devraient utiliser une partie de leur marge de manœuvre budgétaire. D'après son PPB à politiques inchangées, l'Allemagne devrait également utiliser une partie de sa marge de manœuvre budgétaire. L'Irlande devrait atteindre son OMT en 2018, tandis que la Slovaquie devrait réaliser des progrès substantiels vers la réalisation de son objectif à moyen terme. Par ailleurs, pour certains États membres encore loin d'avoir atteint leur OMT, la Commission ne prévoit aucune amélioration importante (Espagne, Italie, Portugal, Slovaquie) ou table même sur une détérioration du solde structurel (Belgique, France). Hormis la Slovaquie, ce sont également les États membres qui connaissent les taux d'endettement les plus élevés.
10. Afin de concilier les besoins de stabilisation et la nécessité éventuelle d'affronter des problèmes de viabilité, la Commission peut exercer son pouvoir d'appréciation au moment d'évaluer un écart par rapport à l'ajustement budgétaire requis. La

Commission a conclu en particulier qu'un ajustement budgétaire qui s'écarte de l'objectif requis peut être jugé suffisant pour l'Italie et la Slovaquie, pour autant que ces pays procèdent réellement à un tel ajustement budgétaire en 2018. Il semble pourtant que ce ne soit pas le cas, selon les prévisions de la Commission.

L'évaluation par la Commission des projets de plans budgétaires des différents États membres peut se résumer comme suit.

La Commission n'a décelé de manquement particulièrement grave aux règles du pacte de stabilité et de croissance (PSC) dans aucun des PPB présentés pour 2018. Toutefois, dans plusieurs cas, elle estime que les ajustements budgétaires prévus sont en deçà de ce qu'exige le pacte de stabilité et de croissance, ou risquent de l'être.

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

- six pays (**Allemagne, Lituanie, Lettonie, Luxembourg, Finlande et Pays-Bas**) ont un plan budgétaire **conforme** aux exigences du pacte de stabilité et de croissance pour 2018;
- pour cinq pays (**Estonie, Irlande, Chypre, Malte et Slovaquie**), les PPB sont jugés **globalement conformes** aux exigences du pacte pour 2018. Pour ces pays, les plans budgétaires pourraient entraîner un écart par rapport à leur OMT ou à la trajectoire d'ajustement vers la réalisation de cet objectif;
- pour cinq pays (**Belgique, Italie, Autriche, Portugal et Slovaquie**), les PPB entraînent un **risque de non-conformité** avec les exigences du pacte pour 2018. Leur plan budgétaire pourrait entraîner un écart important par rapport à leur trajectoire d'ajustement en direction de leur OMT. Selon les prévisions, la **Belgique** et l'**Italie** ne respecteront pas non plus le critère de réduction de la dette.

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

- pour la **France**, qui pourrait relever du volet préventif à partir de 2018 si elle corrige son déficit excessif en temps utile et de manière durable, le PPB entraîne un **risque de non-conformité** avec les exigences du pacte pour 2018, étant donné que la Commission table, dans ses prévisions de l'automne 2017, sur un écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement requise pour atteindre l'OMT et sur le non-respect du critère de réduction de la dette en 2018;
- pour l'**Espagne**, le PPB est jugé **globalement conforme** aux exigences du pacte pour 2018, étant donné que, dans ses prévisions de l'automne 2017, la Commission s'attend pour l'année prochaine à un déficit nominal inférieur à la valeur de référence

du traité, à savoir 3 % du PIB, même si l'objectif en matière de déficit nominal ne devrait pas être atteint et l'effort budgétaire est sensiblement inférieur au niveau recommandé.

1. Introduction

La législation de l'UE prévoit que les États membres de la zone euro présentent à la Commission, au plus tard le 15 octobre, des projets de plans budgétaires pour l'année suivante, dans le but d'améliorer la coordination des politiques budgétaires nationales au sein de l'Union économique et monétaire¹.

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

La Commission est également tenue de fournir une évaluation globale de la situation et des perspectives budgétaires pour l'ensemble de la zone euro.

Conformément aux dispositions du «two-pack»², dix-huit États membres de la zone euro (ci-après la «ZE-18» ou «zone euro»)³ avaient jusqu'au 16 octobre pour transmettre à la Commission leurs PPB pour 2018. La Grèce, qui fait l'objet d'un programme de soutien à la stabilité au titre du MES, n'est pas tenue de soumettre un projet de plan budgétaire, le programme en question prévoyant déjà une surveillance budgétaire étroite.

Conformément aux orientations figurant dans le code de conduite du «two-pack», l'Autriche et l'Allemagne ont présenté des PPB à politiques inchangées, car à la suite des élections qui ont eu lieu récemment dans ces États membres, ceux-ci ne disposent que d'un gouvernement intérimaire dépourvu des pleins pouvoirs budgétaires⁴. Les nouveaux gouvernements devraient présenter des PPB complets lorsqu'ils seront entrés en fonction. L'Espagne a également présenté un PPB à politiques inchangées, car la procédure d'approbation des budgets du gouvernement central et de la sécurité sociale a du retard par rapport au calendrier habituel. Elle devrait présenter un PPB complet dès que possible.

Dans le respect de la compétence budgétaire des États membres, les avis de la Commission fournissent des conseils sur les politiques à mener reposant sur des données fiables et des données factuelles, notamment aux gouvernements et parlements nationaux, dans le but de faciliter l'évaluation de la conformité des projets de budget avec les règles budgétaires de l'UE. Les dispositions du «two-pack» prévoient une panoplie complète d'instruments permettant de traiter la politique économique et budgétaire comme une question d'intérêt commun dans la zone euro, ainsi que le veut le traité.

En outre, en juillet 2015, le Conseil a invité l'Eurogroupe à surveiller et à coordonner les politiques budgétaires des États membres de la zone euro et la stratégie budgétaire générale

¹ Conformément au règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro. Il s'agit de l'un des deux règlements constituant le «two-pack», qui est entré en vigueur en mai 2013.

² Le 15 octobre tombant un dimanche en 2017, l'échéance a été repoussée au lundi 16 octobre, conformément à la législation applicable.

³ Par conséquent, dans le reste de la présente communication, la zone euro désigne l'ensemble des États membres de la zone euro à l'exclusion de la Grèce.

⁴ «Specifications on the implementation of the Two Pack and Guidelines on the format and content of draft budgetary plans, economic partnership programmes and debt issuance reports», document approuvé par le Conseil ECOFIN le 9 juillet 2013 et modifié le 7 novembre 2014, disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2014-11-07_two_pack_coc_amended_en.pdf

pour la zone euro, afin de garantir la mise en œuvre d'une politique budgétaire propice à la croissance et différenciée⁵. Le Conseil a recommandé aux États membres de la zone euro, sans préjudice du respect des exigences du pacte de stabilité et de croissance, de «*coordonner les politiques budgétaires pour faire en sorte que l'orientation de la politique budgétaire de l'ensemble de la zone euro soit adaptée aux risques en matière de viabilité et aux conditions conjoncturelles*».

En novembre 2016, la Commission a proposé une recommandation actualisée sur la politique économique de la zone euro, qui a été approuvée par les chefs d'État ou de gouvernement de l'Union lors de la réunion du Conseil européen des 9 et 10 mars 2017 et adoptée par le Conseil le 21 mars 2017⁶. Cette recommandation est la pierre angulaire de l'évaluation de la Commission. Dans le cadre du cycle annuel du Semestre européen, la Commission propose également, en même temps que le présent paquet, une nouvelle recommandation sur la politique économique de la zone euro pour 2018-2019⁷.

En juillet 2017, le Conseil a adopté des recommandations par pays mettant l'accent sur le traitement prévu par la Commission pour les États membres pour lesquels la matrice implique un ajustement budgétaire égal ou supérieur à 0,5 % du PIB⁸. Selon les considérants de ces recommandations, l'évaluation des projets de plans budgétaires 2018 et l'évaluation ultérieure des résultats budgétaires de 2018 devraient tenir dûment compte de l'objectif consistant à parvenir à une orientation de la politique budgétaire contribuant à la fois à renforcer la reprise en cours et à garantir la viabilité des finances publiques des États membres. Dans ce contexte, le Conseil a pris note du fait que la Commission entendait procéder à une évaluation globale en vertu du règlement (CE) n° 1466/97, en se fondant en particulier sur la situation conjoncturelle des États membres.

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

⁵ Recommandation du Conseil du 14 juillet 2015 sur la mise en œuvre des grandes orientations des politiques économiques des États membres dont la monnaie est l'euro (JO C 272 du 18.8.2015, p. 100).

⁶ Voir la recommandation du Conseil du 21 mars 2017 concernant la politique économique de la zone euro (JO 2017/C92/01): [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H0324\(01\)&from=FR](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H0324(01)&from=FR)

⁷ Voir COM(2017) 770 final.

