COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 30.6.2010
COM(2010) 367 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL EUROPÉEN, AU CONSEIL, À LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Améliorer la coordination des politiques économiques au profit de la stabilité, de la croissance et de l'emploi - Des outils pour renforcer la gouvernance économique de l'UE

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL EUROPÉEN, AU CONSEIL, À LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Améliorer la coordination des politiques économiques au profit de la stabilité, de la croissance et de l'emploi -
Des outils pour renforcer la gouvernance économique de l'UE

L'Europe a tiré de nombreuses leçons de la récente crise financière et économique. Nous voyons très clairement, à présent, que dans une Union étroitement intégrée, et à plus forte raison dans une union monétaire, nos économies et nos réussites dépendent les unes des autres. Bien que l'UE dispose d'un certain nombre d'instruments pour coordonner les politiques économiques, la crise a montré qu'ils n'avaient pas été pleinement mis à contribution et que le système de gouvernance actuel présentait des lacunes. Il existe un accord politique général sur le fait que cela doit changer, et que pour assurer la prospérité future de l'UE et préserver sa qualité de vie, il est nécessaire de mettre à sa disposition un éventail de moyens d'action plus large et plus efficace.

L'UE a pris des mesures fortes, exhaustives et cohérentes pour surmonter la crise et en tirer des enseignements pour l'avenir. Le lancement en 2008 du plan européen pour la relance économique a contribué à amortir l'impact de la récession sur nos économies. Une aide coordonnée a été apportée aux États membres de l'UE qui en avaient besoin, le but étant aussi de préserver la stabilité de l'Union économique et monétaire. Tout un ensemble de mesures visant à renforcer la surveillance et la réglementation du système financier est en cours de négociation, dans l'UE et ailleurs. Maintenant que le cadre de la stratégie Europe 2020 est en place, il va être suivi de toute une série d'initiatives destinées à libérer le potentiel de l'UE, de manière à stimuler la croissance et à créer des emplois.

Ce dont l'UE a besoin, c'est d'une approche politique bien définie, qui soutienne la reprise économique, rétablisse des finances publiques saines et agisse dans le sens d'une croissance et d'emplois durables. Telle est la vision politique exposée dans la stratégie Europe 2020 qui vient d'être approuvée par le Conseil européen. Tous les instruments pertinents doivent être utilisés conjointement pour faire en sorte que les décisions politiques à venir soient cohérentes, qu'elles servent ces objectifs et qu'une fois arrêtées, elles soient effectivement mises à exécution. En renforçant la coordination de ses politiques économiques, l'UE pourra élaborer à l'intention de ses citoyens un nouveau projet de croissance durable.

Dans ce contexte, la présente communication poursuit les objectifs suivants:

- Reprendre les propositions de développement de la coordination et de la surveillance des politiques économiques formulées par la Commission dans sa communication du 12 mai intitulée «Renforcer la coordination des politiques économiques» et en faire des propositions concrètes visant i) à lutter contre les déséquilibres, au moyen d'une surveillance macroéconomique renforcée comprenant notamment des mécanismes d'alerte et de sanction; ii) à renforcer les cadres budgétaires nationaux, en définissant des exigences minimales et notamment en remplaçant la planification budgétaire annuelle par une planification pluriannuelle; iii) à renforcer le pacte de stabilité et de croissance, notamment en mettant l'accent sur le problème de la dynamique de la dette et sur les déficits.

- Proposer des mécanismes d'exécution efficaces, garantissant le respect par les États membres du cadre qu'ils ont adopté pour l'UE. Pour les économies nationales dont l'évolution fait peser un risque sur toute l'Union, il est proposé une série de mesures préventives et correctives, comportant un éventail de sanctions applicables en cas d'infraction.

- Instituer un semestre européen pour la coordination des politiques, et exposer le processus et le calendrier qui permettront d'apporter une contribution européenne aux décisions nationales et d'obtenir ainsi une meilleure coordination en amont des politiques. Cela concerne aussi les réformes structurelles et les mesures de soutien de la croissance prévues par la stratégie Europe 2020.

Les propositions de la présente communication peuvent toutes être adoptées conformément au traité de Lisbonne. Elles s'adressent à l'ensemble des 27 États membres, même si certaines dispositions ne sont applicables qu'aux États membres de la zone euro. Leur but est d'assurer la mise en œuvre simultanée du suivi par pays prévu par le pacte de stabilité et de croissance, d'une part, et de la stratégie Europe 2020, d'autre part, et de faire en sorte que le suivi thématique des objectifs de la stratégie Europe 2020 s'inscrive dans le cadre de politiques économiques et budgétaires saines. Ces propositions s'inspirent des idées exposées par la Commission dans sa communication du 12 mai 2010[1] et des orientations adoptées le 17 juin 2010 par le Conseil européen, qui reflètent l'état d'avancement à cette date des réflexions du groupe de travail sur la gouvernance économique. Elles répondent à l'invitation que le Conseil européen a adressée à ce groupe de travail et à la Commission afin qu'ils affinent ces orientations et les rendent opérationnelles.

Grâce à cette combinaison de propositions, les instances au niveau de l'UE et des États membres seront assurées de la qualité du processus d'élaboration des politiques et de prise de décision, et elles seront averties plus tôt en cas d'écarts au niveau national. Elle permettra à tous les États membres de maximiser les synergies positives liées à leur appartenance à la même Union. En renforçant le caractère collectif du processus, elle accroîtra la transparence et la confiance mutuelle. Elle minimisera aussi les répercussions du non-respect par les États membres des limites convenues, et permettra, en dernier lieu, de sanctionner ceux qui mettent en péril l'intérêt général par des initiatives nationales non viables. En intégrant dans un même cadre le pacte de stabilité et de croissance et la stratégie Europe 2020, l'UE pourra s'appuyer sur les mesures d'assainissement nécessaires pour en faire des étapes essentielles de sa stratégie de croissance à long terme, en bâtissant pour l'avenir une Union européenne plus intelligente, plus durable et plus propice à l'inclusion sociale.

1. UNE SURVEILLANCE MACROECONOMIQUE ELARGIE

L'UE a besoin d'une surveillance macroéconomique renforcée au niveau des pays, qui couvre tous les domaines de politique économique pertinents. Les déséquilibres macroéconomiques doivent être examinés en liaison avec la politique budgétaire et avec les réformes structurelles mises en œuvre pour stimuler la croissance. L'objectif est d'assurer la stabilité macroéconomique, d'empêcher l'apparition de déséquilibres préjudiciables et de créer un contexte macroéconomique général propice à une croissance dynamique et durable.

1.1. Surveillance des déséquilibres macroéconomiques

[1] COM(2010) 250, «Renforcer la coordination des politiques économiques».

Les déséquilibres macroéconomiques importants qui se sont créés, et notamment les écarts tendanciels marqués et durables enregistrés en matière de compétitivité, se sont avérés extrêmement préjudiciables pour l'UE, et en particulier pour l'euro, lorsque la crise a éclaté. Il est donc essentiel de mettre au point un nouveau mécanisme structuré permettant de suivre et de corriger les déséquilibres macroéconomiques préjudiciables dans tous les États membres. La Commission propose donc un mécanisme en deux temps composé:

– d'un **volet préventif**, comportant une évaluation régulière (annuelle) des risques de déséquilibres macroéconomiques, ainsi qu'un **mécanisme d'alerte**,

– d'un **volet correctif**, destiné à faire appliquer des **mesures correctives** en cas de déséquilibres macroéconomiques préjudiciables.

Le volet préventif: un système d'alerte

Dans le cadre de la surveillance macrostructurelle des pays prévue par la stratégie Europe 2020, la Commission se livrerait à une évaluation pays par pays des faiblesses macrostructurelles, de l'affaiblissement de la compétitivité et des déséquilibres macroéconomiques naissants, en tenant compte des interdépendances économiques et financières, en particulier au sein de la zone euro.

Un tableau de bord comportant un ensemble d'indicateurs des déséquilibres externes et internes, accompagné d'analyses qualitatives réalisées par des experts, constituerait la base d'un mécanisme d'alerte. Les indicateurs seront des critères d'appréciation importants, mais il n'y aura pas de lien mécanique entre les résultats affichés par le tableau de bord et les suites politiques.

