

Rapport spécial

**De nouvelles améliorations
sont nécessaires pour
assurer une mise en œuvre
efficace de la procédure
concernant les déficits
excessifs**



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

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

Site web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet
via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4825-1	ISSN 1831-0850	doi:10.2865/1970	QJ-AB-16-011-FR-C
PDF	ISBN 978-92-872-4811-4	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/303670	QJ-AB-16-011-FR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4852-7	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/350389	QJ-AB-16-011-FR-E

© Union européenne, 2016

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Rapport spécial**De nouvelles améliorations
sont nécessaires pour
assurer une mise en œuvre
efficace de la procédure
concernant les déficits
excessifs**

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

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

Le présent audit de la performance a été réalisé par la Chambre IV, présidée par M. Milan Martin Cvikl, Membre de la Cour, et compétente pour les domaines de dépenses relatifs aux recettes, à la recherche et aux politiques internes, à la gouvernance économique et financière, ainsi qu'aux institutions et organes de l'Union européenne. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Milan Martin Cvikl, Membre de la Cour, assisté de: M^{me} Kathrine Henderson, chef de cabinet; M^{me} Andreja Rován, attaché; M. Zacharias Kolias, directeur; M. Albano Martins Dias da Silva, chef de mission; M. Giuseppe Diana, M. Marko Mrkalj, M^{me} Maria Isabel Quintela, M^{me} Marion Schiefele, M. Duarte Semedo Leite et M. Stefano Sturaro, auditeurs; M. Thomas Everett et M. Marek Riha, assistants linguistiques.



De gauche à droite: G. Diana, M. Schiefele, A. Rován, A. Martins Dias da Silva, Z. Kolias, M. M. Cvikl, S. Sturaro, M. I. Quintela, K. Henderson, T. Everett.

Points

Sigles et acronymes

Glossaire

I – IX Synthèse

1 – 25 Introduction

1 – 4 **Aperçu de la politique de gouvernance économique et budgétaire au sein de l'UE**

5 – 25 **Procédure concernant les déficits excessifs: préserver la solidité des finances publiques**

7 – 17 Les différentes étapes de la PDE: garantir la qualité des données, évaluer la situation, engager une procédure concernant les déficits excessifs

18 – 24 Mesures correctrices: rapports des États membres et suivi et surveillance assurés par la Commission

25 Issue de la PDE

26 – 31 Étendue, objectifs et approche de l'audit

26 – 29 **Étendue et objectifs de l'audit**

30 – 31 **Approche de l'audit**

32 – 127 Observations

32 – 84 **Processus de la PDE: des améliorations sont nécessaires pour renforcer les fondements de la procédure et l'objectivité des évaluations**

32 – 62 Le cadre décisionnel est approprié, mais une plus grande clarté est nécessaire

63 – 84 Les évaluations de la qualité des données et les analyses économiques manquent de transparence; les analyses sont effectuées conformément aux règles, mais elles portent davantage sur le déficit public que sur la dette

85 – 112	Mesures correctrices et de surveillance relevant de la PDE: rapports des États membres et suivi et surveillance assurés par la Commission
85 – 87	Les rapports des États membres sur les mesures correctrices sont perfectibles
88 – 112	Le suivi et la surveillance assurés par la Commission sont régis par des règles de plus en plus complexes, manquent de transparence et fournissent une évaluation limitée de l'effet des réformes structurelles
113 – 127	Issue de la PDE
113 – 127	Les réformes de la PDE ont créé des outils permettant de renforcer la discipline budgétaire, mais la PDE elle-même ne constitue pas un mécanisme de correction totalement efficace
128 – 149	Conclusions et recommandations
130 – 139	Eurostat
130 – 131	Examen des données
132	Évaluation des systèmes de contrôle
133 – 135	Visites de dialogue et vérification directe
136	Points d'action
137	Orientations
138 – 139	Issue de la procédure
140 – 149	DG Affaires économiques et financières
140 – 141	Transparence
142 – 143	Critère de la dette
144 – 145	Réformes structurelles
146 – 147	Établissement de rapports
148 – 149	Sanctions

Table des matières

Annexe I	—	Législation relative à la procédure concernant les déficits excessifs
Annexe II	—	Exemples d'informations manquantes dans les documents des six États membres audités
Annexe III	—	Exemples de faiblesses en matière de classement dans les documents des six États membres audités
Annexe IV	—	Exemples de points d'action susceptibles d'avoir un impact sur les données relatives au déficit et à la dette
Annexe V	—	Taux de croissance nominale annuelle du PIB
Annexe VI	—	Respect des objectifs nominaux et structurels fixés dans les recommandations émises au titre de la PDE et prolongation du délai accordé dans le cadre de cette procédure
Annexe VII	—	Différences entre les recommandations de la Commission et celles du Conseil
Annexe VIII	—	Mise en œuvre des réformes structurelles prévues

Réponses de la Commission

AMECO: base de données macroéconomiques annuelles de la Commission.

BCE: Banque centrale européenne.

CEF: Comité économique et financier.

DG Affaires économiques et financières: direction générale des affaires économiques et financières.

DG Migration et affaires intérieures: direction générale de la migration et des affaires intérieures.

Ecofin: Conseil «Affaires économiques et financières».

Eurostat: Office statistique de l'Union européenne.

OMT: objectif budgétaire à moyen terme.

PDE: procédure concernant les déficits excessifs.

PEE: prévisions économiques européennes.

PIB: produit intérieur brut.

PPE: programme de partenariat économique.

PSC: pacte de stabilité et de croissance.

SEC: système européen de comptes économiques intégrés.

SFP: statistiques de finances publiques.

TFUE: traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

UEM: Union économique et monétaire.

VDA: visite de dialogue en amont.

VDO: visite de dialogue ordinaire.

Administrations publiques: le SEC 95 définit le secteur des administrations publiques comme comprenant «toutes les unités institutionnelles qui sont des autres producteurs non marchands dont la production est destinée à la consommation individuelle et collective et dont la majeure partie des ressources provient de contributions obligatoires versées par des unités appartenant aux autres secteurs et/ou toutes les unités institutionnelles dont l'activité principale consiste à effectuer des opérations de redistribution du revenu et de la richesse nationale».

Il est composé de quatre sous-secteurs:

- o l'administration centrale (organismes administratifs de l'État et autres organismes centraux dont les responsabilités couvrent la totalité du territoire économique d'un pays, à l'exception des administrations de sécurité sociale au niveau central);
- o les administrations d'États fédérés (unités institutionnelles exerçant l'une ou l'autre fonction d'administration publique à un niveau inférieur à celui de l'administration centrale et supérieur à celui des administrations locales, à l'exception des administrations de sécurité sociale au niveau des États fédérés);
- o les administrations locales (toutes les administrations publiques dont la responsabilité s'étend seulement sur une subdivision locale du territoire économique, à l'exception des administrations de sécurité sociale au niveau local);
- o les administrations de sécurité sociale (unités institutionnelles des administrations centrales, d'États fédérés ou locales, dont l'activité principale consiste à fournir des prestations sociales).

Ajustement stock-flux: l'ajustement stock-flux (également appelé «ajustement dette-déficit») permet d'assurer la cohérence entre le besoin de financement (flux) et la variation de l'encours de la dette brute. Il comprend l'accumulation d'actifs financiers, les modifications de la valeur de la dette libellée en devises et les ajustements statistiques résiduels.

Assainissement budgétaire: amélioration du solde budgétaire par des mesures budgétaires discrétionnaires, reflétée soit par le montant de l'amélioration soit par la période pendant laquelle celle-ci est maintenue.

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

Comité économique et financier (CEF): comité du Conseil de l'Union européenne institué en vertu de l'article 134 du TFUE et remplaçant l'ancien comité monétaire. Il a essentiellement pour tâche de préparer et d'examiner les décisions du Conseil Ecofin portant sur des questions économiques et financières.

Composante conjoncturelle du solde budgétaire: part de la variation du solde budgétaire qui découle automatiquement d'éléments cycliques de l'économie, traduisant la réaction des recettes et des dépenses publiques aux variations de l'écart de production. Voir *Solde (budgétaire) structurel*.

Comptes publics: états financiers des administrations publiques (ministères, organismes et toute autre entité publique considérée comme faisant partie des administrations publiques). Ils présentent les recettes et les dépenses publiques et constituent la principale source pour l'établissement de données PDE.

Déficit public: le besoin net de financement, tel que défini dans le SEC 95/SEC 2010, moyennant certains ajustements.

Dettes publiques: le total des dettes brutes, à leur valeur nominale, en cours à la fin de l'année et consolidées à l'intérieur du secteur des administrations publiques tel qu'il est défini dans le SEC 95. Elle se compose des numéraires et dépôts, des titres autres qu'actions, à l'exclusion des produits financiers dérivés, et des crédits (dette de Maastricht).

Données effectives: données historiques (et non prévisionnelles).

Données primaires/données en amont: données collectées par les instituts nationaux de statistique (notamment dans des registres administratifs ou dans le cadre d'enquêtes ou de recensements) à des fins d'établissement d'agrégats (comme les opérations PDE). Il s'agit par exemple des données figurant dans les comptes des ministères, des organismes publics, etc.

Écart de production: différence entre la production effective et la production potentielle à un moment donné. Voir également *Composante conjoncturelle du solde budgétaire*.

Effet boule de neige: cercle vicieux ou vertueux d'accumulation ou de réduction de la dette publique résultant de la différence positive ou négative entre le taux d'intérêt payé sur la dette et le taux de croissance de l'économie nationale.

Effort budgétaire ascendant: quantification de l'incidence budgétaire des mesures correctrices, exprimée sous la forme d'un effet cumulé des différentes mesures. Voir *Effort budgétaire descendant*.

Effort budgétaire descendant: quantification de l'impact budgétaire de la politique menée par les autorités, calculée à partir de l'évolution globale du solde structurel. Elle peut être différente de la quantification de l'effort ascendant, en raison de la couverture incomplète de ce dernier, des effets économiques de moindre importance ou de l'incohérence du postulat d'une «politique inchangée».

Inventaire des sources et des méthodes au titre de la PDE: description des procédures (méthodes) et des bases statistiques (sources) utilisées par un État membre pour établir des estimations aux fins des notifications PDE. Il comprend des tableaux de concordance entre les éléments de comptabilité publique et les rubriques du SEC, ainsi qu'une liste des unités des administrations publiques classées par sous-secteur et par branche.

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

Notifications PDE et questionnaires connexes:

Notifications PDE

Deux fois par an, les États membres transmettent leurs chiffres concernant le déficit et la dette des administrations publiques, sous la forme de notifications comprenant quatre groupes de tableaux où figurent des informations, à tous les niveaux de pouvoir, sur les niveaux de déficit/d'excédent et de dettes publiques, les ajustements effectués en matière de solde des comptes publics pour obtenir le déficit/l'excédent, les facteurs contribuant au niveau d'endettement, ainsi que d'autres données obligatoires.

Questionnaires connexes

Ensemble de tableaux comprenant des informations sur les révisions, les ajustements, les opérations financières et l'application des décisions d'Eurostat.

Objectif budgétaire à moyen terme (OMT): le pacte de stabilité et de croissance réformé prévoit que les programmes de stabilité et les programmes de convergence doivent comporter un objectif à moyen terme pour la position budgétaire. L'OMT est différencié selon les pays, de manière à tenir compte de la diversité des positions et évolutions économiques et budgétaires, ainsi que du risque budgétaire pour la viabilité des finances publiques. Il se définit en termes structurels. Voir aussi *Solde (budgétaire) structurel*.

Pacte de stabilité et de croissance (PSC): adopté en 1997 et réformé en 2005 et en 2011, le PSC clarifie les dispositions du traité de Maastricht relatives à la surveillance des politiques budgétaires et des déficits publics des États membres lors de la troisième phase de l'Union économique et monétaire. Le PSC consiste en deux règlements du Conseil, qui établissent les dispositions contraignantes auxquelles les institutions européennes et les États membres doivent se conformer, ainsi qu'en deux résolutions adoptées par le Conseil européen à Amsterdam (en juin 1997).

PIB potentiel: niveau du PIB réel pour une année donnée, correspondant à un taux d'inflation stable. Lorsque la production effective dépasse le niveau potentiel, les limites de la capacité de production commencent à se faire sentir et une pression inflationniste s'exerce; si la production est inférieure à son niveau potentiel, certaines ressources ne sont pas utilisées et la pression inflationniste diminue. Voir également *Écart de production*.

Programmes de convergence: stratégies budgétaires et monétaires à moyen terme présentées par les États membres qui n'ont pas encore adopté l'euro. Les programmes de convergence sont actualisés chaque année, conformément aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance. Voir aussi *Programmes de stabilité*.

Programmes de stabilité: stratégies budgétaires à moyen terme présentées par les États membres qui ont adopté l'euro. Les programmes de stabilité sont actualisés chaque année, conformément aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance. Voir aussi *Programmes de convergence*.

Qualité des données: on entend par «qualité des données» leur conformité aux règles comptables, leur exhaustivité, leur fiabilité, leur actualité et leur cohérence [article 8, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 479/2009 du Conseil].

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

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

Semestre européen: cycle annuel de coordination des politiques économiques intervenant au cours du premier semestre de chaque année. La Commission européenne réalise une analyse détaillée des programmes de politiques économiques et structurelles des États membres, et le Conseil européen et le Conseil des ministres émettent des avis sur les politiques à suivre avant que les États membres n'apportent la dernière touche à leurs projets de budget.

Sociétés financières/non financières:

Secteur des sociétés financières (SEC 95, paragraphe 2.32)

Comprend l'ensemble des sociétés et quasi-sociétés dont la fonction principale consiste à fournir des services d'intermédiation financière (intermédiaires financiers) et/ou à exercer des activités financières auxiliaires (auxiliaires financiers).

Secteur des sociétés non financières (SEC 95, paragraphe 2.21)

Regroupe les unités institutionnelles dont les opérations de répartition et les opérations financières sont distinctes de celles de leurs propriétaires et qui sont des producteurs marchands dont la fonction principale consiste à produire des biens et des services non financiers.

Solde (budgétaire) primaire: solde budgétaire hors paiement des intérêts de la dette publique.

Solde (budgétaire) structurel: solde budgétaire réel hors composante conjoncturelle, mesures ponctuelles et autres mesures temporaires. Il donne une indication de la tendance sous-jacente du solde budgétaire.

Solde budgétaire: solde entre les dépenses et les recettes publiques au cours d'un exercice donné. Un solde positif correspond à un excédent; un solde négatif, à un déficit. Pour la surveillance de la situation budgétaire des États membres, l'UE se fonde sur les agrégats des administrations publiques. Voir aussi *Solde (budgétaire) structurel* et *Solde (budgétaire) primaire*.

Solde des comptes publics: différence entre les recettes et les dépenses dans les comptes publics.

Statistiques de finances publiques: données relatives aux activités économiques des administrations publiques, y compris les recettes, les dépenses et le déficit publics, ainsi que les opérations sur des actifs et des passifs, les autres flux économiques et les comptes de patrimoine. Les SFP européennes sont produites conformément au système européen des comptes (SEC), avec une interprétation et des orientations supplémentaires de la part d'Eurostat.

Visite de dialogue: visite effectuée par Eurostat dans un État membre pour passer en revue les données effectives notifiées et examiner tous les aspects pertinents. Elle a lieu au moins tous les deux ans dans chaque État membre. La DG Affaires économiques et financières et la BCE y participent en qualité d'observatrices.

De 2011 à 2013, Eurostat a effectué aussi bien des visites de dialogue ordinaires que des visites de dialogue en amont, ces dernières visant à évaluer la gestion et le contrôle des flux de données sur les finances publiques en amont et des systèmes sous-jacents. Ces vérifications font à présent partie des visites de dialogue ordinaires.

Visite méthodologique: visite de surveillance et de vérification effectuée à titre exceptionnel par Eurostat dans un État membre où des risques ou des problèmes importants ont été clairement recensés en ce qui concerne la qualité des données.

I

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit, comme principe de base de la politique budgétaire, que les États membres doivent éviter les déficits publics excessifs. En conséquence, lorsque les valeurs de référence en matière de déficit et de dette publics sont dépassées, un mécanisme correcteur peut être déclenché à l'encontre de l'État membre concerné. Ce mécanisme, appelé procédure concernant les déficits excessifs, est un élément essentiel du cadre de gouvernance économique de l'UE.

II

Le rôle de la Commission dans la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs consiste à vérifier la qualité des données notifiées par chaque État membre, à déterminer si les seuils de référence ont été dépassés ou risquent de l'être, et, sur cette base, à adresser des avis et des recommandations au Conseil pour qu'il agisse en conséquence. Ce dernier décide ensuite, conformément aux dispositions du traité, s'il convient ou non d'adopter les recommandations de la Commission.

III

Les États membres faisant l'objet d'une procédure concernant les déficits excessifs se voient présenter des recommandations pour remédier à la situation, qui prévoient un délai et une trajectoire pour ce faire et qui précisent l'effort budgétaire annuel à fournir. La Commission surveille la mise en œuvre des mesures correctrices par les États membres et rend compte de ses observations au Conseil, qui, sur la base des propositions de la Commission, prend, le cas échéant, de nouvelles mesures (levée de la procédure, prolongation du délai, fixation de nouveaux objectifs ou imposition de sanctions).

IV

La Cour a examiné la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs par la Commission entre 2008 et 2015 en se concentrant sur six États membres. Nous nous sommes penchés sur l'évaluation, par la Commission, de la qualité des données PDE des États membres et sur la qualité de ses propres données prévisionnelles et modèles de projection, et avons cherché à déterminer si ses analyses étaient en phase avec les décisions de lancement d'une procédure prises par le Conseil. Enfin, nous avons examiné comment la Commission assurait le suivi des mesures correctrices prises par les États membres soumis à une procédure concernant les déficits excessifs.

V

Nous avons constaté que, bien qu'au niveau de la Commission, la plupart des aspects de la collecte et de l'analyse des données ainsi que de l'évaluation du respect de la réglementation relative à la discipline budgétaire fassent l'objet de procédures et de lignes directrices détaillées, la mise en œuvre de ces tâches est problématique. Cela tient au fait que la Commission n'a pas fait pleinement usage de ses pouvoirs pour imposer la fourniture de données complètes et la mise en œuvre des mesures correctrices recommandées, à ce qu'elle ne parvienne pas toujours à fournir un retour d'information approprié sur les rapports des États membres, à l'insuffisance des ressources consacrées à l'analyse des données clés et à l'établissement de rapports les concernant, ainsi qu'aux déficiences affectant l'enregistrement des données.

VI

La transparence constitue un problème connexe. En effet, malgré les améliorations apportées ces dernières années, il n'y a toujours pas assez d'informations disponibles sur les hypothèses et les paramètres de la Commission concernant les données, ni sur son interprétation des concepts clés. De plus, la Commission peut décider de s'écarter de la procédure établie, même là où elle a défini des règles internes claires, ce qui conduit à s'interroger sur la validité de ses évaluations.

VII

Dans le domaine du suivi des réformes structurelles, aspect des mesures correctrices que la Commission a récemment qualifié de crucial pour sortir d'une situation de déficit excessif, des signes donnent à penser que la Commission ne va pas assez loin en se concentrant essentiellement sur les aspects législatifs plutôt que sur la mise en œuvre effective des réformes. Quant à la procédure concernant les déficits excessifs, elle continue à accorder une attention excessive au critère du déficit au détriment de celui de la dette.

VIII

En conclusion, nous considérons comme des signes très positifs les efforts déployés par la Commission au fil des ans pour adapter et rationaliser la procédure concernant les déficits excessifs, en réponse à l'évolution de la situation dans l'UE. La base législative est bonne et est généralement étayée par des règles internes et des lignes directrices claires. Ce qui fait défaut, c'est la transparence dans l'application de ces règles, étant donné que la Commission n'enregistre pas ses hypothèses sous-jacentes de manière appropriée et ne partage pas suffisamment les conclusions de sa surveillance pour le plus grand bénéfice de tous les États membres. La Commission, qui a reconnu ces faiblesses dans de récentes déclarations, a indiqué qu'elle était disposée à apporter les améliorations nécessaires.

IX

Nos conclusions générales sont détaillées à la fin du rapport. Nous adressons également un certain nombre de recommandations spécifiques à la Commission. Celles-ci sont présentées ci-après de manière synthétique.

Nos recommandations

- a) Dans le domaine de compétence d'Eurostat, à savoir la collecte et l'analyse des données, la Commission devrait:
 - i) renforcer ses procédures d'évaluation de la qualité et mieux documenter ses travaux;
 - ii) évaluer les systèmes de contrôle des États membres;
 - iii) prendre des mesures pour améliorer l'efficacité de ses contrôles sur place;
 - iv) faire pleinement usage de ses pouvoirs pour veiller à ce que les États membres mettent en œuvre les points d'action de suivi;
 - v) assurer la plus grande transparence possible en rendant publics tous les conseils et toutes les orientations fournis aux États membres;
 - vi) mieux documenter ses procédures internes et les critères qu'elle applique pour émettre des réserves sur les données ou pour modifier celles-ci.

- b) Lorsqu'elle évalue la situation dans les États membres pour ensuite formuler des recommandations relatives à la PDE (rôle joué par la DG Affaires économiques et financières), la Commission devrait:
 - i) améliorer la transparence en appliquant des définitions claires, en publiant toutes les données de calcul et d'évaluation et en favorisant la participation des conseils budgétaires des États membres afin de confirmer les données nationales qu'elle utilise dans ses analyses;
 - ii) se concentrer tout particulièrement sur la réduction de la dette publique, notamment dans les États membres lourdement endettés;
 - iii) renforcer son suivi de la mise en œuvre des réformes structurelles convenues, y compris en faisant pleinement usage de ses pouvoirs pour veiller à ce que les États membres respectent leurs engagements;
 - iv) veiller plus strictement au respect des règles relatives aux rapports des États membres;
 - v) exploiter, le cas échéant, la possibilité de recommander au Conseil d'agir plus fermement et d'imposer des sanctions.

Aperçu de la politique de gouvernance économique et budgétaire au sein de l'UE

01

Entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993, le traité sur l'Union européenne, également appelé traité de Maastricht, a instauré les principes de l'Union économique et monétaire (UEM) et mené, à terme, à l'adoption de l'euro en tant que monnaie unique par 19 des 28 États membres. Le bon fonctionnement de l'UEM requiert la mise en place d'un mécanisme permettant d'assurer la solidité des finances publiques et de réduire le risque de contagion depuis les États membres poursuivant des politiques budgétaires inappropriées. Ce mécanisme comporte deux volets: l'un préventif, l'autre répressif. Le volet préventif vise à assurer des politiques budgétaires saines à moyen terme et à éviter les situations de déficit excessif¹. Le volet correctif, qui traite des situations de déficit excessif, est appelé «procédure concernant les déficits excessifs» (PDE). Les États membres qui dépassent les seuils en matière de déficit budgétaire ou de dette publique (fixés respectivement à 3 % et 60 % du PIB) peuvent être soumis à une PDE.

02

La PDE trouve sa base juridique principale dans l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et dans le protocole n° 12 annexé à ce dernier. Ces textes énoncent les différentes étapes de la procédure et fixent les seuils de référence. Ils sont complétés par une législation dérivée: le Pacte de stabilité et de croissance (PSC), qui a été introduit en 1997 et fournit des précisions d'ordre opérationnel sur les circonstances dans lesquelles une PDE doit être lancée.

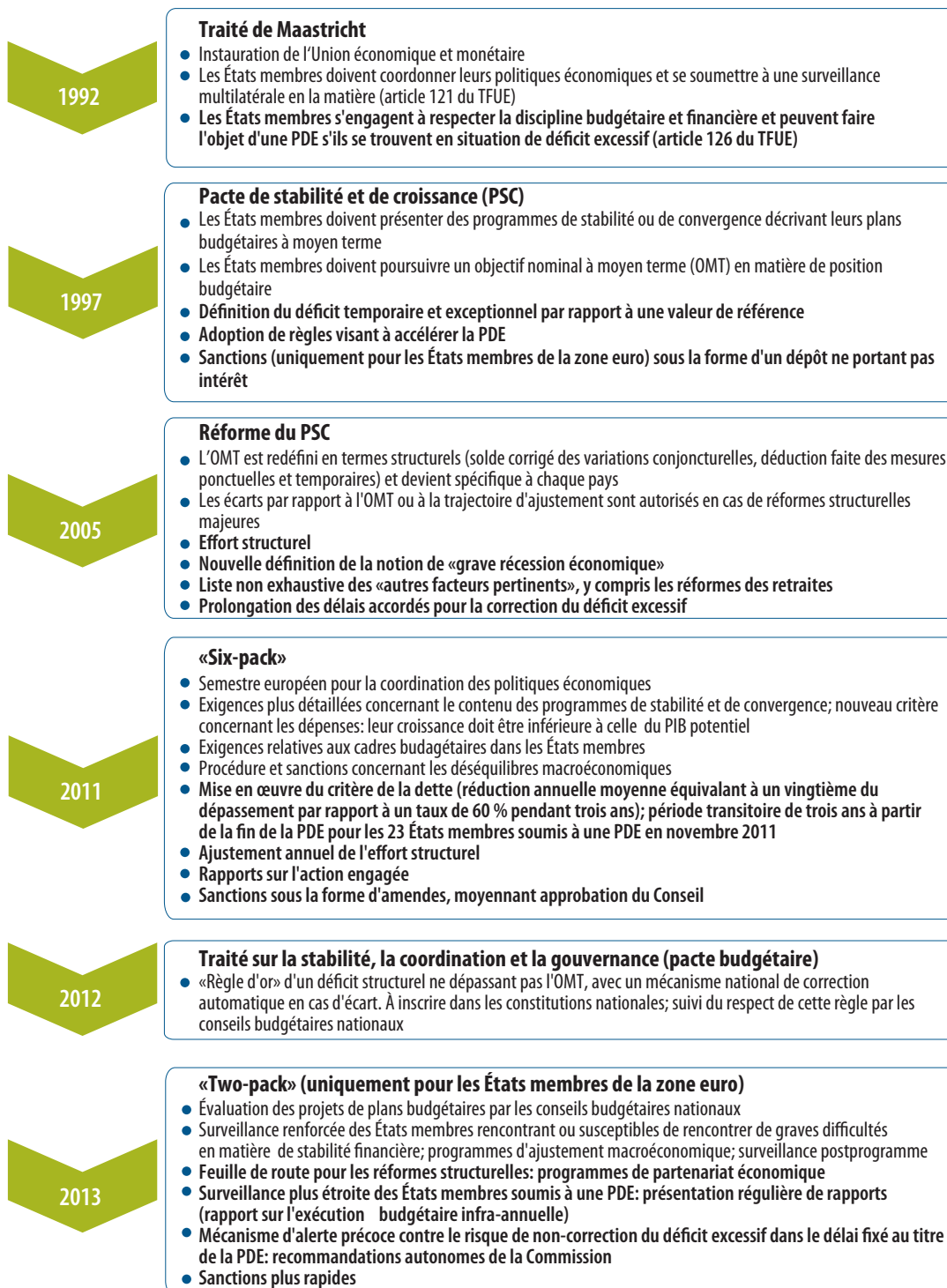
03

La PDE a fait l'objet de plusieurs réformes (en 2005, 2011 et 2013) qui visaient à en améliorer la mise en œuvre. Ces réformes ont renforcé les exigences d'information et les sanctions, tout en introduisant un certain degré de flexibilité qui permet d'adapter la procédure à l'évolution de l'environnement économique. La **figure 1** donne un aperçu de l'évolution de la politique de gouvernance économique et budgétaire au sein de l'UE. Les mesures liées à la PDE sont indiquées en caractères gras. Une liste chronologique des instruments juridiques de l'UE les plus pertinents pour la PDE est présentée à l'**annexe I**.

1 On parle de situation de déficit excessif lorsque le déficit et/ou la dette des administrations publiques dépassent leurs valeurs de référence respectives.

Figure 1

Évolution de la politique de gouvernance économique et budgétaire au sein de l'UE



Note: les mesures liées à la PDE sont indiquées en caractères gras.

Source: Cour des comptes européenne.

04

Plus récemment, le 21 octobre 2015, en réponse au «rapport des cinq présidents»², la Commission a adopté une communication³ relative aux mesures à prendre pour compléter l'Union économique et monétaire. La communication et la proposition qui l'accompagne visent à faire progresser le processus d'approfondissement de l'UEM et à stimuler la compétitivité. Cet ensemble de mesures prévoit notamment de meilleurs instruments de gouvernance économique, et notamment la création de conseils nationaux de la compétitivité et d'un comité budgétaire européen consultatif. La Commission a indiqué que les étapes proposées sont aussi ambitieuses que pragmatiques et qu'elles nécessiteront une action concertée de toutes les parties concernées.

Procédure concernant les déficits excessifs: préserver la solidité des finances publiques

05

Les principaux acteurs d'une procédure concernant les déficits excessifs sont l'État membre, la Commission (DG Affaires économiques et financières et Eurostat) et le Conseil.

- i) L'État membre est tenu: a) de communiquer des données statistiques à Eurostat deux fois par an (avant le 1^{er} avril et le 1^{er} octobre), b) de corriger la situation de déficit excessif dans les délais impartis par le Conseil, c) d'accomplir l'effort budgétaire requis dans la recommandation au titre de la PDE correspondante, et d) de rendre compte des mesures prises.
- ii) Eurostat est chargé d'évaluer la qualité tant des données effectives notifiées par les États membres que des comptes sous-jacents du secteur des administrations publiques.
- iii) La DG Affaires économiques et financières est chargée d'évaluer le respect, par l'État membre, des seuils en matière de déficit et de dette et d'assurer le suivi des mesures prises pour corriger la situation de déficit excessif.
- iv) Le Conseil décide, sur proposition de la Commission, de lancer, de renforcer ou de lever la PDE.

06

La **figure 2** illustre comment ces acteurs coopèrent et interagissent aux différentes étapes de la procédure.

- 2 «Compléter l'Union économique et monétaire européenne», rapport préparé par Jean-Claude Juncker en étroite coopération avec Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi et Martin Schulz, 22 juin 2015.
- 3 Communication de la Commission relative aux mesures à prendre pour compléter l'Union économique et monétaire [COM(2015) 600 final du 21 octobre 2015].

Figure 2

La PDE en bref

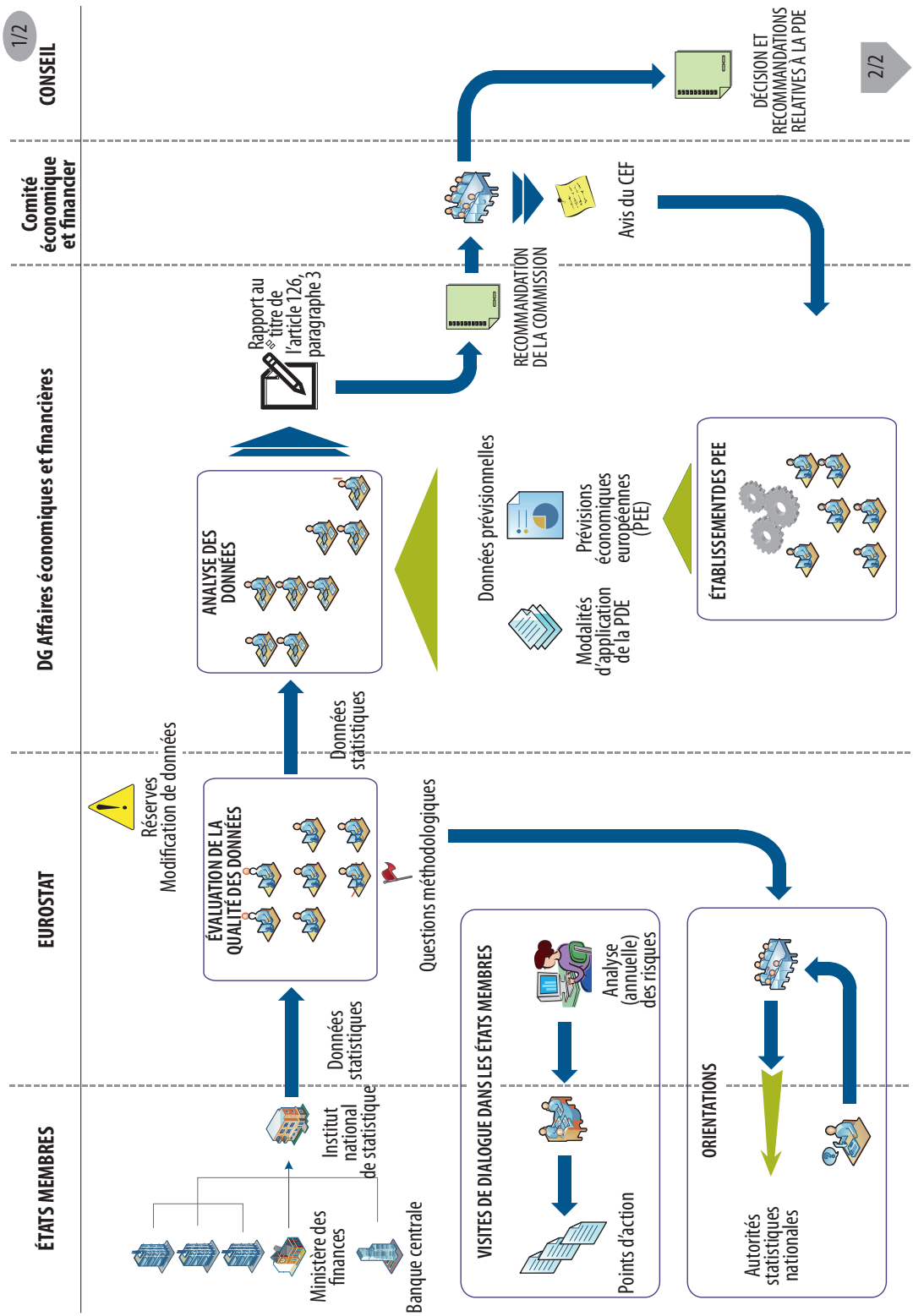
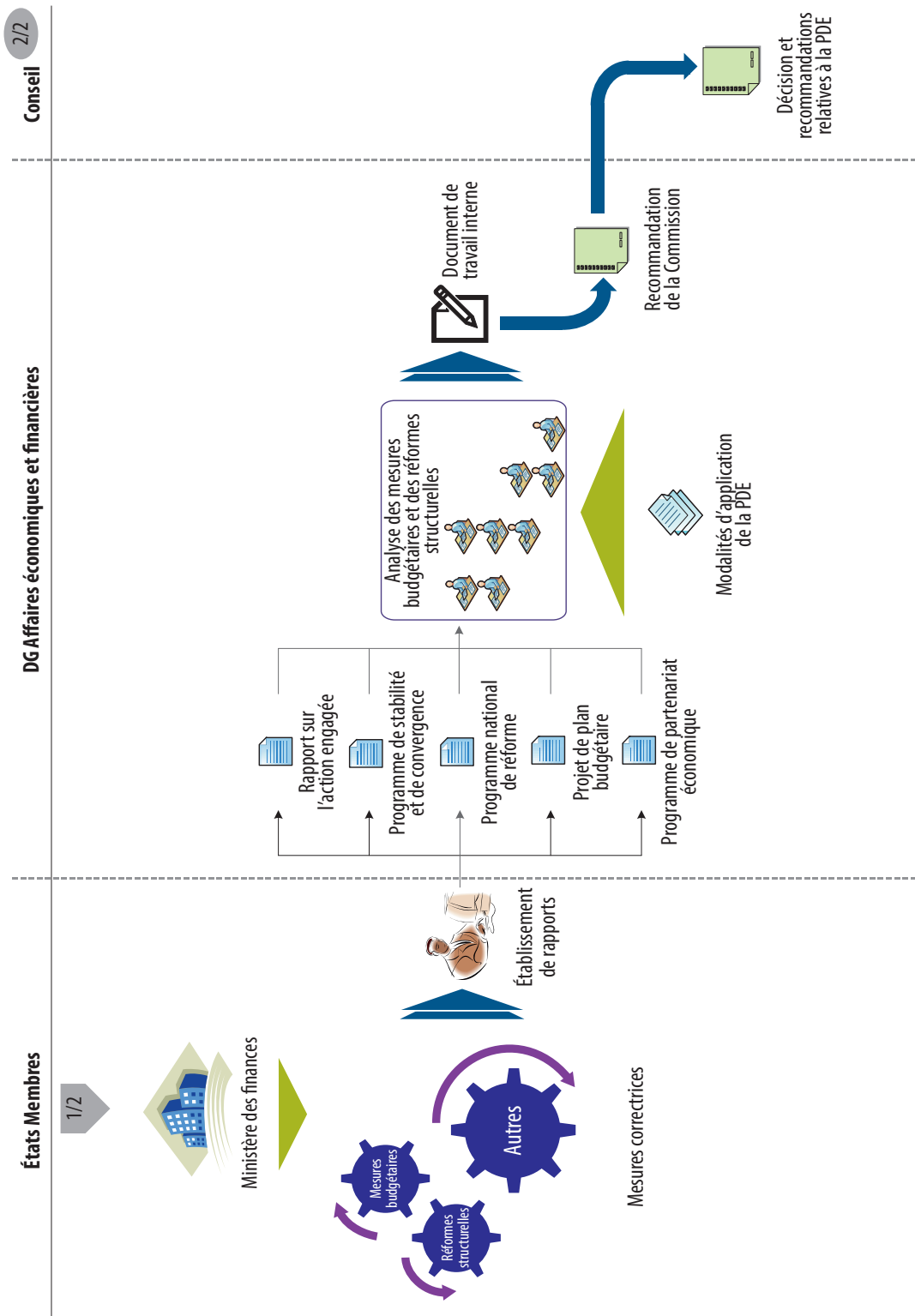


Figure 2



Source: ECA.

Les différentes étapes de la PDE: garantir la qualité des données, évaluer la situation, engager une procédure concernant les déficits excessifs

07

La présente section est consacrée aux différentes étapes du processus décisionnel.

Garantir la qualité des données utilisées pour calculer le niveau de déficit et d'endettement

08

Les États membres sont tenus d'établir les données PDE conformément au système européen des comptes (SEC ⁴) et au manuel pour le déficit public et la dette publique, ainsi qu'aux décisions et notes d'orientation d'Eurostat. Communiquées dans des tableaux de notification normalisés et des questionnaires connexes, ces données sont transmises à Eurostat en même temps que d'autres statistiques de finances publiques (SFP) et qu'un inventaire des sources et des méthodes.