⁸ Matrice définissant l'ajustement budgétaire annuel requis pour atteindre l'objectif à moyen terme dans le cadre du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, telle que présentée dans la communication de la Commission du 13 janvier 2015, intitulée «Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance, voir; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0012&from=FR>

2. Principales constatations pour la zone euro

Perspectives économiques sur la base des plans des États membres et des prévisions de la Commission

Depuis le printemps, les États membres et la Commission ont revu considérablement à la hausse leurs projections de croissance. Selon les hypothèses macroéconomiques fournies dans les PPB, le PIB réel agrégé de la zone euro (à l'exclusion de la Grèce) devrait à présent croître de 2,2 % en 2017 et de 2,0 % en 2018. Ces chiffres sont nettement plus élevés que les perspectives de croissance sous-tendant les derniers programmes de stabilité (voir le tableau 1), qui s'établissaient à 1,7 % pour les deux années. Dans ses prévisions de l'automne 2017, la Commission table sur des taux de croissance aussi élevés pour la zone euro: 2,2 % en 2017 et 2,1 % en 2018. Dans l'ensemble, les hypothèses économiques des PPB sont très proches des prévisions de la Commission (voir annexe IV, tableau 1). Cela pourrait également s'expliquer par le fait que tous les États membres, à l'exception de l'Allemagne et de la Belgique, respectent l'exigence du règlement (UE) n° 473/2013 de fonder le projet de budget, et implicitement le PPB, sur des prévisions macroéconomiques élaborées ou approuvées par un organisme indépendant.

La croissance de l'économie excédant son potentiel, l'écart de production continue à se réduire en 2017 et devrait devenir positif en 2018. Selon les prévisions de la Commission et les plans des États membres, l'écart de production agrégé deviendra positif en 2018. Tous les PPB tablent, pour 2018, sur un écart de production (recalculé) positif, ou très légèrement négatif dans le cas de la France et de la Finlande⁹.

Tant les États membres que la Commission prévoient que l'inflation globale restera stable et inférieure au taux de référence de 2 %. Selon les plans, l'inflation globale dans la zone euro devrait atteindre 1,5 % en 2017 et 1,4 % en 2018. Ces prévisions sont globalement inchangées par rapport aux hypothèses des programmes de stabilité, la Commission prévoyant également un taux d'inflation identique pour la zone euro. L'inflation devrait dépasser 2 % uniquement en Estonie, en Lettonie et en Lituanie.

L'expansion économique se poursuit dans la zone euro, mais présente des caractéristiques atypiques. La reprise observée dans la zone euro s'est renforcée et étendue à un nombre croissant de pays, dans un contexte de créations d'emplois soutenues et d'amélioration du moral des entreprises. Elle se caractérise néanmoins par des éléments atypiques. Plus spécifiquement, l'inflation sous-jacente et la hausse des salaires restent faibles et ne reflètent pas les améliorations du marché du travail dont font état les indicateurs standard en la matière. La faible hausse des salaires, en particulier, semble imputable à une sous-utilisation persistante de la main-d'œuvre dans certaines économies, à la prise en compte de prévisions d'inflation basses dans les processus de négociation des salaires et à la croissance limitée de la productivité. Enfin, la reprise semble encore soutenue par des vents favorables exceptionnels tels que la politique monétaire accommodante de la BCE. Par conséquent, il y a lieu de ne retirer les mesures de soutien à la croissance que de manière

⁹ L'écart de production fondé sur les projets de plans budgétaires est recalculé par la Commission sur la base des informations communiquées dans les plans à l'aide de la méthode commune. L'écart de production en termes nominaux tel qu'il ressort des plans demeure négatif dans le cas de la Belgique, de la France et de l'Italie.

progressive. En effet, la Commission a annoncé qu'elle entendait user de son pouvoir d'appréciation au regard de la situation conjoncturelle des États membres (voir encadré 1).

Tableau 1: récapitulatif des agrégats économiques et budgétaires (ZE-18) pour 2017 et 2018

	2017			2018		
	Programmes de stabilité 2017 (avril)	Projets de plans budgétaires (octobre)	Prévisions de la Commission de l'automne 2017 (novembre)	Programmes de stabilité 2017 (avril)	Projets de plans budgétaires (octobre)	Prévisions de la Commission de l'automne 2017 (novembre)
Croissance du PIB réel (évolution en %)	1,7	2,2	2,2	1,7	2,0	2,1
Inflation IPCH (évolution en %)	1,4	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4
Solde nominal (% du PIB)	-1,3	-1,2	-1,1	-0,9	-0,9	-0,9
Variation du solde structurel (% du PIB)	0,1	0,1	0,0	0,2	-0,1	-0,1
Dette publique (% du PIB)	88,7	87,9	87,8	87,1	86,3	85,8
Ratio des dépenses corrigé des variations conjoncturelles (% du PIB potentiel)	47,3	47,2	47,0	47,0	46,9	47,0
Ratio des recettes corrigé des variations conjoncturelles (% du PIB potentiel)	46,2	46,1	46,1	46,1	45,8	45,8

Source: programmes de stabilité 2017, projets de plans budgétaires 2018, prévisions de la Commission de l'automne 2017

Perspectives budgétaires fondées sur les plans des États membres et les prévisions de la Commission

Le déficit nominal agrégé devrait continuer à baisser sous l'effet d'une amélioration conjoncturelle. Selon les prévisions de la Commission, le déficit de la zone euro diminuera, passant de 1,6 % du PIB en 2016 à 1,1 % en 2017. Les PPB prévoient pour 2017 un déficit légèrement supérieur qui s'établirait à 1,2 %, soit 0,15 p.p. de mieux que l'objectif des programmes de stabilité présentés par les États membres au printemps 2017, période à laquelle les hypothèses de croissance étaient toutefois nettement moins dynamiques. L'objectif de 2017 en matière de déficit n'est revu fortement à la hausse par rapport au programme de stabilité que dans le cas de la Slovaquie. En 2018, la mise en œuvre des plans des États membres se traduirait par un déficit nominal de 0,9 % du PIB pour la zone euro, ce qui confirme le déficit nominal agrégé obtenu à partir des programmes de stabilité du printemps 2017, malgré les résultats meilleurs qu'attendu précédemment pour 2017 et la forte révision à la hausse des prévisions de croissance pour 2018. Cela signifie implicitement que l'ajustement structurel a été revu quelque peu à la baisse par rapport aux derniers

programmes de stabilité (voir plus bas). Bien qu'il existe des différences entre les plans et les prévisions de la Commission pour certains États membres (voir annexe IV, tableau 2), le déficit agrégé de 2018 qui ressort des prévisions de la Commission concorde parfaitement avec les plans.

Sept des 18 États membres prévoient un excédent de la balance courante en 2018. Parmi les États membres en situation de déficit, seules la Lettonie et la Finlande prévoient une hausse de leur déficit nominal. Aucun État membre ne prévoit un déficit supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB en 2018. La France prévoit de corriger son déficit excessif en 2017, ainsi que l'a recommandé le Conseil, tandis que l'Espagne prévoit de le corriger dans le délai fixé, à savoir en 2018. La Slovaquie, l'Italie, la Belgique et la France prévoient des déficits nettement supérieurs aux prévisions de leurs programmes de stabilité.

Le solde *primaire* agrégé de la zone euro, que l'on obtient en soustrayant les dépenses d'intérêts du solde nominal, est en excédent. Il devrait continuer de s'améliorer, passant de 0,8 du PIB en 2017 à 0,9 % du PIB en 2018. La France, la Lettonie et la Finlande sont les seuls États membres de la zone euro à prévoir un déficit primaire en 2018.

Quasiment aucun ajustement budgétaire n'est attendu sur la période 2017-2018 dans les plans budgétaires ni dans les prévisions, comme en témoigne la variation du solde structurel agrégé¹⁰. Globalement, la Commission prévoit que le solde structurel de la zone euro restera stable en 2017. Les plans budgétaires (recalculés) prévoient une légère amélioration structurelle en 2017, conformément à ce qui était prévu dans les programmes de stabilité. Pour 2018, les projets de plans budgétaires indiquent une légère détérioration du solde structurel pour la zone euro (de l'ordre de 0,1 % du PIB), alors que les derniers programmes de stabilité prévoyaient pourtant une amélioration de 0,2 % du PIB sur une base agrégée (voir annexe IV, tableau 3). La Commission table également sur une détérioration de 0,1 p.p. en 2018 pour la zone euro, un chiffre similaire à celui des plans. Ce chiffre masque néanmoins des différences substantielles avec les PPB de certains États membres. La Commission prévoit ainsi un ajustement structurel nettement plus faible en Belgique, en Espagne, en France, en Lituanie, au Portugal et en Slovénie (voir plus bas). Sur l'ensemble de la zone euro, ces prévisions sont compensées par un solde structurel stable en Allemagne, alors que le projet de plan budgétaire du pays prévoyait une expansion de l'ordre de 0,5 % du PIB.