Les pays présentant des risques significatifs feraient l'objet d'une analyse individuelle approfondie. Si les risques pressentis se confirment, la Commission proposera pour chaque pays des recommandations spécifiques du Conseil visant la correction des déséquilibres macroéconomiques préjudiciables. La Commission pourrait aussi adresser directement à l'État membre un message d'alerte rapide.

Selon la nature des déséquilibres constatés dans l'État membre concerné, ces recommandations pourraient porter sur divers aspects incluant les politiques macroéconomiques, les salaires et les marchés du travail, ainsi que le fonctionnement des marchés de biens et de services et les politiques macroprudentielles. Elles seront intégrées aux ensembles de recommandations par pays dont la Commission proposera l'adoption une fois par an, de même que les recommandations formulées au titre de la surveillance thématique des réformes structurelles, présentée ci-après.

Ce mécanisme constituera l'élément central de la surveillance (non budgétaire) macroéconomique renforcée des pays prévue par la stratégie Europe 2020. Parallèlement à la surveillance budgétaire prévue par le pacte de stabilité et de croissance, cette surveillance par pays a pour but de garantir un environnement macroéconomique stable, propice à la croissance et à la création d'emplois, en tenant pleinement compte de l'interdépendance des économies nationales, particulièrement dans la zone euro. Elle assurera une mise en œuvre cohérente de la stratégie Europe 2020, en permettant notamment de tenir compte des contraintes macroéconomiques et budgétaires auxquelles sont soumis les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre des réformes structurelles, et qui déterminent leur capacité à investir dans les mesures de croissance relevant de cette stratégie.

Dans les cas particulièrement graves, la Commission recommanderait de déclarer l'État membre en «situation de déséquilibre excessif», ce qui déclencherait le volet correctif du mécanisme décrit ci-après. Dans ce cas, la Commission pourrait aussi adresser directement à l'État membre un message d'alerte rapide.

Principales caractéristiques du mécanisme d'alerte pour la détection des déséquilibres macroéconomiques

Le **mécanisme d'alerte** permettra d'identifier les États membres présentant des niveaux de déséquilibres macroéconomiques potentiellement problématiques et pour lesquels il est nécessaire d'effectuer une analyse spécifique plus approfondie.

Ce mécanisme sera constitué d'un tableau de bord d'indicateurs, complété par des analyses qualitatives. Parmi les indicateurs figureront notamment des mesures de la position extérieure et de la compétitivité en termes de prix ou de coûts, ainsi que des indicateurs internes. L'utilisation de ces derniers est justifiée par le fait que les déséquilibres externes ont nécessairement des contreparties internes. Le tableau de bord pourrait notamment comporter des indicateurs tels que, par exemple, l'évolution des comptes courants, les positions nettes des actifs étrangers, le taux de change effectif réel (basé sur le coût unitaire de la main-d'œuvre et sur un déflateur du PIB), la hausse des prix réels de l'immobilier, la dette publique et le ratio des crédits du secteur privé au PIB.

Des seuils d'alerte seront définis et annoncés pour chaque indicateur. Ils pourraient être calculés sur la base d'un concept statistique simple et transparent. Une méthode possible consisterait à se baser sur les percentiles 75 et 25 des distributions statistiques (par pays et chronologiques) de chaque variable, percentiles au-delà ou en-deçà desquels une analyse plus approfondie se justifierait. Il importe toutefois de garder à l'esprit que l'application de seuils absolus à des variables individuelles n'a qu'une pertinence économique limitée et qu'elle doit être complétée par une analyse économique, car les niveaux appropriés peuvent varier en fonction des conditions économiques du pays.

Il paraît justifié d'opérer une distinction, dans le tableau de bord, entre les États membres de la zone euro et ceux qui n'en font pas partie. Les régimes de change et les principales caractéristiques économiques n'étant pas uniformes, certaines variables économiques peuvent se comporter de manière très différente selon qu'un pays appartient ou non à la zone euro. Ceci plaide pour l'application de seuils d'alerte différents à l'intérieur et en dehors de la zone euro. En outre, en l'absence de taux de change nominaux au sein de l'union monétaire, la zone euro mérite aussi une analyse spécifique de l'évolution des taux de change réels effectifs.

Action corrective

Le cadre de surveillance des déséquilibres inclurait un **mécanisme d'exécution**. Sur recommandation de la Commission, le Conseil déclarerait qu'un État membre présentant des risques significatifs est en «situation de déséquilibre excessif». Les alertes et/ou recommandations du comité européen du risque systémique sur la stabilité macrofinancière seraient prises en considération.

Un État membre en «situation de déséquilibre excessif» ferait l'objet d'une surveillance plus stricte. Le Conseil émettrait des **recommandations** (basées sur l'article 121, paragraphe 4 et, pour les États membres de la zone euro, sur l'article 136 du TFUE) et l'État membre devrait rendre compte régulièrement au Conseil Ecofin et à l'Eurogroupe (par exemple dans les six mois suivant la recommandation, puis une fois par trimestre) des progrès accomplis dans la mise en œuvre des réformes recommandées.

Ce mécanisme s'appliquerait à tous les États membres. Comme pour le cadre budgétaire de l'UE, qui s'applique lui aussi à tous les États membres de l'UE, des règles plus strictes s'appliqueraient aux pays de la zone euro. Compte tenu des interdépendances économiques et financières très étroites qui existent au sein de la zone euro et de leurs incidences sur la monnaie unique, **des mécanismes d'exécution spécifiques pourraient être envisagés pour les États membres de la zone euro, en cas de non-respect répété des recommandations de lutte contre les déséquilibres macroéconomiques préjudiciables qui risquent de compromettre le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire.**

Un respect insuffisant des recommandations émises dans le cadre de la surveillance des déséquilibres serait considéré comme une circonstance aggravante lors de l'évaluation budgétaire prévue par le pacte de stabilité et de croissance.

Avant la fin du mois de septembre, la Commission proposera de manière formelle des dispositions de droit dérivé instituant un cadre de correction des **déséquilibres excessifs**, sur la base des articles 121 et 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Ces propositions préciseront le rôle du mécanisme d'alerte, le rôle et les obligations de la Commission, des États membres et du Conseil, la procédure d'adoption des recommandations, ainsi que les règles et procédures et, pour les États membres de la zone euro, les mécanismes d'exécution applicables.

1.2. Surveillance thématique des réformes structurelles

Pour que leurs économies renouent avec une croissance durable et améliorent leur compétitivité, les États membres doivent rétablir la stabilité macroéconomique et retrouver des finances publiques saines. Ils doivent aussi, dans le même temps, concentrer leurs efforts sur la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020 et sur les cinq grands objectifs approuvés par le Conseil européen. Une approche intégrée de la conception et de la mise en œuvre des politiques est essentielle compte tenu des contraintes qui pèsent sur les finances publiques. La détection des goulets d'étranglement qui empêchent ou retardent l'accomplissement des objectifs de la stratégie Europe 2020 est un élément clé de la surveillance thématique.

La surveillance thématique des réformes structurelles poursuit donc un double objectif:

i) faciliter la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020, et en particulier de ses cinq grands objectifs[2]; cela englobe des mesures dans les domaines de l'emploi, de l'insertion sociale, de la recherche et de l'innovation, de l'enseignement, de l'énergie et du changement climatique, ainsi que des mesures pour lutter contre tout autre facteur faisant obstacle au développement ou à la croissance économique des États membres;

ii) assurer une mise en œuvre ambitieuse des réformes structurelles, qui tienne compte des contraintes macrobudgétaires.

Cette surveillance s'exercera conformément aux articles 121 et 148 du TFUE et sur la base des lignes directrices intégrées de la stratégie Europe 2020. La Commission s'appuiera sur les programmes nationaux de réforme des États membres pour évaluer la manière dont chacun

[2] Ces objectifs sont décrits sur le site suivant: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/115348.pdf

lutte contre les goulets d'étranglement qu'il a détectés et progresse vers la réalisation de ses objectifs nationaux dans le cadre de cette stratégie.