09

Chaque État membre décide de la manière dont les données PDE sont établies. L'institut national de statistique (INS) prend les commandes ⁵ et est responsable de la collecte des données effectives ⁶, tandis que l'établissement des données prévisionnelles ⁷ est confié au ministère des finances. Il n'est cependant pas rare que ce dernier, les autres administrations et la banque centrale fournissent aussi des données primaires. Ils sont même, dans certains cas, conjointement responsables du processus d'élaboration. L'INS complète ses estimations à partir d'autres sources (états financiers d'unités publiques, enquêtes conjoncturelles, etc.).

10

Eurostat examine et évalue la qualité des données effectives notifiées par les États membres et celle des comptes du secteur des administrations publiques sur la base desquels elles ont été établies. Pour être de qualité, les données doivent respecter les règles comptables (SEC et manuel pour le déficit public et la dette publique) et être exhaustives, fiables, actuelles et cohérentes. L'évaluation est centrée sur les aspects précisés dans les inventaires PDE, comme la délimitation du secteur public (y compris les contrôles d'exhaustivité visant à s'assurer que toutes les unités des administrations publiques sont couvertes), la nomenclature des opérations et engagements spécifiques et des administrations publiques et l'enregistrement des opérations sur la base des droits constatés ⁸.

- 4 Le SEC 95, devenu SEC 2010.
- 5 Sauf en Belgique, où ce rôle est joué par la banque centrale.
- 6 L'expression «données effectives» désigne les données historiques. La notification au titre de la PDE pour une année n doit comporter les données effectives concernant les années $n - 1$, $n - 2$, $n - 3$ et $n - 4$.
- 7 Les données prévisionnelles concernant une année n correspondent aux prévisions pour l'année en question.
- 8 Les flux sont comptabilisés sur la base des droits constatés, c'est-à-dire au moment de la naissance, de la transformation ou de la disparition/l'annulation d'une valeur économique, d'une créance ou d'une obligation (voir SEC 95, paragraphe 1.57).

11

Eurostat effectue également des «visites de dialogue» dans les États membres pour vérifier et évaluer les processus d'établissement de données et de rapports relevant de la PDE, notamment du point de vue de leur conformité aux règles comptables. Lorsque des risques ou des problèmes importants affectant la qualité des données sont détectés, Eurostat peut effectuer des «visites méthodologiques» (à ce jour, une seule visite de ce type a été réalisée, en Grèce) ⁹.

12

Après en avoir évalué la qualité, Eurostat transfère les données à la DG Affaires économiques et financières à des fins d'analyse économique. Cependant, s'il est manifeste que les données notifiées par un État membre ne sont pas établies conformément aux règles comptables, Eurostat peut émettre une réserve quant à la qualité des données effectives ¹⁰, voire modifier ces dernières ¹¹. Il peut également ouvrir une enquête pour manipulation des statistiques. Le cas échéant, des amendes pouvant atteindre 0,2 % du PIB peuvent être infligées ¹².

Évaluation de la situation

13

La DG Affaires économiques et financières se fonde sur les données effectives des États membres fournies par Eurostat, ainsi que sur les prévisions économiques européennes qu'elle produit elle-même dans le cadre du semestre européen ¹³, pour surveiller l'évolution du déficit et de la dette et évaluer les plans établis par les États membres pour converger vers les seuils de référence. Les données sont analysées conformément à un ensemble de règles et de lignes directrices. La DG Affaires économiques et financières entretient des contacts réguliers avec les États membres tout au long de ce processus afin d'obtenir des informations sur l'évolution de la situation au niveau local.

14

L'objectif de l'analyse est:

- i) d'évaluer si un État membre a enfreint le critère du déficit et/ou celui de la dette, en tenant compte de toutes circonstances particulières (grave récession économique, tendances récentes et prévisions concernant les indicateurs, ajustement du PIB potentiel, etc.);
- ii) lorsqu'il est constaté que le critère du déficit ou celui de la dette n'ont pas été respectés dans un État membre, d'établir un rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3, examinant en détail toute une série de circonstances aggravantes et atténuantes, ainsi que l'opportunité de lancer une PDE; ce rapport est soumis au comité économique et financier (CEF) ¹⁴ pour avis;
- iii) si une situation de déficit excessif est constatée, d'informer l'État membre et le Conseil et de recommander que ce dernier lance une PDE et fixe les délais dont dispose l'État membre pour prendre des mesures correctrices.

9 Les visites méthodologiques ont pour objet de contrôler les processus et de vérifier les comptes qui sous-tendent les données notifiées, ainsi que de tirer des conclusions relatives à la qualité de ces dernières. Eurostat effectue des visites méthodologiques dans des cas exceptionnels, lorsque des risques ou des problèmes importants ont été clairement recensés en ce qui concerne la qualité des données.

10 En émettant une réserve, Eurostat indique qu'il ne considère pas la qualité des données concernées comme suffisante; cette réserve est annoncée publiquement, dans le communiqué de presse qui accompagne la notification.

11 Eurostat peut modifier les données d'un État membre de manière unilatérale lorsqu'il est en mesure d'estimer l'incidence de la réserve avec une précision suffisante.

12 Voir article 8 du règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro (JO L 306 du 23.11.2011, p. 1), ainsi que la décision déléguée 2012/678/UE de la Commission du 29 juin 2012 relative aux enquêtes et amendes liées à la manipulation des statistiques (JO L 306 du 6.11.2012, p. 21).

13 La DG Affaires économiques et financières établit des prévisions économiques pour le compte de la Commission. Celles-ci servent de base à différentes procédures de surveillance économique, par exemple dans le cadre du semestre européen, et sont publiées trois fois par an (au printemps, en automne et en hiver).

14 Le comité économique et financier est un groupe de travail mis en place pour promouvoir la coordination des politiques des États membres, notamment en soutenant les travaux du Conseil Ecofin. Il est composé de fonctionnaires des administrations et banques centrales nationales, de la BCE et de la Commission. Des informations supplémentaires sur son organisation et ses objectifs sont disponibles à l'article 134 du TFUE ainsi qu'à l'adresse http://europa.eu/efc/index_en.htm.

Lancement d'une PDE

15

C'est le Conseil qui décide de soumettre un État membre à une PDE. Celui-ci en est ensuite informé et la décision est publiée. Le Conseil fixe un délai pour remédier à la situation (en principe, un an à partir de la constatation du déficit excessif, même si plusieurs PDE pluriannuelles ont été lancées en 2009, en raison de la crise économique et financière). Le **tableau 1** présente de manière synthétique toutes les décisions relatives à des PDE qui ont été prises par le Conseil jusqu'au 17 novembre 2015.

16

En cas de PDE pluriannuelle, le Conseil fixe également des objectifs budgétaires annuels. En outre, ses recommandations invitent en général l'État membre à élaborer et à mettre en œuvre des mesures structurelles nationales, telles que des réformes des dépenses publiques.

17

À ce stade, les États membres de la zone euro qui ont déjà été sanctionnés pour non-respect des recommandations émises en vertu de l'article 121, paragraphe 4, du TFUE relatif au volet préventif du PSC ou dont le dépassement des ratios d'endettement et de déficit est particulièrement grave peuvent également se voir infliger une amende sous la forme d'un dépôt remboursable ne portant pas intérêt et équivalent à 0,2 % du PIB.

Tableau 1

Procédures concernant des déficits excessifs lancées à ce jour

	Clôturées		En cours	
	Décision du Conseil relative au lancement d'une PDE	Décision du Conseil de lever la PDE	Décision du Conseil relative au lancement d'une PDE	Date limite de correction actuelle
Belgique	2 décembre 2009 2015	20 juin 2014 2015 ¹	—	—
Bulgarie	13 juillet 2010	22 juin 2012	—	—
République tchèque	5 juillet 2004 2 décembre 2009	3 juin 2008 20 juin 2014	—	—
Danemark	13 juillet 2010	20 juin 2014	—	—
Allemagne	21 janvier 2003 2 décembre 2009	5 juin 2007 22 juin 2012	—	—
Irlande	—	—	27 avril 2009	2015
Grèce	5 juillet 2004	5 juin 2007	27 avril 2009	2016
Espagne	—	—	27 avril 2009	2016
France	3 juin 2003	30 janvier 2007	27 avril 2009	2017
Croatie	—	—	21 janvier 2014	2016
Italie	28 juillet 2005 2 décembre 2009	3 juin 2008 21 juin 2013	—	—
Chypre	5 juillet 2004	11 juillet 2006	13 juillet 2010	2016
Lettonie	7 juillet 2009	21 juin 2013	—	—
Hongrie	5 juillet 2004	21 juin 2013	—	—
Lituanie	7 juillet 2009	21 juin 2013	—	—
Luxembourg	2010	2010 ¹	—	—
Malte	5 juillet 2004 2009 7 juillet 2009 21 juin 2013	5 juin 2007 2009 ¹ 4 décembre 2012 19 juin 2015	—	—
Pays-Bas	2 juin 2004 2 décembre 2009	7 juin 2005 20 juin 2014	—	—
Autriche	2 décembre 2009	20 juin 2014	—	—
Pologne	5 juillet 2004 7 juillet 2009	8 juillet 2008 19 juin 2015	—	—
Portugal	5 novembre 2002 20 septembre 2005	11 mai 2004 3 juin 2008	2 décembre 2009	2015
Roumanie	7 juillet 2009	21 juin 2013	—	—
Slovénie	—	—	2 décembre 2009	2015
Slovaquie	5 juillet 2004 2 décembre 2009	3 juin 2008 20 juin 2014	—	—
Finlande	13 juillet 2010	12 juillet 2011	—	—
Royaume-Uni	2004 24 janvier 2006	2004 ¹ 9 octobre 2007	8 juillet 2008	Exercices financiers 2016/17

¹ La Commission a établi un rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3, qui n'a pas débouché sur une décision du Conseil.

Source: site web de la DG Affaires économiques et financières (au 17 novembre 2015).

Mesures correctrices: rapports des États membres et suivi et surveillance assurés par la Commission

18

La présente section décrit comment les mesures correctrices sont notifiées à la Commission et comment celle-ci en assure le suivi.

Établissement de rapports par les États membres

19

Les États membres sont responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre de mesures correctrices visant à restaurer la stabilité budgétaire conformément aux recommandations du Conseil.

20

Ils doivent informer la DG Affaires économiques et financières des mesures prévues et/ou adoptées et de l'évolution de leur situation budgétaire et économique¹⁵. Ils sont obligés de présenter un rapport sur les mesures prises et de fournir des informations sur la PDE dans les programmes de stabilité ou de convergence¹⁶ et les programmes nationaux de réforme¹⁷ qu'ils établissent dans le contexte du semestre européen. Avant l'adoption du «six-pack» en 2011, les États membres n'étaient pas légalement tenus de présenter un rapport sur les mesures prises. De nouvelles exigences en matière d'établissement de rapports ont ensuite été introduites par le «two-pack» pour les États membres de la zone euro (voir **figures 1** et **7**), afin de renforcer le suivi et la surveillance assurés par la Commission.

Suivi et surveillance assurés par la Commission

21

La DG Affaires économiques et financières est chargée d'examiner si l'État membre a respecté les recommandations du Conseil, d'assurer le suivi de la mise en œuvre des mesures correctrices relevant de la PDE et de proposer des mesures complémentaires.

- 15 Pour ce qui est de la conformité aux recommandations, les rapports des États membres doivent être présentés dans les délais fixés à l'article 3, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (JO L 306 du 23.11.2011, p. 33) (de trois à six mois en fonction de la gravité de la situation).
- 16 Le PSC prévoit que, une fois par an, les États membres de la zone euro doivent présenter leur programme de stabilité et les États membres hors zone euro, leur programme de convergence. Ces programmes définissent les plans budgétaires des États membres pour les trois ou quatre années à venir.
- 17 Document qui présente les politiques et les mesures adoptées par le pays en vue de soutenir la croissance et l'emploi et d'atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020. Il est remis en même temps que chaque programme annuel de stabilité ou de convergence.

22

Elle évalue les mesures prises par chaque État membre faisant l'objet d'une PDE:

- i) dès trois à six mois après le lancement de la procédure, sur la base du rapport établi par l'État membre concernant les mesures prises en réponse aux recommandations du Conseil;
- ii) dans le cadre d'un suivi régulier assuré parallèlement aux prévisions, à la lumière, notamment, des informations communiquées par l'État membre dans son programme de stabilité/convergence et, s'il s'agit d'un pays de la zone euro, dans son projet de plan budgétaire;
- iii) à l'expiration du délai, sauf si la procédure est levée.

23

Plus précisément, la DG Affaires économiques et financières examine si l'État membre a annoncé ou pris des mesures qui semblent suffisantes pour réaliser des progrès satisfaisants en vue de la correction du déficit excessif dans les délais fixés par le Conseil.

24

En fonction des résultats de l'évaluation, la DG Affaires économiques et financières propose ensuite différentes mesures au Conseil:

- i) si la Commission considère que l'État membre a agi en conformité avec les recommandations et que les exigences de la PDE sont susceptibles d'être respectées, la procédure est «suspendue»¹⁸;
- ii) si une action suivie d'effets a été entreprise¹⁹, mais que «des événements négatifs et inattendus ayant des conséquences défavorables majeures pour les finances publiques se produisent»²⁰, une recommandation révisée peut être proposée. La recommandation révisée peut soit prolonger, en principe d'un an, le délai prévu pour la correction du déficit excessif, soit fixer de nouveaux objectifs nominaux et structurels liés à un nouveau scénario macroéconomique sous-jacent, sans prolonger le délai;
- iii) si aucune action suivie d'effets n'a été entreprise et que l'État membre concerné fait partie de la zone euro, la PDE peut être «renforcée». Le Conseil le met alors en demeure de prendre des mesures spécifiques et de présenter des rapports dans les délais fixés. Si l'État membre ne se conforme pas à cette mise en demeure, le Conseil peut lui imposer des sanctions²¹. Le cas échéant, il peut décider de suspendre les paiements au titre du Fonds de cohésion et, à partir de la période de programmation 2014-2020, au titre des Fonds structurels et d'investissement européens.

18 Article 9 du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (JO L 209 du 2.8.1997, p. 6). Pendant la suspension d'une procédure, le Conseil et la Commission contrôlent régulièrement le respect des recommandations par l'État membre. En fonction de l'issue de ces contrôles, la procédure peut être soit levée, soit relancée.

19 Les États membres ayant accompli un effort budgétaire conforme aux recommandations sont considérés comme ayant entrepris des actions suivies d'effets.

20 Article 3, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 1467/97.

21 Conformément aux dispositions des articles 126 et 139 du TFUE et de l'article 10 du règlement (CE) n° 1467/97, tel qu'il a été modifié.

Issue de la PDE

25

L'effet escompté de la décision relative à la PDE et des mesures correctrices est la restauration, par l'État membre, de la discipline budgétaire et, partant, de la viabilité des finances publiques, grâce à une correction du déficit excessif dans un délai raisonnable. La décision relative à la PDE vise également à stimuler la mise en œuvre de réformes structurelles dans l'État membre concerné, qui doivent conduire à la stabilité des finances publiques à moyen ou à long terme.

Étendue, objectifs et approche de l'audit

26

Étendue et objectifs de l'audit

26

La Cour a vérifié si la Commission gérait la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs de façon adéquate. À cet effet, nous avons contrôlé les procédures engagées contre Chypre, la République tchèque, l'Allemagne, la France, l'Italie et Malte ²² entre avril 2009 et mai 2015 ²³. En ce qui concerne la qualité des données, nous nous sommes intéressés à la période 2008-2014, en remontant, le cas échéant, jusqu'en 2005.

27

Toutefois, même si nous avons analysé certains éléments sous-jacents à la définition des valeurs seuils aux fins de la PDE, nous n'avons pas évalué le caractère approprié de ces valeurs, ni la qualité des mesures prises par les États membres pour donner suite à la procédure.

28

Plus précisément, nous avons examiné:

- i) l'évaluation des données statistiques des États membres effectuée par la Commission (Eurostat) et son interprétation de ces données (DG Affaires économiques et financières) l'ayant menée, à terme, à recommander au Conseil de lancer une PDE ou de prendre des mesures supplémentaires dans le cadre d'une procédure existante;
- ii) les tâches de suivi et de surveillance effectuées par la Commission;
- iii) l'issue de la procédure.

29

Les principaux critères d'audit trouvent leur source dans:

- i) les dispositions réglementaires (par exemple, des règlements, décisions, directives et conclusions du Conseil);
- ii) les règles et procédures internes de la Commission (par exemple, les instructions et les lignes directrices).

22 À Malte, deux procédures distinctes ont été lancées au cours de cette période.

23 L'échantillon a été constitué à partir d'une liste restreinte d'États membres excluant les pays: i) qui font actuellement l'objet d'autres activités d'audit de la Cour dans le domaine de la gouvernance économique et financière (Hongrie, Irlande, Lettonie, Portugal, Roumanie et Grèce), ii) qui n'ont jamais fait l'objet d'une PDE (Estonie, Suède et Luxembourg), iii) qui bénéficient d'un statut particulier unique en ce qui concerne la PDE (Royaume-Uni) ou iv) qui n'ont rejoint l'Union européenne que récemment (Croatie). La sélection parmi les États membres restants a été effectuée en cherchant à obtenir un échantillon représentatif de grands et de petits pays, membres et non membres de la zone euro et, dans la mesure du possible, de procédures lancées après 2008 qui ont été, ou qui pourraient avoir été, clôturées entre-temps.

Approche de l'audit

30

Nous avons passé en revue les documents relatifs aux différentes PDE. Nous nous sommes également entretenus avec des agents d'Eurostat et de la DG Affaires économiques et financières, ainsi qu'avec des représentants des institutions participant à la mise en œuvre de la procédure dans chacun des États membres sélectionnés pour l'audit. La liste des entités visitées dans chaque État membre est présentée au **tableau 2**.

31

Enfin, nous avons examiné des questions relatives à la PDE avec des représentants de plusieurs organisations dont les avis étaient pertinents pour l'audit (y compris des représentants du FMI et du conseil budgétaire du Royaume-Uni), et avons fait appel à des experts internes et externes pour les aspects techniques plus complexes.

Tableau 2

Visites effectuées auprès d'autorités et d'autres entités des États membres sélectionnés

	Institution supérieure de contrôle	Institut national de statistique	Ministère des finances	Conseil budgétaire	Banque centrale	Autres
République tchèque	√	√	√			
Allemagne		√	√		√	
France		√	√			
Italie	√	√	√	√	√	Conseiller économique à la présidence du Conseil des ministres
Chypre	√	√	√	√	√	Représentant résident de la DG Affaires économiques et financières
Malte	√	√	√		√	

Source: Cour des comptes européenne.

Processus de la PDE: des améliorations sont nécessaires pour renforcer les fondements de la procédure et l'objectivité des évaluations

Le cadre décisionnel est approprié, mais une plus grande clarté est nécessaire

32

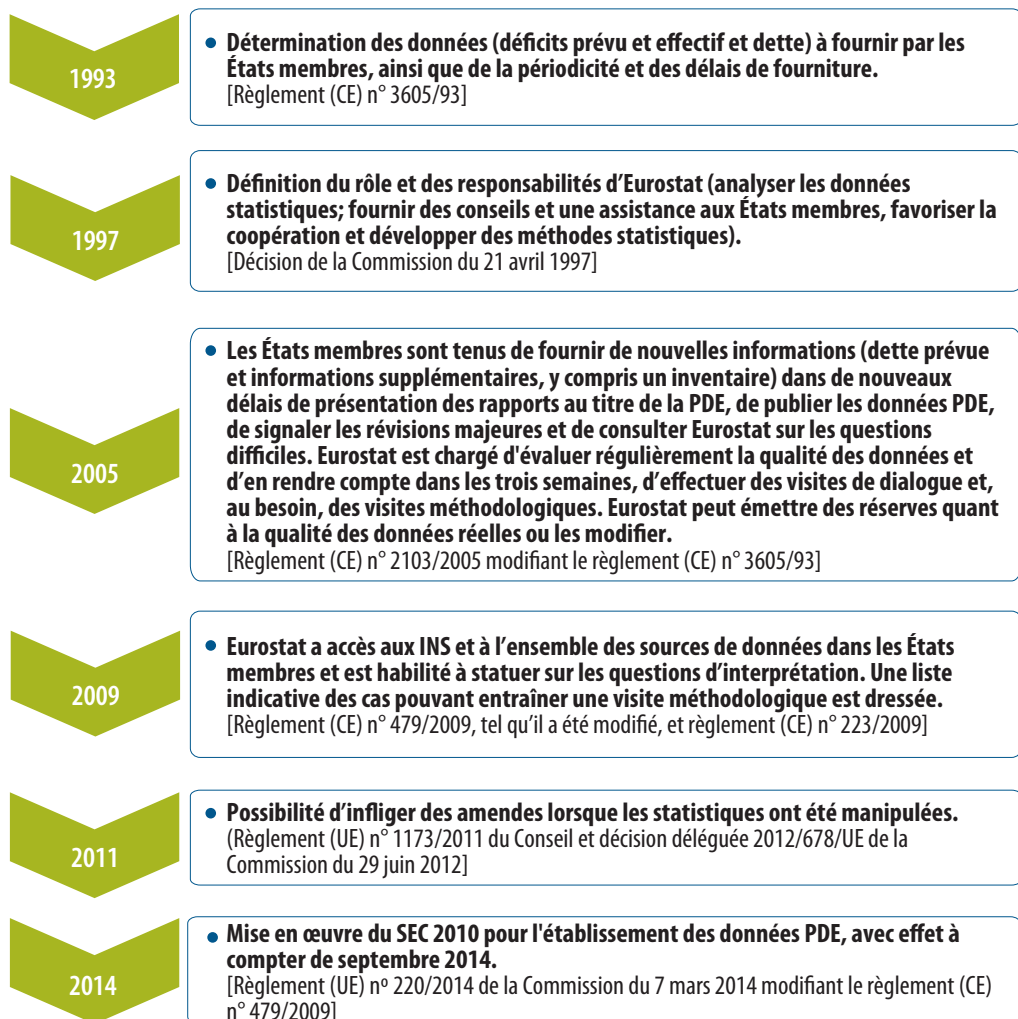
La présente section examine la procédure utilisée par la Commission pour analyser les données et évaluer leur conformité avant de recommander une décision.

La Commission examine en détail la qualité des données statistiques...

33

Eurostat est chargé d'évaluer la qualité des données statistiques utilisées dans le cadre de la PDE. Son rôle à cet égard a considérablement évolué depuis 1993, en particulier à la suite de l'introduction de nouveaux outils et de nouveaux pouvoirs discrétionnaires (la **figure 3** présente l'évolution du principal cadre juridique depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht).

Figure 3

Évolution du principal cadre juridique régissant l'évaluation de la qualité des données PDE par Eurostat

Source: Cour des comptes européenne.

34

Eurostat a lui-même déployé d'importants efforts supplémentaires pour affiner son approche et améliorer le processus d'évaluation de la qualité. Il a introduit bon nombre de nouvelles mesures entre 2008 et 2014. Enfin et surtout, en 2011, après avoir revu ses structures et ses processus d'évaluation de la qualité des données PDE, Eurostat a modifié ses procédures et l'affectation de ses ressources. Il a, par exemple, commencé à effectuer des visites «en amont» pour évaluer la qualité des systèmes générant les données primaires. Voir **figure 4** pour des informations plus détaillées.

Figure 4 Évaluation de la qualité des données par Eurostat (principales améliorations apportées depuis 2011)

Ressources	Procédures	Contrôle
○ Direction distincte chargée des statistiques de finances publiques ○ Affectation d'environ ○ 50 agents aux travaux relatifs à la PDE (trois fois plus que quelques années auparavant) ○ Création d'une équipe de responsables géographiques, chargés chacun de deux États membres au maximum ○ Création d'une équipe de méthodologues, qui participent également aux missions	○ Instauration de procédures et d'ordres du jour normalisés pour les visites de dialogue sur la PDE ○ Mise en place, en interne, d'une évaluation annuelle des risques par pays ○ Instauration de procédures normalisées pour la fourniture d'orientations (bilatérales et sur des questions complexes)	○ Mise en place d'une analyse approfondie des notifications au titre de la PDE et des questionnaires connexes, permettant une analyse plus détaillée du déficit et de la dette ○ Instauration des visites de dialogue en amont ○ Octroi de pouvoirs supplémentaires en matière d'accès aux données PDE sous-jacentes au processus d'établissement ○ Octroi du pouvoir de recommander des sanctions financières en cas de notifications délibérément erronées ou de négligence grave dans la notification des données PDE

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations communiquées par Eurostat.

... en s'appuyant sur des règles et des lignes directrices internes complètes et largement diffusées...

35

Lorsqu'elle recommande d'ouvrir une PDE, la Commission s'appuie sur les résultats d'analyses spécifiques réalisées par la DG Affaires économiques et financières. Ces analyses sont elles-mêmes fondées sur un ensemble de règles, d'instructions et de lignes directrices internes expliquant comment elles doivent être réalisées et décrivant les concepts sous-jacents les plus pertinents.

36

La plupart de ces règles, instructions et lignes directrices internes sont reprises dans le «vade-mecum sur le pacte de stabilité et de croissance» (accessible au public ²⁴) et dans les «spécifications relatives à la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance» (également appelées «code de conduite» ²⁵). Toutes les questions les plus pertinentes sont traitées dans ces deux documents.

37

En outre, étant donné l'importance fondamentale des règles, instructions et lignes directrices pour les propositions de lancement d'une PDE formulées par la Commission, la DG Affaires économiques et financières établit régulièrement des notes analytiques et opérationnelles à l'intention du CEF, afin d'expliquer aux État membres la manière dont elle interprète et met en œuvre le PSC.

... et en appliquant une méthodologie couramment utilisée pour établir des prévisions...

38

Les prévisions économiques européennes établies par la Commission à intervalles réguliers (printemps, automne et hiver) constituent un autre volet important des analyses sur lesquelles elle se fonde pour proposer ou non le lancement d'une PDE. Les prévisions sont produites à partir d'une combinaison d'éléments spécifiques à chaque pays (élaborés par les unités géographiques de la DG Affaires économiques et financières) et d'éléments centralisés fournis par l'unité transversale (voir **encadré 1**). Au total, environ 150 agents des différentes unités de la DG Affaires économiques et financières interviennent dans ce processus.

24 Publication occasionnelle (*Occasional papers*) n° 151 de la DG Affaires économiques et financières, mai 2013.

25 Spécifications relatives à la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance et lignes directrices concernant la présentation et le contenu des programmes de stabilité ou de convergence, 3 septembre 2012.

Production des prévisions économiques européennes

Deux mois avant la date de publication escomptée, la DG Affaires économiques et financières élabore un document de prise de position présentant des hypothèses générales. Les prévisions sont ensuite établies suivant un processus itératif de vérifications croisées, pour assurer la cohérence entre les prévisions au niveau des pays et celles au niveau central.

Chacune des unités géographiques prépare des prévisions macroéconomiques et budgétaires par pays. Elles utilisent pour ce faire une feuille de calcul basée sur un modèle géré au niveau central, ainsi que des outils supplémentaires permettant de tenir compte de caractéristiques propres aux pays, comme la disponibilité des données et la structure économique.

L'unité transversale y ajoute des calculs de suivi fondés sur les projections des unités géographiques (concernant, par exemple, l'écart de production ou les données budgétaires corrigées des variations conjoncturelles) et procède à des contrôles de la qualité, qui consistent notamment:

- à s'assurer qu'un ensemble commun d'hypothèses externes est utilisé;
- à vérifier la cohérence numérique et économique entre les prévisions des différentes unités géographiques;
- à vérifier la cohérence des projections des unités géographiques en matière de flux commerciaux.

39

La procédure de prévision de la Commission est complexe. Elle est cependant structurée de manière similaire à celles d'autres organisations internationales (comme le FMI, l'OCDE ou la BCE), et combine des éléments descendants et ascendants. Ce système permet d'ajuster les prévisions par pays aux particularités de chacun d'entre eux, sans compromettre le contrôle central. Par ailleurs, le niveau de précision global des prévisions économiques de la Commission n'est pas très différent de celui des prévisions établies par ses organismes pairs ²⁶.

40

Les prévisions par pays de la Commission étant davantage fondées sur des avis d'experts et moins sur des approches économétriques que celles de ses organismes pairs, il est difficile d'en évaluer et d'en apprécier la validité.

²⁶ Un certain nombre d'études ont été réalisées à cet égard. Parmi les plus récentes, citons celles mentionnées à la page 27 du document de travail n° 1107 du département des affaires économiques de l'OCDE (2014), disponible à l'adresse http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-forecasts-during-and-after-the-financial-crisis_5jz731qw1s1-en, et dans le document *Economic Papers 476* de la Commission, publié en 2012 et disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/ecp476_en.htm (ce dernier fournit une analyse comparative de la précision des prévisions économiques établies par la Commission européenne, le FMI et l'OCDE).

... mais qui souffre toujours d'un manque de transparence

41

Certaines autorités nationales interrogées considèrent que le processus de prévision n'est pas suffisamment transparent, en particulier en ce qui concerne le détail des hypothèses par pays formulées pour les indicateurs budgétaires. Lorsque les projections de la Commission diffèrent de celles établies au niveau national, l'État membre n'a pas la possibilité de les évaluer, car la Commission ne divulgue pas le détail de ses hypothèses dans ses discussions avec les autorités nationales.

42

Cela corrobore ce que nous avons constaté en examinant les prévisions. Les divergences entre les prévisions de la Commission et celles établies par les États membres peuvent s'expliquer par les différences entre les hypothèses sous-jacentes. Vu la multitude de feuilles de calcul et d'avis d'experts, il n'est toutefois pas aisé de déterminer quelles hypothèses sont à l'origine de ces divergences. En outre, pour les indicateurs budgétaires sur lesquels les recommandations de la Commission sont fondées, il n'existe aucun modèle de synthèse (par exemple sous la forme d'un tableau de correspondance) indiquant clairement les différences entre les estimations de la Commission et celles des États membres.

43

Ces considérations doivent être envisagées à la lumière de la réglementation, qui dispose que «la Commission publie les méthodes, hypothèses et paramètres pertinents qui sous-tendent ses prévisions macroéconomiques et budgétaires»²⁷. Néanmoins, les autorités des États membres ont également fait observer que la communication d'informations par la Commission s'est considérablement améliorée au fil des ans.

44

L'évolution des connaissances économiques et de la structure de l'économie appelle une amélioration continue du processus de prévision. Ces dernières années, la Commission a pris un certain nombre de mesures pour améliorer ses prévisions. Elle a, par exemple, remanié son principal modèle de prévision, augmenté le niveau de détail pour certains secteurs de l'économie et mis en place un outil élaboré permettant de détecter davantage d'incohérences dans les données. Par ailleurs, la Commission développe actuellement un modèle de prévision pilote, couvrant dans un premier temps la zone euro dans son ensemble, ainsi que des modules par pays, qu'elle compte utiliser pour procéder à des contrôles de la qualité en complément de ses prévisions fondées sur des avis d'experts²⁸.

27 Article 4, paragraphe 2, de la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres (JO L 306 du 23.11.2011, p. 41).

28 Voir la réponse de la Commission à la recommandation n° 2 du rapport spécial n° 18/2015 de la Cour, intitulé «L'assistance financière aux pays en difficulté» (<http://eca.europa.eu>).

45

De nouvelles améliorations sont nécessaires. La Commission publie les hypothèses de prévision externes pertinentes et d'autres hypothèses techniques, mais les hypothèses implicites par pays ne sont pas décrites et elles sont très difficiles à déduire des feuilles de calcul. En outre, la DG Affaires économiques et financières considère ces feuilles de calcul comme des documents internes qui ne peuvent être diffusés en dehors de la Commission.

Certaines insuffisances affectant le processus d'examen des données statistiques doivent encore être corrigées...

46

L'examen des données statistiques réalisé par Eurostat comporte des vérifications effectuées sur pièces (évaluation de la qualité des données) ou sur place (visites de dialogue). À cela s'ajoutent des orientations, fournies au niveau bilatéral (à la demande de l'État membre) ou à l'initiative d'Eurostat, concernant des questions particulièrement complexes.

Évaluation de la qualité des données

47

Eurostat procède à une analyse complète des données statistiques transmises par les États membres et de leurs réponses aux demandes de clarification dans les trois semaines suivant chacune des deux notifications PDE annuelles (voir point 10). Le reste du temps, il effectue également des vérifications sur pièces concernant des questions méthodologiques ou autres relatives aux données, qu'il complète par des visites de dialogue dans les États membres.

48

Le processus de vérification sur pièces pourrait encore être documenté de manière plus complète. À l'heure actuelle, il est parfois difficile de voir comment les différentes évaluations de la qualité ont été réalisées et, dès lors, de comprendre les raisons qui motivent chaque évaluation. Il peut également être plus difficile de démontrer que les évaluations sont effectuées de manière cohérente. Des exemples de documentation insuffisante sont présentés à l'**encadré 2**.

Exemples de documentation insuffisante

Dans les six États membres visités, nous avons relevé des cas où les autorités devaient préciser si elles avaient appliqué les critères nécessaires, sans avoir à étayer leurs réponses. Cela concernait par exemple l'enregistrement des privatisations et des dividendes.

Un État membre a transmis des données sur les intérêts et des états financiers, mais l'évaluation effectuée par Eurostat n'était pas bien documentée.

Un État membre a simplement confirmé, de la manière la plus brève possible et sans autre explication, que les intérêts étaient calculés sur la base des droits constatés.

Rien n'atteste qu'Eurostat analyse systématiquement ou en détail les informations figurant dans les tableaux de concordance²⁹. Eurostat n'a jamais fourni d'informations en retour aux États membres sur la qualité des tableaux de concordance.

29 Les tableaux de concordance permettent de relier les éléments de comptabilité publique aux rubriques du SEC.

49

En outre, les données fournies par les États membres ne sont pas toujours complètes. Cela vaut aussi bien pour les données obligatoires que pour celles transmises spontanément, ces dernières étant aussi fréquemment utilisées dans les évaluations d'Eurostat. Des exemples d'informations manquantes sont présentés à l'**annexe II**.

50

Le processus d'évaluation de la qualité est régi en grande partie par des procédures écrites et des orientations internes qui précisent comment les données doivent être analysées. Cependant, il conviendrait d'explicitier davantage la manière dont les règles et orientations existantes (SEC et manuel pour le déficit public et la dette publique) doivent être appliquées dans un domaine essentiel, en l'occurrence le classement (la délimitation) des unités institutionnelles publiques au sein du secteur des administrations publiques [à savoir quel(le)s entités/organismes doivent être pris(es) en compte dans le calcul de la dette et du déficit publics]. L'exhaustivité et la cohérence de l'évaluation (voir **annexe III**) s'en trouveraient ainsi améliorées.

51

Nous avons examiné le classement d'un certain nombre d'unités institutionnelles publiques dans les six États membres de l'échantillon et avons constaté que dans certains cas, les règles du SEC 95 concernant le classement des unités ³⁰ auraient dû être analysées plus en profondeur. Nous avons également relevé que les six États membres appliquaient des horizons temporels différents pour analyser et classer les unités publiques (quelques exemples sont fournis à l'**encadré 3**).

30 Les règles comptables prévoient qu'aux fins de la délimitation de la population du secteur des administrations publiques, chaque unité institutionnelle doit être analysée du point de vue de ses principales fonctions, de sa nature et de ses dispositifs de contrôle. Si une unité a pour principale fonction de répartir les richesses, elle doit être incluse dans le secteur des administrations publiques. Les unités dont la fonction consiste à fournir des services d'intermédiation financière doivent être classées dans le secteur des sociétés financières. Les unités non soumises au contrôle des administrations publiques doivent être classées en dehors du secteur des administrations publiques. Du point de vue de leur nature, les unités sous contrôle des administrations publiques doivent être classées dans le secteur des administrations publiques si elles peuvent être considérées comme non marchandes après application du critère des 50 %, qui veut qu'une unité soit « marchande » si le rapport entre le produit de ses ventes et ses coûts de production est supérieur à 50 %, et « non marchande » s'il est inférieur. Le « produit des ventes » couvre toutes les recettes tirées des ventes, à l'exclusion des impôts sur les produits, mais y compris les subventions sur ces derniers (tous les versements liés au volume ou à la valeur de la production), les versements destinés à couvrir un déficit global étant toutefois exclus.

Encadré 3

Exemples de faiblesses en matière de classement dans les documents des six États membres audités

- Certains cas qui n'étaient pas totalement conformes au SEC 95 – du point de vue, par exemple, de l'exhaustivité ou de la permanence des méthodes utilisées (pour classer les unités) – ont tout de même été acceptés par Eurostat;
- les principales insuffisances concernent le classement des unités institutionnelles publiques;
- des faiblesses ont été constatées concernant les procédures et le calendrier d'analyse et de classement/reclassement des unités dans le secteur des administrations publiques ou en dehors de celui-ci.

Pour plus de précisions, voir l'**annexe III**.

Visites de dialogue

52

Eurostat a eu recours à deux types de visites dans les États membres pour vérifier les données utilisées dans le cadre de la PDE. Le premier est celui des visites de dialogue ordinaires (VDO), qui servent à passer en revue les données, à examiner des questions méthodologiques et à évaluer le respect des règles comptables par l'INS. Ces visites sont effectuées au moins tous les deux ans dans chaque État membre. Eurostat a en outre procédé, de 2011 à 2013, à des visites de dialogue en amont (VDA), afin d'évaluer la gestion et le contrôle des flux de données sur les finances publiques en amont (et des systèmes sous-jacents) des différents fournisseurs de données PDE vers les INS, qui les utilisent pour établir les statistiques relatives au déficit et à la dette publics. Ces visites visent à mieux détecter, évaluer et surveiller les risques ou problèmes importants, dans le but de prendre des mesures correctrices. Les visites de dialogue en amont ont été intégrées dans les visites de dialogue ordinaires à partir de 2014. Les dates des visites de dialogue effectuées au cours de la période couverte par l'audit sont indiquées au **tableau 3**.