Dans l'ensemble, il existe d'importantes disparités entre les positions des États membres par rapport à leur objectif à moyen terme (OMT) (voir annexe IV, graphique 5). Selon les prévisions de la Commission, six États membres de la zone euro ont atteint (Lituanie) ou dépassé (Chypre, Allemagne, Luxembourg, Malte, Pays-Bas) leur OMT en 2017¹¹. Ils devraient tous conserver la même position en 2018, tandis que certains des États ayant dépassé leur OMT devraient utiliser une partie de leur marge de manœuvre budgétaire¹². D'après son projet de plan budgétaire à politiques inchangées, l'Allemagne devrait également

¹⁰ Le solde structurel est le solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures exceptionnelles et temporaires. Les soldes structurels des PPB sont recalculés par la Commission sur la base des informations communiquées dans le programme à l'aide de la méthode commune.

¹¹ Selon les plans, l'Estonie devrait également atteindre son OMT en 2017. Le pays prévoit de conserver cette position, ce que ne confirme toutefois pas le chiffre recalculé.

¹² En particulier Chypre, le Luxembourg, Malte et les Pays-Bas.

utiliser une partie de sa marge de manœuvre budgétaire¹³. Parmi les États membres n'ayant pas encore atteint leur OMT, l'Irlande devrait y parvenir en 2018, tandis que la Slovaquie devrait accomplir des progrès substantiels vers la réalisation de son OMT. Par contre, pour certains États membres encore loin d'avoir atteint leur OMT, la Commission ne prévoit aujourd'hui quasiment aucune amélioration (Espagne, Italie, Portugal, Slovaquie) ou table même sur une détérioration (Belgique, France). Hormis la Slovaquie, ce sont également les États membres qui connaissent les taux d'endettement les plus élevés (voir plus bas). Pour ces États membres, les PPB (recalculés) prévoient un ajustement plus important que dans les prévisions de la Commission, lequel serait compris entre 0,0 % du PIB dans le cas de la France et 0,5 % du PIB dans le cas de la Slovaquie. Enfin, l'Estonie, l'Autriche, la Finlande et la Lettonie devraient également s'éloigner quelque peu de leur OMT, tout en restant à une distance de 1 p.p. du PIB de celui-ci.

Par rapport au solde structurel, l'effort budgétaire discrétionnaire calculé sur la base des prévisions de la Commission est un peu plus expansionniste en 2017 et 2018¹⁴.

L'effort budgétaire discrétionnaire est conceptuellement proche du critère des dépenses du cadre budgétaire de l'UE et représente la somme des mesures prévues en matière de recettes et des évolutions des dépenses primaires par rapport au taux de croissance potentielle (à moyen terme). Calculé sur la base des prévisions, il indique une expansion de près de 0,4 % du PIB en 2017. Cela s'explique en particulier par une croissance des dépenses primaires supérieure à la croissance potentielle à moyen terme, les mesures discrétionnaires en matière de recettes étant neutres en 2017. La différence avec la variation du solde structurel s'explique en partie par le fait que l'effort budgétaire discrétionnaire ne prend pas en compte les gains réalisés en matière d'intérêts¹⁵. En 2018, l'effort budgétaire discrétionnaire calculé sur la base des plans confirme la lecture du solde structurel, indiquant une orientation globale presque neutre des plans. La croissance des dépenses primaires dans la zone euro devrait dépasser légèrement la croissance potentielle à moyen terme, les mesures discrétionnaires en matière de recettes n'étant que peu expansionnistes (voir plus bas). L'effort budgétaire discrétionnaire calculé sur la base des prévisions de la Commission s'élève à 0,25 % du PIB, ce qui traduit une orientation budgétaire un peu plus expansionniste en 2018 (voir annexe IV, graphique 4)¹⁶.

¹³ Une telle expansion budgétaire n'apparaît toutefois pas dans les prévisions de la Commission, qui table sur un solde structurel stable. Au niveau de l'ensemble de la zone euro, l'orientation moins expansionniste de l'Allemagne dans les prévisions de la Commission est compensée par une orientation nettement plus expansionniste ou moins restrictive dans les prévisions par rapport à ce qui est prévu dans les plans d'autres États membres (en particulier de la Belgique, de l'Espagne, de la France, de la Lituanie, des Pays-Bas, du Portugal et de la Slovaquie).

¹⁴ L'effort budgétaire discrétionnaire est un indicateur de l'effort budgétaire. Il combine une approche ascendante («bottom-up») ou narrative du côté des recettes et une approche descendante («top-down») du côté des dépenses. Pour résumer, l'effort budgétaire discrétionnaire se compose de la hausse des dépenses primaires déduction faite des composantes conjoncturelles liées au potentiel économique, d'une part, et des mesures discrétionnaires en matière de recettes (à l'exclusion des mesures exceptionnelles), d'autre part. Voir European Commission (2013): *Measuring the fiscal effort*, Rapport sur les finances publiques dans l'UE, partie 3 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee-2013-4.pdf

¹⁵ Le taux de croissance de référence différent qui sous-tend le calcul de l'effort budgétaire discrétionnaire a également une influence.

¹⁶ La différence avec les plans s'explique par une structure de dépenses primaires plus dynamique, tandis que les mesures discrétionnaires en matière de recettes (à l'exclusion des mesures exceptionnelles) sont globalement neutres comme dans les plans. L'orientation plus expansionniste de l'effort budgétaire discrétionnaire par rapport à la lecture du solde structurel s'explique par le fait que cet effort ne prend pas en

La dette publique devrait poursuivre sa trajectoire descendante grâce à la reprise conjoncturelle et à la faiblesse persistante des taux d'intérêt. Selon les prévisions de la Commission et les plans des États membres, l'endettement public de la zone euro, qui a culminé en 2014 à près de 93 % du PIB, devrait baisser, passant de 89,6 % du PIB en 2016 à un peu moins de 88 % du PIB en 2017. Les plans considérés dans leur ensemble se traduisent par une nouvelle réduction de la dette, qui passera à un peu plus de 86 % du PIB en 2018. La baisse prévue pour 2018 résulte d'un effet boule de neige contribuant à réduire la dette et d'un excédent primaire, tandis que les ajustements stock-flux prévus vont dans le sens contraire. Selon les prévisions de la Commission, la baisse de l'endettement sera légèrement plus marquée.

Tous les États membres à l'exception de la France prévoient une diminution de leur ratio dette/PIB en 2017-2018 (voir annexe IV, tableau 6). Dans le cas de la France, la dette devrait se stabiliser à un peu moins de 97 % du PIB. Tous les États membres bénéficient d'un effet boule de neige contribuant à réduire la dette, et les excédents primaires prévus dans la plupart des États membres produisent également des effets à la baisse (voir annexe IV, graphique 6). D'une manière générale, les disparités entre les prévisions de la Commission et les PPB pour ce qui est de l'évolution de la dette en 2018 sont assez limitées, excepté dans le cas de Chypre et de la Slovénie, dont les plans sont plus optimistes, et dans le cas de l'Allemagne, pour lequel les prévisions de la Commission sont plus optimistes. L'Italie et le Portugal demeurent les États membres qui affichent le niveau d'endettement le plus élevé, supérieur à 120 % du PIB, tandis que la dette de la Belgique, de Chypre, de la France et de l'Espagne avoisine 100 % du PIB. Dix États membres de la zone euro ayant présenté un PPB sont actuellement soumis au critère de réduction de la dette¹⁷. Selon les prévisions de la Commission, la Belgique et l'Italie ne devraient, à première vue, pas respecter ce critère en 2018. C'est également le cas de la France, qui, si elle corrige son déficit excessif en temps utile et de manière durable, serait soumise aux dispositions transitoires en matière de dette à partir de 2018.

Composition de l'ajustement budgétaire

Les États membres prévoient une baisse modérée du ratio des dépenses corrigé des variations conjoncturelles, laquelle est intégralement compensée par une diminution de même ampleur du ratio des recettes. Selon les plans, le ratio des dépenses corrigé des variations conjoncturelles devrait baisser de 0,25 p.p., sous l'effet de la baisse des dépenses d'intérêts et d'une croissance des dépenses primaires légèrement inférieure à la croissance potentielle. Quant aux prévisions de la Commission, elles tablent sur une évolution plus dynamique des dépenses primaires, qui déboucherait sur un ratio des dépenses corrigé des variations conjoncturelles stable. Les États membres prévoient une croissance des dépenses relatives aux prestations sociales et à la rémunération des salariés inférieure à celle du PIB nominal, ce qui contribue à la baisse du ratio des dépenses (voir annexe IV, graphique 8). Par contre, les investissements publics devraient légèrement augmenter en 2018, après la baisse

compte les recettes exceptionnelles liées aux taux d'intérêt favorables et se fonde sur un taux de croissance de référence plus faible, éléments qui ne compensent que partiellement l'incidence des déficits de recettes sur la variation du solde structurel.