Si les progrès sont insuffisants, ou si les mesures prises ne suivent pas suffisamment les lignes directrices (c'est-à-dire les lignes directrices intégrées pour les politiques économiques et les politiques de l'emploi), une recommandation sera émise pour le pays concerné ou pour la zone euro.

Si les politiques économiques ne sont pas conformes aux grandes orientations de politique économique, ou si elles risquent de compromettre le bon fonctionnement de l'union économique et monétaire, la Commission adressera directement un **avertissement** à l'État membre concerné.

Se fondant sur ce suivi spécifique par pays, la Commission procédera à une évaluation d'ensemble des progrès globaux accomplis au regard des cinq grands objectifs de l'UE, elle comparera les performances de cette dernière à celles de ses principaux partenaires commerciaux (internationaux) et, en cas de progrès insuffisants, elle en examinera les causes sous-jacentes. À l'occasion de cet examen, elle vérifiera aussi comment progresse la mise en œuvre, tant au niveau de l'UE qu'au niveau national, des initiatives phares de la stratégie Europe 2020, qui sont censées soutenir et compléter les efforts faits en direction de ces objectifs.

La Commission remettra chaque année un rapport sur la question au Conseil européen de printemps et proposera des orientations spécifiques pour améliorer la mise en œuvre des réformes correspondantes. Ces orientations seront aussi intégrées à l'ensemble unique de recommandations propres à chaque pays que la Commission proposera début juillet.

2. Cadres budgétaires nationaux

Des cadres budgétaires nationaux fiables et efficaces sont indispensables pour accélérer l'assainissement budgétaire et assurer la viabilité des finances publiques. Les besoins et les préférences spécifiques des États membres doivent être respectés; néanmoins, le respect d'un certain nombre de critères s'impose dès lors qu'il s'agit d'assurer un niveau minimum de qualité et de complémentarité avec les règles de l'UE[3]:

(1) En premier lieu, il est essentiel, pour assurer le respect de certaines **normes de qualité** dans tous les États membres, d'adopter une démarche cohérente en matière comptable (la surveillance budgétaire au niveau de l'UE impose d'appliquer le SEC 95); les services statistiques nationaux doivent disposer de ressources suffisantes pour pouvoir respecter les exigences de l'UE concernant les données et les rapports à fournir; par ailleurs, les systèmes de prévision doivent permettre d'obtenir des projections fiables et non biaisées pour la croissance et le budget. Idéalement, ce sont les prévisions de la Commission qui devraient servir de point de référence.

La Commission propose de préciser clairement la correspondance entre les données de caisse nationales et les données fournies conformément au SEC 95, en prévoyant une transmission mensuelle de données sur une base de caisse, et une transposition trimestrielle dans les termes du SEC 95. Les méthodes de prévision et les hypothèses

[3] Voir également les conclusions du Conseil Ecofin du 18 mai 2010 sur les cadres budgétaires.

macroéconomiques utilisées aux fins budgétaires devraient faire l'objet d'un audit approprié.

(2) Deuxièmement, les États membres devraient avoir mis en place des **règles budgétaires nationales** garantissant que les cadres budgétaires reflètent les obligations découlant du traité. Les règles budgétaires nationales devraient assurer le respect des valeurs de référence du traité en matière de déficit et de dette publique et être conformes à l'objectif budgétaire à moyen terme. Ces règles budgétaires, assorties de mécanismes d'exécution crédibles, devraient faire l'objet d'une codification en droit national.

(3) Troisièmement, les réformes des cadres budgétaires nationaux devraient promouvoir le passage à une **planification budgétaire pluriannuelle**. Les objectifs budgétaires annuels devraient être sous-tendus par des cadres pluriannuels qui comprennent notamment une ventilation des recettes et des dépenses attendues et qui indiquent où sont prévus les ajustements permettant de progresser en direction des objectifs.

(4) Enfin, les cadres nationaux doivent être **exhaustifs** et couvrir l'ensemble du système des finances publiques, cet aspect ayant une importance particulière dans les économies décentralisées. La répartition des responsabilités budgétaires entre les différents niveaux de l'autorité publique doit être clairement précisée et des dispositions appropriées en matière de suivi et d'exécution doivent être mises en place.

La Commission soumettra en septembre des **propositions formelles spécifiant les exigences minimales à respecter en ce qui concerne la conception des cadres budgétaires nationaux** et les exigences en matière de procédure (rapports à fournir) aux fins de la vérification de la conformité. Ces propositions prendront la forme d'un nouveau règlement basé sur l'article 126, paragraphe 14, du TFUE, visant à favoriser la mise en œuvre du protocole no 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs. Des procédures d'infraction pourraient être engagées en cas de non-respect.

3. UNE ATTENTION ACCRUE PORTEE A L'ENDETTEMENT ET A LA VIABILITE BUDGETAIRE DANS LE CADRE DU PACTE DE STABILITE ET DE CROISSANCE

Le pacte de stabilité et de croissance (ci-après le «pacte») devrait mieux prendre en compte l'interaction entre dette et déficit en vue de renforcer les incitations en faveur de politiques prudentes.

En ce qui concerne le **volet préventif** du pacte, la Commission propose que les États membres présentant un niveau d'endettement élevé ou des risques importants quant à l'évolution future de leur dette soient tenus de progresser plus vite vers un solde des administrations publiques qui offre une marge de sécurité suffisante pour assurer le respect du seuil de 3 % du PIB pour le déficit et garantisse une progression rapide vers la viabilité (c'est-à-dire l'objectif budgétaire à moyen terme ou MTO).

En ce qui concerne le **volet correctif**, la Commission propose que le critère de la dette de la procédure de déficit excessif soit mis en œuvre de manière efficace **au moyen d'une valeur de référence numérique claire et simple** définissant un rythme satisfaisant pour la réduction de l'endettement: les États membres dont le ratio de la dette dépasse 60 % du PIB pourraient faire l'objet d'une procédure au titre de la PDE si leur endettement, au cours de la période précédente, n'a pas suffisamment diminué par rapport à cette valeur de référence (fraction de

l'écart entre le niveau d'endettement et le seuil de 60 % du PIB). Dans le même esprit, la réduction du déficit sous le seuil des 3 % du PIB pourrait être considérée comme insuffisante pour qu'il soit mis fin à l'EDP si l'évolution de la dette ne suit pas une trajectoire décroissante à plus long terme. Les paramètres exacts seraient définis dans le code de conduite accompagnant le pacte.

La dette publique, plus que le déficit, est soumise à des facteurs hors du contrôle direct des pouvoirs publics (notamment l'inflation, les taux d'intérêt et la conjoncture économique), ce qui rend nécessaire l'exercice d'un jugement avant de décider s'il y a lieu que le pays fasse l'objet d'une PDE. Une évaluation globale doit être effectuée en tenant compte d'une série de paramètres. Il devra notamment être tenu compte du fait que le ratio de la dette est proche ou non de la valeur de référence de 60 % du PIB et de son caractère éventuellement temporaire et/ou exceptionnel, ainsi que d'autres facteurs pertinents pour l'évolution future de la dette et susceptibles de créer des tensions en matière de finances, tels que:

– la structure des échéances de la dette et les monnaies dans lesquelles elle est libellée,

– les garanties apportées aux entreprises, aux établissements financiers et aux ménages,

– les réserves accumulées et les autres actifs publics,

– les passifs potentiels, notamment ceux liés au vieillissement démographique,

– le niveau et l'évolution de la dette privée, dans la mesure où celle-ci peut représenter un passif potentiel pour les autorités publiques,

– les facteurs qui déterminent l'évolution de la dette (solde primaire, inflation, croissance, taux d'intérêt, éléments exceptionnels), et

– les opérations stock-flux.

En cas de non-respect des recommandations, des sanctions devraient être appliquées.

En septembre, la Commission proposera de **modifier tant le volet préventif** [règlement (CE) n° 1466/97] que **le volet correctif** [règlement (CE) n° 1467/97] du pacte afin de mettre en application ces principes.