Tableau 3

Visites de dialogue effectuées lors de la période couverte par l'audit

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
République tchèque		Août (VDO)		Mai (VDO)	Mai (VDA) Novembre (VDO)		Novembre (VDO)
Allemagne		Mai (VDO)		Mai (VDO)		Juin (VDA) Octobre (VDA)	Février (VDO)
France	Juin (VDO)		Novembre (VDO)		Novembre (VDO)		Juin (VDO)
Italie		Mars (VDO)		Juin (VDO)	Novembre (VDA)	Février (VDO)	
Chypre	Décembre (VDO)		Décembre (VDO)		Septembre (VDO)		Septembre (VDO)
Malte	Janvier (VDO)		Juillet (VDO)		Mai (VDO)		Mai (VDO)

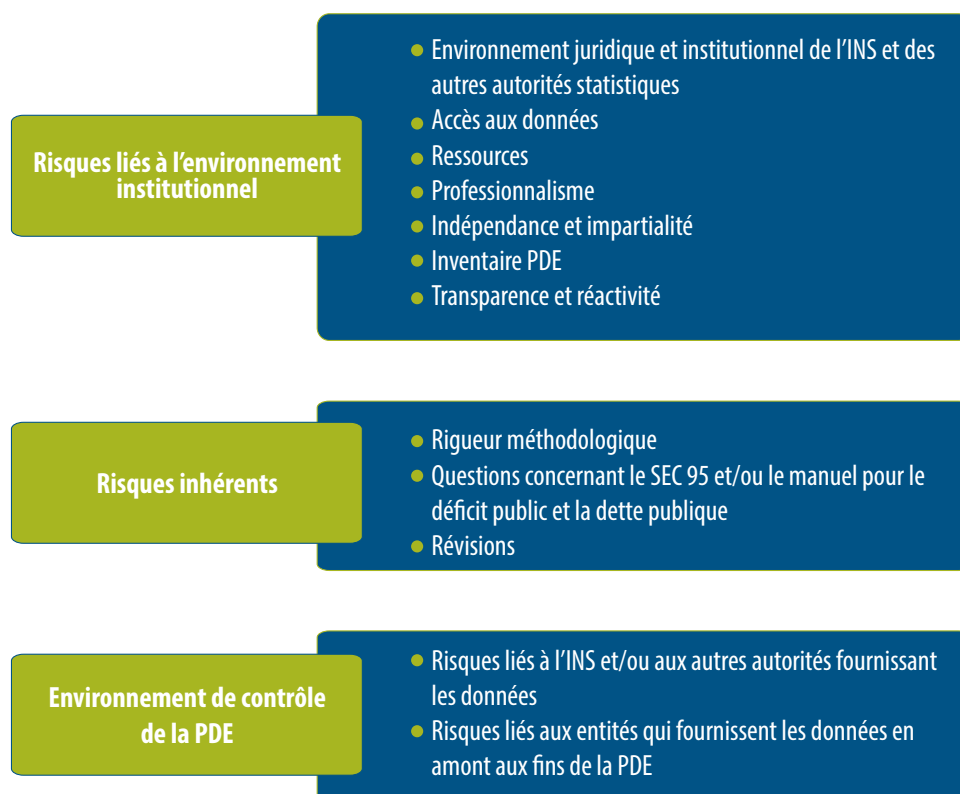
Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations communiquées par Eurostat.

53

Eurostat utilise un modèle d'analyse des risques pour détecter les risques liés à la collecte et à l'établissement des données PDE dans les États membres. L'analyse des risques est effectuée une fois par an pour chaque État membre. Il s'agit d'un modèle bien structuré et complet, couvrant tous les aspects du processus d'établissement (voir **figure 5**). L'analyse des risques est principalement utilisée pour classer par ordre de priorité les États membres devant faire l'objet d'une visite de dialogue en amont. Elle aurait toutefois pu être mieux documentée. Par exemple, nous n'avons pas toujours trouvé d'explications écrites des modifications, d'une année à l'autre, de la probabilité et de l'incidence des risques évalués. Rien n'attestait non plus que les aspects à plus haut risque étaient sélectionnés en vue d'une visite.

Figure 5

Modèle d'analyse des risques



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations communiquées par Eurostat.

54

La durée moyenne des visites ordinaires et des visites en amont effectuées de 2006 à 2014 dans les six États membres audités a été de respectivement 1,7 et 3,5 jours. Le nombre de thèmes à couvrir allait de trois à dix pour les VDO et de quatre à sept pour les VDA. L'ordre du jour d'une visite de dialogue comporte, en principe, cinq points généraux³¹ et un certain nombre de questions spécialement sélectionnées. Il arrive, exceptionnellement, que l'ordre du jour comporte moins de points, lorsque le pays fait l'objet de visites plus fréquentes ou que l'objectif est d'examiner un nombre limité de questions. Les équipes étant composées de trois ou quatre agents, il est peu probable que le temps passé sur place permette d'examiner toutes les questions suffisamment en profondeur et il se peut dès lors que les questions concernant la qualité des données ne soient pas traitées de manière appropriée.

55

L'évaluation, par Eurostat, de la qualité des données PDE des États membres dépend des systèmes statistiques de ces derniers. Par conséquent, Eurostat doit s'assurer non seulement que les données PDE sont conformes aux règles du SEC, mais également que les États membres appliquent des méthodes cohérentes pour l'établissement de leurs données, malgré les différences entre leurs systèmes statistiques. Au cours de la période couverte par l'audit, les visites d'Eurostat ont porté sur les dispositifs institutionnels en place dans les États membres, à savoir l'existence d'accords formels liant les autorités nationales des États membres soumis à une PDE. Bien que ceux-ci soient recommandés, ils ne sont pas obligatoires. Dans le cadre de ses VDA, Eurostat a également contrôlé la qualité des systèmes relatifs à la PDE, principalement ceux concernant les données en amont. Eurostat ne dispose pas de règles écrites formelles à cet égard et nous n'avons relevé aucun élément attestant que les responsables géographiques évaluent les systèmes de contrôle et de surveillance des États membres dont ils ont la charge. En l'absence de documentation suffisante sur les systèmes de contrôle et de surveillance utilisés pour l'établissement des données, il est impossible de mettre en œuvre une approche de contrôle axée sur les systèmes pour vérifier la qualité des données reçues.

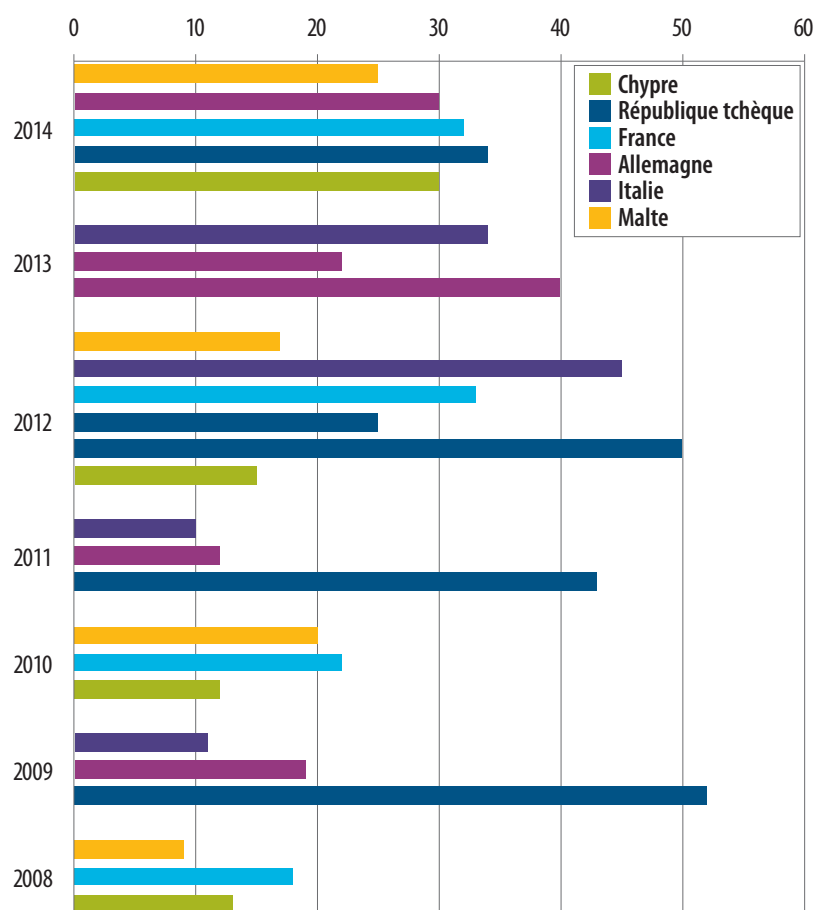
56

Dans le cas des États membres audités, les rapports ont été publiés de 9 à 52 semaines après les visites correspondantes (voir **figure 6**). À l'issue des visites sur place, Eurostat peut définir des «points d'action» que l'État membre doit mettre en œuvre pour remédier aux faiblesses mises au jour lors des vérifications. Ces points d'action ne sont pas obligatoires et il s'écoule souvent un temps considérable avant qu'ils ne soient mis en œuvre. Dans les six États membres audités, environ un tiers des points d'action n'avaient pas été mis en œuvre dans les délais fixés par Eurostat. Nous n'avons toutefois relevé aucun cas, dans l'échantillon, où l'absence de mise en œuvre de points d'action dans les délais impartis avait été prise en considération dans l'évaluation de la qualité des données soumises, même si ces points d'action portaient parfois sur des questions importantes, susceptibles d'avoir un impact sur la qualité des données.

31 Questions liées aux capacités statistiques (comme les arrangements institutionnels et les sources de données ou l'état d'inventaire); suivi des visites de dialogue précédentes; suivi du dernier rapport – analyse des tableaux PDE et des questionnaires connexes; aspects méthodologiques et comptabilisation des opérations spécifiques des administrations publiques (délimitation du secteur des administrations publiques, application de la règle des 50 % dans les comptes nationaux, application du principe de l'enregistrement sur la base des droits constatés et comptabilisation des opérations spécifiques des administrations publiques); autres questions (futures opérations prévues, transmission des SFP, etc.).

Figure 6

Délai de publication des rapports de visite (en semaines)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations communiquées par Eurostat.

Orientations

57

Afin de garantir une approche harmonisée, Eurostat fournit des orientations méthodologiques aux États membres sur la manière dont certaines opérations spécifiques des administrations publiques doivent être enregistrées. Ces orientations sont fournies de deux façons différentes:

- a) les États membres peuvent demander conseil à Eurostat sur les points complexes;
- b) lors de l'évaluation de la qualité des données, Eurostat peut être confronté à des questions méthodologiques nécessitant une interprétation. Si ces questions concernent plusieurs États membres, Eurostat met en place un groupe de travail ou consulte les experts du Comité des statistiques monétaires, financières et de balance des paiements.

58

Eurostat fournit des orientations bilatérales au niveau des services si un État membre en fait la demande. Il en donne parfois aussi, de sa propre initiative, sur des questions particulièrement complexes. Bien que contraignantes, les orientations bilatérales ne sont toutefois pas communiquées au CEF ni rendues publiques si la confidentialité a été demandée par l'État membre. Les orientations reçues par trois des six États membres de l'échantillon (sous la forme d'avis ex ante/ex post) n'ont été ni communiquées au CEF ni publiées sur le site web d'Eurostat. En 2014 et 2015, Eurostat a reçu 36 demandes officielles d'avis ex ante/ex post, dont 23 seulement ont été rendus publics. La publication de ces orientations pourrait contribuer au partage des pratiques entre les États membres et à l'amélioration de la comparabilité et de la transparence.

... et des aspects essentiels du processus d'évaluation doivent encore être clarifiés

59

Certains aspects essentiels du processus d'évaluation ne sont pas clairs. Il en va ainsi de la détermination des mesures ponctuelles et temporaires et de la quantification de leur impact estimé. Or ces mesures peuvent être décisives lorsqu'il s'agit de soumettre ou non un État membre à une PDE, ou de prolonger le délai accordé pour remédier à une situation de déficit excessif (voir également point 80).

60

La définition de ces mesures étant vague, elle peut donner lieu à des interprétations. Elles sont définies comme des «mesures ayant un effet budgétaire transitoire et ne conduisant à aucune modification durable de la position budgétaire dans le temps»³², ou comme des mesures non récurrentes «qui exercent une influence [...] sur les finances publiques pendant une année ou un petit nombre d'années tout au plus»³³, mais il n'existe pas de méthodologie précise permettant de les recenser. La liste indicative fournie à l'**encadré 4** provient du rapport sur les finances publiques dans l'UEM en 2006 et fournit quelques exemples de mesures considérées comme ponctuelles et temporaires.

32 Code de conduite.

33 «Public finances in EMU 2006», partie II, section 4.2. Ce rapport a fait l'objet de la publication *European Economy* n° 3/2006.

Encadré 4

Finances publiques dans l'UEM en 2006 (extrait)

Mesures de nature à réduire le déficit

Amnisties fiscales impliquant le paiement d'une taxe unique. L'exemple typique est celui de l'amnistie octroyée par les autorités pour le rapatriement de fonds logés à l'étranger. Cette amnistie peut s'accompagner du versement d'un impôt unique, qui peut être relativement élevé.

Ventes d'actifs non financiers (immobilier, licences et concessions publiques, etc.). L'exemple le plus connu est celui de la vente des licences UMTS en 2000 (ou dans les années suivantes pour certains pays).

Modifications législatives temporaires concernant l'échéancier des dépenses ou des recettes avec un impact positif sur le solde des administrations publiques. Il s'agit notamment des variations de taux d'imposition qui sont clairement annoncées comme temporaires et des modifications temporaires des calendriers de dépenses et de perception des recettes.

Recettes exceptionnelles provenant du transfert d'obligations en matière de retraite. Ces recettes correspondent au paiement effectué en faveur des administrations publiques par une entreprise donnée, en échange du transfert de la responsabilité de verser à l'avenir les pensions de ses employés. L'ampleur du versement unique, qui dépend de la valeur des engagements en matière de retraites pris par l'administration, peut être assez importante.

Variations des recettes ou des dépenses découlant de décisions des tribunaux ou d'autres autorités. Il s'agit notamment des remboursements de subventions aux administrations publiques décidés par la Commission.

Opération de titrisation ayant un impact positif sur le solde des administrations publiques.

Recettes exceptionnelles provenant d'entreprises publiques.

Mesures de nature à augmenter le déficit

Dépenses d'urgence à court terme résultant de catastrophes naturelles majeures ou d'autres événements exceptionnels (actions militaires, etc.). L'expérience montre que le caractère exceptionnel de ces coûts dépend dans une large mesure de la taille du pays.

Variations des recettes ou des dépenses découlant de décisions des tribunaux ou de décisions de la Commission.

Observations

61

La question des «événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences défavorables majeures pour les finances publiques» constitue un autre aspect essentiel nécessitant des éclaircissements (voir point 24). Il existe bien une définition des «conséquences défavorables majeures pour les finances publiques» servant à des fins internes, mais la notion d'«événements économiques négatifs et inattendus» n'a quant à elle jamais été définie ³⁴.

34 Selon la version interne du vade-mecum de la DG Affaires économiques et financières relatif au PSC.

62

Bien qu'il ne soit pas possible de définir exhaustivement l'ensemble des circonstances propres à un pays auxquelles cette notion peut s'appliquer, étant donné que certains événements sont, par définition, imprévus, il est nécessaire de disposer de critères pour pouvoir fournir des orientations. Faute de définition et d'orientations, la Commission a considéré, contre toute attente, la faible croissance de la France en 2013 comme un «événement négatif et inattendu», ce qui semble difficile à justifier.

Les évaluations de la qualité des données et les analyses économiques manquent de transparence; les analyses sont effectuées conformément aux règles, mais elles portent davantage sur le déficit public que sur la dette

63

La présente section est consacrée à l'examen de la transparence, de l'objectivité et du caractère réaliste des réserves et des recommandations de la Commission.

Les critères suivant lesquels Eurostat émet des réserves sur les données et modifie celles-ci ne sont pas suffisamment transparents et objectifs

64

Eurostat peut émettre des réserves ou apporter des modifications s'il estime que la qualité des données est compromise. Au cours de la période 2008-2014, Eurostat a émis douze réserves et a modifié des données dans dix cas, dont aucun ne concerne l'un des États membres que nous avons examinés. Si Eurostat définit de nombreux points d'action, il émet plutôt peu de réserves.

65

Eurostat n'a pas établi de critères pour l'émission de réserves ou la modification des données des États membres, ces procédures relevant du jugement professionnel. Dans certains cas, où il avait recensé des problèmes méthodologiques, les raisons pour lesquelles aucune réserve n'a été émise n'étaient pas bien documentées, de même que l'impact potentiel sur les données relatives au déficit et à la dette. Certains des cas concernés sont décrits à l'**encadré 5**.

Encadré 5

Exemples de cas susceptibles d'avoir un impact sur les données relatives au déficit et à la dette et qui n'étaient pas bien documentés**République tchèque**

- Le test marchand/non marchand était rarement appliqué et un grand nombre d'unités (entreprises) publiques n'y avaient pas été soumises.

France

- Montants reçus par une unité publique pour prendre en charge les coûts de démantèlement d'installations nucléaires (1,6 milliard d'euros, soit 0,1 % du PIB, pour 2004).
- Non-exhaustivité du secteur des administrations publiques.

Allemagne

- Les unités non marchandes ne sont pas classées dans le secteur des administrations publiques dès la première année d'acquisition de ce statut.
- Les données détaillées pour l'analyse des injections de capital, des produits financiers dérivés et des distributions n'étaient pas disponibles.

Malte

- Classement du projet «Malita et City Gate».

Italie

- La comptabilisation de la formation brute de capital fixe n'est pas opérée sur la base des droits constatés pour les investissements d'un montant élevé.

Pour plus de précisions, voir **annexe IV**.

Les analyses de la DG Affaires économiques et financières sont réalisées conformément aux règles...

66

Dès qu'une PDE est lancée, la DG Affaires économiques et financières produit des analyses, qui servent ensuite de base aux décisions prises dans le cadre de la PDE, et formule des recommandations. Dans le cas d'une procédure en cours, ces analyses sont produites à la suite des évaluations régulières du caractère effectif de l'action engagée (voir point 22). Les résultats de ces analyses sont présentés dans le rapport visé à l'article 126, paragraphe 3, du TFUE, pour les nouvelles procédures, ou dans un document de travail interne de la Commission, pour les procédures en cours.

67

Conformément aux dispositions du TFUE ³⁵, la PDE est déclenchée par l'examen, par la Commission, du respect de la discipline budgétaire par les États membres, sur la base des critères du déficit et de la dette. Aux fins de cet examen, la DG Affaires économiques et financières suit l'évolution de la situation budgétaire et du montant de la dette publique dans chaque État membre, en se fondant sur les données effectives, sur les plans établis par l'État membre concerné dans son programme de stabilité ou de convergence et sur les prévisions de la Commission. Le dépassement des seuils définis dans le protocole n° 12 du TFUE n'entraîne pas automatiquement le déclenchement d'une PDE, car d'autres facteurs pertinents doivent être pris en considération. Ces facteurs consistent en une liste ouverte d'indicateurs économiques, regroupés sous trois rubriques reflétant l'évolution économique, budgétaire et de la dette publique à moyen terme ³⁶, ainsi qu'en d'autres facteurs considérés comme pertinents et présentés par l'État membre. Les rapports établis au titre de l'article 126, paragraphe 3, qui ont été examinés couvraient toutes les questions mentionnées ci-dessus.

... mais, jusqu'à présent, la PDE a été davantage centrée sur le déficit public que sur la dette

68

Le critère de la dette n'est devenu opérationnel qu'en 2012. Il est toujours en cours d'introduction et ne s'appliquera à l'ensemble des États membres qu'à partir de 2020 au plus tôt. Les PDE lancées avant novembre 2011 ne seront levées que sur la base du critère du déficit. S'ensuivra un régime transitoire de trois ans en ce qui concerne le critère de la dette. L'évolution de ce dernier depuis le traité de Maastricht est présentée à l'**encadré 6**.

35 Article 126, paragraphe 2.

36 La liste complète est fournie à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1467/97.

Évolution du critère de la dette

Le protocole n° 12 du traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht en 1992, a fixé à 3 % du PIB le seuil pour le déficit public et à 60 % du PIB celui pour la dette publique, à moins que ce dernier «ne diminue suffisamment et ne s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant».

Avec un taux de croissance nominale du PIB de 5 %, un déficit limité à 3 % du PIB devait, à terme, permettre de stabiliser le taux d'endettement à 60 % du PIB. Si ce taux était supérieur à 60 %, un déficit de 3 % devait entraîner une réduction annuelle du taux d'endettement équivalant à un vingtième de la différence par rapport à la valeur de référence de 60 %. En d'autres termes, se concentrer sur le déficit était jugé suffisant pour assurer une réduction constante de la dette et, durant de nombreuses années, il n'est pas apparu nécessaire de définir plus précisément le rythme de convergence vers les valeurs de référence.

Depuis la crise de 2008, l'hypothèse d'un taux de croissance nominale annuelle du PIB de 5 % est clairement devenue irréaliste (voir **annexe V**). Par conséquent, le fait de limiter le déficit à 3 % du PIB n'entraîne plus automatiquement une convergence vers un taux d'endettement de 60 % du PIB (par exemple, avec un taux de croissance nominale annuelle de 3 % et un déficit de 3 %, le rapport entre la dette publique et le PIB tend à se stabiliser à 100 %). C'est pourquoi le critère de la dette a été ajusté.

Une définition plus précise a été fournie à l'article 1^{er}, paragraphe 2, point b), du règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011: «[...] le rapport entre la dette publique et le [PIB] est considéré comme diminuant suffisamment et s'approchant de la valeur de référence à un rythme satisfaisant [...] si l'écart par rapport à la valeur de référence s'est réduit sur les trois années précédentes à un rythme moyen d'un vingtième par an, à titre de référence numérique [...]».

Les 23 États membres qui faisaient déjà l'objet d'une PDE en novembre 2011 sont toutefois soumis à un règlement transitoire pour une période de trois ans à compter de la levée de la procédure. Par conséquent, le nouveau critère de la dette ne pourra s'appliquer de manière universelle à tous les États membres qu'à partir de 2020 au plus tôt (voir également le **tableau 1**).

69

La règle en vigueur depuis 2011 veut que le rapport entre la dette publique et le PIB soit conforme au critère de la dette s'il ne dépasse pas la valeur de référence (60 % du PIB) ou si le dépassement par rapport à cette valeur diminue à un rythme moyen d'un vingtième par an au cours de trois années, rétrospectivement, prospectivement ou après correction des effets conjoncturels.

70

Pour être acceptable, le rythme de réduction du taux d'endettement doit correspondre environ à celui qui s'appliquerait, indépendamment du niveau initial de la dette, avec un déficit public de 3 % du PIB et un taux de croissance nominale annuelle de 5 %. Comme la croissance nominale est constamment restée inférieure à 5 % depuis 2008, le déficit public doit être ramené sous les 3 % du PIB pour que le critère de réduction de la dette soit respecté. Par ailleurs, plus le niveau initial de la dette est élevé, plus l'objectif en matière de déficit est contraignant, ce qui rend les exigences de convergence particulièrement ambitieuses pour les États membres lourdement endettés.

71

Dans le **tableau 4**, nous avons utilisé les données et les projections de la Commission ³⁷ concernant le rapport entre la dette et le PIB de 2013 à 2020 pour calculer le ratio annuel résultant du respect du critère de la dette pour cinq pays de notre échantillon ³⁸. Il en ressort que l'Allemagne et Malte, où la dette avoisine 70 % du PIB, seraient les seules à respecter le critère de la dette au cours de la période concernée. Chypre, qui fait l'objet d'un programme d'assistance financière depuis avril 2013, devrait respecter le critère de la dette en 2018. La France, qui fait l'objet d'une PDE depuis avril 2009 et devrait en sortir fin 2017, est censée respecter le critère de la dette au terme d'une période transitoire de trois ans à partir de la levée de la PDE, à savoir en 2020. Toutefois, vu que son taux d'endettement a atteint 96,5 % en 2015, il est peu probable qu'elle y parvienne. Comme pour la France, la Commission prévoit que le taux d'endettement de l'Italie dépassera également, pour toutes les années de la période, le taux maximal acceptable pour respecter le critère de la dette. Dans l'hypothèse où le scénario de la Commission se réaliserait, l'Italie, dont le taux d'endettement équivalait à 133,0 % du PIB en 2015, serait, par conséquent, incapable de respecter le critère de la dette à l'horizon prévu, c'est-à-dire 2020 (et ne respecte donc pas, a priori, le critère de la dette).

37 Les données concernant l'Allemagne, la France, l'Italie et Malte correspondent au scénario de référence utilisé par la Commission dans son rapport 2015 sur la viabilité des finances publiques. La Commission ne présentant pas de données pour Chypre, qui bénéficie d'un programme d'assistance financière, les données concernant ce pays proviennent donc du rapport du FMI sur Chypre établi au titre de l'article IV (rapport par pays du FMI n° 14/313, octobre 2014).

38 À l'exception de la République tchèque, où le taux d'endettement est inférieur à 60 % du PIB.

Tableau 4

Comparaison entre l'évolution de la dette (selon le scénario de référence de la Commission) et le critère de la dette

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ALLEMAGNE	dette en % du PIB (FMI)	77,4	74,9	71,4	68,5	65,6	63,0	60,6	58,2
	dette en % du PIB (critère)				73,1	70,4	67,6	65,1	62,7
FRANCE	dette en % du PIB (FMI)	92,3	95,6	96,5	97,1	97,4	97,8	97,8	97,4
	dette en % du PIB (critère)				91,5	92,9	93,4	93,8	94,0
ITALIE	dette en % du PIB (FMI)	128,8	132,3	133,0	132,2	130,0	128,2	126,0	123,5
	dette en % du PIB (critère)				124,5	125,5	124,7	123,3	121,4
CHYPRE	dette en % du PIB (FMI)	111,5	117,4	126,0	122,5	116,4	111,1	106,5	102,6
	dette en % du PIB (critère)				112,9	116,1	115,5	111,0	106,2
MALTE	dette en % du PIB (FMI)	69,6	68,3	65,9	63,2	61,0	59,2	58,1	57,4
	dette en % du PIB (critère)				67,1	65,2	63,0	61,0	59,4

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données de la Commission. Les cellules surlignées en jaune indiquent que, selon les prévisions, l'État membre respectera le critère de la dette pour l'année en question.

Les analyses de la Commission sont difficiles à suivre...

72

Le nombre de facteurs pertinents [voir point 14, sous ii)] que la Commission peut prendre en considération dans son évaluation est pratiquement illimité. Par ailleurs, comme il n'existe aucun cadre méthodologique permettant de mesurer l'influence de ces facteurs sur cette évaluation, toutes les conclusions relèvent uniquement de l'analyse économique de la Commission. Même si une approche qualitative, s'appuyant sur des connaissances d'experts, peut s'avérer nécessaire dans certains cas, il est difficile de comprendre comment la capacité d'analyse économique de la Commission s'applique aux autres facteurs.

73

Dans quatre des neufs rapports établis au titre de l'article 126, paragraphe 3, que nous avons examinés, la Commission a conclu que les facteurs pertinents présentaient, ou semblaient présenter, une situation mitigée ³⁹, tandis que dans trois autres rapports, sa conclusion était que les facteurs pertinents semblaient présenter une situation favorable ou relativement favorable ⁴⁰. Cependant, le raisonnement sous-tendant ces conclusions est peu clair, tout comme l'influence de cette analyse sur la décision de soumettre ou non un État membre à une PDE ou de prolonger le délai fixé.

... il est impossible de reproduire les calculs sous-jacents sans accès à l'ensemble des données utilisées...

74

L'accès aux informations concernant les données utilisées par la Commission dans ses calculs était rarement aisé. Ce constat a été corroboré par les représentants des autorités nationales de certains États membres visités.

75

Ainsi, dans le cas des recommandations révisées, les informations contenues dans le document de travail correspondant des services de la Commission n'étaient pas suffisantes pour reproduire le calcul de l'effort budgétaire et d'autres variables indispensables à l'évaluation du respect des recommandations initiales par l'État membre. À cet égard, le document de travail sous-tendant la recommandation de la Commission de prolonger le délai accordé à la France dans le cadre de la PDE en février 2015 ne contenait pas d'informations à l'appui du scénario de référence ⁴¹, ni une quelconque précision sur les mesures discrétionnaires supplémentaires concernant les recettes, alors que ces données sont essentielles pour reproduire l'évaluation du caractère effectif de l'action engagée, qui a conduit à cette prolongation.

39 République tchèque (7 octobre 2009), Italie (7 octobre 2009), Chypre (12 mai 2010) et Malte (13 mai 2009).

40 Allemagne (7 octobre 2009), France (18 février 2009) et Malte (18 février 2009).

41 Le scénario de référence était fondé sur les prévisions du printemps 2013, sur lesquelles s'appuyaient les recommandations formulées dans le cadre de la PDE en 2013.

... et les arguments invoqués pour justifier les décisions ne sont pas toujours suffisamment objectifs

76

Nous avons passé en revue les analyses de la Commission qui sous-tendent les décisions et recommandations du Conseil relatives aux PDE dont les États membres de notre échantillon font l'objet. Le cadre juridique régissant la question des décisions et recommandations relatives à une PDE laisse une marge d'interprétation et d'application relativement élevée. Cela vaut notamment pour l'évaluation de la situation budgétaire de l'Italie dans le rapport du 27 février 2015 établi au titre de l'article 126, paragraphe 3, qui concluait que le critère de la dette devait être considéré comme étant rempli. Notre analyse de ce cas est présentée synthétiquement à l'**encadré 7**.

Encadré 7

Respect du critère de la dette – Italie

L'Italie a été soumise à une PDE en novembre 2009. La procédure a été levée en mai 2013. Depuis, le pays est tenu de respecter le régime transitoire de trois ans pour le critère de la dette. En février 2015, la Commission a conclu, après évaluation, qu'à première vue, l'État membre ne respectait pas le critère en question.

Toutefois, après avoir pris en considération les facteurs pertinents et malgré le fait que le taux d'endettement continuait à augmenter, la Commission a estimé que l'Italie respectait le critère de la dette. Dans sa décision, la Commission invoquait principalement trois facteurs pertinents:

- i) la conjoncture économique défavorable du moment, caractérisée par une inflation très basse, qui rendait le respect du critère de la dette particulièrement difficile.

Notre analyse: la référence d'ajustement de la dette tient déjà compte de l'influence du cycle sur le rythme de la réduction de la dette. Les règles à cet égard sont définies dans une note adressée aux membres suppléants du comité économique et financier et intitulée *Operationalising the debt criterion in the Excessive Deficit Procedure* (Mise en œuvre du critère de la dette dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs). Ce document montre clairement que l'ajustement de la dette en fonction du cycle tient également compte de l'évolution des prix, à travers le déflateur des prix du PIB;

- ii) le respect de l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) ou de la trajectoire d'ajustement en vue de ce respect. D'après la DG Affaires économiques et financières, le respect absolu de l'OMT ou les progrès accomplis dans ce but, sont censés, dans des circonstances macroéconomiques normales, assurer le respect du critère de la dette à moyen terme et la soutenabilité de la dette.

Notre analyse: les prévisions économiques européennes de l'hiver 2015 indiquent que l'Italie a respecté l'OMT en 2014 (en ce sens qu'elle n'était pas tenue de procéder à un quelconque ajustement pour atteindre l'OMT, car son économie était en récession – le solde structurel s'est détérioré de 0,2 %) et qu'elle devait le respecter en 2015. Cependant, même si les prévisions économiques européennes de l'hiver 2015 couvrent également 2016, cette évaluation ne porte que sur les exercices 2014 et 2015. D'après les prévisions de la Commission, l'Italie ne respectera pas en 2016 la trajectoire d'ajustement qui lui permettrait d'atteindre l'OMT (l'effort structurel prévu est de – 0,2 %, alors qu'il devrait être de + 0,5 %). De ce fait, il n'était pas prévu que l'Italie remplisse la condition du «respect absolu de l'ajustement requis pour réaliser l'OMT».

- iii) les réformes structurelles: dans une communication de janvier 2015 ⁴², la Commission a précisé que les réformes structurelles majeures qui ont des effets budgétaires positifs directs à long terme et qui sont programmées de manière suffisamment détaillée par l'État membre font partie des facteurs pertinents à prendre en considération lorsqu'il est décidé de ne pas ouvrir une PDE. De l'avis de la DG Affaires économiques et financières, l'Italie a progressé dans la mise en œuvre d'un vaste programme de réforme prévoyant des mesures qui devraient avoir «une incidence positive sur la croissance et, partant, sur la viabilité des finances publiques».

Notre analyse: les notions d'«incidence positive majeure sur la croissance» et d'«effets budgétaires positifs à long terme» ne sont pas quantifiées dans la communication. De son côté, l'Italie a quantifié l'incidence escomptée des réformes sur la croissance, mais pas l'incidence budgétaire à long terme. En outre, la Commission n'a pas partagé certaines des hypothèses sous-tendant l'estimation, par l'Italie, de l'incidence positive sur la croissance, se limitant à déclarer que «ces résultats, qui n'ont été validés par aucune institution nationale indépendante, semblent surestimer l'incidence des réformes». Enfin, il n'existe aucun cadre méthodologique expliquant comment le coût budgétaire des réformes doit être estimé et pris en considération dans l'évaluation du respect du critère de la dette.

42 «Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance», COM(2015) 12 final du 13 janvier 2015.

77

Si nous nous sommes concentrés sur l'Italie, c'est parce que, de tous les États membres de l'échantillon, c'est le seul où une PDE n'a pas été lancée alors que le pays n'était pas parvenu à respecter le critère de la dette, cette décision reposant sur des considérations tirées de l'analyse d'autres facteurs pertinents. Parmi les cinq autres États membres, la République tchèque présente un taux d'endettement inférieur au seuil et l'Allemagne respecte actuellement le critère de la dette. Malte a fait l'objet d'une PDE de 2013, année où elle n'a pas respecté les exigences relatives à la dette, à 2015, où elle a rejoint les pays respectant les critères du déficit et de la dette. Les règles en matière de surveillance sont différentes pour Chypre, qui fait l'objet d'un programme d'assistance financière depuis 2013. Enfin, dans le cas de la France, soumise à une PDE depuis 2009, le critère de la dette ne s'appliquera, selon le règlement (CE) n° 1467/97, que lorsqu'elle sortira de la PDE, soit au plus tôt en 2018.

Observations

78

Dans le cas de l'Italie, la Commission a usé de la possibilité d'invoquer des facteurs pertinents pour éviter d'infliger une PDE à un État membre qui serait très peu susceptible de respecter le critère de la dette. En d'autres termes, au lieu de s'attaquer aux causes profondes qui rendent très difficile le respect du critère de la dette (en tenant compte, par exemple, du niveau initial de cette dernière), la Commission reporte le problème en insistant sur des facteurs pertinents qui relèquent le respect absolu de ce critère au second plan.

79

Le délai accordé dans le cadre de la PDE a été prolongé et des recommandations révisées ont été émises pour trois des six États membres de notre échantillon (voir **tableau 5**).

Tableau 5

Recommandations révisées

	Recommandations initiales			Recommandations révisées				
	Date	Délai	Effort budgétaire annuel moyen	Date de l'évaluation par la Commission	Date de la recommandation	Prolongation	Délai	Effort budgétaire annuel moyen
France	Avril 2009	2012	Au moins 1 % du PIB à partir de 2010	Novembre 2009	Novembre 2009	1 an	2013	Plus de 1 % du PIB sur la période 2010-2013
				Mai 2013	Juin 2013	2 ans	2015	1,3 % du PIB en 2013, 0,8 % du PIB en 2014 et 0,8 % du PIB en 2015
				Février 2015	Mars 2015	2 ans	2017 au plus tard	0,5 % du PIB en 2015, 0,8 % du PIB en 2016 et 0,9 % du PIB en 2017
Chypre	Juillet 2010	2012	Au moins 1,5 % du PIB sur la période 2011-2012	Mai 2013	Mai 2013	4 ans	2016	Non précisé
Malte	Juillet 2009	2010	Non précisé	Février 2010	Février 2010	1 an	2011	0,75 % du PIB en 2011

Source: Cour des comptes européenne.

80

Nous considérons que l'analyse qui sous-tend la prolongation, en mars 2015, du délai accordé à la France dans le cadre de la PDE, sur la base des prévisions de l'hiver 2015, n'était pas totalement transparente. En particulier, la recommandation révisée se fondait sur une évaluation ascendante qui constatait que «dans l'ensemble, les éléments de preuve disponibles ne permettent pas de conclure que l'effort recommandé n'a pas été réalisé en 2013-2014»⁴³. Pourtant, le calcul de l'effort structurel tenait compte des effets d'une mesure discrétionnaire en matière de recettes⁴⁴, qui, étant de nature temporaire (incidence financière de 2014 à 2016), n'aurait pas dû être prise en considération. La mesure en question représentait 0,1 % du PIB. Sans elle, l'effort structurel n'aurait pas atteint le niveau de 1,1 % requis pour justifier une prolongation du délai accordé dans le cadre de la PDE.

81

De plus, la Commission a rétrospectivement considéré que la France respectait les exigences, et a invoqué ce respect pour justifier la prolongation du délai afin de permettre de ramener le déficit sous le seuil fixé à un rythme plus détendu. Cependant, cette évaluation se fondait uniquement sur des données concernant 2013 et 2014. Les prévisions disponibles pour 2015, qui indiquaient que la France n'atteindrait pas ses objectifs, n'ont pas été prises en considération dans l'évaluation de la Commission (voir *annexe VI*).

82

Selon le vade-mecum relatif au PSC, l'évaluation du caractère effectif de l'action engagée doit être avancée s'il existe un risque que les chiffres réels montrent, à l'expiration du délai, que l'objectif en matière de déficit nominal n'a pas été atteint. Cette recommandation vise à éviter tout conflit entre l'article 10, paragraphe 3, du règlement n° 1467/97, qui dispose que la PDE doit être immédiatement renforcée si les chiffres réels indiquent que l'objectif nominal n'est pas atteint, et l'article 3, paragraphe 5, de ce même règlement, qui permet de prolonger le délai à partir du moment où une action suivie d'effets a été entreprise (c'est-à-dire si l'État membre est parvenu à réaliser l'effort budgétaire tel qu'il a été estimé sur la base des indicateurs descendant et/ou ascendant). Toutefois, selon les informations disponibles au moment où l'évaluation a été effectuée, la France n'était pas en voie d'atteindre les objectifs nominaux ou structurels pour la date limite du 31 décembre 2015. Au lieu de prolonger le délai, la Commission aurait donc dû adresser un message d'alerte rapide (en émettant une recommandation autonome) ou renforcer la procédure.