¹⁷ Ou aux dispositions transitoires en matière de dette au cours des trois années suivant la correction d'un déficit excessif.

constante enregistrée entre 2010 et 2016. Les prévisions de la Commission confirment ce léger rééquilibrage des dépenses publiques. Tant dans les plans que dans les prévisions de la Commission, les dépenses d'intérêts baissent de 0,1 p.p. pour atteindre 1,9 % du PIB en 2018. En 2012, soit au pic de la crise des dettes souveraines, les dépenses d'intérêts s'élevaient à 3,0 % du PIB. Tous les États membres, à l'exception de Chypre, tablent sur une nouvelle baisse du taux d'intérêt implicite sur l'encours de la dette. En moyenne, le taux d'intérêt implicite sous-tendant les PPB est en baisse, passant de 2,25 % en 2017 à 2,15 % en 2018, des chiffres qui sont similaires aux hypothèses de la Commission.

Le ratio des recettes devrait baisser sous l'effet de mesures de nature à réduire les recettes et de déficits de recettes. L'effet total, en termes d'augmentation du déficit, des mesures influant sur les recettes qui ont été communiquées s'élève à 0,1 % du PIB sur la base des plans, tandis que les États membres prévoient également un déficit de recettes correspondant à près de 0,2 % du PIB par rapport à ce que l'on pouvait attendre sur la base des perspectives de croissance nominale (voir annexe IV, tableau 8)¹⁸. La baisse du ratio des recettes résulte principalement d'une diminution des cotisations sociales et des recettes non fiscales. Selon les plans, les impôts tant directs qu'indirects demeurent inchangés en pourcentage du PIB. Les prévisions de la Commission tablent sur des effets similaires pour les mesures influant sur les recettes et les déficits de recettes.

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

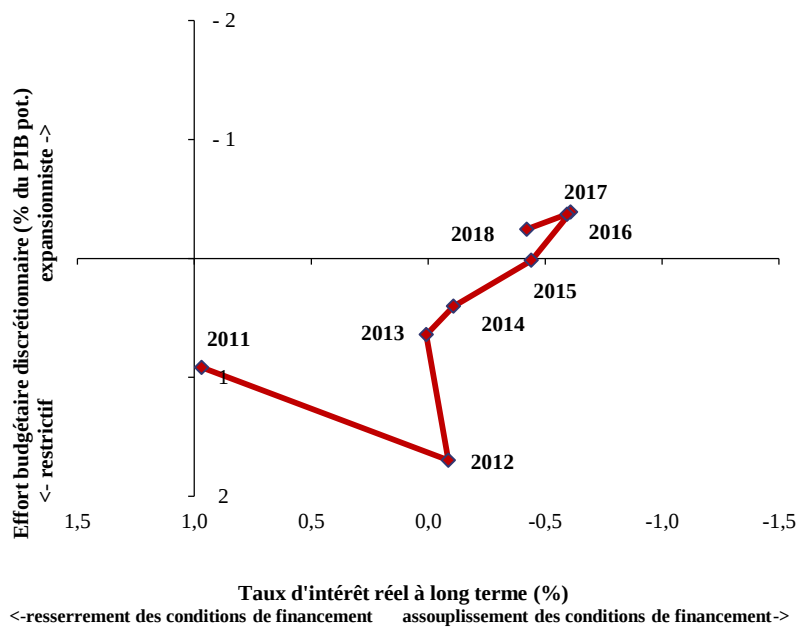
Dans l'ensemble, l'orientation de la politique budgétaire de la zone euro devrait rester globalement neutre sur la période 2017-2018. À la suite d'un important assainissement budgétaire réalisé entre 2011 et 2013, l'orientation budgétaire générale est devenue globalement neutre les années suivantes. Selon les estimations, elle devrait le rester en 2017. Mesurées par la variation du solde structurel, tant l'agrégation des projets de plans budgétaires des États membres que les prévisions de la Commission indiquent que l'orientation restera globalement neutre en 2018, le solde structurel ne se détériorant que légèrement. L'évolution du solde primaire structurel reflète une orientation un peu plus expansionniste en 2018 (voir annexe IV, tableau 4), car elle n'inclut pas la baisse en cours de la charge d'intérêts. Cette tendance est également confirmée par l'effort budgétaire discrétionnaire (voir ci-dessus) calculé sur la base des prévisions de la Commission (voir annexe IV, graphique 4).

Une orientation globalement neutre de la politique budgétaire pour l'ensemble de la zone euro apparaît encore appropriée au vu de la reprise économique actuelle, qui se renforce mais demeure incomplète. Cela est d'autant plus vrai que l'endettement découlant de la crise persiste. Il est essentiel de trouver un juste équilibre entre la viabilité à long terme des finances publiques, en fonction de la situation spécifique de chaque pays, et le soutien de la reprise économique. En effet, l'orientation de la position budgétaire en 2017-2018 doit être appréciée à l'aune du double objectif de la viabilité à long terme et de la stabilisation macroéconomique à court terme. La viabilité à long terme des finances publiques requiert de placer et de maintenir la dette publique sur une trajectoire viable, compte tenu du niveau actuel de la dette et des prévisions de dépenses futures liées au vieillissement de la

¹⁸ L'élasticité globale des recettes au PIB suivant les plans et les prévisions de la Commission s'élève à environ 0,9, l'élasticité standard des recettes à l'écart de production s'élevant à 1.

population. La stabilisation macroéconomique peut certes consister à résorber l'écart de production à un rythme approprié à court ou à moyen terme, mais elle doit aussi tenir compte d'autres facteurs économiques tels que le niveau de l'inflation, la sous-utilisation des capacités productives et la nécessité de passer de sources externes à des sources internes de croissance.

Graphique 1: taux d'intérêt réel à long terme (en %) et effort budgétaire discrétionnaire (en % du PIB potentiel), zone euro



Source: prévisions de la Commission européenne de l'automne 2017

Remarque: un taux d'intérêt réel à long terme de +1,0 est considéré comme correspondant globalement à la croissance potentielle sur la période de prévision

L'orientation budgétaire doit tenir dûment compte de la politique monétaire très accommodante menée dans un contexte de faible inflation. La politique monétaire a été très accommodante ces dernières années dans la zone euro. La BCE a pris toute une série de mesures d'assouplissement de la politique monétaire, consistant notamment en des réductions des taux directeurs les faisant passer en dessous de zéro, des opérations de refinancement à long terme ciblées, des programmes d'achats d'actifs et des indications sur la trajectoire future des taux d'intérêt directeurs. Dans l'ensemble, ces mesures ont généré une relance monétaire vigoureuse. La BCE a récemment décidé de recalibrer son programme d'achats d'actifs à partir de janvier 2018 compte tenu de l'expansion économique de plus en plus robuste et généralisée dans la zone euro. Parallèlement, il a été jugé qu'un degré élevé de relance monétaire restait indispensable, étant donné que les tensions sur les prix d'origine intérieure restaient globalement modérées et que les perspectives économiques et l'évolution de l'inflation dépendaient toujours du maintien du soutien apporté par la politique monétaire. En dépit de l'hypothèse selon laquelle les conditions de financement resteront favorables, les dernières projections macroéconomiques de la BCE pour la zone euro indiquent que l'inflation globale ne devrait augmenter que progressivement et rester nettement inférieure à 2 % au cours de la période 2017-2019. Cette évolution correspond globalement aux dernières prévisions d'inflation de la Commission européenne.

L'orientation commune des politiques monétaire et budgétaire («dosage des politiques») peut être évaluée indirectement sur la base de l'évolution des conditions de financement (le taux d'intérêt réel à long terme, par exemple), pour la première, et des efforts budgétaires (l'effort budgétaire discrétionnaire, par exemple), pour la seconde. Comme le montre le graphique 1, les conditions de financement se sont fortement assouplies entre 2011 et 2012, grâce à l'intervention de la BCE en réaction à la crise. Cet assouplissement s'est poursuivi après 2013, mais dans une moindre mesure. En fait, alors que la BCE a réussi, en prenant des mesures supplémentaires, à exercer une pression à la baisse sur les taux d'intérêt nominaux à long terme, les anticipations d'inflation à long terme ont également fléchi et n'ont commencé à remonter que vers la fin de l'année 2016. Les conditions de financement devraient être moins souples en 2018, année où, selon les dernières projections, l'écart de production de la zone euro sera comblé. En 2018, les taux réels à long terme moyens devraient augmenter, étant donné que la hausse progressive attendue des taux nominaux devrait s'accompagner d'une reprise relativement plus limitée des anticipations d'inflation par la suite¹⁹. Toutefois, les conditions de financement devraient rester, dans l'ensemble, très favorables.