4. UNE MISE EN ŒUVRE EFFICACE DE LA SURVEILLANCE ECONOMIQUE PAR DES SANCTIONS ET DES INCITATIONS APPROPRIEES

Les règles communes et les procédures de coordination fixées par le traité et le pacte de stabilité et de croissance n'ont pas empêché certains États membres de mettre en œuvre des politiques budgétaires qui ne respectent pas le cadre existant. Il est donc manifestement nécessaire de renforcer la crédibilité du cadre de surveillance budgétaire de l'UE en veillant à ce que l'application de sanctions soit davantage fondée sur des règles. Pour accroître leur efficacité à l'avenir, un plus vaste éventail de sanctions et d'incitations devrait être utilisé de manière plus préventive et s'appliquer plus tôt. L'effet dissuasif des sanctions financières devrait réellement inciter les États membres à se conformer à ces règles.

Plusieurs types de sanctions sont prévus par l'article 126, paragraphe 11, du TFUE en cas de non-respect des décisions de l'Union par un État membre. Elles peuvent notamment consister

à exiger la publication d'informations supplémentaires, à inviter la Banque européenne d'investissement à revoir sa politique de prêts à l'égard de l'État membre concerné, à exiger de l'État membre qu'il fasse un dépôt ne portant pas intérêt, d'un montant approprié, jusqu'à ce que le déficit excessif ait été corrigé, ou à imposer des amendes d'un montant approprié.

Lors de la définition des détails du fonctionnement et de la portée d'éventuelles incitations financières, il sera important et nécessaire de viser l'efficacité et l'égalité de traitement entre États membres. Pour assurer la proportionnalité, les sanctions financières liées au budget de l'UE pourraient être définies en pourcentage du revenu national brut ou du produit intérieur brut de l'État membre concerné à concurrence d'un plafond identique pour tous les États membres. Cette limite supérieure garantira que tous les États membres peuvent de facto faire l'objet de sanctions. De plus, les montants des engagements et paiements concernés par la suspension et/ou l'annulation seraient fixés au prorata pour les fonds éligibles à concurrence de ce plafond.

La nouvelle panoplie de sanctions prévoirait donc différents types de sanctions et d'incitations qui seraient mises en œuvre en fonction des circonstances particulières et de la gravité de la situation. Les améliorations proposées en matière de sanctions et d'incitations nécessiteraient de modifier les volets préventif et correctif du pacte [règlements (CE) nos 1466/97 et 1467/97] ainsi qu'un mécanisme approprié basé sur les différents actes juridiques dont relèvent les programmes de dépenses de l'UE.

En ce qui concerne le **volet préventif** (c'est-à-dire lorsqu'un État membre ne progresse pas assez vite en direction de son objectif à moyen terme en période de conjoncture économique favorable), deux ensembles d'incitations et de sanctions seront proposés.

Premièrement, pour les pays de la zone euro, l'incitation sera l'obligation provisoire de faire **un dépôt portant intérêt** pour les États membres dont l'assainissement budgétaire ne progresse pas assez vite. Une option envisageable serait de définir une règle simple concernant les dépenses afin que celles-ci soient conformes à l'ajustement en direction de l'objectif à moyen terme du pays. Tout écart important par rapport à la trajectoire convenue pour les dépenses serait considéré comme une politique budgétaire imprudente et donnerait lieu à un avertissement de la Commission, conformément aux dispositions de l'article 121, paragraphe 4, du TFUE. En cas de violation persistante, un dépôt portant intérêt serait imposé par le Conseil jusqu'à ce qu'il soit mis fin à la violation. Ce dépôt serait libéré une fois que la situation à l'origine de son imposition aurait été corrigée.

Deuxièmement, toujours en ce qui concerne le volet préventif, la Commission proposera de mettre en place des conditions a priori au titre desquelles le versement de contributions au titre de la politique de cohésion sera subordonné à des **réformes structurelles et institutionnelles** directement liées à l'application de cette politique, en vue d'en améliorer l'efficacité et l'efficience.

En ce qui concerne le volet correctif (c'est-à-dire lorsqu'un État membre fait l'objet d'une procédure de déficit excessif), la Commission propose un nouveau système de sanctions et d'incitations financières complétant les dépôts et les amendes. Le budget de l'UE serait utilisé comme levier complémentaire afin de garantir le respect des principales exigences du pacte en matière macroéconomique. Ces sanctions ne devraient pas affecter les bénéficiaires finaux des fonds de l'UE: elles porteraient sur les paiements aux États membres ou les paiements pour lesquels les États membres agissent en tant qu'intermédiaires. Les critères suivants seront

proposés pour déterminer quelles catégories de dépenses et quels programmes de l'UE seraient susceptibles d'être concernés:

- les fonds concernés nécessitent des politiques budgétaires saines pour être efficaces,
- les fonds doivent être clairement destinés, a priori, à l'État membre qui ne respecte pas le pacte ou d'autres conditions,
- les dépenses concernées doivent être programmées et mises en œuvre en gestion partagée, c'est-à-dire que les États membres en sont les principaux responsables ou qu'elles représentent des remboursements de fonds de l'UE destinés aux États membres,
- elles doivent être d'une importance suffisante pour représenter une sanction ou une incitation crédible;
- elles doivent avoir une incidence (potentielle) sur la qualité des dépenses publiques et sur l'ajustement structurel.

Ces critères sont respectés en ce qui concerne la plupart des dépenses relatives à la politique de cohésion, à la politique agricole commune (FEAGA et FEADER) et au fonds pour la pêche (FEP). En ce qui concerne la politique agricole commune et le FEP, toute situation où une réduction des dépenses de l'UE entraînerait une baisse des revenus des exploitants agricoles ou des pêcheurs serait exclue. La conditionnalité des paiements ne viserait par conséquent que les remboursements de l'UE à destination des budgets nationaux): les États membres devraient continuer à payer leurs subventions agricoles, mais leur remboursement par le budget de l'UE pourrait être (partiellement) suspendu.

En cas de non-respect des règles, des incitations peuvent donc être créées en suspendant ou en annulant partiellement des crédits actuels ou futurs du budget de l'UE. Les ressources annulées devraient rester dans le budget de l'UE.

En complément des dispositions de l'article 126, paragraphe 11, deux types de sanctions financières pourraient être envisagés en amont dans le processus de la PDE.

• Étape 1: la constatation de l'existence d'un déficit excessif (article 126, paragraphe 6, du TFUE) aurait pour conséquence la suspension d'engagements liés à des programmes pluriannuels. Cette suspension n'aurait pas d'incidence immédiate sur les paiements et laisserait ainsi un délai pour que des mesures correctives efficaces puissent être prises. Les États membres pourraient être invités à réaffecter des fonds pour améliorer la qualité des finances publiques. De manière analogue, pour les remboursements au titre de la PAC (FEAGA), la décision d'annuler les paiements dans un délai donné serait annoncée. Une rebudgétisation serait prévue dès que l'État membre se conformerait aux recommandations du Conseil.

• Étape 2: le non-respect des recommandations initiales en vue de corriger le déficit excessif (article 126, paragraphe 8, du TFUE) aurait pour conséquence l'annulation des engagements de l'année n. De manière analogue, les remboursements au titre de la PAC (FEAGA) pour l'année n seraient annulés. Il en résulterait une perte de paiements définitive pour l'État membre concerné.

Il serait également possible de créer d'autres incitations en modulant les taux de cofinancement ou en créant une **réserve de performance de l'Union** visant à récompenser les

politiques budgétaires saines. Cette réserve pourrait être financée par des engagements annulés au titre de la procédure de l'étape 2 précitée.

Le financement du budget de l'UE pourrait lui aussi contribuer à renforcer la conformité. Le système actuel de ressources propres prévoit que les amendes payées par les États membres dans le cadre de la PDE réduisent automatiquement la contribution au budget des États membres participants n'ayant pas un déficit excessif (en fonction de leur part dans le RNB total des États membres éligibles). Ce système garantit que la contribution au budget de l'État membre mis à l'amende augmente effectivement tandis que celle de tous les autres États membres diminue. La Commission examinera également si les recettes du budget de l'UE peuvent être utilisées de manière adéquate en tant qu'incitation à se conformer aux règles.