43 Document SWD(2015) 19 final du 27 février 2015, p. 18.

44 Augmentation du taux de la contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés, passé de 5 % à 10,7 %. Cette mesure a été introduite le 29 décembre 2013 et doit expirer le 30 décembre 2016.

83

Dans ses évaluations concernant l'Italie et la France, la Commission a fait usage de la grande souplesse et du grand pouvoir d'appréciation consentis par les règles du PSC.

De plus, il existait des différences inexpliquées entre les décisions et recommandations adoptées par le Conseil dans le cadre de la PDE et celles proposées par la Commission

84

Nous avons comparé les décisions et les recommandations relatives à la PDE qui figurent dans la version finale adoptée par le Conseil avec celles proposées par la Commission, et avons constaté bon nombre de différences dont les raisons sous-jacentes ne sont pas fournies dans les documents disponibles. À titre d'exemple, dans le cas de Chypre (6 juillet 2010), la Commission a recommandé un effort de 1,75 % du PIB sur la période 2010-2012. Or la recommandation du Conseil évoque 1,5 % du PIB sur la période 2011-2012. Les différences les plus importantes sont décrites à l'**annexe VII**.

Mesures correctrices et de surveillance relevant de la PDE: rapports des États membres et suivi et surveillance assurés par la Commission

Les rapports des États membres sur les mesures correctrices sont perfectibles

Les rapports des États membres sur les mesures correctrices relevant de la PDE ne constituent pas une assise suffisamment large et solide pour permettre à la Commission de s'acquitter de ses tâches de suivi et de surveillance

85

Le «six-pack» et le «two-pack» ont introduit de nouvelles exigences en matière d'établissement de rapports, dans le but de renforcer la surveillance de la PDE (voir **figure 7**). Cependant, il n'existe pas de disposition législative permettant de s'assurer que les États membres respectent ces exigences. Par conséquent, la Commission ne prend pas de mesures à l'encontre de ceux d'entre eux qui ne fournissent pas les informations requises. De plus, il ressort de notre analyse que la Commission n'a pas porté cette question à l'attention du Parlement européen et du Conseil dans sa communication de 2014 relative au réexamen de la gouvernance économique et à l'application du «six-pack» et du «two-pack». Les États membres de notre échantillon qui sont soumis à ces nouvelles exigences en matière d'établissement de rapports ⁴⁵ ne les ont pas toujours respectées (voir exemples à la **figure 8**).

45 France et Malte.

Figure 7

Nouvelles exigences en matière d'établissement de rapports introduites par le «six-pack» et le «two-pack»



Source: Cour des comptes européenne.

Figure 8

Exemples de non-respect des obligations en matière d'établissement de rapports par les États membres

➔ En octobre 2013, la France était tenue de soumettre trois documents au titre de la PDE:

Documents dus par la France en 2013	Observation
i) Rapport sur l'exécution budgétaire infra-annuelle	La France n'a pas transmis ce document à la Commission.
ii) Rapport sur les mesures prises	La France a présenté un extrait de son projet de budget 2014, destiné à remplacer le rapport sur les mesures prises et le programme de partenariat économique. Cependant, cet extrait ne respecte pas le format et le contenu requis pour un programme de partenariat économique et il ne fournit pas suffisamment d'informations sur les mesures correctrices pour les dernières années de la période, comme cela est requis pour le rapport sur les mesures prises.
iii) Programme de partenariat économique	

➔ En 2014, la France et Malte étaient tenues de transmettre les rapports suivants:

Documents à remettre en 2014	Observation
France: deux rapports sur l'exécution budgétaire infra-annuelle	La France n'a pas soumis ces documents.
France: rapport sur les mesures adoptées	La Commission s'est limitée à demander à la France de faire rapport sur les mesures adoptées dans son prochain programme de stabilité (relatif à 2014) et non d'établir un rapport en bonne et due forme sur les mesures adoptées, comme le prévoit le règlement (UE) n° 473/2013. L'État membre a fourni certaines informations dans son programme de stabilité 2014, mais elles n'étaient pas aussi détaillées que le prévoit le règlement.
Malte: deux rapports sur l'exécution budgétaire infra-annuelle	Malte a transmis les deux documents, mais les rapports ne contenaient pas les informations nécessaires sur l'incidence budgétaire infra-annuelle des mesures discrétionnaires pour l'exercice 2014.

86

Sauf dans le cas de Chypre (après acceptation du programme d'assistance financière en 2013), les mesures correctrices n'étaient pas suffisamment détaillées et/ou leur incidence budgétaire n'était pas déterminée ou expliquée de manière suffisamment claire (voir **encadré 8**) pour permettre à la Commission d'assurer une surveillance efficace.

87

En outre, les délais fixés pour l'établissement des prévisions économiques européennes ne concordent pas avec les délais budgétaires nationaux. Cela entraîne des différences fréquentes entre les prévisions de la Commission et les prévisions budgétaires nationales et, partant, entre les objectifs budgétaires et les trajectoires d'ajustement requises au titre de la PDE.

Encadré 8**Exemples de mesures correctrices détaillées de manière insuffisante**

- Le programme national de réforme **tchèque** (2012) comportait une liste de mesures, aussi bien planifiées que mises en œuvre, ayant une incidence financière escomptée en 2013 et en 2014. Toutefois, le programme ne comprenait pas d'estimation de l'incidence budgétaire de ces mesures.
- Le programme de convergence **tchèque** (2012) comportait un tableau précisant l'incidence budgétaire des mesures envisagées pour la période 2013-2015, mais les données fournies dans le texte n'ont pas pu être mises en concordance avec les informations figurant dans le tableau. De plus, dans un cas, il n'y avait aucun détail sur les mesures correctrices proposées.
- Le rapport **maltais** sur les mesures prises (2013) décrivait les mesures correctrices pour 2013, mais restait vague à propos de 2014. Le rapport faisait simplement référence au prochain budget, sans fournir de précisions. De ce fait, l'évaluation de la Commission ⁴⁶ ne portait pas sur les mesures prévues (celles-ci n'ayant été ajoutées qu'au stade des prévisions d'hiver), ce qui a affaibli l'assise pour un suivi et une surveillance efficaces.
- Le programme de stabilité **français** pour la période 2010-2014 ne décrivait pas les mesures correctrices pour chaque année avec la précision requise ⁴⁷. Par conséquent, la Commission ne disposait pas d'une base suffisante pour assurer une surveillance et une prise de décision efficaces.

⁴⁶ Publiée le 5 novembre 2013 et fondée sur les prévisions d'automne.

⁴⁷ Chaque programme de stabilité successif couvre une période de trois ans. La France a systématiquement fourni tous les détails pour la première année, mais pas pour la deuxième ou la troisième.

Le suivi et la surveillance assurés par la Commission sont régis par des règles de plus en plus complexes, manquent de transparence et fournissent une évaluation limitée de l'effet des réformes structurelles

88

La présente section décrit les règles et les procédures d'évaluation du caractère effectif de l'action engagée et examine la qualité des évaluations de la Commission ainsi que l'incidence des changements récents.

89

Les règles d'évaluation du caractère effectif de l'action engagée ont évolué du fait:

- i) des réformes du PSC de 2005 et de 2011, qui ont ajouté au critère initial du déficit (plafonné à 3 % par le PSC de 1997) une approche descendante fondée sur le solde structurel;
- ii) des orientations interprétatives supplémentaires, approuvées par le Conseil en 2014, qui ont introduit une méthodologie d'évaluation ascendante.

90

Le respect des recommandations formulées dans le cadre de la PDE est contrôlé en évaluant, sur la base des données effectives et des prévisions de la Commission, si l'État membre a atteint ses objectifs annuels en matière de déficit. Si ce n'est pas le cas, l'action engagée est évaluée suivant les approches descendante et ascendante (voir **encadré 9**).

Évaluation du caractère effectif de l'action engagée

Approche descendante

Si les objectifs annuels en matière de déficit ne sont pas atteints, l'approche descendante est utilisée pour évaluer si l'État membre est parvenu à améliorer son solde structurel («effort budgétaire recommandé» ou «R») conformément aux recommandations formulées dans le cadre de la PDE.

Pour ce faire, l'effort R est comparé avec la modification constatée ou prévue du solde structurel («effort budgétaire constaté» ou « ΔS ») et la modification du solde structurel corrigé de l'incidence: a) des révisions de la croissance du PIB potentiel, b) des révisions de la composition de la croissance économique ou d'autres augmentations/diminutions de recettes, et c) d'autres événements imprévus («effort budgétaire ajusté» ou « ΔS^* »).

Si le ΔS et le ΔS^* sont plus grands ou égaux à R, l'État membre est considéré comme ayant entrepris une action suivie d'effets et la PDE est suspendue. Dans tous les autres cas, l'évaluation doit être confirmée par une analyse attentive, réalisée suivant les approches descendante et ascendante.

Approche ascendante

L'approche ascendante consiste à évaluer l'effort budgétaire sur la base d'une estimation directe de l'incidence des nouvelles mesures budgétaires mises en œuvre par les États membres depuis l'émission des recommandations dans le cadre de la PDE ou depuis la dernière évaluation du respect de ces dernières.

L'effort budgétaire est calculé en additionnant: a) l'incidence budgétaire estimée des mesures discrétionnaires supplémentaires concernant les recettes, et b) la variation des dépenses nominales par rapport à un scénario de référence projeté précédemment par la Commission dans l'hypothèse de politiques inchangées.

Les règles d'évaluation du caractère effectif de l'action engagée sont devenues de plus en plus complexes

91

L'introduction des approches descendante et ascendante a rendu plus complexes les règles d'évaluation de l'action engagée.

92

Approche descendante: l'effort structurel dépend d'une estimation de l'écart de production, qui s'entend comme la différence entre la production réelle et la production potentielle. La «production potentielle» désigne le niveau maximal de production pouvant être obtenu sans générer de pression inflationniste. Il s'agit d'une variable non observable, dont l'estimation demeure incertaine (voir **encadré 10**).

Encadré 10

Production potentielle

Depuis la réforme de 2005, la production potentielle joue un rôle crucial dans le cadre de la PDE. Il s'agit d'un concept théorique inobservable, même rétrospectivement, et qui ne peut être qu'estimé.

Il existe différentes méthodes pour ce faire. Même si certains experts considèrent que toute estimation de la production potentielle est entourée d'une grande incertitude et qu'il serait imprudent de s'appuyer sur une seule méthode pour l'évaluation des perspectives économiques ⁴⁸, le Conseil Ecofin a adopté une approche unique, dite «méthode de la fonction de production».

Cette méthode consiste à utiliser une forme prédéfinie pour la fonction de production et à estimer la production potentielle en combinant, après les avoir corrigés de leur composante conjoncturelle, le stock de capital, la main-d'œuvre et la productivité totale des facteurs. La même fonction de production s'applique à tous les États membres, en l'occurrence une fonction de Cobb-Douglas avec une élasticité de la production équivalant à 0,65 pour la main-d'œuvre et à 0,35 pour le capital. Ces valeurs sont obtenues en utilisant la part salariale moyenne pour l'EU-15 au cours de la période 1960-2003 en tant qu'estimation de l'élasticité de la production de la main-d'œuvre, ce qui donne une valeur de 0,63 et, par déduction, une valeur de 0,37 pour l'élasticité de la production du capital. Toutefois, comme ces valeurs sont proches des valeurs moyennes conventionnelles que sont 0,65 et 0,35, ces dernières sont imposées pour l'ensemble des pays ⁴⁹.

L'ajustement des données antérieures et l'utilisation de nouvelles données concernant la production et la production attendue, mais aussi d'autres facteurs techniques et hypothèses sous-jacentes (comme les variations escomptées de l'inflation), entraînent des révisions des estimations de la production potentielle.

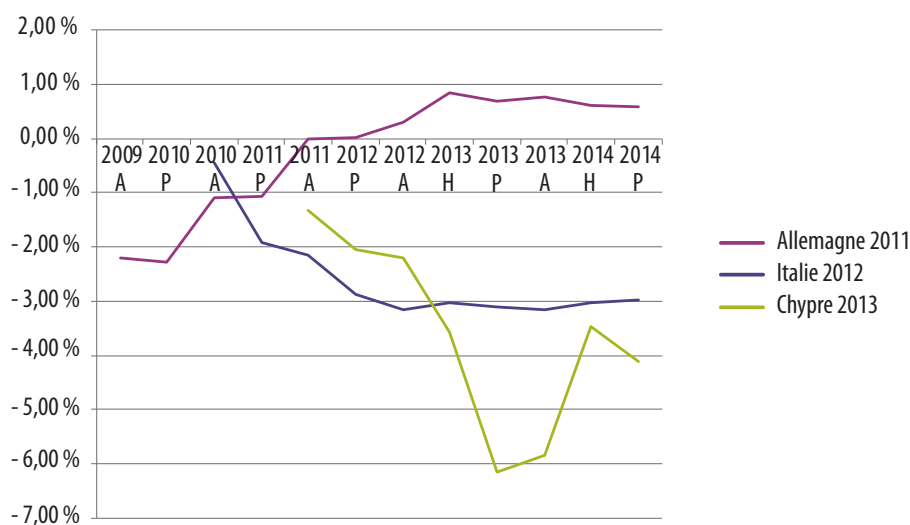
48 UK Office for Budget Responsibility (conseil budgétaire du Royaume-Uni), *Briefing paper No. 2 – Estimating the output gap*, avril 2011.

49 *The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps*, *European Economic Papers* 535, novembre 2014.

93

Les estimations de la production potentielle sont ainsi sujettes à des révisions fréquentes, qui peuvent être importantes et affecter également les estimations antérieures. Les données (tant historiques que prévisionnelles) concernant la production réelle peuvent également être profondément révisées. Il résulte de ce qui précède que l'écart de production est souvent révisé et qu'il peut fluctuer considérablement (dans certains cas, l'ampleur de la révision est même plus conséquente que l'écart de production estimé précédemment). Cette volatilité est illustrée par la **figure 9**. Par exemple, l'écart de production de Chypre pour 2013 a d'abord été estimé à - 1,32 % dans les prévisions de 2011, avant de chuter à - 6,16 % dans celles du printemps 2013 et de remonter à - 4,1 % au printemps 2014.

Figure 9 Exemples illustrant la volatilité de l'écart de production dans les prévisions de la Commission



Note: A=automne, P=printemps, H=hiver

Source: base de données macroéconomiques annuelles de la Commission (AMECO).

94

L'approche ascendante est elle aussi relativement compliquée, principalement parce que l'incidence des mesures en matière de recettes est difficile à déterminer, mais aussi parce que l'action menée par les pouvoirs publics est évaluée par rapport à un scénario de «politiques inchangées». L'examen et/ou la certification, par la Commission, de l'incidence budgétaire estimée des mesures prises reposent inévitablement sur les informations et les données chiffrées fournies par les autorités nationales. Il est impossible pour la Commission d'apprécier l'exactitude de ces chiffres, compte tenu des ressources qu'elle consacre à cette tâche.

Les analyses de la Commission concernant l'impact des mesures budgétaires manquent de transparence...

95

La complexité accrue des règles d'évaluation du caractère effectif de l'action engagée a agrandi la marge d'interprétation et le pouvoir d'appréciation de la Commission, ce qui rend ses analyses moins transparentes.

96

Dans le cas de l'approche descendante, il n'est pas possible de recalculer l'effort structurel sans accéder à certaines données essentielles qui n'ont pas été partagées dans leur intégralité avec les États membres avant les prévisions du printemps 2015 et qui ne sont toujours pas publiées (voir points 74 et 75).

97

La Commission a utilisé l'approche ascendante pour la France en mai 2013. Cette méthode lui a permis de conclure que la France avait entrepris une action suivie d'effets, et de prolonger le délai accordé à cette dernière dans le cadre de la PDE. Elle n'a toutefois été avalisée par le Conseil qu'en 2014. De plus, l'évaluation de l'incidence des mesures en matière de recettes étant une projection, et non une analyse a posteriori, il se peut qu'elle soit trop optimiste par rapport aux effets réels. Par ailleurs, comme l'évaluation de l'incidence des mesures en matière de dépenses est effectuée par la Commission par rapport à l'hypothèse de «politiques inchangées», elle relève du jugement d'expert.

98

La Commission a déployé des efforts pour renforcer la transparence. Elle a partagé avec les États membres – partiellement depuis les prévisions du printemps 2014 et intégralement depuis celles du printemps 2015 – les informations dont ils ont besoin pour reproduire l'évaluation du caractère effectif de l'action engagée. Cependant, comme la plupart des informations détaillées ne sont pas publiées, aucun tiers intéressé ne serait en mesure de reproduire cette évaluation.

99

À l'instar des rapports remis par les autorités nationales dans le cadre de la PDE (voir point 86), les évaluations de la Commission que nous avons examinées ne comportaient aucune évaluation ex post détaillée (mesure par mesure) ou quantifiée des mesures correctrices mises en œuvre par les États membres.

... et ses conclusions ne sont pas toujours suffisamment claires ni bien fondées

100

Depuis l'entrée en vigueur du «six-pack», les États membres soumis à une PDE ou bénéficiant d'une prolongation de délai sont tenus d'établir, dans les six mois, un rapport sur les mesures correctrices prises (voir **figure 7** et point 85). Deux États membres de l'échantillon ont été concernés par cette disposition (Malte et la France en octobre 2013). Dans les deux cas, nous avons constaté que les conclusions de l'évaluation de la Commission étaient fondées sur des données incomplètes. En particulier:

- i) la Commission a indiqué que Malte (dont le délai de la PDE était fixé à fin 2014) n'avait satisfait aux exigences de la PDE pour 2014 ni en termes nominaux ni en termes structurels, et que ni le rapport sur les mesures prises ni le projet de plan budgétaire ne fournissaient suffisamment de détails sur les mesures discrétionnaires qui sont à la base des objectifs budgétaires;
- ii) l'évaluation descendante de la Commission a montré qu'en France (où le délai prolongé de la PDE était fixé à fin 2015), l'effort structurel était insuffisant aussi bien pour 2013 que pour 2014, mais que l'effort structurel ajusté progressait comme prévu. Conformément aux règles, une analyse ascendante a également été réalisée pour confirmer si l'État membre avait engagé une action suivie d'effets. Cette seconde analyse a toutefois montré que l'effort structurel était en deçà des recommandations du Conseil (en d'autres termes, l'incidence budgétaire des nouvelles mesures discrétionnaires était insuffisante), et ce pour les deux années concernées. Pour 2015, dernière année de la période couverte par le PDE, la Commission a prévenu qu'un ensemble conséquent de mesures s'ajoutant à celles déjà précisées serait nécessaire pour que l'objectif soit atteint. En réalité, la France a manqué ce dernier.

En dépit de ces commentaires concernant Malte et la France, la Commission a conclu, dans le cas des deux rapports sur les mesures prises, que l'État membre avait engagé une action suivie d'effets et que la procédure ne devait pas être poursuivie à ce stade.

101

La Commission a argué que l'évaluation du rapport sur les mesures prises est de nature rétrospective. Ce point de vue n'est toutefois pas conforme aux règles définies dans le vade-mecum sur le PSC (qui dispose, en son paragraphe 232, que la Commission examine le rapport de l'État membre sur les mesures prises pour vérifier s'il s'est conformé aux recommandations du Conseil fondées sur l'article 126, paragraphe 7, et que, pour ce faire, elle évalue si, selon ses prévisions, l'État membre est en position d'atteindre tous les objectifs nominaux). Il signifie également qu'il suffirait de fixer des objectifs peu ambitieux pour la première année d'une PDE (pour laquelle le rapport est exigible) pour transformer l'évaluation du rapport sur les mesures prises en une simple formalité dénuée de valeur ajoutée. À cet égard, notons, par exemple, que dans ses recommandations émises en juin 2013, le Conseil lui-même invitait la France à atteindre, pour cette année-là, un déficit nominal équivalent aux prévisions établies pour 2013 dans les prévisions économiques européennes sous-jacentes aux recommandations formulées dans le cadre de la PDE, et qu'il y exigeait uniquement la mise en œuvre des mesures discrétionnaires que l'État membre avait déjà approuvées dans le cadre du dernier budget établi à cette date. Enfin, l'effort structurel exigé découlait tout simplement de l'objectif concernant le budget nominal.

102

L'évaluation du caractère effectif de l'action engagée est censée déboucher sur un renforcement de la procédure si l'État membre n'atteint pas tous les objectifs (déficit nominal, effort structurel, effort structurel ajusté et indicateur ascendant) ou si les prévisions montrent qu'il ne les atteindra pas. Cependant, nous avons constaté que tel n'était pas le cas pour les évaluations continues (le «suivi régulier») dont la France a fait l'objet ⁵⁰ à l'occasion des prévisions du printemps et de l'automne 2014: la procédure n'a pas été renforcée, alors que ce pays n'atteignait aucun de ses objectifs (voir **annexe VI**).

103

Notre analyse de l'évaluation effectuée par la Commission à l'expiration du délai concernant les recommandations révisées (en 2010 pour Malte et en 2009, 2013 et 2015 pour la France) est présentée aux points 79 et suivants.

50 Comme le montre l'**annexe VI**, la France est le seul État membre de l'échantillon à avoir bénéficié de cette faiblesse de l'évaluation continue.

104

En ce qui concerne la question de la dette, nous avons constaté de manière générale que, même après application du critère de la dette, l'analyse de la dynamique du taux d'endettement ne permet pas de tirer des conclusions pour les États membres soumis à une PDE engagée avant novembre 2011. Cette analyse décrit dans les grandes lignes les tendances historiques et prévisionnelles concernant le taux d'endettement, et signale qu'il se pourrait que, dans leurs projections, les États membres sous-estiment le rythme de croissance de la dette et que les mesures planifiées dans leurs programmes de stabilité s'avèrent insuffisantes pour réduire le taux d'endettement. Toutefois, la question de savoir si le critère de la dette a été respecté ou non ne se pose même pas dans les conclusions. La Commission a souligné que toute conclusion de ce type ne deviendrait pertinente qu'après levée d'une PDE. Or, à cet égard, nous constatons également que, selon la version interne du vade-mecum sur le PSC, les PDE déjà ouvertes en novembre 2011 ne seront levées que sur la base du critère du déficit.

Néanmoins, l'introduction à partir de 2011 d'objectifs budgétaires annuels dans les recommandations émises au titre de la PDE fournit une référence claire pour l'évaluation continue du caractère effectif de l'action engagée dans le cadre des PDE pluriannuelles

105

En principe, toute PDE doit être clôturée pour la fin de l'année suivant celle au cours de laquelle elle a été ouverte. Les objectifs fixés dans les recommandations émises dans le cadre de la PDE ont donc un horizon d'un an.

106

Cependant, plusieurs PDE lancées en 2009 ont été assorties d'un délai pluriannuel. L'objectif fixé en matière de déficit public concernait l'ensemble de la période, l'effort budgétaire moyen à fournir étant réparti de manière égale sur celle-ci (voir les cellules surlignées en jaune à l'**annexe VI**). L'inconvénient, c'est que les États membres ont reporté la plupart des mesures correctrices à la fin de la période. Or, à ce moment-là, l'ampleur considérable des corrections nécessaires rendait celles-ci peu réalistes et a forcé le Conseil à prolonger le délai.

107

Pour corriger cette faiblesse, les recommandations formulées dans le cadre de la PDE comportent, depuis 2011, des objectifs budgétaires annuels, à la fois en termes nominaux et en termes structurels, pour ces PDE pluriannuelles, ce qui permet de disposer à nouveau d'une référence annuelle pour évaluer les mesures correctrices, comme c'était le cas avant 2009.

À présent, l'évaluation globale des mesures prises au titre de la PDE tient également compte des réformes structurelles...

108

Les déficits publics excessifs peuvent s'expliquer, du moins en partie, par des faiblesses structurelles. Les réformes structurelles permettent de corriger ces dernières et de lever les obstacles aux vecteurs de la croissance, grâce, par exemple, à une libéralisation des marchés du travail, des produits et des services, qui encourage la création d'emplois et les investissements et améliore la productivité. Elles peuvent donc renforcer la compétitivité, stimuler la croissance et contribuer, à moyen et à long terme, à une correction durable du déficit.

109

Depuis mai 2013, la Commission tient également compte des réformes structurelles dans son évaluation globale des mesures prises au titre de la PDE. Pour ce faire, elle évalue les programmes de partenariat économique (PPE). Depuis l'entrée en vigueur du «two-pack», les États membres de la zone euro soumis à une PDE sont tenus de présenter, en même temps que leurs rapports sur l'action engagée, des PPE, qui constituent en quelque sorte les feuilles de route des réformes structurelles prévues. En outre, depuis février 2015, la Commission considère les réformes structurelles programmées avec suffisamment de détails comme des facteurs pertinents, susceptibles d'empêcher l'ouverture d'une PDE ou d'entraîner l'octroi d'un délai pluriannuel ⁵¹.

... même si les analyses effectuées dans ce domaine restent limitées et ne prennent pas suffisamment en considération l'importance des réformes structurelles dans le contexte de la PDE

110

L'évaluation des programmes de partenariat économique est un exercice ponctuel, et la Commission n'assure pas systématiquement le suivi des faiblesses mises au jour. Ainsi, dans son avis sur le PPE présenté par Malte en octobre 2013, le Conseil a conclu que toutes les réformes étaient encore en chantier et que la mise en œuvre restait exposée à des risques. De plus, certaines recommandations spécifiques au pays n'avaient pas été totalement suivies. Il a donc invité Malte à fournir des informations supplémentaires sur la mise en œuvre des réformes prévues dans le prochain programme national de réforme et le prochain programme de stabilité, tout en envisageant des mesures supplémentaires pour assurer la viabilité à long terme des finances publiques. Le pays n'a pas tenu compte de tous les aspects de l'avis du Conseil concernant un certain nombre de réformes, mais la Commission n'a pas pour autant fait mention des informations manquantes dans son évaluation du programme national de réforme concerné.

111

Sauf dans le cas des pays bénéficiant d'un programme d'assistance financière (comme Chypre), le suivi de la mise en œuvre des réformes structurelles par les États membres soumis à une PDE n'est assuré que dans le cadre du semestre européen (suivi de la mise en œuvre des recommandations par pays) et il n'est guère plus strict que celui auquel sont soumis les autres États membres.

112

En outre, le suivi des recommandations par pays ne couvre pas toujours la mise en œuvre effective des réformes ou l'évaluation de leur efficacité. Il porte essentiellement sur les avancées réalisées pour inscrire les mesures proposées dans la loi (voir **encadré 11**). Selon nous, un suivi insuffisant risque d'atténuer l'impact de la récente décision de la Commission de mieux tenir compte de la mise en œuvre des réformes structurelles.

Évaluation, par la Commission, des réformes structurelles mises en œuvre par l'Italie

À titre d'illustration de l'approche de la Commission en matière d'évaluation des réformes structurelles, citons trois réformes considérées comme prioritaires à la fois par l'Italie et par la Commission:

- **réexamen des dépenses:** dans leurs programmes nationaux de réforme 2013 et 2014, les autorités italiennes ont annoncé la désignation d'un commissaire chargé de superviser le réexamen des dépenses. Nommé en octobre 2013, celui-ci a toutefois démissionné en octobre 2014 (deux ans avant le terme de son mandat) après avoir présenté un plan de réexamen des dépenses. Dans son analyse [COM(2015) 113 final], la Commission s'est limitée à noter que «bien que le réexamen des dépenses ait été guidé par le choix d'une plus grande appropriation politique, seuls certains instruments sont déjà pleinement opérationnels», sans évaluer les progrès (ou l'absence de progrès) de l'Italie dans la mise en œuvre des propositions du commissaire. Le successeur de ce dernier n'a été nommé que cinq mois plus tard;
- **lutte contre la corruption:** l'évaluation, par la DG Affaires économiques et financières, de l'autorité anti-corruption n'a pas révélé d'insuffisances entravant son efficacité. Celles-ci n'ont été mises au jour qu'en juin 2014, après la publication d'un rapport de la DG Migration et affaires intérieures recensant plusieurs problèmes (février 2014) et la révélation d'un énorme scandale de corruption (en avril 2014, à propos de l'Expo 2015 à Milan). Deux autres affaires de corruption devaient éclater cette même année (le projet Mose à Venise, en juin, et l'affaire Mafia Capitale à Rome, en décembre);
- **lutte contre l'évasion fiscale:** dans son évaluation, la Commission n'a pas examiné les chiffres communiqués par l'Italie concernant les résultats des mesures mises en œuvre sous cette rubrique des programmes nationaux de stabilité et de réforme.

Issue de la PDE

Les réformes de la PDE ont créé des outils permettant de renforcer la discipline budgétaire, mais la PDE elle-même ne constitue pas un mécanisme de correction totalement efficace

113

Dans cette section, nous présentons synthétiquement ce qui a été fait pour renforcer encore la discipline budgétaire et nous examinons l'efficacité de la PDE en tant que mécanisme de correction et de mise en œuvre de réformes structurelles.

Les réformes successives de la PDE ont créé des outils permettant de renforcer la discipline budgétaire dans les États membres...

114

Les réformes récentes du cadre budgétaire de l'UE (à savoir l'adoption du «six-pack» en 2011 et celle du «two-pack» en 2013, voir **figure 1**) avaient pour but d'assurer de manière durable la viabilité des finances publiques. En ce qui concerne la PDE, ces réformes ont introduit des règles complémentaires, un mécanisme d'alerte précoce et toute une gamme de nouveaux outils de suivi et de surveillance. Elles ont également renforcé les sanctions et assoupli les conditions dans lesquelles elles peuvent être imposées.

... mais la PDE elle-même ne constitue pas un mécanisme de correction totalement efficace

115

Le solde budgétaire et le taux d'endettement sont les deux indicateurs prévus par le traité pour évaluer la position budgétaire d'un État membre (voir point 1). La réforme du PSC de 2005 les a complétés, ajoutant le solde structurel⁵² aux objectifs que les États membres soumis à une PDE doivent atteindre pour corriger les situations de déficit excessif.

116

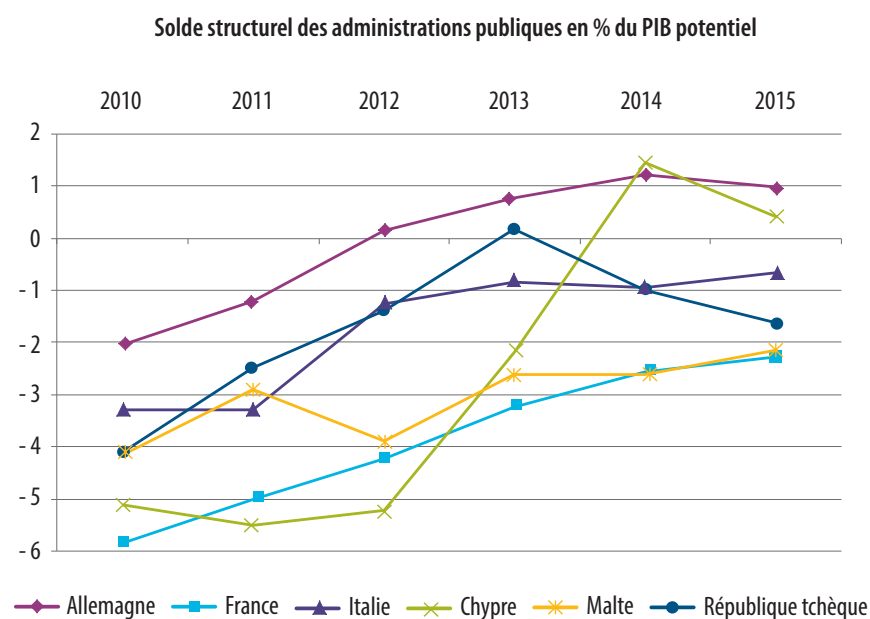
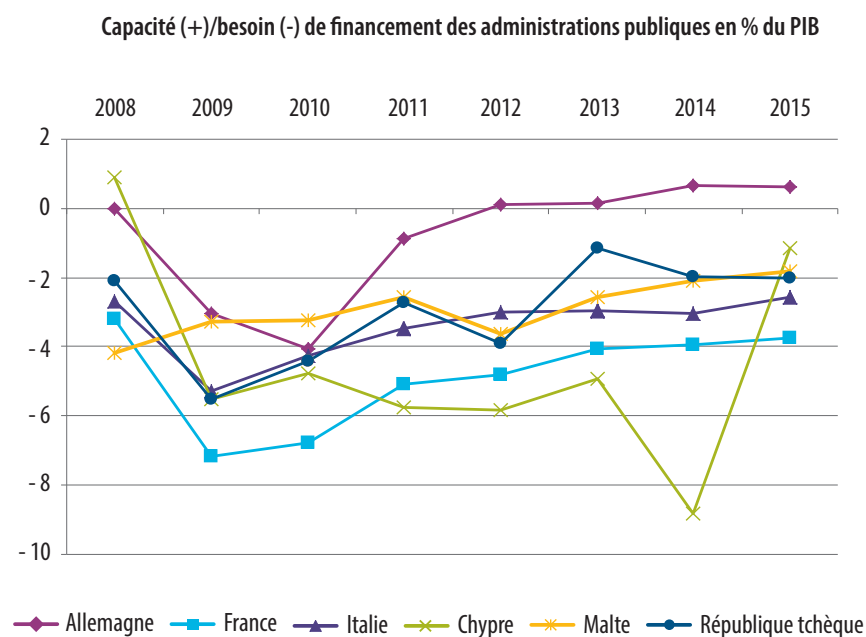
Des 23 États membres qui faisaient l'objet d'une PDE en novembre 2011, 15 en étaient sortis à la fin de 2015 (voir **tableau 1**). Tous les États membres que nous avons examinés ont amélioré leur solde budgétaire et leur solde structurel au cours de la période couverte par l'audit (voir **figure 10**⁵³). La République tchèque, l'Allemagne, l'Italie et Malte ont réussi à sortir de la procédure. Chypre a accepté un programme d'assistance financière et la France reste soumise à la PDE après trois prolongations du délai accordé. La France est le seul État membre de notre échantillon dont le déficit dépassait encore le seuil des 3 % en 2015.

52 Le solde structurel correspond au solde budgétaire, hors composante conjoncturelle, mesures ponctuelles et autres mesures temporaires.

53 Les données fournies concernent la période considérée, à savoir 2008-2015, mais celles relatives au solde structurel ne sont disponibles dans la base de données AMECO que depuis 2010.

Figure 10

Solde budgétaire (2008-2015) et solde structurel (2010-2015) des administrations publiques



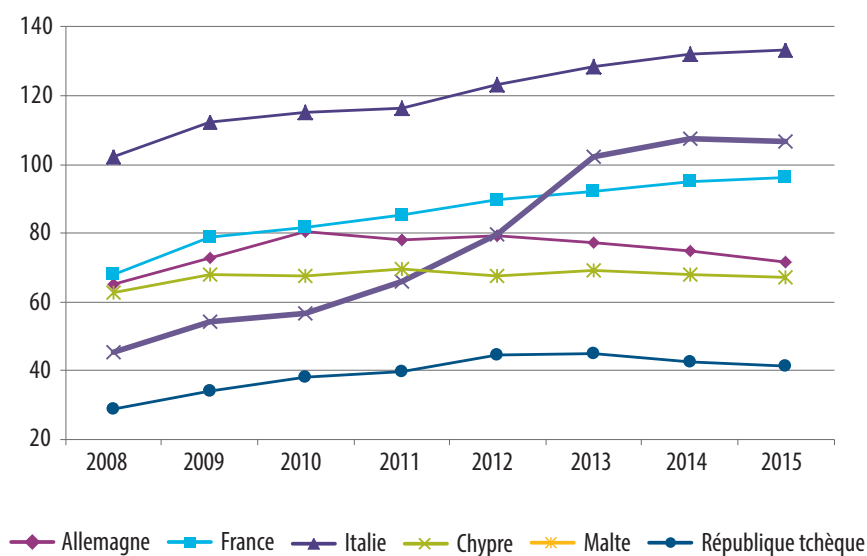
Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations provenant de la base de données AMECO (au 5 mai 2015).

117

Tous les États membres de l'échantillon présentaient un taux d'endettement plus élevé en 2015 qu'en 2008 (voir **figure 11**). Il convient toutefois de reconnaître que les PDE que nous avons examinées ont été ouvertes dans un contexte de grave crise financière, qui a contribué à une augmentation rapide du niveau d'endettement en raison de divers facteurs, comme les injections de capitaux dans les banques et la croissance nominale faible, voire négative. En moyenne, le taux d'endettement au sein de l'UE a augmenté de plus de 24 points de PIB entre 2008 et 2012, et tous les pays sont concernés.

Figure 11

Évolution du taux d'endettement (en % du PIB) de 2008 à 2015



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations provenant de la base de données AMECO (au 5 mai 2015).

118

L'Allemagne, Malte, et la République tchèque (où ce taux reste inférieur au seuil) ont enregistré une augmentation modérée sur la période 2008-2015 (4,4 points à Malte, 6,4 points en Allemagne et 12,8 points en République tchèque) et présentent aujourd'hui un taux d'endettement en recul. Chypre, qui a été confrontée à une crise bancaire sans précédent, a vu son taux d'endettement augmenter de 61,4 points de 2008 à 2015, avec une flambée entre 2008 et 2013 (où il est passé de 45,3 % à 102,2 %). Cependant, depuis que le pays a été placé sous assistance financière en 2013, la dynamique de la dette a ralenti, et le taux d'endettement s'est stabilisé en 2014 (107,5 %) et en 2015 (106,7 %). Enfin, la France et l'Italie ont toutes deux enregistré une augmentation constante de leur taux d'endettement, avec environ 30 points sur la période 2008-2015.

119

Les facteurs à l'origine de la dynamique de la dette sont le solde primaire ⁵⁴, l'effet boule de neige ⁵⁵ et l'ajustement stock-flux ⁵⁶. Une ventilation peut donc être établie suivant les incidences respectives de ces trois facteurs sur l'évolution du taux d'endettement (voir **figure 12**). Une analyse plus approfondie de cette ventilation et de la dynamique de la dette pour les États membres de l'échantillon est fournie à l'**encadré 12**.

120

L'analyse qui précède semble indiquer que le cadre régissant la PDE est potentiellement efficace pour contenir la dette. Cependant, un taux d'endettement élevé au départ (comme en Italie) peut limiter l'efficacité de la procédure sur la maîtrise du taux d'endettement, au même titre que la réticence d'un État membre (par exemple la France) à mettre en œuvre les recommandations formulées au titre de la PDE et à respecter la discipline budgétaire.