La situation de la zone euro au niveau agrégé masque néanmoins des différences considérables au niveau national, certains pays étant confrontés à la nécessité d'assainir, tandis que d'autres disposent d'une certaine marge budgétaire (voir les graphiques 2 et 3). Alors que, dans la plupart des États membres, les écarts de production devraient être positifs en 2018, plusieurs d'entre eux continuent de souffrir d'une sous-utilisation des capacités productives²⁰. Par ailleurs, certains États membres sont confrontés à des risques élevés en matière de viabilité. Sur la base des prévisions de la Commission de l'automne 2017, une évaluation des risques en matière de viabilité a été effectuée en tenant compte, notamment, des niveaux d'endettement et du solde primaire actuels, ainsi que du coût attendu du vieillissement de la population²¹. Aucun État membre n'apparaît confronté à des risques pesant sur la viabilité à court terme. Il ressort d'une analyse de la soutenabilité de la dette ainsi que du calcul de l'indicateur S1 que la Belgique, l'Espagne, la France, l'Italie, le Portugal et la Finlande sont exposés à des risques élevés à moyen terme, tandis que pour Chypre, la Lituanie, l'Autriche et la Slovaquie, les risques à moyen terme sont considérés comme étant de niveau moyen²².

Une approche différenciée des politiques budgétaires nationales est donc nécessaire pour concilier les objectifs de stabilisation de l'économie et la nécessité de garantir la

¹⁹ Les taux d'intérêt à long terme sont calculés sur la base du taux du swap à 10 ans ajusté en fonction des anticipations d'inflation.

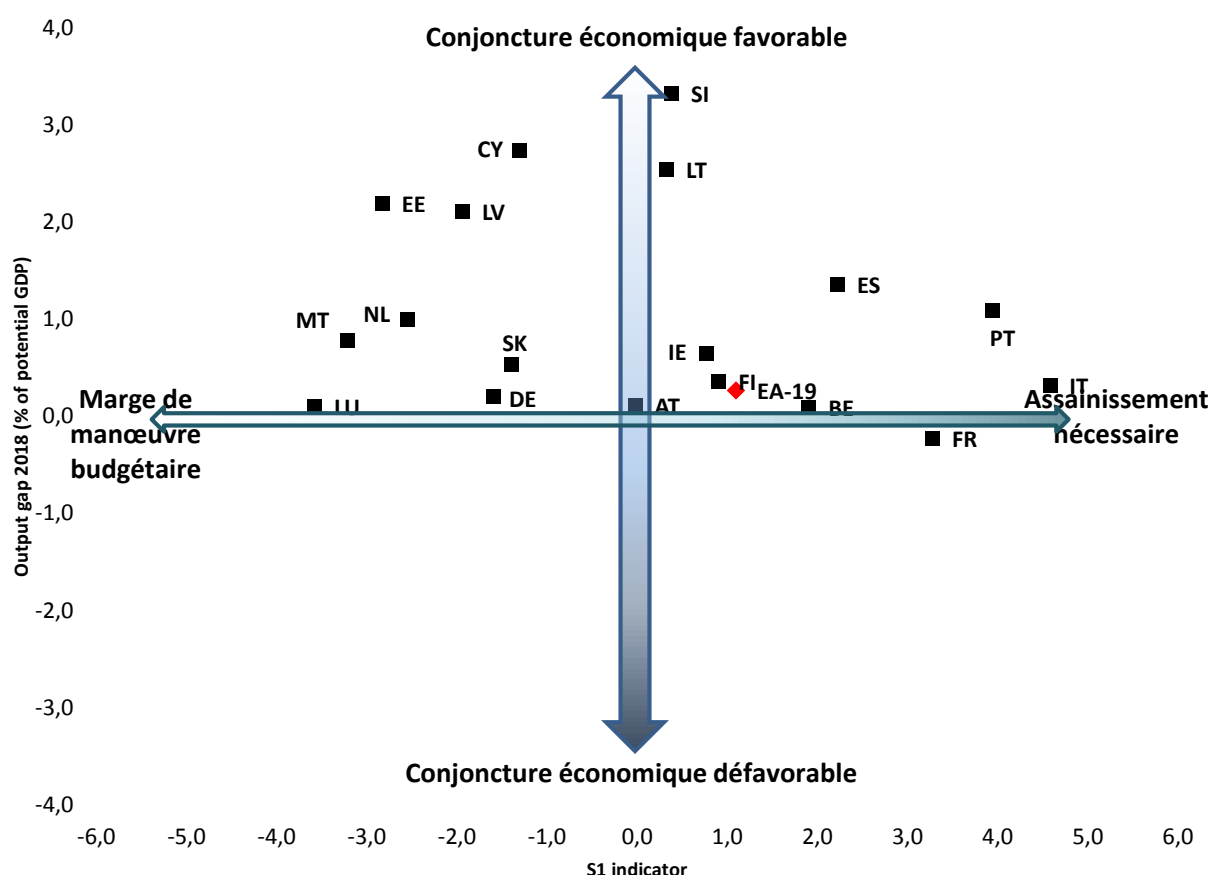
²⁰ Ainsi que mentionné à la section 3, les estimations de l'écart de production de certains États membres apparaissent relativement incertaines.

²¹ La méthode utilisée pour évaluer les risques pesant sur la viabilité budgétaire est présentée dans le rapport 2015 de la Commission européenne sur la viabilité budgétaire (*European Economy Institutional Paper*, n° 018, janvier 2016) et le *Debt Sustainability Monitor* 2016 de la Commission européenne (*European Economy Institutional Paper*, n° 047, janvier 2017). Ces résultats actualisés, basés sur les prévisions de la Commission de l'automne 2017, seront présentés dans le *Debt Sustainability Monitor* 2017 de la Commission européenne qui sera publié prochainement.

²² L'indicateur de soutenabilité S1 de la Commission montre l'effort total à consentir au cours de la période 2020-2024 (les cinq années suivant la période de prévision) en vue de ramener la dette à 60 % du PIB d'ici à 2032, en tenant compte des passifs éventuels liés au vieillissement démographique. Il indique un ajustement supplémentaire de 1,8 % du PIB pour la zone euro (à l'exclusion de la Grèce) au cours de ces cinq années, ce qui se traduit par un ajustement annuel supplémentaire d'environ 0,4 % du PIB entre 2020 et 2024.

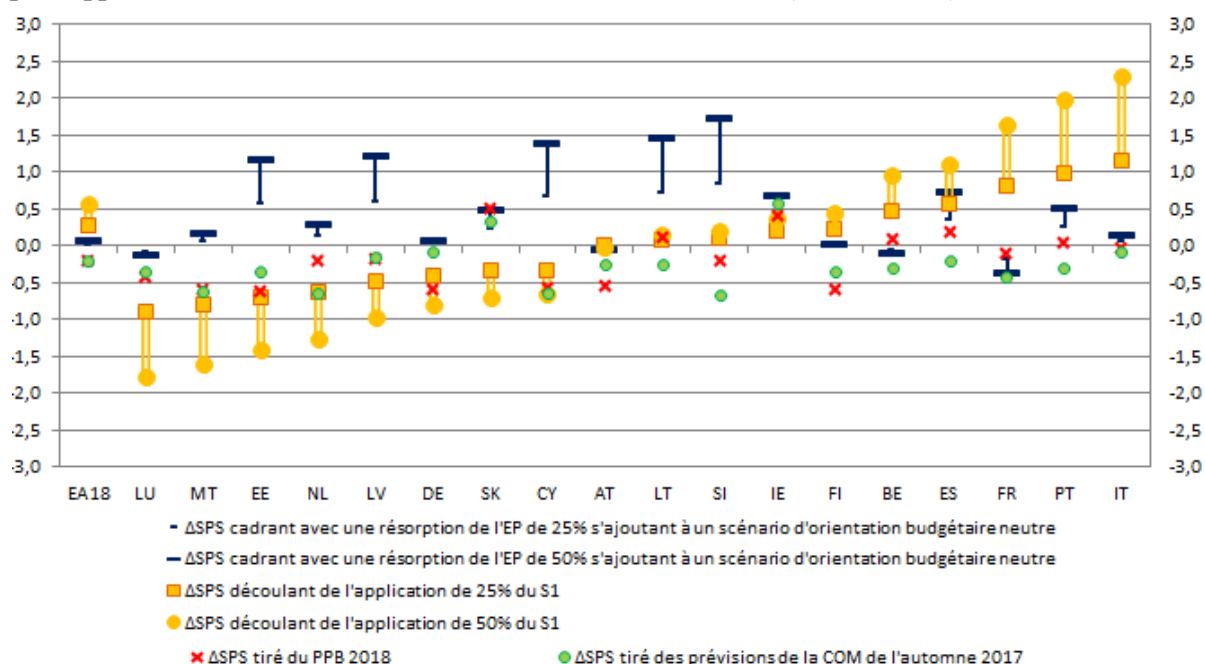
viabilité à long terme des finances publiques. Toutefois, selon les prévisions de la Commission, l'ajustement budgétaire prévu est relativement limité, voire négatif pour certains États membres fortement endettés tels que l'Italie, le Portugal, la Belgique, l'Espagne et la France. Les plans de ces États membres sont légèrement plus optimistes, mais des mesures supplémentaires doivent être prises afin d'atteindre les objectifs fixés par les États membres dans leur projet de plan budgétaire. Pour l'avenir, des efforts budgétaires supplémentaires peuvent être nécessaires dans les États membres affichant des ratios dette/PIB élevés, en particulier en cas de persistance de perspectives de croissance modérées et de hausse des taux d'intérêt, compte tenu des niveaux actuels, qui sont historiquement bas.