Les modifications requises seront incluses dans les propositions de la Commission de 2011 pour le prochain cadre financier pluriannuel. Dans l'intervalle, un règlement basé sur l'article 136 du TFUE et instaurant une nouvelle panoplie de sanctions aux effets analogues sera proposé pour les pays de la zone euro d'ici à fin septembre. La Commission réfléchira aux moyens d'appliquer cette panoplie de sanctions et d'incitations à tous les États membres dès que possible.

5. LE CYCLE DE COORDINATION DANS LE CADRE DU SEMESTRE EUROPEEN

La mise en place d'un semestre européen permettra de regrouper les différents aspects de la coordination des politiques économiques afin de mieux coordonner ces politiques et d'effectuer cette coordination en amont.

Une coordination en amont des politiques économiques. L'objectif central de la proposition est de faire en sorte que la coordination des politiques économiques dans l'UE et dans la zone euro commence véritablement en amont. Dans le cadre du semestre européen, la complémentarité des plans nationaux de politique économique sera assurée au niveau européen par des orientations générales avant que les décisions budgétaires pour l'année suivante ne soient prises dans les États membres. Pour la zone euro, une évaluation horizontale de l'orientation budgétaire devrait être effectuée sur la base des programmes de stabilité nationaux et des prévisions de la Commission. L'orientation budgétaire agrégée devrait faire l'objet d'une attention particulière en cas de tensions économiques sérieuses dans la zone euro, dès lors que des États membres prennent des mesures de politique budgétaire d'une certaine ampleur susceptibles d'avoir des répercussions importantes. Si les plans budgétaires pour l'année suivante étaient manifestement inadaptés, leur révision pourrait être recommandée.

Une meilleure surveillance intégrée. Le semestre européen couvrira tous les éléments de la surveillance économique, y compris les politiques visant à assurer la discipline budgétaire et la stabilité macroéconomique et à favoriser la croissance, conformément à la stratégie Europe 2020. Les procédures existantes, par exemple celles qui relèvent du pacte de stabilité et de croissance ou des grandes orientations de politique économique, seront coordonnées quant à leur calendrier mais resteront juridiquement distinctes. Les programmes de stabilité ou de convergence et les programmes nationaux de réforme (PNR) seront soumis en même temps par les États membres et évalués simultanément par la Commission.

Le contenu des programmes de stabilité ou de convergence devra être adapté conformément à la logique de fonctionnement du semestre européen. À l'évidence,

l'intention n'est pas d'exiger des États membres qu'ils soumettent des budgets complets à l'Union pour «validation» avant qu'ils soient présentés aux parlements nationaux. Toutefois, ces programmes devraient contenir des informations suffisantes pour permettre de mener en amont des discussions utiles sur la politique budgétaire. Ils devraient comporter au minimum:

- un scénario macroéconomique actualisé et complet,
- des précisions concrètes quant aux plans pour l'année t + 1,
- une description des politiques envisagées,
- des projections à moyen terme pour les variables principales des finances publiques,
- une évaluation des évolutions budgétaires au cours de l'année t – 1,
- une actualisation des plans budgétaires pour l'année en cours.

Le semestre européen. Le cycle commence en janvier avec une «analyse annuelle de la croissance» (AAC) élaborée par la Commission, qui passe en revue les défis économiques auxquels font face l'UE et la zone euro dans leur ensemble. Fin février, le Conseil européen fournit des orientations stratégiques sur les politiques, qui sont prises en considération par les États membres lors de l'élaboration de leur programme de stabilité ou de croissance et de leur PNR, qu'ils soumettent en avril. Début juillet, le Conseil émet des orientations politiques pour chaque pays comme indiqué au point 1. Au cours du second semestre, les États membres finalisent leurs budgets nationaux. Dans l'AAC de l'année suivante, la Commission évalue dans quelle mesure les États membres ont pris en considération les orientations européennes.

Orientations politiques dans le cadre du semestre européen. Les recommandations seront franches et concrètes. Dans le domaine de la politique budgétaire, une attention particulière sera portée à l'année t + 1, et la surveillance indiquera clairement si les objectifs prévus, et les mesures prévues pour les atteindre, sont appropriés. En ce qui concerne les politiques visant à encourager la croissance et à limiter les risques macrofinanciers, les recommandations porteront sur un nombre limité de réformes clés, des délais étant fixés pour leur mise en œuvre.

Rôle accru du Parlement européen. Chaque année, la Commission présentera son AAC au Parlement européen.

Parlements nationaux. Il serait utile, pour cette meilleure gouvernance économique de l'UE, d'associer très tôt et de manière forte les parlements nationaux au processus du semestre européen et de renforcer le dialogue avec le Parlement européen.

Mise en œuvre rapide. La Commission propose que le semestre européen soit mis en œuvre dès 2011. Les modifications du code de conduite actuel pour les programmes de stabilité et de croissance[4], et notamment la nouvelle date de soumission de ces derniers, seront présentées au Conseil Ecofin pour approbation. Aucun changement législatif ne semble nécessaire dans l'immédiat.

---

[4] Le nom complet du code de conduite est «Spécifications relatives à la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance et Lignes directrices concernant le contenu et la présentation des programmes de stabilité ou de convergence».

Transition vers le semestre européen. La Commission fournira en juillet des orientations quant au contenu des futurs programmes nationaux de réforme. Elle proposera en outre un dialogue bilatéral avec les États membres à l'automne 2010 pour examiner les aspects suivants:

- un scénario macroéconomique national à moyen terme servant de cadre aux programmes de politiques jusqu'en 2015, y compris les prévisions de croissance et les orientations budgétaires générales,

- une confirmation des objectifs nationaux correspondant aux cinq objectifs d'Europe 2020. Les États membres devraient préciser, pour chaque objectif, les politiques qu'ils mèneront afin d'atteindre leurs objectifs nationaux et les investissements publics nécessaires à cette fin,

- comment faire disparaître les goulets d'étranglement qui empêchent les États membres d'atteindre leurs objectifs et les objectifs plus vastes de la stratégie Europe 2020.

6. CONCLUSIONS ET PROCHAINES ETAPES

La Commission soumettra fin septembre les propositions officielles correspondant aux propositions contenues dans la présente communication (voir l'annexe pour plus de détails).

Elle invite, dans l'intervalle, le Conseil Ecofin du 13 juillet à confirmer le lancement du cycle de surveillance dans le cadre du semestre européen dès janvier 2011, et à approuver la révision du code de conduite pour la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance, joint à la présente communication.

Annexe 1: Feuille de route

Thème	*Action*	*Date de soumission prévue*
Une surveillance macroéconomique élargie	Proposition de législation au titre de l'article 121, paragraphe 6, et de l'article 136 instituant un cadre pour la correction des déséquilibres excessifs	Fin septembre
Surveillance thématique des réformes structurelles	Émission de recommandations spécifiques pour améliorer la mise en œuvre des réformes	Dès l'ouverture du cycle politique annuel d'Europe 2020: premier rapport au Conseil européen de printemps 2011
Surveillance budgétaire: cadres budgétaires nationaux	Proposition de règlement au titre de l'article 126, paragraphe 14, spécifiant les exigences minimales en ce qui concerne la conception des cadres budgétaires nationaux et les exigences en matière de rapports à fournir aux fins de la vérification de la conformité	Fin septembre
Surveillance budgétaire: attention accrue portée à l'endettement et à la viabilité dans le cadre du pacte	Propositions de modification du volet préventif et du volet correctif du pacte [règlements (CE) nos 1466/97 et 1467/97, respectivement]; révision du code de conduite (règle en matière de dépenses pour la mise en œuvre de la trajectoire d'ajustement visant à atteindre l'OMT; valeur de référence numérique pour un rythme minimal de réduction de la dette)	Fin septembre
Mise en œuvre de la surveillance économique (sanctions/incitations): imposition à un État membre de la zone euro d'un dépôt provisoire portant intérêt	Proposition de règlement au titre de l'article 121, paragraphe 6, et de l'article 136, paragraphe 1, point a)	Fin septembre
Mise en œuvre de la surveillance économique (sanctions/incitations): utilisation du budget de l'UE en tant que levier supplémentaire	Ajout de dispositions spécifiques dans les actes juridiques sous-jacents à certains programmes de dépenses de l'UE Proposition de règlement au titre de l'article 136, paragraphe 1, point a) pour les États membres de la zone euro introduisant des sanctions aux effets analogues	À inclure dans les propositions de la Commission de 2011 pour le prochain cadre financier pluriannuel Fin septembre
Mise en place d'un semestre européen	Révision du code de conduite du pacte de stabilité et de croissance	Lancement du cycle de surveillance dans le cadre du semestre européen en janvier 2011