121

Malgré les efforts consentis en matière de discipline budgétaire (qui se sont traduits par un solde primaire annuel positif de 1,1 % en moyenne sur la période), la dette de l'Italie a continué à augmenter en raison d'un effet boule de neige important, dû au niveau initialement élevé de la dette conjugué à une croissance nominale faible ou négative du PIB et à des épisodes de taux d'intérêt élevés. Le taux d'endettement de la France a augmenté, alors qu'il partait d'un niveau initialement modéré, et ce en raison d'un manque de discipline budgétaire, illustré par l'amélioration insuffisante des indicateurs budgétaires (voir **figure 10**) et par un solde primaire négatif important (- 2,7 % en moyenne sur la période).

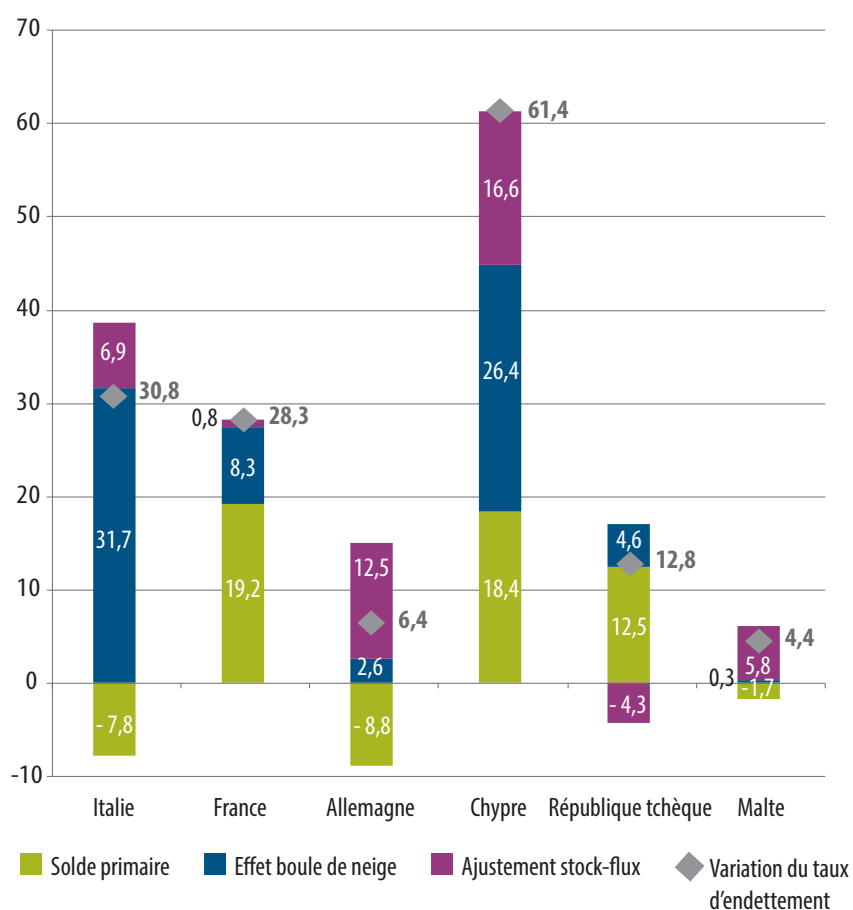
54 Le solde primaire correspond au solde budgétaire hors paiement des intérêts de la dette publique. Il renseigne sur le montant (positif ou négatif) des nouvelles dettes créées par les administrations publiques et peut être considéré comme un indicateur de la discipline budgétaire.

55 L'effet boule de neige désigne l'effet d'accumulation de la dette publique résultant de l'écart entre le taux d'intérêt payé sur la dette publique et le taux de croissance nominale du PIB. Si le taux d'intérêt est plus élevé que le taux de croissance nominale du PIB, l'effet boule de neige entraînera une augmentation du taux d'endettement. En principe, pour stabiliser ce dernier, les autorités doivent parvenir à un solde primaire suffisant pour contrebalancer l'effet boule de neige.

56 L'ajustement stock-flux regroupe toutes les variations de la dette publique qui ne peuvent s'expliquer par le déficit. Il tient compte des variations (accumulation ou vente) dans les actifs financiers, des modifications de la valeur de la dette libellée en devises et d'ajustements statistiques divers.

Figure 12

Ventilation de la croissance de la dette publique (en points de PIB) de 2008 à 2015



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations provenant de la base de données AMECO (au 5 mai 2015).

Analyse de l'évolution de la dette publique de 2008 à 2015

Lorsque la crise financière a éclaté en 2008, la dette publique de l'Italie représentait 102,3 % de son PIB. De 2009 à 2015, l'Italie a dû faire face à une situation économique difficile, qui s'est traduite par un écart de production négatif conséquent (– 3,3 % en moyenne) et un taux moyen de croissance nominale annuelle de 0,0 %. Bien que l'Italie ait amélioré son solde structurel à partir de 2009 (voir **figure 10**), son taux d'endettement a grimpé de 30,8 points. La dynamique de la dette était principalement due à un effet boule de neige notable, puisque l'excédent primaire compensait largement l'ajustement stock-flux (voir **figure 12**). L'effet boule de neige peut s'expliquer par l'encours élevé de la dette, par la faiblesse de la croissance nominale et par l'impact de la crise de la dette souveraine sur les taux d'intérêt.

La dette publique de la France représentait 68,1 % de son PIB en 2008. Au cours de la période 2009-2015, le pays a été confronté à une récession économique moins grave que celle de l'Italie, avec un taux de croissance nominale atteignant + 1,3 % en rythme annuel et un écart de production moyen de – 1,6 %. Malgré son niveau d'endettement initial moins élevé et ses meilleures conditions conjoncturelles, la France a connu une augmentation comparable de son taux d'endettement (28,3 points), principalement (soit pour environ 2/3) à cause d'un manque de discipline budgétaire (le pays a enregistré un déficit primaire annuel de 2,7 % au cours de cette période). Le dernier tiers de cette augmentation peut s'expliquer par l'effet boule de neige.

En Allemagne, la dette publique représentait 65,1 % du PIB en 2008. De 2009 à 2015, le pays ayant bénéficié d'un taux de croissance nominale annuelle (2,4 %) plus élevé que celui de la France et de l'Italie, ainsi que d'un écart de production négatif (– 1,1 % en moyenne), son taux d'endettement a augmenté de 6,4 points. Cette situation peut s'expliquer par l'effet combiné de meilleures conditions conjoncturelles et d'une longue période de consolidation budgétaire. Toutefois, l'excédent primaire n'a que partiellement compensé les ajustements stock-flux, qui étaient les principaux facteurs à l'origine de l'augmentation de la dette, l'effet boule de neige jouant également un rôle limité.

En 2008, Chypre connaissait un taux d'endettement représentant 45,3 % de son PIB. Au cours de la période considérée, le pays a été confronté à une crise majeure, avec un taux de croissance nominale moyen négatif (– 1,0 %) et un écart de production de – 2,1 %. L'augmentation de 61,4 points (de 45,3 % en 2008 à 106,7 % en 2015) de son taux d'endettement peut s'expliquer par l'impact négatif de l'ensemble des facteurs: solde primaire (– 18,4 points), effet boule de neige (– 26,4 points) et ajustement stock-flux (– 16,6 points).

La République tchèque, qui a vu sa dette publique passer de 28,7 % à 41,5 % du PIB entre 2008 et 2015, n'a pas dépassé le seuil des 60 %. Dans un environnement économique caractérisé par une croissance nominale moyenne de 1,5 % et un écart de production de – 1,5 %, l'augmentation du taux d'endettement (+ 12,8 points) s'explique principalement par le déficit primaire (– 12,5 points), l'ajustement stock-flux ayant compensé l'effet boule de neige.

En 2008, la dette de Malte représentait 62,7 % de son PIB. Au cours de la période 2009-2015, le pays a enregistré une croissance nominale moyenne de 4,6 % et un déficit nominal moyen de – 2,8 %. Son taux d'endettement est donc resté relativement stable, avec une augmentation de 4,4 points qui s'explique principalement par l'ajustement stock-flux.

122

La PDE offre la possibilité de sanctionner les États membres de la zone euro qui font preuve d'un manque de discipline budgétaire. En effet, la procédure peut être renforcée lorsque l'évaluation de la Commission montre qu'un État membre n'a engagé aucune action suivie d'effets pour corriger son déficit excessif dans les délais impartis. Les sanctions peuvent également prendre la forme d'une amende allant jusqu'à 0,5 % du PIB.

123

Toutefois, depuis son entrée en vigueur, la PDE n'a été renforcée qu'à une seule occasion – en l'occurrence pour la Belgique – et aucune sanction n'a été prise à ce jour. À notre avis, le risque existe que les États membres considèrent qu'il est peu probable que des sanctions leur soient infligées, ce qui peut compromettre l'efficacité et la crédibilité de la PDE. En effet, bien que le véritable objectif ne soit pas d'imposer des sanctions, tout système qui en est dépourvu ne peut reposer que sur des pressions morales et est donc condamné à l'inefficacité, à moins que la Commission ne parvienne à obtenir la coopération des États membres.

L'impact de la procédure est également limité pour ce qui est de garantir la mise en œuvre des réformes structurelles recommandées

124

Les réformes structurelles n'ayant ni force obligatoire ni force exécutoire, les États membres sont susceptibles de les subordonner à l'ordre du jour politique de leurs gouvernements. La Commission n'est pas en mesure d'influer sur leur mise en œuvre ou de la stimuler. Ainsi, la plupart des États membres de l'échantillon n'ont accompli que des progrès partiels ou limités dans la réalisation de leurs objectifs de réforme (voir **annexe VIII**). Le résultat du suivi de la mise en œuvre des réformes structurelles assuré au titre de la PDE consiste souvent simplement à répéter les recommandations du Conseil spécifiques aux pays, année après année.

125

Parmi les pays de notre échantillon, Chypre est le seul à avoir accompli des progrès substantiels dans la mise en œuvre des réformes structurelles, après avoir accepté un programme d'assistance financière (avril 2013). La dernière évaluation disponible montre qu'elle a mis en œuvre la majorité des mesures convenues dans leur intégralité, malgré certains retards. Le pays était soumis à un suivi plus étroit et plus complet ainsi qu'à des règles d'application plus stricte dans le cadre du programme.

Des signes positifs (et un défi) pour l'avenir

126

En présentant ses propositions pour la mise en œuvre du «rapport des cinq présidents» (voir point 4), la Commission a reconnu que «le cadre de gouvernance économique européenne s'est approfondi et a vu sa portée s'élargir au cours des dernières années, mais [qu']il a également gagné en complexité»⁵⁷. Elle a en outre admis qu'un premier réexamen du cadre renforcé a permis de recenser «certains domaines susceptibles d'amélioration, notamment en matière de transparence, de complexité et de prévisibilité de l'élaboration des politiques, et qui présentent un intérêt pour l'efficacité de la panoplie de mesures»⁵⁸. La Commission s'est ensuite engagée à procéder à «l'application intégrale et transparente des instruments et outils disponibles», ainsi qu'à améliorer la clarté et à réduire la complexité, dans le but ultime de rendre les règles existantes plus efficaces.

127

Nous considérons ces propositions comme un signal positif et encourageons la Commission à respecter résolument ses engagements.

57 Communiqué de presse disponible à l'adresse http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5874_fr.htm.

58 Document COM(2015) 600 final.

Conclusions et recommandations

128

Dans un contexte de complexité accrue, la Commission a pris des mesures importantes pour rationaliser et simplifier le recours à la procédure concernant les déficits excessifs en tant qu'instrument d'amélioration de la gouvernance économique dans l'ensemble de l'UE. Elle a tout récemment affirmé sa volonté de changement dans des domaines où nous avons recensé des problèmes au cours de la période couverte par l'audit: la nécessité d'une vision intégrée, mais aussi d'une clarté et d'une transparence accrues, pour optimiser l'efficacité des règles et des orientations détaillées. Les règles sont en place et la mise en œuvre de la PDE est sur la bonne voie, mais l'engagement pris par la Commission de continuer à l'améliorer ne peut que bénéficier à cette procédure.

129

Des conclusions plus détaillées concernant les domaines d'action couverts par l'audit sont formulées ci-après. Elles sont accompagnées de recommandations spécifiques.

Eurostat

Examen des données

130

La Commission (Eurostat) a amélioré ses processus d'évaluation de la qualité depuis 2011, aussi bien au niveau des ressources qu'en ce qui concerne les procédures. L'harmonisation des demandes d'informations et l'augmentation de leur nombre permettent d'analyser les données PDE de manière plus approfondie.

131

La Cour a constaté que le processus d'examen des données statistiques n'est pas suffisamment bien documenté pour permettre de comprendre aisément l'analyse sous-jacente aux évaluations de la qualité. Ce processus s'appuie en outre sur des données qui ne sont pas toujours complètes. Il conviendrait également d'explicitier davantage la manière dont les règles et orientations existantes doivent être appliquées (voir points 47 à 51).

Recommandation n° 1

La Commission (Eurostat) devrait mieux documenter ses travaux liés aux vérifications sur pièces et en renforcer la transparence. Cela permettrait de donner au management et aux autres responsables géographiques un aperçu plus clair du contenu des analyses.

La Commission (Eurostat) devrait établir des procédures internes écrites pour baliser les travaux d'analyse dans le cadre de l'évaluation de la qualité et mieux évaluer et documenter ses contrôles sur pièces des données dans des domaines tels que la délimitation du secteur des administrations publiques et les opérations spécifiques de ces dernières.

Évaluation des systèmes de contrôle

132

La Commission (Eurostat) n'évalue pas de manière appropriée les systèmes de contrôle des États membres pour s'assurer que, malgré les différences entre leurs systèmes statistiques, ceux-ci appliquent une approche cohérente en matière d'établissement de données. Compte tenu de l'absence générale de documentation suffisante sur les systèmes de contrôle et de surveillance mis en place pour l'établissement des données, il est impossible de mettre en œuvre une approche de contrôle axée sur les systèmes pour vérifier la qualité des données reçues (voir point 55).

Recommandation n° 2

La Commission (Eurostat) devrait renforcer ses procédures d'évaluation de la qualité en prévoyant un examen des systèmes de contrôle et de surveillance en place dans les États membres, et documenter clairement ses analyses. Il conviendrait d'établir des procédures écrites et de les appliquer en vue d'assurer la cohérence.

Visites de dialogue et vérification directe

133

De 2011 à 2013, la Commission (Eurostat) a complété ses visites de dialogue «ordinaires» (VDO) par des visites de dialogue «en amont» (VDA) afin d'analyser la gestion et le contrôle des données en amont. Ces VDA se sont avérées très utiles pour les tâches d'évaluation de la qualité consistant à détecter, à évaluer et à surveiller les risques et les problèmes. Ces deux types de visites de dialogue ayant été fusionnés en 2014, la durée de chaque visite est à présent de deux jours. Étant donné le grand nombre de points inscrits à l'ordre du jour, elle n'est pas suffisante pour permettre d'examiner de manière adéquate les problèmes importants en matière de qualité des données (voir points 52 et 54).

Conclusions et recommandations

134

Eurostat procède à des vérifications directes limitées au cours de ses visites sur place. Un modèle d'analyse des risques bien structuré a été instauré, mais il n'est pas utilisé pour sélectionner les aspects à haut risque en vue des visites. Les éléments de l'analyse de risque qui servent à déterminer quels États membres doivent faire l'objet d'une visite de dialogue et quelles questions seront abordées au cours de ces visites pourraient être mieux documentés (voir point 53).

135

Les rapports d'Eurostat sur les visites de dialogue sont publiés de neuf à 52 semaines après que les visites correspondantes ont eu lieu. Ces retards de publication rendent impossible le partage de bonnes pratiques entre États membres et pourraient empêcher d'autres parties intéressées et/ou d'autres utilisateurs de reconnaître en temps opportun que certains problèmes existent dans un État membre (voir point 56).

Recommandation n° 3

La Commission (Eurostat) devrait adapter la durée de ses visites de dialogue dans les États membres, ou en augmenter le nombre, pour assurer une couverture plus complète des aspects significatifs.

La Commission (Eurostat) devrait renforcer ses vérifications directes effectuées dans le cadre des visites sur place.

La Commission (Eurostat) devrait encore raccourcir les délais de publication de ses rapports de visite.

Points d'action

136

Les points d'action ne sont souvent pas mis en œuvre dans les délais recommandés, ce qui fait courir le risque que les évaluations de la qualité effectuées par Eurostat ne tiennent pas dûment compte de certains problèmes concernant des aspects importants (voir point 56).

Recommandation n° 4

La Commission (Eurostat) devrait faire pleinement usage de ses pouvoirs pour imposer des mesures dans les domaines de l'exhaustivité, de la responsabilité méthodologique et de la communication des documents.

Orientations

137

Lorsque les États membres en font la demande, en invoquant des raisons de confidentialité, Eurostat ne publie pas les avis ex ante/ex post qu'il leur fournit de manière bilatérale, et il n'en rend pas compte au CEF. Cette pratique compromet la transparence et la comparabilité (voir points 57 et 58).

Recommandation n° 5

Pour renforcer la transparence, la Commission (Eurostat) devrait publier tous les avis qu'elle formule sur des aspects méthodologiques et en rendre compte au CEF. Lorsqu'un document ne peut être intégralement publié pour des raisons de confidentialité, il conviendrait au moins d'en fournir une synthèse.

Issue de la procédure

138

Les raisons pour lesquelles Eurostat émet des réserves sur les données et modifie celles-ci devraient être plus transparentes (voir point 65).

139

Eurostat n'a pas expressément établi de procédures internes écrites pour émettre des réserves quant à la qualité des données ou pour modifier celles-ci (voir point 65).

Recommandation n° 6

La Commission (Eurostat) devrait mieux documenter ses procédures internes et les critères suivant lesquels elle émet des réserves sur les données ou modifie ces dernières, afin de démontrer que tous les problèmes méthodologiques ayant une incidence potentielle et/ou réelle sur la capacité/le besoin de financement sont traités de manière cohérente.

Conclusions et recommandations

DG Affaires économiques et financières

Transparence

140

En général, les analyses de la Commission qui sont à l'origine de ses propositions de décisions et de recommandations relatives à la PDE manquent de transparence et sont, sur certains points clés, fondées sur des définitions vagues. De plus, les réformes successives de la PDE ont rendu le processus d'analyse plus complexe. Tous ces éléments font qu'il est parfois difficile d'établir un lien clair entre l'analyse effectuée et les conclusions qui sont tirées (voir points 59 à 62, 72 à 83, 91 à 97 et 100 à 104).

141

Il est donc nécessaire de contrebalancer la complexité accrue et la plus grande marge d'analyse économique par un renforcement de la transparence et, partant, une facilitation du contrôle public. Ces dernières années, la Commission a consenti des efforts remarquables pour accroître la transparence. Toutefois, ces efforts ne sont pas encore suffisants et demandent à être poursuivis (voir point 98).

Recommandation n° 7

La Commission (DG Affaires économiques et financières) devrait encore renforcer la transparence et la clarté de la PDE dans les domaines suivants:

- processus d'évaluation: la Commission devrait faire preuve d'une plus grande transparence quant aux aspects essentiels de ses analyses. Pour ce faire, elle pourrait, par exemple, élaborer une méthodologie pour cerner et quantifier les effets des mesures ponctuelles et temporaires, expliquer de manière suffisamment détaillée ses évaluations et ses conclusions dans les documents spécifiques aux pays (notamment en ce qui concerne la notion d'«événements économiques négatifs et inattendus» prise en considération dans l'évaluation du caractère effectif de l'action engagée) et dresser un cadre méthodologique permettant d'évaluer l'incidence des facteurs pertinents dont elle tient compte dans ses évaluations;
- disponibilité des données: la Commission devrait rendre publiques toutes les informations détaillées nécessaires à l'établissement des calculs sur lesquels ses analyses sont fondées, et permettre ainsi aux tiers intéressés de reproduire ces évaluations;
- évaluation ascendante: il conviendrait d'associer les conseils budgétaires nationaux au processus d'évaluation, en les invitant à exercer un contrôle indépendant quant à la fiabilité des chiffres et des informations fournies par les ministères des finances et utilisées par la Commission dans ses analyses;
- rigueur de l'analyse: la Commission devrait systématiquement faire usage de toutes les informations pertinentes disponibles dans ses prévisions, respecter les méthodologies appropriées et les diffuser aussi largement et rapidement que possible.

Critère de la dette

142

Jusqu'à présent, la PDE a été davantage centrée sur le déficit public que sur la dette. Le critère de la dette n'est devenu opérationnel qu'en 2012; il est toujours en cours d'introduction et ne s'appliquera à l'ensemble des États membres qu'à partir de 2020 au plus tôt. L'analyse de la dynamique de la dette des États membres faisant l'objet d'une PDE engagée avant novembre 2011 ne permet pas de se prononcer: ces PDE ne seront levées que sur la base du déficit public. S'ensuivra un régime transitoire de trois ans en ce qui concerne le critère de la dette (voir points 68, 69 et 104).

143

Les assouplissements apportés à la PDE font que, en situation économique défavorable, un État membre peut être considéré comme ayant respecté les critères même si son taux d'endettement augmente. Cela peut nuire à la crédibilité du processus et compromettre la soutenabilité de la dette publique, en particulier en cas de longues périodes de récession (durant lesquelles la dette peut augmenter même si le critère la concernant est rempli). Enfin, que le critère de la dette soit rempli ou non, il importe que le montant réel de la dette soit remboursé ou refinancé de manière durable (voir points 76 à 78).

Recommandation n° 8

La Commission devrait surveiller de près l'évolution de la dette, surtout dans les États membres lourdement endettés, afin d'éviter que l'accumulation de la dette n'atteigne des niveaux insoutenables.

Lorsque le seuil d'endettement de 60 % est dépassé et que l'État membre concerné est soumis à une PDE, la Commission devrait s'assurer que les ajustements exigés fournissent une trajectoire de convergence réaliste et crédible vers le respect de la règle en matière de dette, notamment en tenant compte du niveau d'endettement initial.

Dans les recommandations qu'elle formule au titre de la PDE pour les États membres qui dépassent le seuil en matière de dette, la Commission devrait, au moment de fixer les objectifs annuels en matière de déficit, préciser également les taux d'endettement annuels correspondant à ces objectifs.

Conclusions et recommandations

Réformes structurelles

144

Les déficits publics excessifs peuvent être dus, du moins en partie, à des faiblesses structurelles. Des réformes structurelles ciblées peuvent donc contribuer à corriger le déficit de manière durable. Depuis mai 2013, les réformes structurelles sont devenues un facteur de plus en plus important pour les évaluations relatives à la PDE effectuée par la Commission. Cependant, elles n'ont toujours pas de force exécutoire et la Commission ne surveille pas leur mise en œuvre de manière plus résolue que pour les États membres non soumis à une PDE (voir points 108 à 111).

145

En outre, le suivi des recommandations spécifiques aux pays ne porte pas toujours sur la mise en œuvre effective et l'efficacité des réformes, ce qui pourrait compromettre l'impact de la récente décision de la Commission de mieux tenir compte de la mise en œuvre des réformes structurelles (voir point 112).

Recommandation n° 9

Parallèlement à la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques, la Commission (DG Affaires économiques et financières) devrait faire pleinement usage du semestre européen pour surveiller la mise en œuvre des réformes structurelles dans les États membres faisant l'objet d'une PDE, en particulier lorsque le programme de partenariat économique prévoit ce type de réformes. En plus de se concentrer sur les aspects législatifs, elle devrait chercher à évaluer l'efficacité des réformes mises en œuvre.

La Commission devrait faire pleinement usage de ses pouvoirs pour s'assurer que les États membres soumis à une PDE respectent les engagements qu'ils ont pris en matière de réformes structurelles.

Établissement de rapports

146

Le «six-pack» et le «two-pack» ont introduit de nouvelles exigences en matière d'établissement de rapports, dans le but de renforcer la surveillance de la PDE exercée par la Commission. Ces exigences n'ont cependant pas de force exécutoire, en ce sens qu'il n'existe aucune disposition législative permettant de s'assurer que les États membres les respectent ou d'imposer les sanctions à ceux qui ne le font pas. L'efficacité de la surveillance de la Commission dépend donc de la coopération active des États membres. Nous avons relevé un cas où l'État membre n'avait pas transmis les rapports requis et qui n'avait toutefois pas été révélé dans les évaluations correspondantes de la Commission (voir points 85 et 86).

147

Même lorsqu'elle reçoit tous les documents requis, la Commission n'évalue pas ou ne traite pas toujours les informations reçues, ce qui fait craindre qu'elle n'utilise pas au mieux les rapports des États membres ou que ces derniers soient soumis à une exigence bureaucratique et superflue (voir points 99 et 110).

Recommandation n° 10

La Commission (DG Affaires économiques et financières) devrait toujours indiquer clairement dans ses évaluations si les États membres ont respecté leurs exigences en matière d'établissement de rapports.

La Commission devrait faire usage de la possibilité d'engager des procédures en infraction lorsque les États membres ne se conforment pas à leurs obligations d'information.

Sanctions

148

Les réformes successives de la PDE ont renforcé les sanctions contre les États membres qui ne respectent pas les recommandations et assoupli les conditions dans lesquelles elles peuvent être imposées. Depuis l'entrée en vigueur de la PDE, aucune sanction n'a été appliquée (voir points 114 et 122).

Conclusions et recommandations

149

Si les sanctions peuvent constituer un moyen de dissuasion efficace, le fait de ne pas les appliquer lorsque les États membres ne respectent pas leurs engagements en matière de discipline budgétaire crée le risque qu'elles soient perçues comme un outil peu susceptible d'être utilisé. Cela compromettrait leur crédibilité et leur efficacité, et donc celles de la PDE dans son ensemble.

Recommandation n° 11

Conformément à la législation existante, la Commission (DG Affaires économiques et financières) devrait recommander au Conseil de renforcer la procédure et d'appliquer des sanctions lorsqu'il est établi qu'un État membre n'a pas suivi les recommandations au titre de la PDE et qu'il n'a dès lors pas respecté ses engagements en matière de discipline budgétaire découlant du traité.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre IV, présidée par M. Milan Martin CVIKL, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 25 février 2016.

Par la Cour des comptes



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président

Législation relative à la procédure concernant les déficits excessifs

- Règlement (CE) n° 3605/93 du Conseil du 22 novembre 1993 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne, modifié par:
 - √ le règlement (CE) n° 475/2000 du Conseil du 28 février 2000, qui a adapté le cadre conceptuel sur lequel repose la PDE au SEC 95;
 - √ le règlement (CE) n° 351/2002 de la Commission du 25 février 2002, qui a clarifié les références au SEC 95 dans le contexte de la PDE en remplaçant les codes «B.9» et «D.41» par «PDE B.9» et «PDE D.41» respectivement;
 - √ le règlement (CE) n° 2103/2005 du Conseil du 12 décembre 2005, en ce qui concerne la qualité des données statistiques dans le contexte de la procédure concernant les déficits excessifs.
- Règlement (CE) n° 479/2009 du Conseil du 25 mai 2009 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne [remplaçant le règlement (CE) n° 3605/93], modifié par:
 - √ le règlement (UE) n° 679/2010 du Conseil du 26 juillet 2010, en ce qui concerne la qualité des données statistiques dans le contexte de la procédure concernant les déficits excessifs.
- Règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.
- Règlement (CE) n° 1056/2005 du Conseil du 27 juin 2005 et règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 (volet correctif du pacte de stabilité et de croissance).
- Dans le cadre du «six-pack»:
 - √ règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs;
 - √ règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro.
- Dans le cadre du «two-pack»:
 - √ règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 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.
- Traité intergouvernemental du 2 mars 2012 sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (pacte budgétaire).

Exemples d'informations manquantes dans les documents des six États membres audités

Informations manquantes dans les notifications d'avril 2012, 2013 et 2014

Pour l'exercice n – 1:

- dans un État membre:
 - i) certaines données détaillées concernant le sous-secteur des administrations de sécurité sociale et les administrations locales (y compris le solde des comptes publics) faisaient défaut pour des entités ne faisant pas partie des administrations locales et pour les autres ajustements des données des administrations locales;
 - ii) aucune donnée n'a été fournie sur la contribution des crédits à long terme au niveau d'endettement (augmentation et diminution) à tous les niveaux des administrations publiques (avril 2012 uniquement), ni sur la ventilation des actions et autres participations pour les administrations d'États fédérés et locales;
- dans un autre État membre, aucune donnée n'était fournie pour certains sous-secteurs (concernant le solde des comptes publics, les opérations financières incluses dans le solde des comptes publics et les «autres ajustements» sur les administrations d'États fédérés, locales et de sécurité sociale). La plupart des détails non obligatoires demandés faisaient défaut pour tous les niveaux des administrations publiques.

Données manquantes sur les crédits commerciaux et avances (AF.71 L) dans le tableau 4

Dans un État membre, aucune donnée n'a été fournie avant 2009, et dans un autre, aucune n'était disponible avant 2011.

Données manquantes dans les questionnaires PDE

Cinq des six États membres ont remis des questionnaires PDE avec des champs obligatoires incomplets. Exemples d'informations incomplètes:

- i) quatre États membres ont transmis les données incomplètes, voire aucune donnée, sur les injections de capital, et ce pour toutes les années, et un État membre pour l'année n – 1;
- ii) trois États membres ont transmis un tableau 4 incomplet (ventilation des autres comptes à recevoir/à payer déclarée dans les tableaux PDE);
- iii) malgré une amélioration de l'exhaustivité, deux États membres ont transmis des tableaux 5 (Impôts et cotisations sociales: autres comptes à recevoir/à payer des administrations publiques), 8 (Créances et remises de dettes de l'administration centrale) et 9 (Garanties) incomplets.

Autres informations

De 2008 à 2014, un État membre n'a pas transmis les tableaux de concordance ¹ et l'inventaire comme cela lui avait été demandé, et trois États membres les ont remis après la date limite. Les inventaires PDE devaient être adressés avant décembre 2013, mais deux États membres ont envoyé le leur après la date butoir (l'un en avril et l'autre en novembre 2014).

¹ Les tableaux de concordance permettent de relier les éléments de comptabilité publique aux rubriques du SEC.

Exemples de faiblesses en matière de classement dans les documents des six États membres audités

Principaux cas acceptés par Eurostat malgré une conformité partielle au SEC 95

- Dans trois États membres, le registre statistique des unités publiques n'assurait pas une couverture globale, principalement au niveau des administrations locales.
- Un État membre a adopté une approche prudente: classement automatique dans le secteur des administrations publiques (en tant qu'unités auxiliaires) de toutes les unités publiques dont les ventes aux administrations publiques représentaient plus de 80 % des recettes totales, et application du critère des 50 % aux unités publiques restantes. Cette approche prudente est fondée sur un critère automatique qui ne prend en considération ni les activités de l'unité (type de services fournis) ni d'autres aspects, tels que les marchés publics et le caractère marchand. Les règles comptables ne précisent pas ce qu'il convient de faire dans ces cas. De plus, certaines unités ont fait l'objet d'un classement collectif (par exemple les hôpitaux) et non individuel en fonction de leur caractère marchand ou non marchand.
- Un État membre a adopté une approche prudente, mais uniquement pour les unités d'une taille inférieure à un certain seuil; le critère des 50 % était appliqué à ces unités en excluant des ventes les «autres recettes» et en incluant toutes les sortes d'impôts dans les coûts de production. La raison en était que l'État membre n'était pas en mesure d'isoler les subventions à déduire des ventes. Or, selon les règles comptables, seuls les «autres impôts sur la production» auraient dû être inclus dans les charges.

Principales insuffisances en matière de classement des unités institutionnelles publiques

- Un État membre a classé l'unité de surveillance des marchés financiers, qui est une unité institutionnelle, dans le secteur des administrations publiques. Selon le SEC 95, les unités de ce type ne devraient pas être classées dans le secteur des administrations publiques (mais en tant qu'auxiliaires financiers dans le secteur des sociétés financières). D'autres États membres ont, à juste titre, classé ces unités institutionnelles en dehors du secteur des administrations publiques.
- Dans un État membre, nous avons examiné les unités publiques qui étaient non marchandes et avaient été reclassées en octobre 2014 après la révision des références statistiques du SEC 2010. Au total, l'État membre avait reclassé 158 unités publiques dans le secteur des administrations publiques, dont 20 en raison des nouvelles règles du SEC 2010 et 138 dans le cadre d'une révision des références ordinaire. Les unités de ce dernier groupe auraient été classées dans le secteur des administrations publiques si elles avaient été analysées correctement par le passé.

Autres insuffisances

- En ce qui concerne les procédures et le calendrier d'analyse et de classement/reclassement des unités dans le secteur des administrations publiques ou en dehors de celui-ci, nous avons relevé différentes approches dans les six États membres:
 - i. deux États membres analysent et (re)classent les unités tous les cinq ans dans le cadre d'une révision des références, mais assurent le suivi des nouvelles unités sur une base annuelle. Cependant, en 2011, l'un d'entre eux s'est vu adresser un point d'action recommandant que le critère des 50 % porte sur une période n'excédant pas trois à quatre ans, tandis qu'un point d'action visant l'autre État membre lui recommandait d'appliquer le test marchand/non marchand chaque année à l'ensemble des unités publiques;
 - ii. trois États membres analysent les unités chaque année et les reclassent si leur caractère marchand ou non marchand change durablement, à savoir pendant trois années de suite;
 - iii. un État membre analyse les unités deux fois par an, en cas de modification des conditions de financement, et les reclasse dès que leur nature change.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations communiquées par Eurostat et de documents provenant des six États membres audités.

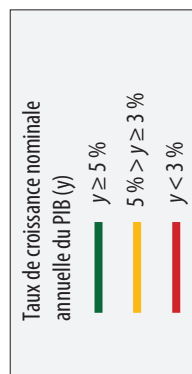
Exemples de points d'action susceptibles d'avoir un impact sur les données relatives au déficit et à la dette

République tchèque	Le test marchand/non marchand était rarement appliqué et un grand nombre d'unités (entreprises) publiques n'y avaient pas été soumises. Au cours de sa visite effectuée en 2009, Eurostat a constaté que des unités ayant une forme juridique «commerciale» (sociétés par actions, sociétés à responsabilité limitée, etc.) n'avaient pas encore été testées et a défini un point d'action en conséquence. Au cours de sa visite de dialogue ordinaire de 2012, Eurostat a formulé un point d'action parce que le test officiel servant à déterminer si les grandes entreprises appartenant pour moins de 50 % à l'État doivent être classées dans le secteur des administrations publiques n'était pas appliqué et qu'elles n'étaient donc pas analysées. Malgré l'impact potentiel, aucune réserve n'a été formulée.
Allemagne	Reclassement des unités non marchandes dans le secteur des administrations publiques dès la première année d'acquisition de ce statut Lors de sa visite de février 2014, Eurostat a détecté le problème et fixé à mai 2014 le délai pour le corriger. Ce point a été considéré comme clôturé en juin 2014. Des précisions communiquées en octobre 2014 montrent que l'INS n'a mis en œuvre ce point d'action que pour les unités classées après février 2014. Malgré l'impact potentiel (indéterminé), aucune réserve n'a été formulée. Indisponibilité des données détaillées pour l'analyse des injections de capital, des produits financiers dérivés et des distributions Eurostat a soulevé le problème de l'indisponibilité des données pour la première fois lors de sa visite de 2007. La visite de 2009 a permis de constater une amélioration de la situation pour les contrats d'échange (<i>swaps</i>) de l'administration centrale et pour les dividendes. Même s'il avait détecté certains problèmes, Eurostat n'a pas formulé de point d'action, et la question des dividendes n'a pas été examinée en détail. Des points d'action ont été établis en 2011 et en 2013. En 2011, Eurostat a remarqué que les données détaillées permettant d'analyser les injections de capital et les distributions étaient indisponibles et qu'aucune donnée concernant les administrations locales n'était disponible pour les <i>swaps</i>, mais il n'a formulé aucun point d'action. La visite de dialogue en amont de 2013 a débouché sur des points d'action, mais le problème demeure. Malgré l'impact potentiel (indéterminé), aucune réserve n'a été formulée.
France	Démantèlement d'installations nucléaires – Marcoule [1,6 milliard d'euros (0,1 % du PIB) en 2004] Ce point d'action a d'abord été examiné à l'époque de la visite de 2006, mais, en raison d'un désaccord avec l'INS sur le classement approprié, Eurostat avait reporté sa décision. L'affaire portait sur la comptabilisation d'un paiement forfaitaire reçu par une unité des administrations publiques pour couvrir les coûts de démantèlement éventuels, les autres obligations étant à charge de l'opérateur. En 2005, Eurostat avait formulé un avis sur cette opération, proposant de la classer en tant que prépaiement pour l'acquisition de services. L'INS a cependant refusé et l'a comptabilisée en tant que transfert de capital, ce qui a amélioré les chiffres concernant la capacité/le besoin de financement. En 2008, la question a de nouveau été examinée, mais aucune autre mesure n'a été prise. Malgré l'impact connu, aucune réserve n'a été formulée. Délimitation des secteurs À la suite de sa visite de 2012, Eurostat a formulé un point d'action à propos du fait que le secteur des administrations publiques était incomplet parce qu'il ne comprenait pas les entreprises publiques appartenant aux administrations locales ou contrôlées par elles. Fin 2014, l'INS n'avait toujours pas fourni de liste exhaustive. Malgré l'impact potentiel (indéterminé), aucune réserve n'a été formulée.

Italie	Enregistrement de la formation brute de capital fixe sur la base des droits constatés Lors de sa visite de dialogue en amont de 2012, Eurostat a formulé un point d'action concernant le fait que des investissements d'un montant conséquent étaient comptabilisés sur la base de la comptabilité de caisse et non de celle d'exercice. L'INS s'est vu accorder un délai allant jusqu'à 2014 pour calculer les bons montants. En 2013, un point d'action a été formulé pour réclamer un rapport d'avancement. L'INS a corrigé les montants dans la notification PDE d'octobre 2014. Malgré l'impact potentiel (indéterminé), aucune réserve n'a été formulée.
Malte	Projet «Malita et City Gate» Eurostat a détecté un problème dans son analyse des révisions de la notification PDE d'octobre 2011. En 2012, un point d'action a été établi à la suite de discussions: l'INS a été sommé de transmettre au plus vite à Eurostat une description des aspects statistiquement pertinents du projet «Malita et City Gate», accompagné de sa vision de l'enregistrement statistique des opérations. Ce point a été analysé par Eurostat dans le cadre d'une orientation bilatérale; il a fait l'objet d'un accord en août 2012 et a été mis en œuvre au mois d'octobre suivant. L'impact sur le déficit correspondait à 0,4 % du PIB. Aucune réserve n'avait été émise en avril 2012.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des rapports d'Eurostat et des visites effectuées dans les six États membres audités.