Graphique 2: une carte budgétaire pour la zone euro en 2018



Remarque: d'après les prévisions de la Commission européenne de l'automne 2017. La conjoncture économique favorable/défavorable est mesurée par l'écart de production en 2018, en % du PIB potentiel, calculé selon la méthode commune. Les besoins d'assainissement ou la marge budgétaire sont mesurés par l'indicateur S1 de la Commission relatif aux risques pesant sur la viabilité, en % du PIB, sur la base des prévisions de l'automne 2017 et en utilisant 2017 comme année de référence.

Graphique 3: variation du solde primaire structurel en 2018, dans les projets de plans budgétaires, par rapport aux besoins en termes de viabilité et de stabilisation (en % du PIB)



Source: Commission européenne, sur la base des prévisions de la Commission de l'automne 2017 et des projets de plans budgétaires.

Comment interpréter ce graphique:

Le critère de viabilité est basé sur l'indicateur S1 et suppose que la variation indiquée du solde primaire structurel est mise en œuvre en 2017 à hauteur de 25 à 50%, ce qui correspond approximativement à une concentration en début de période de l'effort d'assainissement si le S1 est positif. Pour les pays ayant un S1 négatif, une telle variation démontre l'existence d'une certaine marge pour des politiques expansionnistes en réaction à d'éventuels besoins de stabilisation.

Le critère de stabilisation est mesuré comme la variation du solde primaire structurel pour laquelle la politique budgétaire réduit de 25 % (barre bleue courte) ou de 50 % (barre bleue longue) l'écart de production qui résulterait d'un scénario caractérisé par une politique budgétaire neutre en 2018. En d'autres termes, cette résorption de l'écart de production de 25 % ou de 50 % s'ajoute à la résorption spontanée de l'écart de production prévue dans les prévisions de la Commission de l'automne 2017 (corrigées sur la base de l'hypothèse d'une orientation budgétaire neutre). Cela suppose que la politique budgétaire joue toujours un rôle contracyclique, soit en soutenant la résorption de l'écart de production, soit en atténuant son élargissement. Si l'hypothèse d'une politique budgétaire neutre implique que l'écart de production s'inverse, l'objectif de stabilisation plafonne la résorption de l'écart de production à 100 %, ce qui permet d'éviter des effets procycliques.

Les croix de couleur rouge indiquent les évolutions prévues du solde primaire structurel présentées par les États membres dans leurs projets de plans budgétaires de 2017, telles que recalculées par la Commission selon la méthode commune de calcul de la production potentielle. Les points verts indiquent la variation du solde primaire structurel selon les prévisions de la Commission du printemps 2017, qui reposent sur l'hypothèse de politiques inchangées.

3. Aperçu général des projets de plans budgétaires

Les avis de la Commission sur les projets de plans budgétaires sont axés sur le respect du pacte de stabilité et de croissance et des recommandations formulées sur la base de celui-ci. Pour les États membres faisant l'objet d'une procédure pour déficit excessif (PDE), les avis de la Commission font le point sur les progrès réalisés en matière de correction de ce déficit excessif, au regard tant des objectifs de déficit nominal que des objectifs d'effort structurel. Dans le cas des États membres qui relèvent du volet préventif du pacte, la Commission évalue le respect des objectifs budgétaires à moyen terme par pays ou les avancées vers leur réalisation, ainsi que la conformité avec le critère de la dette, pour vérifier si les plans sont conformes au pacte de stabilité et de croissance et aux recommandations budgétaires par pays contenues dans les recommandations du Conseil du 11 juillet 2017.²³

Tous les États membres de la zone euro qui ne sont pas sous programme ont présenté leur projet de plan budgétaire dans les délais, conformément à l'article 6 du règlement (UE) n° 473/2013. Conformément aux dispositions du code de conduite du «two-pack», l'Autriche et l'Allemagne ont présenté des projets de plans budgétaires à politiques inchangées en raison de la présence de gouvernements intérimaires dans ces deux pays. Les nouveaux gouvernements devraient présenter des projets de plans budgétaires complets lorsqu'ils seront entrés en fonction. L'Espagne a, elle aussi, soumis un projet de plan budgétaire à politiques inchangées, bien que le gouvernement ne soit pas considéré comme intérimaire. Dans sa lettre du 27 octobre 2017, la Commission a invité l'Espagne à soumettre un projet de plan budgétaire actualisé dès que possible. Le gouvernement sortant des Pays-Bas a présenté un projet de plan budgétaire dans les délais, et le nouveau gouvernement a présenté un addendum au projet contenant des informations complémentaires sur de nouvelles mesures. L'addendum ne contenant pas de tableaux répondant aux exigences du code de conduite, les autorités néerlandaises doivent présenter des tableaux mis à jour sans retard injustifié.

Aucun projet de plan budgétaire ne présentait de «manquement particulièrement grave» au pacte de stabilité et de croissance au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 473/2013. Certains des plans soumis suscitent néanmoins des préoccupations. Par conséquent, la Commission a envoyé à la Belgique, à la France, à l'Italie et au Portugal, le 27 octobre 2017, une lettre leur demandant des informations complémentaires et attirant leur attention sur un certain nombre d'observations préliminaires relatives au projet de plan budgétaire. Les États membres concernés ont répondu à la fin du mois d'octobre. La Commission a tenu compte des informations contenues dans ces lettres dans son évaluation de l'évolution de la situation budgétaire et des risques. Dans le cas de l'Italie, le ratio d'endettement, supérieur à 130 % du PIB, constitue un sujet de préoccupation. L'amélioration des conditions macroéconomiques et financières ouvre des possibilités pour accélérer la réduction de la dette publique. Toutefois, des informations complémentaires doivent être fournies au sujet de la stratégie globale du gouvernement et des mesures concrètes envisagées pour orienter fermement le ratio d'endettement à la baisse, de manière à garantir le respect du critère de la dette. Une grande incertitude continuant d'entourer les

²³ Recommandations du Conseil du 11 juillet 2017 (JO C 261 du 9.8.2017)
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ:C:2017:261:TOC>

perspectives budgétaires en 2017, la Commission a l'intention de réévaluer le respect, par l'Italie, du critère de la dette au printemps 2018, en se basant sur les données relatives à l'exécution budgétaire pour 2017 et sur le budget définitif à adopter par le Parlement en décembre 2017.

Les tableaux 2a et 2b présentent une synthèse des évaluations des différents projets de plans budgétaires des États membres, telles qu'elles ressortent des avis adoptés par la Commission le 22 novembre, et font le point sur les progrès accomplis en matière de réformes structurelles budgétaires. Ces évaluations se basent sur les prévisions de la Commission de l'automne 2017. Pour faciliter les comparaisons, l'évaluation des plans est résumée selon trois grandes catégories, dont le sens diffère selon que l'État membre concerné fait ou non l'objet d'une procédure pour déficit excessif:

- **Conforme:** selon les prévisions de la Commission, il n'est **pas nécessaire d'adapter le plan budgétaire** dans le cadre de la procédure budgétaire nationale pour assurer le respect des règles du pacte de stabilité et de croissance par le budget 2018.
- **Globalement conforme:** selon les prévisions de la Commission pour 2018, le projet de plan budgétaire devrait permettre d'assurer globalement le respect des critères du pacte de stabilité et de croissance.

Pour les États membres faisant l'objet d'une PDE: si, d'après ses prévisions pour 2018, la Commission prévoit que l'objectif intermédiaire de déficit nominal sera atteint ou que le déficit excessif sera corrigé en temps voulu, l'effort budgétaire est toutefois sensiblement inférieur au niveau recommandé, ce qui met en péril le respect de la recommandation PDE.

Pour les États membres relevant du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance: la Commission prévoit pour 2018 un certain écart par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement vers cet objectif, mais l'écart par rapport à l'ajustement recommandé ne devrait pas être important. Ces États membres sont jugés respecter le critère de réduction de la dette, le cas échéant.