ANNEXE 1

SPECIFICATIONS RELATIVES A LA MISE EN OEUVRE DU PACTE DE STABILITE ET DE CROISSANCE

ET

LIGNES DIRECTRICES CONCERNANT LA PRESENTATION ET LE CONTENU DES PROGRAMMES DE STABILITE ET DE CONVERGENCE

TABLE DES MATIÈRES

SECTION I - SPÉCIFICATIONS RELATIVES A LA MISE EN OEUVRE DU PACTE DE STABILITE ET DE CROISSANCE *Page 4*

A. VOLET PREVENTIF DU PACTE DE STABILITE ET DE CROISSANCE *Page 4*

1) Objectif budgétaire à moyen terme (OMT) *Page 4*

2) Trajectoire d'ajustement vers l'objectif budgétaire à moyen terme et écarts par rapport à celle-ci *Page 5*

3) Conseils de politique économique et avertissements de la Commission *Page 6*

B. PROCEDURE CONCERNANT LES DEFICITS EXCESSIFS *Page 6*

1) Rapport de la Commission au titre de l'article 104, paragraphe 3 *Page 6*

2) Décision sur l'existence d'un déficit excessif *Page 7*

3) Correction d'un déficit excessif *Page 8*

4) Abrogation des décisions du Conseil dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs pour les États membres ayant mis en œuvre des réformes relatives aux régimes de retraite à piliers multiples *Page 9*

SECTION II - LIGNES DIRECTRICES CONCERNANT LA PRESENTATION ET LE CONTENU DES PROGRAMMES DE STABILITE ET DE CONVERGENCE *Page 10*

1) Statut du programme et des mesures *Page 10*

2) Contenu des programmes de stabilité et de convergence *Page 10*

ANNEXE 1 - Modèle de présentation des programmes de stabilité et de convergence *Page 14*

ANNEXE 2 - Tableaux à inclure dans les programmes de stabilité et de convergence *Page 15*

INTRODUCTION

Le présent avis actualise et remplace l'avis du comité économique et financier sur le contenu et la présentation des programmes de stabilité et de convergence, approuvé par le Conseil Ecofin le 10 juillet 2001.

Le pacte de stabilité et de croissance, qui est pleinement entré en vigueur le 1er janvier 1999, est un cadre, basé sur des règles, qui comporte aussi bien des aspects préventifs que des aspects correctifs. Il était composé au départ du règlement (CE) n°1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs et de la résolution du 17 juin 1997 sur le pacte de stabilité et de croissance. Le 20 mars 2005, le Conseil a adopté un rapport intitulé «Améliorer la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance». Le Conseil européen a entériné ce rapport dans ses conclusions du 22 mars 2005, en précisant qu'il actualisait et complétait le pacte de stabilité et de croissance, dont il fait à présent partie intégrante. Le 27 juin 2005, le pacte a été complété par deux autres règlements modifiant les règlements (CE) n° 1466/97 et (CE) n° 1467/97.

Le pacte de stabilité et de croissance est un élément essentiel du cadre macroéconomique de l'Union économique et monétaire qui contribue à assurer la stabilité macroéconomique dans l'UE et à préserver la viabilité des finances publiques. Un système basé sur des règles est la meilleure garantie de respect des engagements et d'égalité de traitement pour tous les États membres. Les deux ancrages nominaux du pacte (la valeur de référence de 3 % du PIB pour le ratio de déficit et celle de 60 % du PIB pour le ratio d'endettement) et la définition d'objectifs budgétaires à moyen terme constituent la clé de voûte de la surveillance multilatérale.

Les États membres, la Commission et le Conseil se sont engagés à assumer leurs responsabilités respectives et à appliquer le traité et le pacte de stabilité et de croissance de manière efficace et rapide. En outre, dans la mesure où l'amélioration de l'efficacité du soutien et de la pression des pairs fait partie intégrante du Pacte de stabilité et de croissance, le Conseil et la Commission doivent motiver et rendre publiques leurs positions et décisions à toutes les étapes appropriées de la procédure du pacte. Les États membres doivent prendre en considération les orientations et les recommandations du Conseil, notamment lors de la préparation des budgets nationaux, et faire en sorte que les Parlements nationaux participent de manière appropriée aux différentes étapes des procédures.

Afin que chacun s'approprie le cadre budgétaire de l'UE, il conviendrait que les règles budgétaires nationales soient complémentaires du pacte. Sans préjudice de l'équilibre entre compétences nationales et communautaires, leur mise en œuvre pourrait être débattue au niveau européen dans le cadre des programmes de stabilité et de convergence. Dans le même esprit, les dispositions prises en matière de gouvernance au niveau national devraient compléter le cadre adopté au niveau de l'UE. Les institutions nationales pourraient jouer un rôle plus important en matière de surveillance budgétaire, de manière à améliorer le respect des règles grâce aux opinions publiques nationales et à compléter l'analyse économique et politique faite au niveau de l'UE. Les États membres pourraient notamment instituer un conseil des sages en matière économique, qui

donnerait son avis sur les principales projections macroéconomiques.

Les présentes lignes directrices pour la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance comportent deux parties. La première précise les modalités de mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance; la seconde donne des lignes directrices relatives à la présentation et au contenu des programmes de stabilité et de convergence.

_____

SECTION II

LIGNES DIRECTRICES CONCERNANT LA PRESENTATION ET LE CONTENU DES PROGRAMMES DE STABILITE ET DE CONVERGENCE

Le pacte de stabilité et de croissance impose aux États membres de soumettre des programmes de stabilité ou de convergence et des mises à jour de ceux-ci, qui sont à la base de la surveillance, par le Conseil, des positions budgétaires et de la coordination des politiques économiques. Sur recommandation de la Commission et après consultation du comité économique et financier, le Conseil peut émettre un avis sur chacun des programmes actualisés, et s'il juge nécessaire d'en renforcer les objectifs et le contenu, inviter l'État membre concerné à l'adapter.

Les États membres sont censés prendre les mesures correctives qu'ils jugent nécessaires pour atteindre les objectifs de leur programme de stabilité ou de convergence dès qu'ils disposent d'informations indiquant un dérapage sensible, effectif ou prévisible, par rapport à ces objectifs.

La soumission et l'évaluation des programmes de stabilité et de convergence est une composante fondamentale du «semestre européen» de coordination et de surveillance des politiques économiques. Dans le cadre de ce semestre européen, la Commission et le Conseil évaluent les programmes de stabilité et de convergence avant l'adoption des principales décisions relatives aux budgets nationaux pour l'année suivante, afin de pouvoir donner des conseils en amont sur la politique budgétaire. Les calendriers de soumission et d'évaluation des programmes de stabilité et de convergence, d'une part, et des programmes nationaux de réforme, d'autre part, sont alignés.

Le cycle de surveillance et de coordination des politiques du «semestre européen» commence en début d'année par une évaluation horizontale à l'occasion de laquelle le Conseil européen, s'appuyant sur une analyse de la Commission, recense les grands défis économiques auxquels sont confrontées l'UE et la zone euro et formule des orientations stratégiques sur les politiques à suivre. Les États membres sont censés tenir pleinement compte de ces orientations horizontales du Conseil européen dans l'élaboration de leur programme de stabilité ou de convergence. De même, la Commission et le Conseil sont censés tenir pleinement compte des orientations du Conseil européen lorsqu'ils évaluent ces programmes.

En raison de l'importance accrue donnée aux programmes de stabilité et de convergence dans le processus de surveillance multilatérale au titre du semestre européen, il est important que ces programmes contiennent des informations appropriées et comparables d'un État membre à l'autre. Tout en reconnaissant que les programmes sont du ressort des autorités nationales, et que les possibilités et les pratiques varient d'un pays à l'autre, le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil, tel que modifié par le règlement (CE) n° 1055/05 du Conseil, définit les éléments essentiels devant y figurer. Ces programmes doivent notamment comporter les informations nécessaires à une discussion utile sur la politique budgétaire à court et à moyen terme, dont un scénario macroéconomique complet, des projections relatives aux principales variables des finances publiques et de leurs grandes composantes, ainsi qu'une description des politiques envisagées.