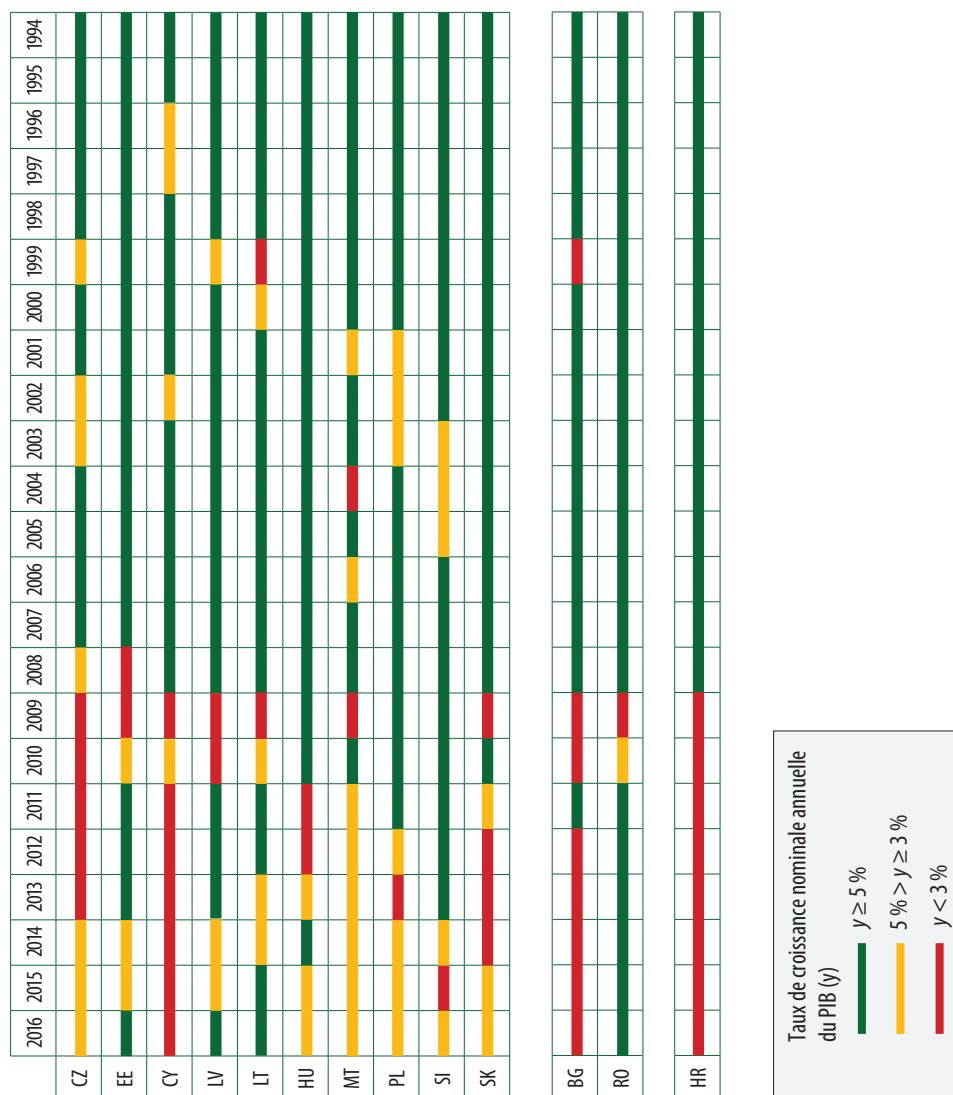
Taux de croissance nominale annuelle du PIB



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations issues de la base de données AMECO.

Annexe V

Taux de croissance nominale annuelle du PIB



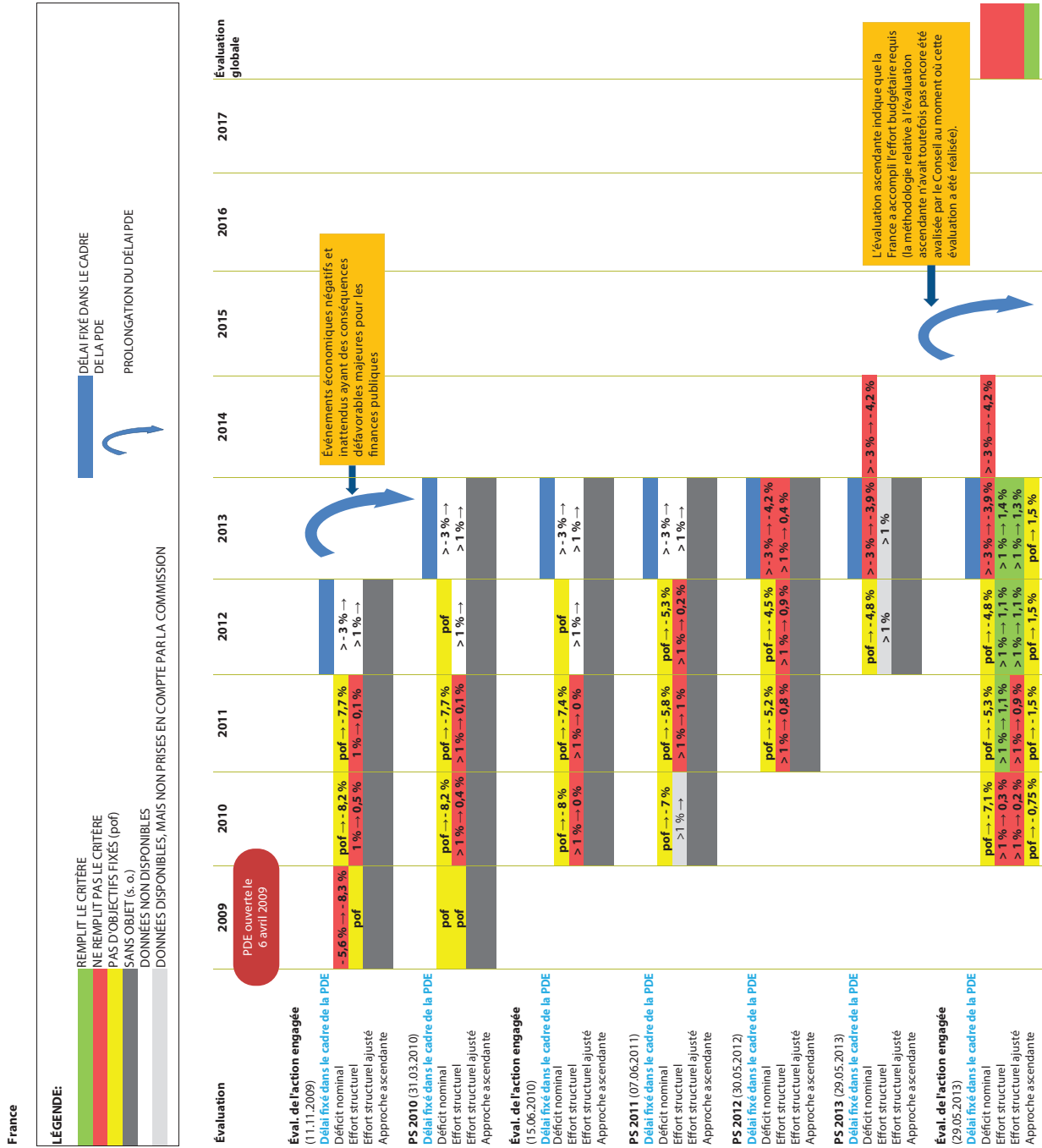
Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations issues de la base de données AMECO.

Respect des objectifs nominaux et structurels fixés dans les recommandations émises au titre de la PDE et prolongation du délai accordé dans le cadre de cette procédure

La présente annexe illustre la manière dont les PDE ouvertes pour les États membres de l'échantillon ont évolué. Dans tous les cas, les cellules bleues indiquent l'année d'expiration du délai fixé dans le cadre de la PDE et les flèches bleues correspondent à une prolongation. Les autres couleurs servent à préciser si l'État membre a respecté (vert) ou non (rouge) les objectifs fixés dans les recommandations du Conseil au titre de la PDE pour les indicateurs concernés (déficit nominal, effort structurel et, pour les recommandations formulées après l'entrée en vigueur du «six-pack», déficit structurel ajusté et indicateur ascendant). Dans chaque cellule, le premier nombre représente la valeur cible et le second, la valeur effective obtenue. Enfin, les cellules jaunes indiquent qu'aucun objectif n'a été fixé pour l'année en question, les noires, que l'indicateur concerné n'était pas applicable (pas encore entré en vigueur), et les grises, que même si les données étaient disponibles, la Commission n'en a pas tenu compte dans son évaluation du caractère effectif de l'action engagée.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des décisions et recommandations du Conseil relatives aux PDE, des rapports de la Commission établis au titre de l'article 126, paragraphe 3, et des documents de travail de ses services sous-jacents aux évaluations des programmes de stabilité ou de convergence, des projets de plans budgétaires et des quatrième, sixième et septième examens du programme d'ajustement économique en faveur de Chypre.

Annexe VI



PPPB 2014 (15.11.2013) Décal fixé dans le cadre de la PDE Déficit nominal Effort structurel Effort structurel ajusté Approche ascendante	> -3,9 % → -4,1 %	> -3,6 % → -3,8 %	> -2,8 % → -3,7 %
	1,3 % → 0,9 %	> 0,8 % → 0,7 %	> 0,8 % → -0,4 %
	1,3 % → 1,3 %	> 0,8 % → 0,8 %	0,8 % →
	0 % → -0,1 %	> 1 % → 0,9 %	> 1 % →
Éval. de l'action engagée Décal fixé dans le cadre de la PDE (19.11.2013) Déficit nominal Effort structurel Effort structurel ajusté Approche ascendante	> -3,9 % → -4,1 %	> -3,6 % → -3,8 %	> -2,8 % → -3,7 %
	1,3 % → 0,9 %	> 0,8 % → 0,7 %	0,8 % →
	1,3 % → 1,3 %	> 0,8 % → 0,8 %	0,8 % →
	0 % → -0,1 %	> 1 % → 0,9 %	> 1 % →
PPS 2014 (02.06.2014) Décal fixé dans le cadre de la PDE Déficit nominal Effort structurel Effort structurel ajusté Approche ascendante	> -3,9 % → -4,3 %	> -3,6 % → -3,9 %	> -2,8 % → -3,4 %
	1,3 % → 0,8 %	> 0,8 % → 0,6 %	0,8 % → 0,4 %
	1,3 % → 1,2 %	> 0,8 % → 0,7 %	0,8 % →
	0 % → -0,1 %	> 1 % → 1 %	> 1 % →
PPPB 2014 (28.11.2014) Décal fixé dans le cadre de la PDE Déficit nominal Effort structurel Effort structurel ajusté Approche ascendante	> -3,9 % → -4,1 %	> -3,6 % → -4,4 %	> -2,8 % → -4,5 %
	1,3 % → 1 %	> 0,8 % → 0,3 %	0,8 % → 0,1 %
	1,3 % → 1,1 %	> 0,8 % → 0,5 %	0,8 % → 0,0 %
	0 % → -0,1 %	> 1 % → 0,9 %	> 1 % → 0,7 %
Éval. de l'action engagée Décal fixé dans le cadre de la PDE (27.02.2015) Déficit nominal Effort structurel Effort structurel ajusté Approche ascendante	> -3,9 % → -4,1 %	> -3,6 % → -4,3 %	> -2,8 % →
	1,3 % → 1 %	0,8 % → 0,4 %	0,8 % →
	1,3 % → 1,2 %	> 0,8 % → 0,7 %	0,8 % →
	0 % → -0,1 %	> 1 % → 1,1 %	> 1 % →
PPS 2015 (27.05.2015) Décal fixé dans le cadre de la PDE Déficit nominal Effort structurel Effort structurel ajusté Approche ascendante	> -4,0 % → -3,8 %	> -3,4 % → -3,5 %	> -3,4 % → -3,5 %
	0,5 % → 0,3 %	0,8 % → 0,0 %	0,8 % → 0,0 %
	0,5 % → 0,4 %	0,8 % → -0,1 %	0,8 % → -0,1 %
	0,2 % → 0 %	1,2 % → 0,3 %	1,2 % → 0,3 %

ALLEMAGNE

LÉGENDE:

	REMPLEIT LE CRITÈRE		DÉLAI FIXÉ DANS LE CADRE DE LA PDE
	NE REMPLIT PAS LE CRITÈRE		
	PAS D'OBJECTIFS FIXÉS (pof)		
	SANS OBJET (s. o.)		
	DONNÉES NON DISPONIBLES		
	DONNÉES DISPONIBLES, MAIS NON PRISES EN COMPTE PAR LA COMMISSION		

Évaluation	2010	2011	2012	2013
	PDE ouverte le 30 novembre 2009			
PS 2010 (31.03.2010)				
Délai fixé dans le cadre de la PDE				
Déficit nominal	pof → - 5,7 %	pof → - 5,7 %	pof →	> - 3 % →
Effort structurel	pof → - 1,7 %	0,5 % → 0,1 %	0,5 % → 0,1 %	0,5 % →
Effort structurel ajusté				
Approche ascendante				
Éval. de l'action engagée				
(15.06.2010)				
Délai fixé dans le cadre de la PDE				
Déficit nominal	pof → - 5,7 %	pof → - 5,7 %	pof →	> - 3 % →
Effort structurel	pof → 0,5 %	0,5 % → 0,0 %	0,5 % →	0,5 % →
Effort structurel ajusté				
Approche ascendante				
PS 2011 (07.06.2011)				
Délai fixé dans le cadre de la PDE				
Déficit nominal	pof → - 3,3 %	pof → - 2,0 %	pof → - 1,2 %	> - 3 % →
Effort structurel	pof → 0,0 %	0,5 % → 0,5 %	0,5 % → 0,6 %	0,5 % →
Effort structurel ajusté				
Approche ascendante				
PS 2012 (30.05.2012)				
Délai fixé dans le cadre de la PDE				
Déficit nominal		pof → - 1,0 %	pof → - 0,9 %	> - 3 % → - 0,7 %
Effort structurel		0,5 % → 1,1 %	0,5 % → 0,4 %	0,5 % → 0,1 %
Effort structurel ajusté				
Approche ascendante				

PDE levée le
22 juin 2012

CHYPRE

LÉGENDE:		
	REMPLEIT LE CRITÈRE	
	NE REMPLIT PAS LE CRITÈRE	
	PAS D'OBJECTIFS FIXÉS (pof)	
	SANS OBJET (s.o.)	
	DONNÉES NON DISPONIBLES	
	DONNÉES DISPONIBLES, MAIS NON PRISES EN COMPTE PAR LA COMMISSION	
		DÉLAI FIXÉ DANS LE CADRE DE LA PDE
		PROLONGATION DU DÉLAI PDE

Évaluation	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	PDE ouverte le 6 juillet 2010						
Éval. de l'action engagée (27.01.2011)							
Délai fixé dans le cadre de la PDE							
Déficit nominal	- 6 % → - 5,9 %	pof → - 5,7 %	> - 3 % →				
Effort structurel	pof → 0,0 %	1,5 % → + 0,7 %	1,5 % → %				
Effort structurel ajusté							
Approche ascendante							
PS 2012 (07.06.2011)							
Délai fixé dans le cadre de la PDE							
Déficit nominal	- 6 % → - 5,3 %	pof → - 5,1 %	> - 3 % → + 4,9 %				
Effort structurel	pof → + 0,7 %	1,5 % → + 0,5 %	1,5 % → + 0,2 %				
Effort structurel ajusté							
Approche ascendante							
Éval. de l'action engagée (11.01.2012)							
Délai fixé dans le cadre de la PDE							
Déficit nominal		pof → - 6,7 %	> - 3 % → + 2,7 %	> - 3 % → + 1,8 %			
Effort structurel		1,5 % → - 0,2 %	cum. 1,5 % → + 0,7 %				
Effort structurel ajusté		1,5 % → - 0,2 %	cum. 1,5 % → + 0,8 %				
Approche ascendante							
PS 2012 (30.05.2012)							
Délai fixé dans le cadre de la PDE							
Déficit nominal		pof → - 6,3 %	> - 3 % → + 3,4 %	> - 3 % → + 2,5 %			
Effort structurel		> 1 % → - 0,4 %	> 1 % → + 2,9 %	> 1 % → + 1,0 %			
Effort structurel ajusté							
Approche ascendante							
Éval. de l'action engagée (07.05.2013)							
Délai fixé dans le cadre de la PDE							
Déficit nominal	pof → - 5,3 %	pof → - 6,3 %	> - 3 % → + 6,3 %				
Effort structurel	pof → + 0,8 %	> 1 % → - 0,9 %	> 1 % → + 0,1 %				
Effort structurel ajusté		> 1 % → + 2,2 %	> 1 % → + 2,4 %				
Approche ascendante		> 1 % → + 1,5 %	> 1 % → + 4,25 %				
			État membre soumis à un programme d'assistance financière le 2 avril 2013				
Éval. de l'action engagée (06.09.2013)							
Délai fixé dans le cadre de la PDE							
Déficit nominal				- 6,5 % → - 8,4 %	- 8,4 % → - 8,4 %	- 6,3 % → %	- 2,9 % →
Effort structurel				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → + 1,2 %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → + 0,1 %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → %
Effort structurel ajusté				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → + 0,9 %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → + 0,7 %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → %
Approche ascendante				+ 4,75 % → + 4,5 %	+ 1,75 % → + 2,5 %		
4^e examen du programme (date de clôture: 20 mai 2014)							
Délai fixé dans le cadre de la PDE							
Déficit nominal				- 6,5 % → - 5,4 %	- 8,4 % → - 5,3 %	- 6,3 % → - 5,1 %	- 2,9 % → - 2,4 %
Effort structurel				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → + 3,0 %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → - 0,2 %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → + 0,2 %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → + 1,7 %
Effort structurel ajusté				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → %
Approche ascendante				+ 4,75 % → %	+ 1,75 % → %		
6^e examen du programme (date de clôture: 15 mai 2015)							
Délai fixé dans le cadre de la PDE							
Déficit nominal				- 6,5 % → - 5,4 %	- 8,4 % → - 5,3 %	- 6,3 % → - 5,1 %	- 2,9 % → - 2,4 %
Effort structurel				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → + 3,0 %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → - 0,2 %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → + 0,2 %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → + 1,7 %
Effort structurel ajusté				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → %
Approche ascendante				+ 4,75 % → %	+ 1,75 % → %		
7^e examen du programme (date de clôture: 24 juillet 2015)							
Délai fixé dans le cadre de la PDE							
Déficit nominal				- 6,5 % → - 4,9 %	- 8,4 % → - 0,2 %	- 6,3 % → - 1,5 %	- 2,9 % → - 0,1 %
Effort structurel				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → + 4,3 %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → - 0,7 %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → + 1,4 %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → + 0,1 %
Effort structurel ajusté				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → %
Approche ascendante				+ 4,75 % → %	+ 1,75 % → %		
7^e examen du programme (date de clôture: 24 juillet 2015)							
Délai fixé dans le cadre de la PDE							
Déficit nominal				- 6,5 % → - 4,9 %	- 8,4 % → - 8,8 %	- 6,3 % → - 0,9 %	- 2,9 % → - 0,1 %
Effort structurel				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → + 4,4 %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → + 3,9 %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → + 1,6 %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → + 0,0 %
Effort structurel ajusté				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → %
Approche ascendante				+ 4,75 % → %	+ 1,75 % → %		

PDE suspendue

Événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences défavorables majeures pour les finances publiques

ITALIE

LÉGENDE:

	REMPLEIT LE CRITÈRE		DÉLAI FIXÉ DANS LE CADRE DE LA PDE
	NE REMPLIT PAS LE CRITÈRE		
	PAS D'OBJECTIFS FIXÉS (pof)		
	SANS OBJET (s. o.)		
	DONNÉES NON DISPONIBLES		
	DONNÉES DISPONIBLES, MAIS NON PRISES EN COMPTE PAR LA COMMISSION		

Évaluation	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	PDE ouverte le 30 novembre 2009					
PS 2010 (31.03.2010)						
Délai fixé dans le cadre de la PDE						
Déficit nominal	pof → - 5,3 %	pof → - 5,1 %	> - 3 % →			
Effort structurel	0,5 % → 0,0 %	0,5 % → 0,0 %	0,5 % →			
Effort structurel ajusté						
Approche ascendante						
Éval. de l'action engagée (15.06.2010)						
Délai fixé dans le cadre de la PDE						
Déficit nominal	pof → - 5,7 %	pof → - 5,7 %	> - 3 % →			
Effort structurel	+ 0,5 % → - 0,5 %	+ 0,5 % → 0,0 %	0,5 % →			
Effort structurel ajusté						
Approche ascendante						
PS 2011 (07.06.2011)						
Délai fixé dans le cadre de la PDE						
Déficit nominal	pof → - 4,6 %	pof → - 4,0 %	> - 3 % → - 3,2 %			
Effort structurel	+ 0,5 % → + 2,3 %	+ 0,5 % → + 0,4 %	+ 0,5 % → + 0,4 %			
Effort structurel ajusté						
Approche ascendante						
PS 2012 (30.05.2012)						
Délai fixé dans le cadre de la PDE						
Déficit nominal		pof → - 3,9 %	> - 3 % → - 2,0 %	> - 3 % → - 1,1 %		
Effort structurel		+ 0,5 % → - 0,9 %	+ 0,5 % → - 0,6 %			
Effort structurel ajusté						
Approche ascendante						
PS 2013 (29.05.2013)						
Délai fixé dans le cadre de la PDE						
Déficit nominal			> - 3 % → - 3,0 %	> - 3 % → - 2,9 %	> - 3 % → - 2,5 %	
Effort structurel			+ 0,5 % → + 2,2 %			
Effort structurel ajusté						
Approche ascendante						

PDE levée le
21 juin 2013

RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

LÉGENDE:

	REMPLEIT LE CRITÈRE		DÉLAI FIXÉ DANS LE CADRE DE LA PDE
	NE REMPLIT PAS LE CRITÈRE		
	PAS D'OBJECTIFS FIXÉS (pof)		
	SANS OBJET (s. o.)		
	DONNÉES NON DISPONIBLES		
	DONNÉES DISPONIBLES, MAIS NON PRISES EN COMPTE PAR LA COMMISSION		

Évaluation	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	PDE ouverte le 30 novembre 2009					
2010 SP (31.03.2010)						
Délai fixé dans le cadre de la PDE						
Déficit nominal	nts → % - 5,5 %	nts → % - 5,7 %	nts → %	> - 3 % →		
Effort structurel	1 % → % + 1,4 %	1 % → % - 0,2 %	1 % → %	1 % → %		
Effort structurel ajusté						
Approche ascendante						
Éval. de l'action engagée (15.06.2010)						
Délai fixé dans le cadre de la PDE						
Déficit nominal	nts → - 5,7 %	nts → - 5,7 %	nts → %	> - 3 % →		
Effort structurel	1 % → 0,5 %	1 % → 0 %	1 % →	1 % →		
Effort structurel ajusté						
Approche ascendante						
PS 2011 (07.06.2011)						
Délai fixé dans le cadre de la PDE						
Déficit nominal	nts → - 4,7 %	nts → - 4,4 %	nts → - 4,1 %	> - 3 % →		
Effort structurel	→ + 2,2 %	1 % → + 0,6 %	1 % → - 0,1 %	1 % →		
Effort structurel ajusté						
Approche ascendante						
PS 2012 (30.05.2012)						
Délai fixé dans le cadre de la PDE						
Déficit nominal		nts → - 3,1 %	nts → - 2,9 %	> - 3 % → - 2,6 %		
Effort structurel		1 % → + 1,5 %	1 % → + 0,2 %	1 % → + 0,3 %		
Effort structurel ajusté						
Approche ascendante						
PS 2013 (29.05.2013)						
Délai fixé dans le cadre de la PDE						
Déficit nominal			nts → - 4,4 %	> - 3 % → - 2,9 %	> - 3 % → - 3,0 %	
Effort structurel			1 % → + 0,9 %	1 % → + 0,1 %		
Effort structurel ajusté						
Approche ascendante						
PS 2014 (02.06.2014)						
Délai fixé dans le cadre de la PDE						
Déficit nominal				> - 3 % → - 1,5 %	> - 3 % → - 1,9 %	> - 3 % → - 2,4 %
Effort structurel				1 % → + 1,5 %		
Effort structurel ajusté						
Approche ascendante						

PDE levée le
20 juin 2014

PDE ouverte le
18 juin 2013

Éval. de l'action engagée (15.11.2013)	
Décal fixe dans le cadre de la PDE	
Déficit nominal	- 3,4 % → - 3,4 %
Effort structurel	+ 0,7 % → + 0,3 %
Effort structurel ajusté	+ 0,7 % → + 0,5 %
Approche ascendante	- 2,7 % → - 3,4 % + 0,7 % → + 0,1 % + 0,7 % → + 0,34 %
PPB 2014 (19.11.2013)	
Décal fixe dans le cadre de la PDE	
Déficit nominal	- 3,4 % → - 3,4 %
Effort structurel	+ 0,7 % → + 0,3 %
Effort structurel ajusté	+ 0,7 % → + 0,1 %
Approche ascendante	- 2,7 % → - 3,4 % + 0,7 % → + 0,2 %
PS 2014 (02.06.2014)	
Décal fixe dans le cadre de la PDE	
Déficit nominal	+ 3,4 % → + 2,8 %
Effort structurel	+ 0,7 % → + 1,2 %
Effort structurel ajusté	- 2,7 % → - 2,5 %
Approche ascendante	+ 0,7 % → + 0,1 % cum 1,4 % → + 1,6 % cum 1,15 % → + 0,1 %
PPB 2015 (28.11.2014)	
Décal fixe dans le cadre de la PDE	
Déficit nominal	+ 3,0 % → - 2,7 %
Effort structurel	+ 0,7 % → + 1,4 %
Effort structurel ajusté	- 2,7 % → - 2,5 %
Approche ascendante	+ 0,7 % → + 0,0 %
Éval. de l'action engagée (13.05.2015)	
Décal fixe dans le cadre de la PDE	
Déficit nominal	+ 3,4 % → - 2,6 %
Effort structurel	- 2,7 % → - 2,1 %
Effort structurel ajusté	cum 1,4 % → + 1,3 %
Approche ascendante	- 2,7 % → - 1,8 % cum 1,4 % → + 1,3 %

PDE levée le
19 juin 2015



Différences entre les recommandations de la Commission et celles du Conseil

	Recommandation de la Commission	Recommandation du Conseil
Chypre 6.7.2010	Les autorités chypriotes doivent veiller à réaliser un effort budgétaire annuel moyen d'au moins 1,75 % du PIB sur la période 2010-2012 .	Les autorités chypriotes doivent veiller à réaliser un effort budgétaire annuel moyen d'au moins 1,5 % du PIB sur la période 2011-2012 .
République tchèque 30.11.2009	Le Conseil invite les autorités tchèques à poursuivre les indispensables réformes des pensions et des soins de santé, les réformes visant à accroître l'offre de main-d'œuvre et les niveaux de compétence et celles visant à augmenter le montant des dépenses publiques de recherche et développement et à améliorer leur efficacité .	Le Conseil invite les autorités tchèques à poursuivre les indispensables réformes des pensions et des soins de santé.
France 6.4.2009	Les autorités françaises devraient se tenir prêtes à mettre en œuvre les efforts annuels nécessaires, qui vont au-delà de ceux prévus pour les prochaines années de la période de correction, afin de veiller au respect des objectifs annuels et de ramener le déficit sous la valeur de référence pour 2012, même si les risques qui pèsent sur les objectifs budgétaires venaient à se matérialiser .	Les autorités françaises devraient mettre en œuvre les efforts nécessaires pour ramener le déficit sous la valeur de référence pour 2012.
France 30.11.2009	Les autorités françaises devraient procéder à un ajustement budgétaire structurel annuel moyen de 1,25 % du PIB sur la période 2010-2013.	Les autorités françaises devraient veiller à réaliser un effort budgétaire annuel moyen supérieur à 1 % du PIB sur la période 2010-2013.
	La France devrait améliorer le cadre global régissant la concurrence, en accordant une attention particulière aux industries de réseau, réformer encore son système des retraites, moderniser la législation en matière de protection de l'emploi et renforcer l'apprentissage tout au long de la vie afin d'améliorer la croissance potentielle du PIB .	La France devrait réformer encore son système des retraites comme cela est prévu, ce qui contribuerait à assurer la viabilité budgétaire à long terme.
France 18.6.2013	Les autorités françaises devraient faire état des progrès accomplis dans la mise en œuvre de ces recommandations au moins tous les six mois, et consacreront à ce sujet un chapitre distinct des programmes de stabilité, jusqu'à la correction complète du déficit excessif.	Néant
Allemagne 30.11.2009	Le Conseil invite les autorités allemandes à engager des réformes en vue d'accroître la croissance potentielle du PIB. Il s'agit notamment [...] de réformes visant à améliorer le cadre de la concurrence dans le domaine des services et à promouvoir l'intégration des personnes peu qualifiées et des chômeurs de longue durée sur le marché du travail par une approche fondée sur la «flexicurité», associant un meilleur accès aux qualifications et une amélioration des incitations au travail .	Le Conseil invite les autorités allemandes à engager des réformes en vue d'accroître la croissance potentielle du PIB.
Italie 30.11.2009	Les autorités italiennes devraient consentir un effort budgétaire annuel moyen de 0,5 point de pourcentage du PIB sur la période 2010-2012.	Les autorités italiennes devraient consentir un effort budgétaire annuel moyen d' au moins 0,5 point de pourcentage du PIB sur la période 2010-2012.
	Les autorités italiennes sont également invitées à redoubler d'efforts pour améliorer la concurrence sur les marchés des produits et des services, à simplifier la législation et à réduire la charge administrative à tous les niveaux de l'administration et, dans le cadre d'une approche de «flexicurité» et afin de réduire les disparités régionales, à améliorer le fonctionnement du marché de l'emploi ainsi que l'efficacité, les résultats et les normes du système d'enseignement .	Néant

Mise en œuvre des réformes structurelles prévues

	2011	2012	2013
FRANCE			
RPP n° 1	Partiellement mise en œuvre	Quelques progrès	Quelques progrès/progrès limités/quelques progrès
RPP n° 2	Partiellement mise en œuvre	Quelques progrès	Quelques progrès/quelques progrès/quelques progrès
RPP n° 3	Partiellement mise en œuvre	Quelques progrès	Quelques progrès/quelques progrès/quelques progrès
RPP n° 4	Partiellement mise en œuvre	Progrès substantiels	Progrès limités/progrès limités/quelques progrès
RPP n° 5	Partiellement mise en œuvre	Progrès limités	Pas de progrès/pas de progrès/quelques progrès
ITALIE			
RPP n° 1	Partiellement mise en œuvre	Quelques progrès	Progrès limités
RPP n° 2	Partiellement mise en œuvre	Pleinement suivie/quelques progrès	Progrès limités
RPP n° 3	Partiellement mise en œuvre	Quelques progrès	Quelques progrès
RPP n° 4	Partiellement mise en œuvre	Quelques progrès	Progrès limités
RPP n° 5	Partiellement mise en œuvre	Progrès limités	Progrès limités
RPP n° 6	Partiellement mise en œuvre	Quelques progrès	Progrès limités
MALTE			
RPP n° 1	Partiellement mise en œuvre	Non mise en œuvre	Quelques progrès
RPP n° 2	Non mise en œuvre	Pas de progrès	Progrès limités
RPP n° 3	Partiellement mise en œuvre	Quelques progrès	Quelques progrès
RPP n° 4	Non mise en œuvre	Pas de progrès	Progrès limités
RPP n° 5	Partiellement mise en œuvre	Progrès limités	Quelques progrès
RPP n° 6		Quelques progrès	
ALLEMAGNE			
RPP n° 1	Partiellement mise en œuvre		
RPP n° 2	Partiellement mise en œuvre		
RPP n° 3	Partiellement mise en œuvre		
RPP n° 4	Partiellement mise en œuvre		

	2011	2012	2013
CHYPRE			
RPP n° 1	Partiellement mise en œuvre	Partiellement mise en œuvre	
RPP n° 2	Partiellement mise en œuvre	Partiellement mise en œuvre	
RPP n° 3	Partiellement mise en œuvre	Partiellement mise en œuvre	
RPP n° 4	Partiellement mise en œuvre	Partiellement mise en œuvre	
RPP n° 5	Partiellement mise en œuvre	Partiellement mise en œuvre	
RPP n° 6	Partiellement mise en œuvre	Partiellement mise en œuvre	
RPP n° 7	Partiellement mise en œuvre	Partiellement mise en œuvre	
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE			
RPP n° 1	Intégralement mise en œuvre/partielle- ment suivie	Quelques progrès	Quelques progrès
RPP n° 2	Partiellement mise en œuvre	Pas de progrès	Progrès limités
RPP n° 3	Partiellement mise en œuvre	Progrès limités	Pas de progrès
RPP n° 4	Partiellement mise en œuvre	Quelques progrès	Progrès limités
RPP n° 5	Partiellement mise en œuvre	Quelques progrès	Progrès limités
RPP n° 6	Partiellement mise en œuvre	Progrès limités	Progrès limités
RPP n° 7			Progrès limités

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des évaluations, par la Commission, des programmes de stabilité et des programmes nationaux de réforme.

Synthèse

V

Des procédures et des lignes directrices détaillées ont été mises en place aux fins de l'évaluation de la qualité des données ainsi que l'analyse et l'évaluation du respect des règles budgétaires. La Commission tient à souligner que, depuis 2005, l'établissement par les États membres des rapports relevant de la procédure concernant les déficits excessifs (PDE) a été considérablement affiné. Les rapports obligatoires remis par les États membres sont complétés par les questionnaires PDE qui abondent en données et informations détaillées complémentaires et sont utilisés par la Commission pour évaluer la qualité des données.

La Commission n'est pas d'accord avec les conclusions de la Cour sur un retour d'information inapproprié et des déficiences affectant l'enregistrement des données, étant donné que les informations significatives sont correctement évaluées et que des améliorations importantes ont été apportées aux documents connexes au cours des dernières années.

Les recommandations et les décisions du Conseil relatives à la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance (PSC) sont préparées par le comité économique et financier (CEF). La Commission rend systématiquement compte au CEF de la mise en œuvre du PSC, en particulier dans le domaine de la PDE. Outre la présentation par la Commission de rapports au CEF, les textes législatifs et les documents de travail de ses services, qui sont disponibles publiquement, contiennent une grande quantité d'informations complémentaires et d'explications sur les décisions liées à la PDE. Les membres du CEF comprennent des représentants de tous les États membres, de la Commission européenne et de la Banque centrale européenne. Les comptes rendus de toutes les réunions du CEF sont conservés afin de garder trace des travaux du comité pour référence à court terme et ultérieurement. Les échanges de vues entre les membres et les décisions prises y sont résumés. Après chaque réunion, un compte rendu à l'état de projet est rédigé par le secrétariat qui le transmet aux membres du comité afin de recueillir leurs commentaires. Le CEF adopte le compte rendu lors de la réunion suivante. Lors des réunions, les membres du comité sont autorisés à prendre des notes pour leur usage personnel, la diffusion sans autorisation de toute information ne relevant pas du domaine public est par contre interdite.

Après leur avalisation par le CEF, les documents à l'état de projet du Conseil relatifs à la mise en œuvre du PSC sont transmis par le secrétariat du CEF au secrétariat du Conseil. Les recommandations et les décisions du Conseil sont adoptées par le Conseil «Affaires économiques et financières» (Ecofin). Le commissaire européen ayant la compétence participe aux réunions d'Ecofin. Les comptes rendus de toutes les réunions d'Ecofin sont conservés.

VI

La Commission estime que, récemment, la transparence a été considérablement accrue. Toutefois, elle n'est pas d'accord avec le fait qu'il n'y aurait pas assez d'informations disponibles.

Au contraire, la Commission respecte pleinement ses engagements en matière de transparence. Dans le domaine statistique, la Commission publie des avis et des orientations sur les aspects méthodologiques, pour autant que la protection du secret statistique inscrit dans le règlement (CE) n° 479/2009 du Conseil soit garantie. Au regard du système européen des comptes, l'approche de la Commission veille à la plus stricte conformité aux règles et ne s'écarte pas des procédures établies. L'exercice d'une appréciation saine conformément aux règles au lieu d'une approche purement mécanique constitue, toutefois, une tâche essentielle de la Commission et le seul moyen de représenter de manière appropriée la diversité des États membres et des intérêts en jeu.

Ces dernières années, le cadre budgétaire de l'Union a subi plusieurs modifications en vue d'introduire des règles complémentaires, de renforcer les mécanismes de respect des règles et d'affirmer la maîtrise nationale.

Il a fallu mettre en œuvre sur le plan technique les modifications législatives qui ont été introduites. À cette fin, les méthodes et les classements employés pour évaluer la conformité avec le pacte de stabilité et de croissance (PSC) ont dû être adaptés. La mise en place de ce processus a été abondamment discutée au sein du comité économique et financier (CEF) et des autres instances compétentes du Conseil. Les échanges à ce sujet ont été facilités grâce à un grand nombre de notes explicatives. La complexité accrue du cadre de surveillance a exigé des explications supplémentaires dans un esprit de transparence.

Par conséquent, l'ensemble des approches utilisées pour mettre en œuvre la révision de ce cadre ont été résumées dans le «vade-mecum sur le pacte de stabilité et de croissance», accessible au public sur le site internet de la Commission. Le vade-mecum sera actualisé tous les ans, conformément à l'engagement pris dans la communication de la Commission du 21 octobre 2015 sur les mesures à prendre pour compléter l'Union économique et monétaire.