- **Risque de non-conformité:** selon les prévisions de la Commission pour 2018, le projet de plan budgétaire ne devrait pas permettre d'assurer le respect des critères du pacte de stabilité et de croissance.

Pour les États membres faisant l'objet d'une PDE: la Commission prévoit pour 2018 que l'effort budgétaire recommandé ne sera pas déployé et que l'objectif intermédiaire de déficit nominal ne sera pas atteint ou que le déficit excessif ne sera pas corrigé en temps voulu.

Pour les États membres relevant du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance: la Commission table, dans ses prévisions pour 2018, sur un écart significatif par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement requise en direction de celui-ci, et/ou sur le non-respect du critère de réduction de la dette, le cas échéant.

Aucun État membre n'a demandé à bénéficier d'une flexibilité supplémentaire pour 2018 conformément à la «position arrêtée d'un commun accord sur la flexibilité dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance» approuvée par le Conseil le 12 février 2016. Pour rappel, en 2017, le Conseil a accordé une certaine flexibilité à la Finlande, à la Lettonie et à la Lituanie sur la base de la clause des réformes structurelles et à la Finlande sur la base de la clause d'investissement. La Finlande a bénéficié d'une certaine flexibilité en vue de la mise

en œuvre de réformes structurelles majeures ayant une incidence positive sur la viabilité à long terme des finances publiques, et des dépenses publiques consacrées à des projets cofinancés par l'UE au titre des Fonds structurels et d'investissement européens. La Lettonie a bénéficié d'une certaine flexibilité en vue d'une réforme du système des soins de santé. La Lituanie bénéficie d'une certaine flexibilité en vue de la mise en œuvre de réformes structurelles majeures du marché du travail et du régime des retraites ayant une incidence positive sur la viabilité à long terme des finances publiques.

Un certain nombre d'États membres ont souligné l'incidence budgétaire de l'afflux croissant de réfugiés et des nouvelles mesures de sécurité. Les dispositions de l'article 5, paragraphe 1, et de l'article 6, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97 autorisent un écart temporaire par rapport à la trajectoire d'ajustement requise en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, de manière à prendre en charge ces dépenses supplémentaires, dans la mesure où l'afflux de réfugiés et la gravité des menaces pesant sur la sécurité sont des circonstances exceptionnelles, où leur incidence sur les finances publiques est significative et où la viabilité ne serait pas mise en péril. La Commission a examiné la possibilité d'un écart temporaire pour les coûts liés aux réfugiés en 2015 et 2016 (Belgique, Italie, Autriche, Slovaquie et Finlande). Pour 2017, l'Autriche, l'Italie et la Slovaquie ont bénéficié d'une tolérance ex ante supplémentaire pour les dépenses liées aux réfugiés. Si les coûts liés aux réfugiés sont également mentionnés dans le projet de plan budgétaire 2018 de l'Italie et dans la réponse²⁴ à la demande d'éclaircissements de la Commission concernant l'effort budgétaire que prévoit l'Italie, cette dernière n'a pas demandé à bénéficier d'une flexibilité supplémentaire. En ce qui concerne les dépenses en matière de sécurité, une certaine flexibilité a été accordée en 2016 et en 2017 à la Belgique, à l'Italie et à l'Autriche; les projets de plan budgétaire 2018 ne contenaient pas de demande de flexibilité supplémentaire. La Commission réalisera une évaluation finale, qui portera notamment sur les montants éligibles, sur la base des données que les autorités doivent communiquer au printemps 2018. Au printemps 2017, la Commission a provisoirement estimé que l'Italie pouvait bénéficier, au titre de la clause de circonstance inhabituelle, d'une tolérance pour faire face à l'incidence budgétaire d'un plan d'investissement préventif destiné à protéger le territoire national contre les risques sismiques. Cette incidence financière est confirmée dans le projet de plan budgétaire 2018. Néanmoins, la tolérance sera réévaluée a posteriori au printemps 2018 sur la base des données fournies par les autorités italiennes, compte tenu, en particulier, des incertitudes entourant la mise en œuvre du plan d'investissement.

Pour certains États membres (Chypre, Finlande, Italie et Slovaquie), les écarts de production pour 2017, évalués selon la méthode commune, apparaissent particulièrement incertains, comme indiqué par l'outil de contrôle de la plausibilité utilisé par la Commission. Dans de tels cas, dans son évaluation du projet de plan budgétaire, la Commission a analysé de manière plus détaillée les estimations de l'écart de production selon l'approche de l'appréciation contrainte, faisant suite aux demandes d'amélioration de la méthode formulées lors du Conseil ECOFIN informel d'Amsterdam d'avril 2016. L'approche adoptée par la Commission est identique à celle qui a été appliquée dans le cadre de l'évaluation des projets de plans budgétaires 2017 et des programmes de stabilité et de convergence 2017. Dans les cas de Chypre et de la Finlande, bien que l'outil de plausibilité ait laissé entrevoir une certaine incertitude, la Commission n'a pas vu de raison suffisante de s'écarter des

²⁴ Lettre du ministre italien de l'économie et des finances du 30 octobre 2017, envoyée en réponse à la lettre de la Commission du 27 octobre 2017.

estimations fondées sur la méthode commune après prise en compte de tous les facteurs pertinents. En ce qui concerne l'Italie, l'approche de l'appréciation contrainte conduirait à conclure à un écart de production négatif alors que l'écart de production estimé sur la base de la méthode commune était positif. En ce qui concerne la Slovénie, il a été constaté que dans l'hypothèse d'une estimation plus plausible, le pays se trouverait, en 2018, à la limite entre une période de conjoncture économique favorable et une période normale. Pour aucun de ces deux États membres cela n'aurait d'incidence sur les exigences du volet préventif, de sorte que l'évaluation de leur projet de plan budgétaire ne s'en trouverait pas affectée.

Enfin, la Commission a évalué à titre préliminaire le degré d'avancement de la mise en œuvre des réformes budgétaires structurelles exposées dans les recommandations du Conseil du 11 juillet 2017. L'évaluation des projets de plans budgétaires est résumée selon les cinq grandes catégories suivantes: aucun progrès, progrès limités, certains progrès, progrès substantiels et parfaitement suivie. Une évaluation détaillée des progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays sera effectuée dans les rapports par pays de 2018 et dans le cadre des recommandations par pays de 2018 que le Conseil doit adopter en 2018.

Encadré 1 - L'application du pouvoir d'appréciation dans l'exercice de surveillance budgétaire de l'automne 2017

Dans les considérants des recommandations du Conseil du 11 juillet 2017, l'accent a été mis sur le traitement prévu par la Commission pour les États membres pour lesquels la matrice implique un ajustement budgétaire égal ou supérieur à 0,5 % du PIB. Selon ces considérants, «[...], 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 [...]. Dans ce contexte, le Conseil note que la Commission a l'intention de réaliser une évaluation globale conformément au règlement (CE) n° 1466/97, notamment au vu de la situation conjoncturelle de [l'État membre].»

La Commission peut exercer un certain pouvoir d'appréciation lorsqu'elle examine les écarts par rapport aux ajustements budgétaires impliqués par la matrice. Si la conformité continue d'être évaluée au regard de l'exigence découlant de la matrice comme indiqué dans les recommandations, la Commission peut exercer un certain pouvoir d'appréciation lors de l'évaluation de la conformité avec le pacte de stabilité et de croissance d'un État membre qui est considéré, sur la base d'indicateurs quantitatifs, comme s'écarter ou risquant de s'écarter de manière importante de la trajectoire d'ajustement qui lui est imposée. En fait, l'évaluation dite *globale* pourrait finalement conduire à la conclusion selon laquelle la procédure pour écart important ne se justifie pas même en cas de dépassement du seuil d'écart important (0,5 % du PIB) au regard de l'exigence matricielle. Une telle conclusion peut trouver son fondement juridique dans les dispositions spécifiques de l'article 6, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil, selon lesquelles

l'appréciation globale est liée à des critères quantitatifs précis sans y être limitée, ce qui permet de prendre d'autres éléments en compte.

Le pouvoir d'appréciation est conçu comme un moyen de réagir à une situation spécifique en période de reprise économique atypique et incomplète. Ainsi que souligné également dans les prévisions de la Commission de l'automne 2017 et dans la section 2 de la présente communication, la reprise actuelle se renforce mais demeure atypique et incomplète. Plus précisément, la main d'œuvre reste sous-utilisée, l'inflation de base reste anormalement faible, et l'excédent élevé de la balance courante, supérieur à son niveau de base, démontre la faiblesse persistante de la demande intérieure. Enfin, la reprise est soutenue par la politique monétaire accommodante de la BCE. Cela est d'autant plus vrai au vu de la normalisation progressive de la politique monétaire.