L'expérience acquise en ce qui concerne les programmes de stabilité et de convergence durant les premières années de mise en œuvre du pacte montre que ces lignes directrices sur le contenu et la présentation des programmes ne sont pas seulement utiles aux États membres pour élaborer leurs programmes, mais qu'elles facilitent aussi leur examen par la Commission, le comité économique et financier et le Conseil.

Les lignes directrices qui suivent devraient être considérées comme un code de bonne pratique et comme une liste de contrôle à utiliser dans la préparation des programmes de stabilité ou de convergence. Les États membres sont censés les suivre dans la mesure du possible, et justifier tout écart par rapport à celles-ci.

1) Statut du programme et des mesures

Chaque programme indique son statut dans le cadre des procédures nationales, notamment du point de vue du Parlement national. Il précise également si l'avis du Conseil sur le programme précédent a été transmis au Parlement national.

Le degré de mise en œuvre des mesures qu'il présente (mesures prévues, ou déjà promulguées) doit aussi être indiqué.

2) Contenu des programmes de stabilité et de convergence

Afin de faciliter les comparaisons entre pays, les États membres doivent, dans toute la mesure du possible, suivre le modèle de présentation des programmes figurant à l'annexe 1. La normalisation de la présentation et du contenu des programmes suivant les principes indiqués ci-après améliorera sensiblement les conditions nécessaires pour assurer l'égalité de traitement.

Les informations quantitatives doivent être présentées sous forme de tableaux normalisés (annexe 2). Les États membres doivent s'efforcer de fournir toutes les informations qui y sont demandées. Ces tableaux peuvent être complétés par des informations supplémentaires si les États membres le jugent utile.

Outre les lignes directrices exposées ci-après, les programmes doivent contenir des informations sur la cohérence des objectifs budgétaires, et des mesures visant à les réaliser, avec les grandes orientations de politique économique, et sur les mesures prises pour améliorer la qualité des finances publiques et les rendre viables sur le long terme.

Les objectifs et leur mise en œuvre

Dans leur programme de stabilité ou de convergence, les États membres présentent des objectifs budgétaires pour le solde des administrations publiques, en relation avec l'objectif à moyen terme, ainsi que la trajectoire prévue pour le ratio d'endettement. Les programmes de convergence présentent aussi les objectifs de politique monétaire à moyen terme et leur lien avec les prix et la stabilité du taux de change.

Lorsqu'ils élaborent la première actualisation de leur programme de stabilité ou de convergence après l'entrée en fonction d'un nouveau gouvernement, les États membres sont invités à faire preuve de continuité pour ce qui est des objectifs budgétaires approuvés par le Conseil sur la base de la précédente actualisation du programme de stabilité ou de convergence et à fournir - avec une prévision pour l'ensemble de la législature - des informations sur les moyens et les instruments qu'ils entendent utiliser pour atteindre ces objectifs, dans le cadre de la description de leur stratégie budgétaire.

Les États membres fournissent dans leur programme de stabilité ou de convergence une actualisation des plans budgétaires pour l'année au cours de laquelle est soumis le programme, en se fondant sur la notification d'avril. Le programme de stabilité ou de convergence explique les modifications apportées aux objectifs budgétaires des programmes soumis durant l'année t-1 (en insistant notamment sur l'évolution des dépenses publiques).

Pour permettre une bonne compréhension de l'évolution du solde des finances publiques et de la stratégie budgétaire en général, des informations doivent être fournies sur les ratios de dépenses et de recettes et sur leurs composantes principales, ainsi que sur les mesures exceptionnelles et autres mesures provisoires. De même, pour faciliter la compréhension globale de l'évolution du ratio de la dette, des informations doivent être fournies, dans toute la mesure du possible, sur les composantes de l'ajustement stocks-flux, telles que les recettes de privatisations et autres opérations financières.

Les soldes budgétaires doivent être ventilés suivant les différents sous-secteurs des administrations publiques (administration centrale, administrations d'États fédérés ou quasi fédérés, administrations locales, administrations de sécurité sociale).

Hypothèses et données

Les programmes de stabilité et de convergence doivent reposer sur des prévisions macroéconomiques réalistes et prudentes. Les prévisions de la Commission peuvent constituer un apport important pour la coordination des politiques économiques et budgétaires. Les États membres sont libres de fonder leur programme de stabilité ou de convergence sur leurs propres projections. Cependant, les divergences notables entre les prévisions nationales et celles des services de la Commission doivent être expliquées de manière détaillée, cette explication devant servir de référence lors de l'évaluation a posteriori des erreurs de prévision.

Les programmes doivent présenter les principales hypothèses retenues en ce qui concerne les évolutions économiques attendues, ainsi que les grandes variables économiques pertinentes pour la réalisation de leurs plans budgétaires, telles que les dépenses d'investissement public, la croissance du PIB réel, l'emploi et l'inflation. Les hypothèses de croissance du PIB réel doivent être étayées par une indication de la contribution escomptée de la demande à la croissance. Les risques de surestimation et de sous-estimation doivent être indiqués.

En outre, les programmes doivent fournir suffisamment d'informations sur l'évolution du PIB pour permettre une analyse de la position conjoncturelle de l'économie et des sources de croissance potentielle. Ils doivent analyser les perspectives d'évolution des soldes sectoriels et, notamment pour les pays enregistrant un important déficit extérieur, du solde extérieur.

En ce qui concerne l'évolution de la situation macroéconomique extérieure, les États membres de la zone euro et les États membres participant au MCE II, en particulier, doivent utiliser les «hypothèses extérieures communes», relatives aux principales variables hors-UE, que la Commission utilise dans ses prévisions de printemps ou, par souci de comparabilité, présenter une analyse de sensibilité à partir d'hypothèses communes concernant ces variables, en cas d'écarts importants. Ces hypothèses doivent être communiquées en temps utile par les services de la Commission (après consultation des experts nationaux) à l'aide du dernier tableau de l'annexe 2, afin d'être débattues par le comité économique et financier.

Les hypothèses relatives aux taux d'intérêt et aux taux de change, si elles n'ont pas été présentées dans le programme, doivent être fournies aux services de la Commission afin qu'ils puissent procéder à l'évaluation technique de celui-ci.

Pour faciliter cette évaluation, les concepts utilisés doivent être conformes aux normes définies au niveau européen, notamment dans le cadre du système européen de comptes (SEC). Les informations à fournir dans les programmes concernant les agrégats budgétaires et les hypothèses économiques doivent correspondre, sur le fond et la forme, aux concepts du SEC. Elles peuvent être complétées par la présentation de concepts comptables spécifiques particulièrement importants pour le pays concerné.

Mesures, réformes structurelles et viabilité à long terme

Les programmes doivent décrire les mesures budgétaires et autres mesures de politique économique prises ou envisagées pour atteindre les objectifs du programme et, dans le cas des principales mesures budgétaires, évaluer leurs effets quantitatifs sur le solde des administrations publiques. Les mesures produisant des effets exceptionnels significatifs doivent être explicitement indiquées. Plus l'année concernée est éloignée dans le temps, moins les informations ont besoin d'être détaillées. Pour les dernières années, par exemple, les autorités peuvent présenter une liste des mesures pouvant être envisagées pour réaliser les objectifs du programme, ainsi qu'une estimation de leur impact.

En revanche, pour permettre une discussion utile, les programmes doivent fournir des indications concrètes sur les intentions politiques pour l'année t+1, et notamment des projections et/ou des objectifs préliminaires concernant le solde budgétaire des administrations publiques, les dépenses et les recettes et leurs principales composantes, ainsi qu'une description des mesures envisagées pour atteindre les objectifs budgétaires. Si ce n'est pas le cas, l'État membre concerné sera invité à soumettre un programme révisé, conformément aux dispositions de l'article 5, paragraphe 2 et de l'article 8, paragraphe 2 du règlement (CE) n° 1466/97.