Dans le souci d'accroître encore la transparence, la Commission est convenue, depuis le printemps 2014, de partager avec les États membres toutes les informations nécessaires pour reproduire les calculs qui sous-tendent l'évaluation du respect des règles dans ses volets tant préventif que correctif, y compris les feuilles de calcul Excel détaillées contenant les calculs par étapes. En ce qui concerne les mesures discrétionnaires, la Commission a rendu publiques les séries de données agrégées sur leur impact et sur le niveau de mesures ponctuelles engagées depuis le printemps 2014 et, conformément aux conclusions du Conseil Ecofin de juin 2014, elle a encore avancé sur cette voie en communiquant aux États membres les résultats des principales mesures fiscales, prises individuellement, qui sont incorporées dans une approche ascendante dans les pays faisant l'objet d'une PDE à compter du printemps 2015.

De surcroît, la Commission a publié dans les documents de travail de ses services des informations détaillées concernant les principales mesures qui accompagnent les nouvelles recommandations relatives à la PDE, y compris les prévisions relatives aux variables clés nécessaires pour quantifier l'effort budgétaire selon le scénario de référence (par exemple l'indicateur de référence devant servir à la comparaison des prévisions futures afin de déterminer tant l'approche descendante que l'approche ascendante).

VII

Eu égard à la mise en œuvre des réformes structurelles, la Commission tient à clarifier que, bien que des réformes structurelles pertinentes peuvent être déterminantes pour la sortie des déficits excessifs, leur application ne constitue pas un élément valide en droit pour abroger une décision de PDE.

Sur le plan exécutoire, le cœur de la législation régissant la PDE est centré sur les retombées budgétaires et la législation pertinente, en tant que telle, ne prévoit pas de dispositif spécifique pour faire appliquer la mise en œuvre de réformes structurelles. En réalité, il importe de réaffirmer que l'examen du caractère effectif d'une action engagée au titre d'une PDE est axé sur la consolidation des finances publiques requise et n'est pas influencé par l'évaluation des réformes structurelles. La mise en œuvre des réformes structurelles, comprenant celles engagées dans le cadre d'un programme de partenariat économique (PPE), fait l'objet d'un suivi dans le cadre du semestre européen, y compris dans celui de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques. Cependant, l'article 9 du règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 ne prévoit pas d'étapes spécifiques dans les cas où la mise en œuvre des réformes structurelles ne réalise pas les recommandations dans l'analyse du PPE. Pour les pays soumis à un suivi renforcé en raison de l'existence de déséquilibres macroéconomiques excessifs, la mise en œuvre des réformes est surveillée dans le cadre de la procédure des déséquilibres excessifs.

Cela dit, au stade de l'examen pour déterminer si une PDE doit être ouverte pour un État membre donné, la Commission analyse avec une attention particulière toutes les évolutions pertinentes à moyen terme touchant les positions économique, budgétaire et d'endettement. Ces «facteurs pertinents» comprennent la mise en œuvre des réformes structurelles dans le cadre du semestre européen, telles que celles relevant de la procédure des déséquilibres excessifs. Pour la Commission, l'absence de mise en œuvre de réformes structurelles constitue un facteur pertinent aggravant.

La Commission n'est pas d'accord avec la conclusion selon laquelle la PDE accorde une attention excessive à l'aspect du déficit au détriment de la dette. En particulier, depuis la réforme de 2011 de la législation connue sous l'appellation «six-pack», le dépassement de la dette a été relevé du seuil fixé à 60 % du PIB au niveau de déclenchement de la PDE. En 2013, la Commission a ouvert contre Malte une PDE fondée sur la dette (et sur le déficit) dont le pays est sorti avec succès en 2015. En même temps, la notion de la diminution de la dette à un rythme satisfaisant a été mise en œuvre en utilisant le critère de réduction de la dette et est désormais évalué en tant qu'un des aspects de la surveillance régulière exercée par la Commission sur les positions budgétaires des États membres.

VIII

La Commission s'est engagée à traiter les États membres sur un pied d'égalité. Là où des défaillances ont été relevées à cet égard, la Commission a pris les actions nécessaires afin d'assurer l'application uniforme des règles et elle continuera sur cette voie.

Depuis 2005, d'importantes améliorations en matière de transparence ont été apportées par la Commission. Concernant les données relevant de la PDE et les questions méthodologiques, la Commission s'emploie à publier la totalité des rapports de mission, des avis bilatéraux fournis aux États membres et toute autre information pertinente.

Si elle reconnaît un manque de transparence dans la surveillance budgétaire jusque quelques années en arrière, la Commission souligne que ces défaillances ont été définitivement corrigées ces dernières années en prenant les actions évoquées ci-dessus (voir la réponse de la Commission au paragraphe IV), comprenant la mise à disposition d'informations plus détaillées ainsi que la codification précoce des concepts et des méthodologies clés.

IX a)

La Commission accepte les recommandations similaires (bien qu'elles ne soient pas exactement les mêmes) formulées dans la section «Conclusions et recommandations» du présent rapport (recommandations n^{os} 1 à 4). Elle estime que:

IX a) i)

les procédures mises en œuvre actuellement pour évaluer la qualité sont correctes. Elle poursuivra ses efforts visant une meilleure documentation de ces travaux;

IX a) ii)

les systèmes de contrôle sont évalués lors des visites de dialogue et à travers les questionnaires spécifiques;

IX a) iii)

les contrôles sur place sont efficaces (correspondent aux besoins) et elle tient à rappeler qu'une vérification complète est également effectuée sur pièces. L'incidence de cette recommandation sur les ressources ne sera pas neutre.

IX b) i)

La Commission accepte en partie seulement cette recommandation. Compte tenu des avancées importantes et efficaces réalisées ces dernières années en matière de codification des notions et des méthodes utilisées pour évaluer le respect de la PDE et dans la mise à disposition des États membres de la totalité des calculs sous-tendant ses évaluations, la transparence a déjà été accrue. Le comité budgétaire européen, institué récemment en tant qu'organe fonctionnellement indépendant et composé de cinq experts ayant pour mission d'évaluer la cohérence horizontale des décisions et de la mise en œuvre de la surveillance budgétaire, renforcera le processus des vérifications indépendantes.

IX b) ii)

La Commission accepte cette recommandation. Comme il a déjà été indiqué dans la réponse de la Commission au paragraphe VII, une attention beaucoup plus grande sur le plan opérationnel est accordée aux niveaux de la dette depuis la réforme en 2011 de la législation connue sous l'appellation «six-pack». En effet, le dépassement de la dette a été relevé du seuil de 60 % au niveau de déclenchement de la PDE. De manière concrète, à Malte, la Commission a ouvert une PDE fondée sur la dette (et sur le déficit) dont le pays est sorti avec succès en 2015. En même temps, la notion de la diminution de la dette à un rythme satisfaisant a été mise en œuvre en utilisant le critère de réduction de la dette et son évaluation est désormais intégrée en tant qu'un des aspects de la surveillance régulière exercée par la Commission sur les positions budgétaires des États membres.

IX b) iii)

La Commission accepte en partie seulement cette recommandation. Comme il a déjà été indiqué dans la réponse donnée au paragraphe VII, le suivi de la mise en œuvre des réformes structurelles, comprenant celles engagées au titre d'un programme de partenariat économique (PPE), est assuré dans le contexte du semestre européen, et également dans la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques. Néanmoins, l'article 9 du règlement (UE) n° 473/2013 du 21 mai 2013 ne prévoit pas de mesures spécifiques dans les cas de mise en œuvre déficiente des réformes structurelles au regard de l'avis résultant de l'analyse de la PDE. Pour les pays soumis à un suivi renforcé en raison de l'existence de déséquilibres macroéconomiques excessifs, la mise en œuvre des réformes est surveillée dans le cadre de la procédure des déséquilibres excessifs. La Commission juge que, dans son exercice actuel, cette surveillance est exercée selon tous les pouvoirs que lui confère la législation.

IX b) iv)

La Commission accepte en partie la recommandation relative à ses obligations liées à l'établissement des rapports par les États membres car le recours à la procédure en manquement devrait être apprécié au regard des exigences de la PDE.

IX b) v)

La Commission exprime son désaccord avec cette recommandation car le renforcement de la PDE et la prise de sanctions sont régis par des règles et des processus juridiques clairs auxquels la Commission est tenue de se conformer. La Commission continuera de soumettre au Conseil des recommandations relatives à des sanctions quand celles-ci sont compatibles avec la législation.

Introduction

10

La description de l'évaluation par Eurostat est en fait beaucoup plus problématique. Les évaluations effectuées par Eurostat comprennent également d'autres outils/mesures, tels que les vérifications de cohérence et de plausibilité internes (tant dans les données relevant de la PDE qu'entre les données PDE et les données relevant des statistiques des finances publiques), les contrôles des données trimestrielles; etc.

16

Le Conseil fixe tous les ans des objectifs budgétaires visant les PDE pluriannuelles, tandis que la Commission peut, les concernant, émettre de simples recommandations. En ce qui concerne les mesures budgétaires en termes structurels, le «six-pack» et le «two-pack» incluent des exigences spécifiques visant la programmation budgétaire à moyen terme. En particulier, la directive relative aux cadres budgétaires (partie du «six-pack») énonce des exigences applicables aux cadres budgétaires à moyen terme, comprenant des procédures pour établir les objectifs budgétaires pluriannuels, les projections relatives aux politiques à moyen terme et l'évaluation des impacts à long terme, tout en veillant à la cohérence entre les budgets annuels et les chiffrages pluriannuels. Le «two-pack» mentionne également la présentation de plans budgétaires nationaux à moyen terme basés sur des prévisions indépendantes.

20

La Commission fait remarquer que les États membres ont une obligation de communication également sur les mesures prévues et/ou adoptées ainsi que sur les évolutions de leur situation économique et budgétaire.

Observations

Réponse à la rubrique ci-dessus, paragraphe 32

Ces dernières années, le cadre a fait l'objet de plusieurs modifications en vue d'améliorer la qualité des données relevant de la PDE, d'introduire des règles complémentaires, de renforcer les mécanismes de respect des règles et d'affirmer la maîtrise nationale. La complexité du système de surveillance budgétaire dans l'UE est donc accrue. Cette complexité résulte partiellement de la volonté de mieux cerner les réalités économiques.

Il a fallu mettre en œuvre sur le plan technique les modifications législatives qui ont été introduites. À cette fin, les méthodes et les classements employés pour évaluer la conformité avec le pacte de stabilité et de croissance (PSC) ont dû être adaptés. La mise en place de ce processus a été abondamment discutée au sein du comité économique et financier (CEF) et des autres instances compétentes du Conseil. Les échanges à ce sujet ont été facilités grâce à un grand nombre de notes explicatives. La complexité accrue du cadre de surveillance a induit des explications supplémentaires dans un esprit de transparence.

Par conséquent, l'ensemble des approches utilisées pour mettre en œuvre la révision de ce cadre ont été résumées dans le «vade-mecum sur le pacte de stabilité et de croissance», accessible au public sur le site internet de la Commission. Le vade-mecum sera actualisé tous les ans, conformément à l'engagement pris dans la communication de la Commission du 21 octobre 2015 sur les mesures à prendre pour compléter l'Union économique et monétaire.

Dans le souci d'accroître encore la transparence, la Commission est convenue, depuis le printemps 2014, de partager avec les États membres toutes les informations nécessaires pour reproduire les calculs qui sous-tendent l'évaluation du respect des règles dans ses volets tant préventif que correctif, y compris les feuilles de calcul Excel détaillées contenant les calculs étape par étape. En ce qui concerne les mesures discrétionnaires, la Commission a rendu publiques les séries de données agrégées sur leur impact et sur le niveau de mesures ponctuelles engagées depuis le printemps 2014 et, conformément aux conclusions du Conseil Ecofin de juin 2014, elle a encore avancé sur cette voie en communiquant aux États membres les résultats des principales mesures fiscales, prises individuellement, qui sont incorporées dans une approche ascendante dans les pays faisant l'objet d'une PDE à compter du printemps 2015.

De surcroît, la Commission a publié dans les documents de travail de ses services des informations détaillées concernant les principales mesures qui accompagnent les nouvelles recommandations relatives à la PDE, y compris les prévisions relatives aux variables clés nécessaires pour quantifier l'effort budgétaire selon le scénario de référence (par exemple l'indicateur de référence devant servir à la comparaison des prévisions futures afin de déterminer tant l'approche descendante que l'approche ascendante).

35

La Commission tient à signaler que tous les documents pertinents, y compris le «code de conduite» et le «vade-mecum sur le pacte de stabilité et de croissance», ainsi que les autres documents explicatifs utiles relatifs au fonctionnement du pacte de stabilité et de croissance sont mis à disposition sur le site internet de la direction générale des affaires économiques et financières (DG ECFIN).

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm.

41

La Commission insiste sur l'existence d'une transparence totale de ce processus vis-à-vis de l'ensemble des États membres concernés. Les services de la Commission fournissent les informations détaillées nécessaires en ce qui concerne les hypothèses de prévision.

42

Si la documentation, incluant notamment les hypothèses des unités géographiques (à distinguer des hypothèses externes communes mentionnées ci-dessus) est indubitablement complexe, elle a été considérablement améliorée au cours des dernières années et elle est maintenant conforme aux bonnes pratiques.

45

La Commission souligne que les hypothèses sous-tendant les prévisions sont décrites dans le document de prise de position qui est établi au début de chaque série de prévisions. Les hypothèses sont alors actualisées en amont de chaque compilation suivante des prévisions, puis elles sont publiées dans chaque prévision. Les prévisions régulières de la Commission donnent lieu durant leur préparation à plusieurs réunions des responsables des unités géographiques, des experts des unités horizontales et des représentants de la direction. Les hypothèses sous-tendant les prévisions sont un des principaux sujets des discussions des réunions.

48

Eurostat estime que les évaluations de qualité sont effectuées de manière cohérente. Les vérifications sur pièces sont basées sur le système européen des comptes (SEC) 2010 et sur le manuel pour le déficit public et la dette publique.

En outre, la cohérence des évaluations d'Eurostat est garantie par des procédures internes explicites et centralisées au plus haut niveau. Cela inclut des procédures d'analyse et de décision portant sur les questions méthodologiques, comprenant les réunions internes sur les méthodes, des avis formels ou les constatations résultant des visites au titre de la PDE.

Encadré 2 – Premier paragraphe

De manière constante et systématique, les évaluations effectuées par la Commission sont basées sur des éléments probants. Ceux-ci peuvent prendre différentes formes, comme la documentation complète d'une question particulière fournie par les États membres, des discussions durant les visites de dialogue et d'autres explications tirées des échanges réguliers et continus avec les États membres. En outre, les problèmes majeurs sont documentés dans les inventaires PDE. De manière générale, les problèmes de classement sont clarifiés dans le cadre de l'évaluation exhaustive.

Encadré 2 – Quatrième paragraphe

Pour les besoins de la PDE, les tableaux de correspondance ne sont pas analysés de manière systématique ou détaillée. Les tableaux de concordance détaillent toutes les opérations SFP notifiées dans le programme de transmission du SEC et ne présentent généralement pas d'intérêt pour les données relevant de la PDE. Là où c'est important, Eurostat peut consulter un tableau de correspondance à des fins de clarification.

Réponses de la Commission

49

La Commission reçoit des données obligatoires quand elle juge qu'elles sont nécessaires pour les besoins de son évaluation de la qualité. Pour des raisons techniques, les données figurant dans les tableaux relatifs à la PDE peuvent ne pas être exhaustives, ce pourquoi une justification peut être fournie par les sources des données et le système de collecte du pays particulier, qui sont décrits dans l'inventaire PDE. À titre d'exemple, les données relatives à l'exercice $n - 1$ sont communiquées pour la première fois dans la notification de printemps, mais il se peut qu'à cette époque, toutes les sources de données ne soient pas disponibles, justifiant ainsi le recours aux estimations.

50

La Commission applique de manière uniforme les règles et les lignes directrices dans les différents États membres. Elle souligne que la délimitation du secteur des administrations publiques est inscrite dans le cadre juridique. Le SEC, étayé par le manuel pour le déficit public et la dette publique, spécifie les critères s'appliquant à la nomenclature sectorielle, comprenant un arbre de décision très détaillé (qui est appliqué de manière uniforme).

De plus, afin de vérifier la délimitation du secteur des administrations publiques, Eurostat dispose du registre des entités publiques, de l'inventaire PDE, du questionnaire sur les entités appartenant à l'État mais non classées dans le secteur public (disponible depuis 2011) et de documents traitant des reclassements demandés préalablement aux visites PDE.

En outre, la délimitation du secteur public est une des questions au centre des objectifs de chaque visite PDE, de sorte qu'elle est couverte dans les résultats des missions.

Enfin, ces enregistrements sont à jour puisqu'il est fait obligation à tous les États membres de communiquer chaque année la liste des entités placées sous le contrôle de l'État, comprenant des informations sur leur classement NACE, sur les engagements et, pour les entités les plus endettées, les résultats des tests marchand/non marchand les plus récents.

Les commentaires concernant l'annexe III sont fournis ci-dessous.

51

La Commission veille à l'application du SEC par les États membres. À cet effet, et dans le but de garantir le traitement uniforme des différents cas et dans tous les États membres de même que pour réduire le plus possible les lacunes au niveau de l'interprétation des données, Eurostat a fourni des orientations dans le manuel pour le déficit public et la dette publique. La Commission tient à préciser que, conformément au règlement (CE) n° 223/2009 du Parlement européen et du Conseil, Eurostat et son directeur général détiennent l'unique responsabilité des décisions dans le domaine de la statistique.

En ce qui concerne la durée sur laquelle ont porté l'analyse et le classement des unités publiques, la Commission estime que les différences sont non seulement légitimes mais sont aussi inévitables car elles sont le reflet des modalités disparates sur le plan juridique, administratif ou dans les activités concernées.

Encadré 3 – Premier alinéa

S'agissant de l'exhaustivité des registres et de l'analyse de chaque entité individuelle, Eurostat convient à titre exceptionnel que le test marchand ou non marchand peut être effectué par groupe dans les États membres comptant des milliers (ou des dizaines de milliers) de très petites entités au niveau des administrations locales. Concernant les unités plus importantes et complexes, une analyse détaillée vise une entité prise individuellement (et non un groupe). Eurostat accepte également l'application d'une approche prudente dans un autre État membre. Cette approche est la plus rentable dans un contexte où les ressources sont limitées tant dans le cas de l'institut national de statistique (INS) que pour Eurostat.

Eurostat ne peut pas procéder à un contrôle individuel pour chaque unité dans les États membres. Eurostat vérifie annuellement les informations fournies dans le questionnaire des entités publiques sujettes à l'analyse qui sont classées en dehors du secteur des administrations publiques, et celles contenues dans tout autre support disponible.

En outre, les reclassements dans les révisions des références sont pris en compte par Eurostat à condition qu'ils n'impactent pas ou de manière négligeable les données relatives au déficit et à la dette.

Encadré 3 – Deuxième alinéa

La Commission estime que les règles du SEC 95 ont été respectées dans les exemples présentés.

En considérant déjà le premier exemple donné dans cette rubrique (simplement pour des raisons d'efficacité, cet avis s'appliquant à tous les exemples),

«un État membre a classé l'unité de surveillance des marchés financiers, qui est une unité institutionnelle, dans le secteur des administrations publiques. Selon le SEC 95, les unités de ce type ne devraient pas être classées dans le secteur des administrations publiques (mais en tant qu'auxiliaires financiers dans le secteur des sociétés financières). D'autres États membres ont, à juste titre, classé ces unités institutionnelles en dehors du secteur des administrations publiques».

Les unités de surveillance des marchés financiers peuvent toutefois être classées dans le secteur des administrations publiques. En outre, cette conclusion met en cause le traitement méthodologique accepté par les experts dans les États membres et par Eurostat.

Encadré 3 – Troisième alinéa

Une recommandation d'Eurostat aux États membres est d'analyser les unités et de procéder à un nouveau classement tous les ans. C'est actuellement ce qui est pratiqué pour toutes les unités dont la dette excède 0,01 % du PIB, et tous les États membres tendent à planifier une plus grande fréquence pour ce classement annuel, également dans le cas des unités plus petites.

La Commission recueille les informations liées au questionnaire sur les entités contrôlées par l'État sur une base annuelle pour vérifier si toutes les unités considérées continuent de remplir le critère de 50 %.

Réponses de la Commission

53

La Commission recourt à son analyse de risque pour choisir les États membres où ses visites de dialogue seront effectuées et les thèmes à traiter à ces occasions. Les aspects présentant un haut niveau de risque ont toujours été inscrits à l'ordre du jour tant des visites de dialogue en amont (VDA) que des visites de dialogue ordinaires (VDO) (qu'ils aient pour origine l'évaluation du risque ou d'autres sources). Hormis les questions générales à haut risque qui figurent toujours aux ordres du jour des missions, les questions spécifiques liées aux risques sont également prises en compte. Consécutivement à l'intégration des VDA dans les VDO, les résultats ont été utilisés pour repérer les domaines à risque qui, partant, sont traités lors d'une visite de dialogue. Eurostat estime avoir traité les questions à haut risque dans le cadre de la visite (par exemple dans le cas de l'Italie, les débats sur l'enregistrement de la formation brute de capital fixe au règlement ont pour origine le résultat de l'évaluation des risques de 2012).

Si, dans le passé, rien ne justifiait de pointer un changement, sous la forme d'un commentaire, des modifications ont été apportées à cette pratique et les commentaires sont désormais obligatoires.

Si l'évaluation de risque en relation avec la PDE est bien documentée, de manière continue au cours de l'année, une démarche volontaire est d'inclure des commentaires précis sur chaque dimension traitée dans l'exercice d'évaluation des risques. Eurostat convient que des modifications relatives au niveau de risque requièrent de mettre par écrit les explications afférentes et les commentaires appropriés.

54

La Commission estime que la durée des visites suffit pour assurer la vérification, comme il convient, des questions liées à la qualité des données. Au besoin, Eurostat a la possibilité de prolonger les visites ou de prévoir des visites de suivi. La Commission estime que le «nombre de thèmes» est un critère, mais la complexité d'une question et/ou l'impact potentiel des données relevant de la PDE sont également des aspects importants.

La Commission souligne que la visite de dialogue n'est pas un outil autonome pour examiner les questions de la qualité des données. Le but de la visite de dialogue est davantage d'*identifier les risques ou les problèmes potentiels concernant la qualité des données notifiées* [règlement (CE) n° 479/2009], tandis que l'évaluation des données est effectuée deux fois par an, en avril et en octobre. Toutes les visites de dialogue donnent lieu à un suivi et sont complétées par les évaluations régulières et vice-versa.

55

Les dispositifs institutionnels et les systèmes de surveillance et de contrôle ont également été mis aux ordres du jour tant des VDA que des VDO, de même qu'une rubrique consacrée à ces questions est prévue dans tous les ordres du jour des visites. En outre, un questionnaire consacré à ces questions a été introduit en 2012. Enfin, des informations complémentaires sur les dispositifs institutionnels sont fournies dans l'exercice de la «revue par les pairs» visant les INS, les inventaires PDE et dans les protocoles d'accord signés par les institutions nationales concernant la PDE.

La Commission accepte d'examiner comment cette question pourrait être mieux documentée dans le futur.

56

Il convient de noter que le calcul sur lequel porte cette observation est déterminé en utilisant les cas les plus extrêmes au lieu des moyennes, ce qui serait plus approprié (figure 6). Dans la plupart des cas, ces «extrêmes» sont justifiés: par exemple, pour l'Allemagne, la visite de dialogue en amont effectuée en 2013 concernant la PDE a comporté deux réunions d'Eurostat avec les autorités nationales. Des constatations provisoires et des points d'action ont été rédigés à l'issue de chaque réunion, toutefois le rapport final conjoint contenant les conclusions et recommandations principales a été préparé une fois la visite, en deux volets, totalement achevée, c'est-à-dire après la seconde réunion. Le même raisonnement vaut pour la République tchèque: en 2012, le rapport a été diligenté 14 semaines après, mais sa publication n'est intervenue que 25 semaines après, en même temps que les constatations de la VDO.

Pendant et après la visite de dialogue, Eurostat et les États membres (EM) conviennent de points d'action qui sont ensuite transmis à l'EM concerné dans la semaine suivant la visite (ils ont donc un caractère extrêmement ponctuel). Les États membres s'engagent en s'entendant avec Eurostat à la fois sur le contenu et sur le délai des actions. En fonction de la nature de l'action et selon l'impact qu'elle aura ou non sur les données du déficit et de la dette, les délais sont fixés et suivis de près avant chaque notification émise au titre de la PDE. La liste des points d'action pendants est révisée à l'occasion de chaque visite. La mise en œuvre de certains points d'action nécessite plus de temps en raison des dispositifs institutionnels requis dans le pays concerné ou la nécessité d'appliquer de nouveaux systèmes de collecte de données. En outre, les points d'action sont inclus dans les rapports de visite, mis à la disposition du public sur le site internet d'Eurostat.

Les points d'action impactant les données relatives au déficit ou à la dette sont pris en compte dans l'évaluation de la qualité. Une réserve peut également être formulée concernant les points d'action non résolus en rapport avec les questions dont l'impact sur le déficit et la dette est significatif.

57 b)

Régulièrement, les aspects méthodologiques sont passés en revue deux fois par an avec les experts des États membres réunis au sein du groupe de travail des statistiques PDE.

De plus, au cours des dernières années, Eurostat a présidé une task-force sur le manuel pour le déficit public et la dette publique qui se réunit trois fois par an pour approuver une version actualisée du manuel.

58

La politique d'Eurostat est de publier tous les avis adressés aux États membres. Toutefois, lorsqu'un État membre s'oppose à leur publication pour des raisons de confidentialité (par exemple, parce que des informations sensibles liées à ses activités seraient divulguées, les orientations portant très souvent sur des cas spécifiques, ou à cause du défaut de mise en place de l'action suivant l'émission des orientations), Eurostat en tient compte.

Eurostat accepte la présente observation et, dans ce contexte précis, est prêt à échanger avec les États membres pour convenir d'un mode de communication des avis formulés, sans porter atteinte à la confidentialité. Eurostat a déjà lancé ce processus en intégrant les informations relatives aux avis formulés dans le dernier rapport adressé au CEF.

59

La capacité à repérer de manière correcte les mesures «ponctuelles», telles que recensées dans le pacte de stabilité et de croissance, est cruciale pour l'exercice de la surveillance budgétaire. Des orientations spécifiques, comprenant une liste fournie à titre indicatif et ouverte de mesures «ponctuelles», ont été élaborées à la veille de la réforme du pacte de stabilité et de croissance dans l'UEM en 2005 [voir le rapport sur les finances publiques dans l'UEM en 2006 («Report on Public Finances in EMU – 2006», en anglais seulement): «*Definition and identification of one-off and temporary measures*», section II.4.2, disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication423_en.pdf]. Depuis, la Commission a utilisé cette orientation comme point de référence pour mener ses actions de surveillance. L'orientation 2006 a récemment été étendue à l'établissement de «principes phares» et à la mise à jour de la liste des exemples «caractéristiques». Cette orientation rénovée a été publiée dans le rapport sur les finances publiques dans l'UEM en 2015 («Report on Public Finances in EMU – 2015», en anglais seulement): «*One-off measures – classification principles used in fiscal surveillance*», section II.3 (publié en décembre 2015), disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip014_en.pdf

60

La définition des mesures ponctuelles, ainsi qu'une liste fournie à titre indicatif et ouverte des cas «caractéristiques», a été publiée dans le rapport sur les finances publiques dans l'UEM en 2006: «*Definition and identification of one-off and temporary measures*», partie II, section 4.2 (en anglais seulement), disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication423_en.pdf.

La Commission précise avoir étendu l'orientation et publié les principes de classement utilisés aux fins du recensement des mesures «ponctuelles», ainsi qu'une liste fournie à titre indicatif des cas «réguliers» dans le rapport sur les finances publiques dans l'UEM en 2015: «*One-off measures – classification principles used in fiscal surveillance*», section II.3 (publié en décembre 2015), disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip014_en.pdf.

Il convient toutefois de souligner que le jugement par un expert est toujours requis car les caractéristiques correspondant à chaque mesure individuelle doivent être examinées avec soin à l'appui des principes de classement appliqués par la Commission.

Encadré 4

Suivant la liste, mise à jour en décembre 2015 (consécutivement à l'audit effectué par la Cour), des cas «ordinaires» des mesures «ponctuelles», comme publié dans le rapport sur les finances publiques dans l'UEM en 2015: «*One-off measures – classification principles used in fiscal surveillance*», section II.3, l'encadré 4 ne reflète pas la situation actuelle.

Mesures de nature à augmenter le déficit

La Commission souligne que les coûts budgétaires induits par des événements exceptionnels de ce type tendent à augmenter en relation avec la taille de l'économie des pays plus petits.

61

La Commission précise qu'afin de pouvoir mieux cerner les réalités économiques, les règles communément admises du PSC incluent des dispositions destinées à répondre et à intégrer les évolutions non anticipées et les événements inattendus. La mise en œuvre associée est définie dans la note adressée le 12 juin 2014 aux membres suppléants du comité économique et financier: *«améliorer l'évaluation du caractère effectif de l'action dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs – une caractéristique de la méthode»*.

62

La Commission reconnaît qu'une définition finie n'a pas été donnée à l'avance pour la notion d'«événements économiques négatifs et inattendus». Néanmoins, la méthode appliquée à l'évaluation du caractère effectif d'une action, comme décrit dans la note adressée le 12 juin 2014 aux suppléants du comité économique et financier: *«améliorer l'évaluation du caractère effectif d'une action dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs – une caractéristique de la méthode»*, éclairait la constatation selon laquelle une croissance inférieure à celle prévue dans les prévisions sous-tendant la recommandation relative à la PDE représente de manière claire un cas d'«événement économique négatif et inattendu».

Par conséquent, la Commission n'accepte pas l'observation formulée par la Cour en relation avec la France ¹.

Dans le cas de la France, la PDE a été ouverte le 27 avril 2009 par le Conseil, fixant initialement l'année 2012 comme délai pour remédier à cette situation. Une prolongation de ce délai à 2013 a été accordée le 2 décembre 2009, puis à 2015 le 21 juin 2013, sur la base de la constatation que l'action a effectivement été engagée mais que des événements économiques négatifs et inattendus sont survenus, entraînant des conséquences défavorables majeures sur les finances publiques.

La Commission a appliqué le cadre juridique existant, comme expliqué dans les recommandations de 2009, 2013 et 2015, ainsi que dans les documents de travail afférents de ses services.

Réponse à la rubrique ci-dessus, point 63

La Commission tient à rappeler que des améliorations considérables ont été apportées depuis 2005 à la base de l'évaluation de la qualité des données, et que les rapports sur les données relevant de la PDE fournis par les États membres ont été très largement affinés et complétés par des données supplémentaires détaillées.

Alors que la Commission convient que, traditionnellement, la mise en œuvre du PSC a été beaucoup plus centrée sur le déficit que sur la dette, elle souligne que la dette publique brute et sa soutenabilité ont toujours été prises en considération en tant que facteur pertinent dans les rapports visés à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Depuis la réforme en 2011 de la législation connue sous l'appellation «six-pack», une attention beaucoup plus grande sur le plan opérationnel est accordée aux niveaux de la dette. Le dépassement de la dette a été relevé du seuil de 60 % du PIB au niveau de déclenchement de la PDE; de même, la notion de diminution de la dette à un rythme satisfaisant a été mise en œuvre au moyen du critère de réduction de la dette et son évaluation est maintenant intégrée dans la surveillance régulière exercée par la Commission sur les positions budgétaires des États membres.

¹ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/france_en.htm

64

Le règlement (CE) n° 479/2009 du Conseil contient le cadre général pour l'expression de réserves quant à la qualité des données effectives notifiées par les États membres. Conformément à ce règlement, Eurostat peut recourir aux pouvoirs qui lui sont conférés s'il existe des preuves de non-respect des obligations fixées aux États membres en matière d'établissement des rapports par rapport aux règles comptables et, en particulier, la méthode applicable à la PDE.

Des réserves sont exprimées par Eurostat uniquement dans des cas exceptionnels et seules certaines circonstances les justifient. À cet égard, Eurostat exerce son jugement professionnel. Toutefois, l'absence de réserve spécifique ou de modifications des données ne laisse pas conclure que des questions ne sont pas en cours de règlement avec l'État membre, simplement Eurostat considère qu'elles n'entraînent pas d'impact significatif sur le déficit et la dette de Maastricht. Une autre manière serait d'entrer des réserves visant tous les pays pour chaque rapport établi, ce qui serait disproportionné et ne servirait pas l'objectif des réserves.

En outre, il arrive fréquemment que les États membres ajustent leurs données en fonction des questions soulevées par Eurostat durant la période réservée aux clarifications. De tels ajustements ne sont pas visibles dans le communiqué de presse final puisqu'aucune réserve n'a été exprimée et aucune modification apportée par Eurostat.

65

Avant de préparer le communiqué de presse, Eurostat applique une procédure spécifiant des étapes, un calendrier, et déterminant le rôle que jouera chaque acteur lors de l'analyse des notifications. Cette procédure inclut des réunions régulières avec les responsables au niveau de l'encadrement supérieur et avec le directeur général, dans sa fonction de statisticien en chef de l'Union européenne.

Les réserves ou les modifications apportées aux données sont fondées sur un jugement professionnel, à l'appui des informations qualitatives et quantitatives disponibles avant et pendant l'étape des demandes d'éclaircissements. Ce processus repose sur un fondement statistique uniquement, en utilisant les pouvoirs en matière de statistiques conférés à cet effet à Eurostat et sans interactions d'autres services de la Commission ou d'une autre instance externe.

Les révisions effectuées par la suite sur les données ont prouvé que, dans le principe, l'approche appliquée par Eurostat est efficace et effective: «il n'y a pas de surprises particulières»; autrement dit, lorsqu'une question est connue mais qu'Eurostat a décidé qu'il n'était pas justifié d'exprimer une réserve, c'est parce qu'aucune révision significative des données relatives au déficit ou à la dette n'était nécessaire.

Encadré 5

République tchèque – Premier alinéa

Depuis 2010, le test marchand/non marchand est appliqué chaque année aux sociétés publiques non financières ainsi qu'aux institutions sans but lucratif, qui sont classées dans la catégorie S.15. Les résultats des tests sont présentés à Eurostat dans le questionnaire sur les entités placées sous le contrôle de l'État, classées en dehors des administrations publiques ou recensées sur une liste des unités publiques qui est demandée préalablement à la visite de dialogue PDE.

France – Premier alinéa

Le traitement du démantèlement des installations nucléaires et les éventuels paiements forfaitaires liés à cette opération est encore en cours de discussion (même dans le cadre du SEC 2010). Avant qu'un accord ne soit trouvé, aucune orientation spécifique n'est établie pour traiter le démantèlement et les paiements forfaitaires afférents.

France – Second alinéa

Du fait du nombre très élevé d'unités publiques en France (plus de 80 000 unités classées dans la catégorie S.3 et plus de 8 000 entités sous contrôle de l'État classées en dehors du secteur des administrations publiques), Eurostat a accepté le groupement des unités au niveau des administrations locales.

Eurostat ne peut pas formuler de réserves sur une question pour laquelle il n'existe pas de règles dans le SEC ou dans le manuel pour le déficit public et la dette publique.

Allemagne – Premier alinéa

Aucun reclassement régulier important d'unités ayant un impact significatif sur les ratios du déficit public et de la dette publique (c'est-à-dire avoisinant ou dépassant 0,1 % du PIB) n'a été opéré dans la période 2011-2013. De ce fait, la taille des révisions connexes ne pourra pas avoir d'impact sur les taux de déficit public et de dette publique compilés pour les besoins de la surveillance budgétaire.

Concernant la totalité des reclassements entrepris dans le contexte: 1) des révisions méthodologiques ponctuelles, 2) de la révision des références pour 2011 des comptes nationaux de l'Allemagne, et 3) du passage au SEC 2010, pour lesquels l'impact sur les indications chiffrées du déficit public et de la dette publique était notable (avoisinant ou dépassant 0,1 % du PIB), la révision des données correspondant à la période totale de référence de la PDE est correcte.

Allemagne – Second alinéa

Le problème en question représente un risque pour la qualité des données et, comme le règlement (CE) n° 479/2009 le prévoit, le risque une fois identifié a été transmis à Eurostat, selon une approche par étapes compte tenu de la complexité du système allemand de la statistique et de la taille du secteur des administrations publiques allemandes.

La Commission n'a pas constaté la concrétisation du risque en question. Aucun problème connexe au regard de la qualité n'a été repéré par Eurostat dans l'évaluation des données.

Dans le système complexe de la statistique en Allemagne, la mission juridique sur laquelle repose la collecte régulière des données statistiques, de même que les ressources limitées, le processus de mise en œuvre des procédures pertinentes concernant les opérations individuelles – de faible volume – qui sont en cours à l'échelle de l'État et au niveau local exige une solution d'ordre structurel.

Compte tenu du volume des opérations et du fait qu'à ce stade, aucune conclusion sur le résultat de l'analyse n'a été tirée, la Commission estime que ces motifs ne justifiaient pas l'émission d'une réserve concernant les données du déficit allemand.

Malte – Premier alinéa

L'accord nouveau portant sur le transfert de l'appropriation juridique du projet à Malita a été signé le 28 décembre 2011 (modifié en février 2012), donc après la notification de la PDE en octobre 2011. De manière similaire, les contrats de location ont été signés le 26 juin 2012, donc après la notification de la PDE en octobre 2011.

Lors de la notification de la PDE d'avril 2012, l'institut national de la statistique maltais a traité de manière correcte l'ensemble des points en cause. Dans sa lettre d'août 2012, Eurostat a confirmé que, suivant une analyse rigoureuse, Malita devait être classé dans le secteur des sociétés non financières.

Par conséquent, la Commission estime qu'une réserve à cet égard n'était pas nécessaire.

Italie – Premier alinéa

La Commission (Eurostat) a suivi de près les développements sur cette question: une approche par étapes a été mise en place en Italie, comprenant le recensement de nouvelles sources de données et l'établissement d'estimations.

Encadré 6

La Cour fait référence aux hypothèses macroéconomiques de base qui sous-tendent les seuils fixés au déficit et à la dette par le traité. Alors que l'environnement macroéconomique évolue, la Commission est tenue de suivre à la lettre les dispositions du traité et de se conformer à la législation dérivée les appuyant.

Le cadre budgétaire dans son ensemble a évolué de manière significative, en particulier du fait des réformes introduites ces dernières années en liaison avec le «six-pack» et le «two-pack» visant à fournir des «règles intelligentes» pour mieux répondre et mieux intégrer les nouvelles réalités économiques.