Une évaluation structurée et globale d'un ensemble complet d'indicateurs économiques permet d'identifier les cas où un effort inférieur à celui exigé par la matrice peut être jugé approprié. Pour les États membres s'écartant ou risquant de s'écarter de manière importante des exigences matricielles pour 2018, l'évaluation globale peut comporter un examen méthodique de leurs besoins de stabilisation et de viabilité, l'objectif ultime étant de parvenir à une orientation budgétaire adéquate au niveau des États membres. Cet examen s'appuie sur une analyse structurée et systématique d'un ensemble complet d'indicateurs économiques destinée à garantir la prévisibilité et l'égalité de traitement entre États membres.

L'analyse englobe une évaluation des problèmes en matière à la fois de viabilité et de stabilisation. Une analyse approfondie des niveaux d'endettement, ainsi que des problèmes de viabilité à court et à moyen termes permet de déterminer si l'État membre concerné présente ou non des problèmes de viabilité. Parallèlement, les besoins de stabilisation sont évalués en tenant compte de la conjoncture économique et de l'existence éventuelle de pressions inflationnistes. En particulier, l'indication fournie par l'écart de production calculé selon la méthode commune est complétée par des mesures alternatives des capacités inutilisées dans l'économie. En outre, les indicateurs des pressions inflationnistes peuvent également être pris en compte.

La Commission a conclu qu'un ajustement budgétaire qui s'écarte de l'objectif requis peut être jugé adéquat pour l'Italie et la Slovaquie, pour autant que ces pays procèdent réellement à un tel ajustement budgétaire en 2018. L'analyse prend en considération les arguments successifs présentés ci-dessous.

- Dans les cas où des problèmes de viabilité budgétaire à court terme sont recensés, aucun pouvoir d'appréciation n'est justifié. Aucun État membre ne se trouve aujourd'hui dans cette situation.
- Dans les cas où la reprise économique de l'État membre est considérée comme suffisamment solide, aucun pouvoir d'appréciation n'est justifié non plus, comme c'est le cas pour la Belgique, la France et le Portugal.

- Pour les États membres dont la reprise paraît encore fragile ou pour lesquels un resserrement budgétaire trop poussé pourrait la compromettre, comme dans le cas de l'Italie et de la Slovaquie, un ajustement budgétaire qui s'écartere de l'objectif requis peut être jugé adéquat. Toutefois, si ces États membres éprouvent aussi des besoins de viabilité à moyen terme et/ou affichent un ratio dette/PIB supérieur à 60 %, une mesure importante consiste à leur imposer de garantir la mise en œuvre effective d'un ajustement budgétaire raisonnable. Ce dernier pourrait équivaloir approximativement à au moins la moitié de l'objectif fixé par la matrice. Ce plafonnement répond à la nécessité de trouver le juste équilibre entre les besoins de stabilisation et les besoins de viabilité de l'État membre. Néanmoins, cet ajustement budgétaire doit être intégralement respecté. Un ajustement budgétaire minimum doit impérativement être garanti de manière effective, en particulier dans le cas des États membres qui ne respectent pas, à première vue, le critère de réduction de la dette et qui risquent donc d'être soumis à une procédure pour déficit excessif fondée sur la dette.

Tableau 2a: synthèse des avis rendus par la Commission sur les projets de plans budgétaires – États membres relevant du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance (PSC)

États membres	Conformité globale du projet de plan budgétaire avec le PSC		Progrès dans la mise en œuvre du volet budgétaire structurel des recommandations par pays de 2017
	Conclusion générale sur la conformité en 2018 basée sur les prévisions de la Commission de l'automne 2017	Respect des exigences du volet préventif en 2017 et 2018	
BE*	Risque de non-conformité	2017: risque d'écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT sur la base de la période 2016-2017, non-respect, à première vue, du critère de réduction de la dette; 2018: risque d'écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT, non-respect, à première vue, du critère de réduction de la dette.	Certains progrès
DE***	Conforme	2017: OMT dépassé; respect du critère de réduction de la dette; 2018: OMT dépassé; respect du critère de réduction de la dette.	Progrès limités
EE	Globalement conforme	2017: pas d'écart par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT; 2018: un certain écart par rapport à la trajectoire d'ajustement vers l'OMT.	n.d.
IE	Globalement conforme	2017: risque d'écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT sur la base de la période 2016-2017, respect des dispositions transitoires en matière de dette; 2018: risque d'un certain écart par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT sur la base de la période 2017-2018, respect des dispositions transitoires en matière de dette.	Certains progrès
IT**	Risque de non-conformité	2017: risque d'écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT, non-respect, à première vue, du critère de réduction de la dette; 2018: risque d'écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT, non-respect, à première vue, du critère de réduction de la dette.	Certains progrès
CY	Globalement conforme	2017: risque d'un certain écart par rapport à l'OMT; respect des dispositions transitoires en matière de dette; 2018: risque d'un certain écart par rapport à l'OMT, respect des dispositions transitoires en matière de dette.	Certains progrès
LT	Conforme	2017: OMT dépassé; 2018: OMT dépassé.	Certains progrès
LV	Conforme	2017: pas d'écart par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT; 2018: pas d'écart par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT.	Certains progrès
LU	Conforme	2017: OMT dépassé; 2018: OMT dépassé.	Progrès limités
MT	Globalement conforme	2017: OMT dépassé; 2018: risque d'un certain écart par rapport à l'OMT.	Certains progrès
NL****	Conforme	2017: OMT dépassé; 2018: OMT dépassé.	Certains progrès

AT***	Risque de non-conformité	2017: risque d'écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT sur la base de la période 2016-2017, respect du critère de réduction de la dette; 2018: risque d'écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT sur la base de la période 2017-2018, respect du critère de réduction de la dette.	Certains progrès
PT	Risque de non-conformité	2017: risque d'écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT, respect des dispositions transitoires en matière de dette dans les limites de l'écart annuel autorisé; 2018: risque d'écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT, respect des dispositions transitoires en matière de dette dans les limites de l'écart annuel autorisé.	Progrès limités
SK	Globalement conforme	2017: risque d'écart par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT; 2018: risque d'écart par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT.	Certains progrès
SI	Risque de non-conformité	2017: risque d'un certain écart par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT, respect des dispositions transitoires en matière de dette; 2018: risque d'écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT, respect des dispositions transitoires en matière de dette.	Certains progrès
FI*	Conforme	2017: pas d'écart par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT, respect du critère de réduction de la dette; 2018: pas d'écart par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT, respect du critère de réduction de la dette.	Certains progrès

* Le 22 mai 2017, la Commission a présenté un rapport concernant l'État membre conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité. Ce rapport concluait qu'à l'issue de l'évaluation de tous les facteurs pertinents, le critère de la dette devrait être considéré comme respecté.

** Le 22 février 2017, la Commission a présenté, conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité, un rapport dans lequel elle concluait qu'à moins que les mesures structurelles supplémentaires, équivalant à au moins 0,2 % du PIB, que le gouvernement s'est engagé à adopter avant la fin du mois d'avril 2017 ne soient édictées de manière crédible d'ici cette date en vue de réduire l'écart par rapport à un respect global du volet préventif en 2017 (et donc en 2016), le critère de la dette devrait être considéré comme non respecté à ce stade. Le 22 mai 2017, la Commission a conclu que les mesures d'assainissement supplémentaires pour 2017 avaient été mises en œuvre.

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

**** Le projet de plan budgétaire soumis par le gouvernement sortant a été mis à jour par le nouveau gouvernement au moyen d'un addendum.

Tableau 2b: synthèse des avis rendus par la Commission sur les projets de plans budgétaires – États membres relevant du volet correctif du pacte de stabilité et de croissance (PSC)

États membres	Conformité globale du projet de plan budgétaire avec le PSC		Progrès dans la mise en œuvre du volet budgétaire structurel des recommandations par pays de 2017
	Conclusion générale sur la conformité en 2018 basée sur les prévisions de la Commission de l'automne 2017	Respect des exigences du volet correctif en 2017 et 2018 (ou du volet préventif, le cas échéant)	
ES	Globalement	2017: objectif nominal intermédiaire atteint, effort	Certains progrès

	conforme	budgétaire non réalisé; 2018: déficit nominal attendu en deçà de 3 % du PIB, objectif nominal non atteint et effort budgétaire non réalisé.	
FR*	Risque de non- conformité	2017: déficit nominal attendu légèrement en deçà de 3 % du PIB, objectif nominal non atteint et effort budgétaire non réalisé; 2018: risque d'écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT, non- respect, à première vue, des dispositions transitoires en matière de dette.	Progrès limités

* La France relève actuellement du volet correctif du pacte de stabilité et de croissance, mais pourrait relever du volet préventif à compter de 2018 si le déficit excessif est corrigé dans les délais et de manière durable.