Les réformes structurelles qui sont censées favoriser la réalisation des objectifs du programme doivent faire l'objet d'une analyse spécifique. En effet, compte tenu de la pertinence des «grandes réformes structurelles» lorsqu'il s'agit de définir la trajectoire d'ajustement devant conduire à l'objectif à moyen terme, pour les États membres qui ne l'ont pas encore atteint, ou d'autoriser un écart temporaire par rapport à cet objectif, pour les États membres qui l'ont déjà atteint (voir la section I), les programmes doivent inclure des informations complètes sur les conséquences budgétaires et économiques de ces réformes. Ils doivent notamment comporter une analyse quantitative détaillée de leur coût (éventuel) à court terme et de leurs avantages à long terme du point de vue budgétaire. Ils doivent enfin analyser leur impact dans le temps sur la croissance économique, en expliquant la méthode employée.

Les programmes doivent aussi fournir des informations sur les mesures envisagées pour améliorer la qualité des finances publiques, tant du côté des recettes que des dépenses (réformes fiscales, mesures d'optimisation des ressources, mesures d'amélioration du recouvrement fiscal et de maîtrise des dépenses).

Les programmes peuvent également fournir des informations sur la mise en œuvre des règles budgétaires nationales existantes (règles en matière de dépenses, etc.) et sur d'autres caractéristiques institutionnelles des finances publiques, en particulier

les procédures budgétaires et la gouvernance en matière de statistiques.

Enfin, ils doivent décrire les stratégies des pays pour assurer la viabilité des finances publiques, eu égard notamment à l'impact économique et budgétaire du vieillissement des populations.

Le groupe de travail sur le vieillissement de la population attaché au comité de politique économique (CPE) est chargé d'élaborer des projections budgétaires communes concernant les dépenses publiques de retraite, les dépenses de santé, les soins de longue durée, l'éducation, les allocations de chômage et, si cela est possible et pertinent, les recettes liées au vieillissement démographique, par exemple les cotisations de retraite. Ces projections communes permettront à la Commission et au Conseil d'évaluer la viabilité des finances publiques des États membres dans le cadre du pacte, et doivent donc être reprises dans les programmes.

Les programmes doivent comporter toutes les informations supplémentaires nécessaires, qu'elles soient qualitatives ou quantitatives, pour permettre à la Commission et au Conseil d'apprécier la viabilité des finances publiques des États membres sur la base des politiques en vigueur. À cet effet, parmi les informations pertinentes à cet égard, les programmes doivent mettre l'accent sur les informations nouvelles qui ne sont pas complètement intégrées aux dernières projections communes du CPE. Les États membres peuvent ainsi indiquer les dernières tendances démographiques et les principales modifications apportées à la politique en matière de régimes de retraite et de soins. Les programmes doivent faire une distinction claire entre les mesures envisagées et les mesures déjà promulguées.

Compte tenu de l'incertitude entourant toute projection à long terme, l'évaluation réalisée par la Commission et le Conseil devrait inclure des simulations de crise donnant une indication des risques qui pèseraient sur la viabilité des finances publiques en cas d'évolutions démographiques, économiques ou budgétaires défavorables.

Outre les informations précitées, les États membres peuvent présenter d'autres projections fondées sur des calculs nationaux. Ils doivent alors expliquer en détail les hypothèses qui sous-tendent ces projections, la méthode employée, les mesures mises en œuvre ou prévues pour concrétiser ces hypothèses, et les écarts entre ces projections nationales et les projections communes du groupe de travail sur le vieillissement démographique attaché au Comité de politique économique.

Ces projections nationales et les hypothèses qui les sous-tendent, y compris leur plausibilité, feront partie des éléments sur lesquels se baseront la Commission et le Conseil pour évaluer la viabilité des finances publiques des États membres dans le contexte du pacte de stabilité et de croissance.

Analyse de sensibilité

Les erreurs de prévision étant inévitables, les programmes de stabilité et de convergence doivent contenir des analyses de sensibilité exhaustives et/ou proposer des scénarios alternatifs, afin de permettre à la Commission et au Conseil d'examiner tout l'éventail des résultats budgétaires possibles.

Ils doivent notamment analyser les incidences, sur la situation budgétaire et la dette, d'éventuelles modifications des principales hypothèses économiques, et indiquer sur quelles hypothèses se fondent les projections d'évolution des recettes et des dépenses suite à une modification des variables économiques. Cette analyse doit notamment examiner

l'impact, sur la position budgétaire et la dette, de différentes hypothèses relatives aux taux d'intérêt et, pour les États membres non participants, de différentes hypothèses relatives aux taux de change. Les pays qui n'utilisent pas les hypothèses extérieures communes doivent s'efforcer de fournir également une analyse de sensibilité concernant les principales variables hors-UE, en cas d'écarts importants.

En ce qui concerne les «grandes réformes structurelles» (section I), les programmes doivent aussi analyser la manière dont une modification des hypothèses pourrait compromettre les effets de ces réformes sur le budget et la croissance potentielle.

Horizon temporel

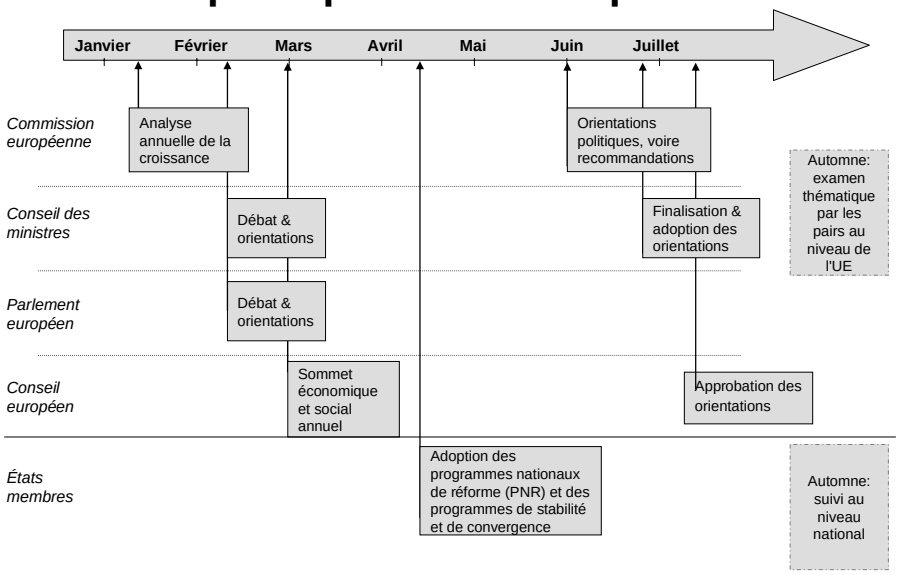
Les informations relatives aux trajectoires envisagées pour le ratio d'excédent/de déficit des administrations publiques, pour les ratios de dépenses et de recettes et leurs composantes, ainsi que pour le ratio d'endettement et les principales hypothèses économiques, sont fournies chaque année et couvrent non seulement l'année en cours et l'année précédente, mais aussi, au moins, les trois années suivantes (article 3, paragraphe 3, et article 7, paragraphe 3), voire, si les États membres le souhaitent, une période plus longue.

Les projections à long terme sur les implications budgétaires du vieillissement démographique doivent couvrir la même période que les projections du CPE.

Actualisation des programmes

Pour assurer une coordination en amont et une surveillance appropriées des politiques économiques, les mises à jour des programmes de stabilité et de convergence doivent être remises chaque année au cours de la première quinzaine d'avrilLe processus doit en principe se clore par l'adoption d'avis du Conseil sur ces programmes avant la fin du mois de juillet de chaque année. Les mises à jour annuelles des programmes de stabilité et de convergence doivent montrer comment la situation a évolué par rapport aux objectifs budgétaires du programme précédent ou de la mise à jour précédente. Le cas échéant, elles doivent exposer en détail les raisons des écarts constatés par rapport à ces objectifs. En cas d'écarts importants, la mise à jour doit préciser si des mesures sont prises pour redresser la situation, et fournir des informations sur ces mesures.

_____

ANNEXE 2

Semestre européen de coordination des politiques économiques