Alors que, traditionnellement, la mise en œuvre du PSC était centrée davantage sur le déficit par rapport à la dette, la Commission souligne que, dans son cadre, la question de la dette a été gérée de manière cohérente. Il convient, en particulier, de rappeler que la composante de l'objectif budgétaire à moyen terme associé au passif implicite et à la dette (OMT^{PIB}) contient un élément intrinsèque représentant le solde budgétaire qui permettrait de stabiliser le taux de la dette à 60 % du PIB et une composante complémentaire représentant le solde budgétaire supplémentaire requis pour les pays dont la dette dépasse ce seuil.

Depuis la réforme en 2011 de la législation connue sous l'appellation «six-pack», une attention beaucoup plus grande sur le plan opérationnel est accordée aux niveaux de la dette. Le dépassement de la dette a été relevé du seuil de 60 % du PIB au niveau de déclenchement de la PDE; de même, la notion de diminution de la dette à un rythme satisfaisant a été mise en œuvre au moyen du critère de réduction de la dette et son évaluation est maintenant intégrée dans la surveillance régulière exercée par la Commission sur les positions budgétaires des États membres.

70

La Commission précise que le différentiel par rapport au seuil de 60 % permet de prendre en compte le niveau initial de la dette dans la valeur de référence de diminution de la dette.

Quant aux États membres dont la dette dépasse 60 % du PIB, la trajectoire de l'ajustement recommandée doit tenir compte de la nécessité de ramener au moins la dette à la valeur de référence projetée à la fin de la période de correction. En résultat, le niveau du déficit recommandé pour la dernière année pourrait être ramené sous les 3 % du PIB et, dans le cas des États membres lourdement endettés, le délai prévu pour la correction de la dette excessive pourrait être prolongé car l'ampleur de l'ajustement structurel requis doit être pondérée pour tenir compte de la faisabilité sur un certain nombre d'années.

Le fait que, pour atteindre la valeur de référence de la dette, le déficit public doit être ramené à une valeur inférieure à 3 % du PIB est reflété dans les recommandations de la PDE qui ont été fondées jusqu'alors sur le non-respect du critère de la dette.

71

La Commission fait remarquer que les projections citées correspondent au postulat de la politique inchangée. De meilleurs résultats seraient obtenus en prenant comme hypothèse le scénario dans lequel les États membres respectent pleinement les obligations qui leur sont fixées dans le cadre du PSC.

Tout particulièrement, selon un scénario de pleine conformité avec le PSC, l'Italie respecterait la valeur de référence de réduction de la dette (variante prospective) d'ici 2019 et la France d'ici 2018. Dans le cas de Chypre, les données utilisées par le FMI révèlent une différence importante par rapport aux données utilisées par la Commission.

72

L'analyse des facteurs pertinents est effectuée conformément aux exigences du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil.

La législation prévoit en fait une liste fournie des facteurs pertinents possibles, qui n'est pas exhaustive car elle exige également la prise en compte par la Commission des facteurs jugés pertinents par l'État membre concerné.

La Commission détermine et, dans la mesure du possible, quantifie l'effet des différents facteurs pertinents. Une formule pondérant les facteurs différents pris en totalité qui permette une conclusion automatique n'existe pas. La Commission publie son analyse détaillée dans les documents de travail de ses services.

73

La Commission n'accepte pas l'affirmation selon laquelle le raisonnement appliqué à ses conclusions n'est pas clair. L'analyse des facteurs pertinents est prévue par la législation [règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil] selon laquelle la Commission doit tenir compte de l'ensemble des facteurs pertinents dans la mesure où ils affectent de manière significative l'évaluation du respect des critères s'appliquant au déficit et à la dette. De surcroît, la législation impose que la Commission tienne également compte des facteurs jugés pertinents par l'État membre concerné. L'objectif recherché est ici de garantir que l'évaluation économique de la situation précédant la prise de décision d'ouverture d'une PDE est correcte.

En cas de non-respect du critère de déficit, la législation prévoit une liste étoffée des facteurs pertinents possibles, laquelle liste n'est par ailleurs pas exhaustive et ne fait pas référence à des priorités de quelque type que ce soit. Si la dette publique dépasse 60 % du PIB, les facteurs pertinents seront uniquement considérés lors de la décision concernant le lancement ou non d'une PDE dans le cas où le déficit reste proche de la valeur de référence et où le dépassement est jugé temporaire.

En cas de non-respect du critère de la dette, tous les facteurs pertinents peuvent être pris en considération quel que soit le niveau du déficit.

En accord avec les dispositions décrites ci-dessus, lors de la préparation d'un rapport conformément à l'article 126, paragraphe 3, du TFUE, la Commission précise et, dans la mesure du possible, estime l'effet des différents facteurs pertinents.

À cet égard, la Commission signale que, dans les rapports établis conformément à l'article 126, paragraphe 3, du TFUE pour l'Italie, la Belgique (février 2015) et la Finlande (février, mai et novembre 2015), des efforts importants ont été consacrés à la préparation de l'analyse des différents facteurs, qui est beaucoup plus étendue et transparente que par le passé.

En même temps, et dans l'esprit de la législation, une formule pondérant les facteurs différents pris en totalité qui permette une conclusion automatique n'existe pas.

74

La Commission s'efforce de travailler en étroite collaboration avec les États membres dans le processus en cours pour mettre en œuvre le pacte de stabilité et de croissance, comprenant la PDE. Un élément capital de cette approche coopérative réside dans les interactions et les échanges facilités grâce aux comités économiques compétents, en particulier les suppléants du comité économique et financier (CEF-suppléants). La Commission prépare régulièrement des notes analytiques et opérationnelles destinées aux CEF-suppléants dans le but d'expliquer aux États membres l'approche qu'elle entend appliquer pour interpréter et mettre en œuvre le PSC et pour obtenir leurs avis sur la logique choisie par la Commission.

Réponses de la Commission

Depuis 2014, afin d'accroître la transparence, la Commission fournit aux États membres toutes les informations nécessaires pour leur permettre de reproduire intégralement les calculs portant sur l'évaluation du caractère effectif de l'action, comprenant donc les feuilles Excel détaillées avec les calculs, étape par étape, tant de l'approche descendante que de l'approche ascendante. Outre cela, toutes les données et tous les calculs relatifs au respect du critère de réduction de la dette et à l'ajustement structurel linéaire minimal (ASLM) sont fournis aux États membres. Toutefois, suivant une demande spécifique venant des États membres, les données ne sont pas divulguées en totalité au public, mais sont partagées à partir d'une plate-forme commune appelée CIRCA, dont l'accès est accordé aux membres et aux suppléants du CEF.

75

La Commission reconnaît que les documents de travail de ses services qui ont été publiés avant février 2015 auraient pu être plus transparents en ce qui concerne les données comprises dans le scénario de référence sous-tendant les recommandations de la PDE. Toutefois, la Commission indique que ces informations étaient disponibles dès le printemps 2014 dans la feuille de calcul Excel détaillée fournissant les calculs étape par étape pour l'évaluation du respect de la recommandation et qu'elles ont été diffusées auprès des États membres via la plate-forme CIRCA. En conséquence, les États membres bénéficient d'un accès total à l'ensemble des données nécessaires pour reproduire les calculs de l'effort budgétaire et les autres variables sous-tendant l'évaluation du respect des recommandations liées à la PDE, comme dans le cas de la France en février 2015. De plus, depuis février 2015, les informations pertinentes sont fournies dans les fichiers des prévisions publiés dans la version publique de la base de données AMECO et peuvent être consultées par le grand public.

Des informations suffisantes sont contenues dans ces fichiers pour reproduire le calcul de l'effort budgétaire dans une approche ascendante, tel qu'il a été élaboré par la Commission. Elles comprennent notamment le montant total des mesures discrétionnaires concernant les recettes (avec et sans les mesures ponctuelles), les incréments des dépenses, les incréments des taux d'intérêt et les chiffres du chômage. Ces chiffrages sont les seuls requis pour calculer le scénario de référence. De surcroît, le document de travail des services de la Commission explique de manière claire comment le scénario de référence est construit.

76

La Commission indique que, dans le cas d'un dépassement du critère de la dette, le règlement dispose que tous les facteurs pertinents doivent être pris en compte indépendamment du niveau du déficit.

Encadré 7 i)

La Commission estime que le critère de réduction de la dette après correction des variations conjoncturelles ne permet pas de cerner l'impact d'une inflation très basse. Si le niveau d'endettement après correction des variations conjoncturelles est déterminé aux fins d'exclure l'influence de la conjoncture sur l'évaluation du respect de la règle en matière de dette, il est utile de montrer que l'ajustement corrige uniquement la différence entre les taux de croissance potentiels et le taux actuel du PIB sur trois ans. Par conséquent, la croissance du PIB nominal déduit sur une période prolongée constatée dans plusieurs États membres dans les quelques dernières années peut encore avoir un impact sur la conformité avec la règle en matière de dette, même si son évaluation se base sur le niveau de dette après correction des variations conjoncturelles. En outre, le critère de la dette n'agit pas sur l'évolution des prix. Le niveau de la dette après correction des variations conjoncturelles utilise le déflateur du PIB réel, autrement dit il n'y a pas de correction du caractère inattendu d'inflation basse. Cependant, dans plusieurs pays, la baisse inattendue de l'inflation a entraîné une augmentation importante des coûts de financement réels dans la dette. Cette augmentation différentielle du coût de financement réel et du taux de croissance du PIB réel a eu un impact négatif important sur la dynamique de la dette dans plusieurs pays.

Encadré 7 ii)

En ce qui concerne le respect par l'Italie du critère de réduction de la dette, la Commission souligne qu'elle ne pouvait engager l'évaluation pour 2016 alors que le rapport conformément à l'article 126, paragraphe 3, du TFUE n'a été établi que début 2015.

Avant de pouvoir entreprendre une évaluation visant l'exercice à venir, le besoin doit être formulé sous une forme juridique valide par le Conseil. Les recommandations du Conseil sont remises au printemps. Pour les États membres soumis au volet préventif du PSC, de tels besoins sont déterminés à partir de la situation conjoncturelle de l'État membre concerné (mesurée au moyen de l'écart de production) et des risques auxquels ils sont exposés au regard de la soutenabilité de la dette (des détails peuvent être trouvés dans la communication de la Commission de janvier 2015 sur la flexibilité, accessible à l'adresse http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/2015-01-13_communication_sgp_flexibility_guidelines_en.pdf).

La première évaluation du respect des règles pour 2016 a été effectuée au printemps 2015 et a montré que les exigences étaient largement respectées. Des détails peuvent être consultés dans les documents de travail des services de la Commission, disponibles à l'adresse http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/italy_en.htm.

Encadré 7 iii)

La Commission souligne qu'un cadre méthodologique pour évaluer l'impact des réformes structurelles sur la soutenabilité budgétaire a été décrit dans une note communiquée aux États membres par l'entremise des CEF-suppléants en février 2015. Dans l'évaluation, effectuée en mai 2015, du programme de stabilité visant l'Italie, la Commission a déclaré avoir procédé à une évaluation de l'impact potentiel sur la soutenabilité des finances publiques du plan de réformes structurelles prévu par les autorités et que, compte tenu des méthodes appliquées pour simuler leurs effets (en particulier QUEST), l'impact quantifié des réformes avait été évalué comme plausible par la Commission.

78

La Commission a agi dans le strict respect des règles. L'obligation (plutôt que la possibilité) de prise en compte des facteurs pertinents est énoncée de manière explicite dans le règlement, qui renvoie à des listes non exhaustives des facteurs à considérer. Parmi ces facteurs, l'ajustement pour atteindre l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT), la mise en œuvre des politiques pour prévenir et corriger les déséquilibres, et la mise en œuvre des politiques dans le contexte de la stratégie commune de croissance de l'Union sont mentionnés de manière explicite.

Les règles de la dette n'impliquent pas nécessairement qu'une PDE soit engagée vis-à-vis d'un État membre dès que l'objectif quantifié n'est pas réalisé. Ce caractère d'automatisme est prévu explicitement dans le règlement.

80

La Commission estime que la mesure en cause ne devrait pas être classée comme une mesure ponctuelle, comme le recommandent les principes directeurs mis à jour dans le rapport sur les finances publiques dans l'UEM en 2015 afin de garantir leur application cohérente. Selon l'orientation correspondante, la surtaxe n'était, en soi, pas du type temporaire ni non récurrente – son impact était prévu comme s'étendant sur une longue durée (de 2012 à 2017) – et elle ne pouvait, de ce fait, être classée comme une mesure ponctuelle. Le rapport sur les finances publiques dans l'UEM en 2015 est disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/public_finances_emu_en.htm.

81

Le 10 mars 2015, le Conseil a estimé que les éléments de preuve disponibles ne permettaient pas de conclure que l'action n'avait pas de caractère effectif car l'effort budgétaire cumulé était jugé correspondre au niveau exigé par le Conseil (sur la base de la méthode ascendante, la méthode descendante étant impactée par l'inflation basse) et que le prolongement du délai fixé pour remédier à cette situation était donc justifié. De plus, les chiffres réels (et également les prévisions du printemps 2015 établies par la Commission concernant le solde nominal pour 2015) étaient meilleurs que ceux prévus par la Commission en mars 2015.

82

La Commission n'accepte pas cette observation car, selon les informations disponibles à la date de l'évaluation, une correction en temps utile avant 2015 ne semblait plus réalisable. Dans ces circonstances, il importe dans le cadre juridique du PSC: i) d'examiner les causes de cet effet, qui ont conduit à constater que «dans l'ensemble, les éléments de preuve disponibles ne permettent pas de conclure que l'effort recommandé n'a pas été réalisé en 2013-2014»; et ii) de proposer une nouvelle trajectoire valide d'ajustement afin de fournir une orientation stratégique appropriée au pays concerné.

83

La Commission rappelle l'obligation qui lui est faite par le règlement de prendre en considération les facteurs pertinents. La législation prévoit des listes non exhaustives de facteurs à prendre en compte. Parmi ces facteurs, l'ajustement pour atteindre l'OMT, la mise en œuvre des politiques pour prévenir et corriger les déséquilibres, et la mise en œuvre des politiques dans le contexte de la stratégie commune de croissance de l'Union sont mentionnés de manière explicite.

Concernant le raisonnement appliqué aux cas spécifiques, les documents pertinents sont disponibles aux adresses http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/france_en.htm et http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/italy_en.htm, respectivement pour la France et l'Italie.

84

La Commission souligne que, conformément au cadre juridique, le Conseil est l'institution ayant le pouvoir de décision. Par conséquent, le Conseil a le droit de passer outre la recommandation de la Commission en ce qui concerne la PDE et n'a pas à rendre compte à la Commission.

Les rapports des États membres sur les mesures correctrices sont perfectibles

La Commission estime que les dispositions en vigueur et/ou les lignes directrices portant sur le contenu des documents de la surveillance budgétaire, y compris les rapports sur l'action correctrice dans le cadre de la PDE, fournissent une base solide sur laquelle la Commission peut s'appuyer pour exercer la surveillance budgétaire de manière effective et pour contrôler si les États membres suivent ses recommandations de manière appropriée. Par conséquent, la Commission ne voit aucune utilité particulière à modifier la législation en vigueur dans le but de faire peser des obligations plus lourdes sur les États membres en matière d'établissement de rapport.

85

Afin d'imposer le respect des exigences en matière de rapport, le recours à des sanctions dans le cadre de la PDE se limite au non-respect des objectifs budgétaires au titre de la PDE. Toutefois, le défaut d'établissement de rapport approprié peut s'avérer défavorable pour l'État membre concerné car, en ne communiquant pas à la Commission des informations suffisamment détaillées sur les actions prises et les évolutions budgétaires, l'État membre pourrait s'exposer à un renforcement de la PDE s'il est constaté que les objectifs au titre de la PDE ne sont pas réalisés.

En tout état de cause, la Commission s'emploie à exercer une surveillance continue des positions budgétaires des États membres par l'entremise des unités géographiques compétentes, qui effectuent des missions de surveillance régulière dans les pays. Concernant l'établissement de rapports plus régulier, tel que ceux introduits par le «six-pack» et le «two-pack» au moyen des programmes de stabilité au printemps et des projets de plan budgétaire à l'automne, des exigences détaillées déterminent les informations qu'un État membre est tenu de notifier. Conformément à l'article 7, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 473/2013, lorsque la Commission juge que le projet de plan budgétaire d'un État membre ne démontre pas que ses plans budgétaires satisfont aux exigences posées, la Commission peut demander à l'État membre concerné de soumettre de nouveau son projet. Il est toutefois exact que, lorsque l'État membre ne répond pas aux exigences plus générales de notification, les recours de la Commission pour imposer leur respect sont limités, notamment au regard des programmes de stabilité.

86

Il arrive que les documents sur la surveillance budgétaire (tels les programmes de stabilité ou de convergence ou les projets de plan budgétaire), y compris ceux rendant compte de la prise en compte des recommandations du Conseil (rapports sur les actions prises), présentent parfois des informations insuffisantes concernant les mesures correctrices, notamment dans les dernières années du programme. Ces faiblesses sont reproduites dans les prévisions de la Commission, qui constituent la base des évaluations de risques des plans des États membres. En fait, dans les cas où la description des mesures correctrices est jugée insuffisante, elles ne sont pas prises en compte dans les prévisions. Par ailleurs, si le manque d'informations concrètes pèse sur l'équilibre des risques, ceux-ci sont toujours mentionnés clairement dans les évaluations de la Commission.

Encadré 8 – Premier alinéa

La liste des mesures portant une incidence budgétaire est incluse dans le programme de convergence mais ne figure pas à titre principal dans le programme national de réformes.

Encadré 8 – Deuxième alinéa

La Commission met en évidence le fait que le programme de convergence 2012 présente l'impact des mesures sous la forme de trois tableaux distincts – le premier sous l'angle de la réforme de la fiscalité directe (mesures visant les recettes), le deuxième ventilant dans le détail les mesures d'assainissement prévues ayant un impact sur le déficit et le troisième résumant les changements de faible importance ayant une validité depuis 2012 (au niveau des dépenses uniquement). Bien que chaque mesure prise individuellement ne soit pas décrite dans les textes fournis en annexe, les intitulés sont suffisamment détaillés et compréhensibles.

Réponse à la rubrique ci-dessus, point 88

La Commission n'accepte pas l'observation concernant le manque de transparence dans son suivi et sa surveillance. Ces dernières années, le cadre budgétaire de l'Union a subi plusieurs modifications en vue d'introduire des règles complémentaires, de renforcer les mécanismes de respect des règles et de renforcer l'appropriation au niveau national. La Commission se félicite de cette évolution.

Il a fallu mettre en œuvre sur le plan technique les modifications législatives qui ont été introduites. À cette fin, les méthodes et les classements employés pour évaluer la conformité avec le pacte de stabilité et de croissance (PSC) ont dû être adaptés. La mise en place de ce processus a été abondamment discutée au sein du comité économique et financier (CEF) et des autres instances compétentes du Conseil. Les échanges à ce sujet ont été facilités grâce à un grand nombre de notes explicatives. La complexité accrue du cadre de surveillance a nécessité des explications supplémentaires dans un souci de transparence.

Par conséquent, l'ensemble des approches utilisées pour mettre en œuvre la révision de ce cadre ont été résumées dans le «vade-mecum sur le pacte de stabilité et de croissance», accessible au public sur le site internet de la Commission. Ce vade-mecum sera à présent actualisé tous les ans, conformément à l'engagement pris dans la communication de la Commission du 21 octobre 2015 sur les mesures à prendre pour compléter l'Union économique et monétaire.

Dans le souci d'accroître encore la transparence, la Commission est convenue, depuis le printemps 2014, de fournir aux États membres toutes les informations nécessaires pour reproduire les calculs qui sous-tendent l'évaluation du respect des règles dans le cadre du volet tant préventif que correctif, y compris les feuilles de calcul Excel détaillées contenant les calculs par étapes. En ce qui concerne les mesures discrétionnaires, la Commission a rendu pleinement accessibles au public les séries de données agrégées sur leur impact et sur le niveau de mesures ponctuelles engagées depuis le printemps 2014 et, conformément aux conclusions du Conseil Ecofin de juin 2014, elle a encore avancé sur cette voie en communiquant aux États membres les résultats des principales mesures fiscales, prises individuellement, qui sont incorporées dans une approche ascendante dans les pays faisant l'objet d'une PDE à compter du printemps 2015.

De surcroît, la Commission a publié dans les documents de travail de ses services des informations détaillées concernant les principales mesures qui accompagnent les nouvelles recommandations relatives à la PDE, y compris les prévisions relatives aux variables clés nécessaires pour quantifier l'effort budgétaire selon le scénario de référence (par exemple l'indicateur de référence devant servir à la comparaison des prévisions futures afin de déterminer tant l'approche descendante que l'approche ascendante).

Le cadre méthodologique s'appliquant à l'évaluation de l'impact des réformes structurelles sur la soutenabilité budgétaire a été exposé dans une note communiquée aux États membres par l'entremise des CEF-suppléants en février 2015.

89 ii)

En relation avec l'observation n° 89 de la Cour, la Commission tient à clarifier que ii) la méthode du caractère effectif d'une action qui a été avalisée par le Conseil en 2014 a une portée plus grande que la seule méthode ascendante, notamment en incorporant une approche descendante pour évaluer l'effet effectif de l'action. La méthode est expliquée dans la partie II.1 du rapport sur les finances publiques 2014.

90

Le respect des recommandations émises dans le cadre de la PDE est en fin de compte vérifié à partir des données réelles, contrôlées par Eurostat, plutôt que des prévisions de la Commission. De plus, une évaluation du caractère effectif de l'action, connue sous l'appellation d'analyse attentive est réalisée dans le cas où l'État membre n'atteint pas les objectifs fixés concernant le déficit nominal ou ne parvient pas à l'amélioration requise du solde structurel.

Encadré 9 – Sixième alinéa

La Commission est dans l'ensemble d'accord avec l'observation concernant la complexité de plus en plus grande de l'évaluation portant sur le caractère effectif de l'action. Cette évaluation permet de mieux prendre en considération les situations économiques plus complexes, et aussi d'ajouter de nouveaux éléments de surveillance, en assurant l'égalité de traitement à tous les pays et la mise en œuvre transparente des règles en temps voulu (voir la réponse de la Commission au point 89).

91

Les approches descendante et ascendante reflètent la nécessité de mieux cerner les situations économiques actuelles. La note de révision de la méthode appliquée à l'évaluation du caractère effectif d'une action, comprenant la mise en œuvre de l'approche ascendante (Révision de la méthode appliquée à l'évaluation du caractère effectif d'une action) a d'abord été discutée lors de la réunion des CEF-suppléants du 26 février 2014, avant d'être approuvée le 12 juin 2014 par le CEF et avalisée le 20 juin 2014 par le Conseil Ecofin.

La Commission reconnaît qu'il existe un point d'équilibre naturel entre l'approche dont la définition visera autant que possible à appréhender les situations macroéconomiques et les développements sous-jacents, et le niveau de complexité du système de règles.

Afin d'accroître la transparence, la Commission a accepté de fournir aux États membres toutes les informations nécessaires pour leur permettre de reproduire les calculs portant sur l'évaluation du caractère effectif de l'action, comprenant les feuilles Excel détaillées avec les calculs, étape par étape, tant de l'approche descendante que de l'approche ascendante. Toutefois, à la suite d'une demande spécifique émanant des États membres, les données ne sont pas divulguées en totalité au public, mais sont partagées à partir d'une plate-forme commune appelée CIRCA, dont l'accès est accordé uniquement aux membres du CEF et à leurs suppléants dans les ministères.

92

Depuis les réformes de 2005 du PSC, visant à une meilleure prise en compte de l'effet des variations conjoncturelles sur les positions budgétaires des États membres, l'évaluation de l'effort budgétaire est centrée sur le solde structurel. Il est exact que le solde structurel est lié intrinsèquement aux estimations de la croissance potentielle, qui est une variable non observable. Cette situation, qui est le reflet des limites de la macroéconomie, n'est pas évitable tant que le solde structurel reste un élément clé des mesures budgétaires, comme le prévoit le règlement.

Les États membres, dans le cadre du groupe de travail permanent sur l'écart de production, sont convenus d'une approche commune détaillée concernant les estimations de la production potentielle.

94

Le code de conduite indique qu'une estimation «ascendante» de l'effort budgétaire (c'est-à-dire un effort qui, de manière caractéristique, converge vers une estimation de l'incidence budgétaire des mesures budgétaires discrétionnaires) devrait compléter l'estimation portant sur l'effort budgétaire résultant de l'évolution du solde structurel (ou approche «descendante»). La note de révision de la méthode appliquée à l'évaluation du caractère effectif d'une action, comprenant la mise en œuvre de l'approche ascendante (Révision de la méthode appliquée à l'évaluation du caractère effectif d'une action) a d'abord été discutée lors de la réunion des CEF-suppléants du 26 février 2014, avant d'être approuvée le 12 juin 2014 par le CEF et avalisée le 20 juin 2014 par le Conseil Ecofin.

Cette méthode est fondée sur l'estimation de l'incidence budgétaire des mesures discrétionnaires sur les recettes et tient compte des mesures tant explicites qu'implicites sur les dépenses.

En ce qui concerne les mesures discrétionnaires, la Commission a assuré un suivi concret de ses engagements en matière de transparence: i) en mettant à la disposition de chaque pays l'incidence des mesures discrétionnaires (recettes courantes ainsi que dépenses courantes/en capital) et le niveau des mesures ponctuelles en ligne dans la base de données AMECO (c'est-à-dire la base de données entièrement publique de la Commission) depuis le printemps 2014; ii) en partageant avec les États membres, via la plate-forme CIRCA, les principales mesures discrétionnaires intégrées dans l'approche ascendante pour les pays soumis à la PDE, et ce depuis le printemps 2015.

De surcroît, la Commission a publié dans les documents de travail de ses services des informations détaillées concernant les principales mesures qui accompagnent les nouvelles recommandations relatives à la PDE, y compris les prévisions relatives aux variables clés nécessaires pour quantifier l'effort budgétaire selon le scénario de référence (par exemple l'indicateur de référence devant servir à la comparaison des prévisions futures afin de déterminer les deux approches, descendante et ascendante).

95

La Commission n'accepte pas l'observation selon laquelle ses analyses sont moins transparentes.

Ces dernières années, le cadre budgétaire de l'Union a subi plusieurs modifications en vue d'introduire des règles complémentaires, de renforcer les mécanismes de respect des règles et de renforcer l'appropriation au niveau national. Ces règles ont également été adaptées pour gérer les évolutions divergentes des conjonctures économiques.

Il a fallu mettre en œuvre sur un plan technique les modifications législatives. À cette fin, les méthodes et les classements employés pour évaluer la conformité avec le pacte de stabilité et de croissance (PSC) ont dû être adaptés. La mise en place de ce processus a été abondamment discutée au sein du comité économique et financier (CEF) et des autres instances compétentes du Conseil. Les discussions à ce sujet ont été facilitées grâce à un grand nombre de notes explicatives. La complexité accrue du cadre de surveillance a nécessité des explications supplémentaires dans un souci de transparence.

Par conséquent, l'ensemble des approches utilisées pour mettre en œuvre la révision de ce cadre ont été résumées dans le vade-mecum sur le pacte de stabilité et de croissance, accessible au public sur le site internet de la Commission. Le vade-mecum sera actualisé tous les ans, conformément à l'engagement pris dans la communication de la Commission du 21 octobre 2015 sur les mesures à prendre pour compléter l'Union économique et monétaire (voir les réponses de la Commission aux points 88-94).

96

En relation avec l'approche descendante, si jusqu'en 2014, la mise à disposition à l'extérieur de la Commission des données nécessaires pour reproduire les calculs de la Commission n'a pas été systématique, la Commission a déployé des efforts importants pour corriger cette situation et vise maintenant à garantir pleinement la transparence en accordant à tous les États membres l'accès à l'ensemble des données pertinentes. À cette fin, la Commission a publié dans les documents de travail de ses services des informations détaillées concernant les principales mesures qui accompagnent les nouvelles recommandations relatives à la PDE, y compris les prévisions relatives aux variables clés nécessaires pour quantifier l'effort budgétaire selon le scénario de référence (par exemple l'indicateur de référence devant servir à la comparaison des prévisions futures afin de déterminer les deux approches, descendante et ascendante). De surcroît, après chaque exercice de prévisions (comme les prévisions de printemps 2014 de la Commission), elle a fourni aux États membres un outil sous la forme d'une feuille de calcul Excel contenant toutes les données des entrants pertinents afin de leur permettre de reproduire de manière exacte les calculs de la Commission.

97

La Commission tient à clarifier qu'une quantification ascendante des mesures au titre de l'analyse attentive à engager dans les cas de manquement aux objectifs budgétaires recommandés a été proposée en décembre 2012 aux suppléants du comité économique et financier (l'instance compétente du Conseil), en premier lieu dans une note intitulée «Évaluation du caractère effectif de l'action», et qu'elle a, par la suite, mis en œuvre cette quantification en tant qu'indicateur complémentaire de l'effort budgétaire dans l'analyse attentive, notamment dans les documents de travail de ses services accompagnant les recommandations en matière de PDE ou dans les notes sur la surveillance budgétaire, qui font régulièrement l'objet de discussions avec les États membres. Dans ses efforts pour assurer une plus grande transparence sur les méthodes employées aux fins de l'évaluation du respect des recommandations de la PDE, une note révisant la méthode et détaillant l'application de l'approche ascendante (Révision de la méthode d'évaluation du caractère effectif de l'action) a été présentée tout d'abord au CEF-suppléants le 26 février 2014. Cette note a été approuvée par le comité économique et financier (CEF, le comité parent) le 12 juin 2014, puis elle a été avalisée par le Conseil Ecofin le 20 juin 2014.

La Commission a conclu que les objectifs budgétaires structurels devaient être atteints par la France, conformément à la méthode convenue sur une base commune, et elle a donc décidé de suspendre la procédure. Le raisonnement appliqué ici est décrit dans le détail dans le document de travail des services de la Commission, disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/communication_to_the_council/2015-07-01_fr_communication_swd_en.pdf

98

La Commission a accepté de fournir aux États membres toutes les informations nécessaires pour leur permettre de reproduire les calculs portant sur l'évaluation du caractère effectif de l'action, comprenant les feuilles Excel détaillées avec les calculs, étape par étape, tant de l'approche descendante que de l'approche ascendante. Toutefois, suivant une demande spécifique émanant des États membres, les données ne sont pas divulguées en totalité au public, mais sont partagées à partir d'une plate-forme commune appelée CIRCA, dont l'accès est accordé uniquement aux membres du CEF et à leurs suppléants dans les ministères.

Réponses de la Commission

99

L'évaluation ex post de l'impact des mesures individuelles ne débouche pas toujours sur des résultats probants. En réalité, le calcul d'une incidence de ce type peut poser des difficultés notamment pour isoler l'effet de la mesure des moteurs généraux de variation des recettes et des dépenses, tel l'environnement économique, contrairement à la tendance à appliquer la «politique inchangée». De manière générale, l'efficacité des mesures budgétaires discrétionnaires ex post se révèle principalement dans l'exécution du budget et dans la réalisation (ou non) des objectifs budgétaires qui ont été fixés. La Commission vérifie si les mesures stratégiques prises par l'État membre remplissent de manière suffisante les objectifs budgétaires recommandés en prenant comme base les deux outils complémentaires utilisés pour l'évaluation du caractère effectif de l'action, c'est-à-dire l'approche descendante et l'approche ascendante.

La Commission (et les États membres) surveille également le résultat des mesures budgétaires discrétionnaires individuelles. Les séries agrégées sont disponibles dans la base de données AMECO. Les résultats sont estimés ex ante et sont révisés quand le besoin est avéré durant la mise en œuvre (par exemple dans le cas où des modifications de conception sont apportées aux mesures, si leur mise en œuvre est partielle, s'il y a matière à réviser les hypothèses sous-jacentes, entre autres).

100 i)

Dans le cas de Malte, le rapport sur l'action engagée a été soumis le 1^{er} octobre 2013 (trois mois après la recommandation du Conseil du 21 juin 2013). Ce rapport faisait état des mesures visées pour 2013, mais restait flou concernant 2014. En particulier, il annonçait des mesures de relance des dépenses que compensaient des augmentations des impôts indirects et des limitations en matière de recrutement, mais se contentait de renvoyer au prochain budget pour des informations détaillées.

L'absence de détails s'expliquait comme une conséquence du décalage du processus budgétaire maltais par rapport au calendrier européen. En particulier, il était impossible aux autorités maltaises de révéler les mesures budgétaires dans le rapport concernant l'action engagée et dans le projet de plan budgétaire qui, par conséquent, ne fournissaient pas suffisamment de détails sur les mesures discrétionnaires sous-tendant les objectifs budgétaires. L'ensemble des détails nécessaires n'ont été mis à disposition qu'après la présentation du budget 2014 (présenté au Parlement le 4 novembre 2013 et adopté le 21 novembre 2013). L'évaluation de la Commission, basée sur les prévisions d'automne publiées le 5 novembre, n'incorporait pas les mesures annoncées pour 2014. Ces mesures ont définitivement été intégrées dans les prévisions suivantes, c'est-à-dire celles d'hiver.

100 ii)

Le rapport sur l'action engagée soumis par la France en octobre 2013 était de fait fusionné avec le «Rapport économique social et financier» (RESF) qui, sur une base régulière, fournit une évaluation des finances publiques dans le cadre de la préparation du projet de budget. Dans son analyse du projet de plan budgétaire, si la Commission a considéré que le document n'enfreignait pas les exigences formelles en matière d'établissement de rapport, elle a estimé qu'à ce stade, les mesures exposées étaient insuffisantes pour ramener le déficit à 3 %. Comme il s'agissait d'une correction pluriannuelle, l'évaluation était centrée sur 2013 et 2014, comme l'exigeait le code de conduite. Toutefois, les risques liés au manque d'informations sur les dernières années ont été dûment pointés dans le document de travail des services de la Commission, disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/dbp/fr_2013-11-15_swd_en.pdf.

La Commission a procédé à une nouvelle évaluation de la situation à Malte dans les prévisions d'hiver publiées en février 2014. Selon les nouvelles prévisions sur le déficit, qui incorporaient les mesures annoncées en même temps que le budget 2014, les exigences, en termes nominaux, de la PDE pour 2014 étaient remplies.

101

La Commission n'accepte pas cette observation car l'évaluation de l'action engagée a une dimension à la fois rétrospective et prospective, dans la mesure où elle tient compte d'une analyse relative au respect des objectifs relevant de la PDE pour les années passées (sur la base de chiffres réels) et pour l'année en cours et à venir (sur la base de prévisions), grâce notamment à l'évaluation du caractère approprié et de la crédibilité des mesures envisagées par l'État membre en question pour réaliser les objectifs futurs de la PDE. C'est cette approche qui, en général, est suivie dans tous les documents préparés par la Commission sur ce sujet, comme la communication sur l'action engagée, le document de travail de ses services internes qui accompagne l'évaluation PSC ou l'avis de la Commission sur le projet de plan budgétaire, comprenant les notes «Implications des prévisions de la Commission sur la surveillance budgétaire» qui, après chaque exercice de prévision, fournissent régulièrement une vue d'ensemble du respect des exigences du PSC en considérant tous les États membres et dont l'examen est réalisé conjointement avec l'instance compétente du Conseil.

Toutefois, étant donné que, lorsqu'une action engagée en réponse à la recommandation du Conseil n'a pas de caractère effectif, les étapes procédurales de la PDE engagées doivent être basées sur des éléments de preuve solides, elles sont en grande partie prises sur la base des données observées. La Commission estime que, comme mentionné dans le vade-mecum, la nature première de l'évaluation initiale du respect des recommandations suivant le rapport sur l'action engagée est le reflet des annonces des pouvoirs publics, ce que le code de conduite explique également.

En outre, la Commission souhaite rappeler que, à la suite de l'entrée en vigueur du «six-pack», le respect des volets préventif et correctif du pacte de stabilité et de croissance fait à présent l'objet d'un contrôle permanent. Les prévisions de la Commission, qui sont publiées trois fois par an – en hiver, au printemps et à l'automne – sont des étapes majeures pour l'élaboration de ces évaluations budgétaires régulières, y compris l'évaluation du caractère effectif d'une action des États membres dont la PDE est suspendue. Si l'évaluation de la Commission devait conclure au non-respect des recommandations en ce qui concerne la PDE, celle-ci serait alors renforcée. Par conséquent, les implications issues d'objectifs trop flous dans la première année ne sont pas significatives pour l'évaluation du caractère effectif de l'action.

102

La recommandation de la Commission du 2 juin 2014 pour une recommandation du Conseil sur le programme national de réforme et portant avis du Conseil concernant le programme de stabilité invitait «à renforcer la stratégie budgétaire, y compris en apportant des précisions concernant les mesures qui l'étayent, pour l'année 2014 et au-delà afin de garantir que le déficit excessif sera corrigé d'une manière durable d'ici à 2015 par la réalisation de l'effort d'ajustement structurel prescrit dans la recommandation formulée par le Conseil dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs». En outre, la Commission a adopté l'avis concernant le projet de plan budgétaire et publié, le 28 novembre 2014, un document de travail de ses services. Globalement, l'avis de la Commission, qui se fondait sur ses prévisions, considérait que la France s'exposait au risque de non-respect des règles du pacte de stabilité et de croissance dans la mesure où les projections relatives à son déficit nominal et à l'ajustement de son solde structurel laissaient penser qu'ils ne répondraient pas à la recommandation émise pour 2013. La Commission a invité les autorités à prendre les mesures qui s'imposaient dans le processus budgétaire national en vue de rendre le budget 2015 conforme au pacte de stabilité et de croissance.

106

La Commission a observé que, lorsque les recommandations sont formulées en utilisant des chiffres annuels moyens, l'action qui en découle sur les premières années est fréquemment dénuée de caractère effectif, n'entraînant pas un renforcement de la PDE. C'est la raison pour laquelle la Commission a décidé de revoir sa formulation des recommandations en matière de PDE, ce qui explique pourquoi, à partir de 2011, toutes les recommandations nouvellement émises au titre de l'article 126, paragraphe 7, du TFUE indiquent des objectifs nominaux et structurels annuels couvrant plusieurs années.

Réponses de la Commission

Réponse globale de la Commission aux points 108 et 109

La Commission tient à clarifier le rôle des réformes structurelles dans le cadre d'une PDE.

La mise en œuvre des réformes structurelles en faveur de la croissance qui, dans leur finalité, peuvent améliorer la soutenabilité à long terme des finances publiques, a été mise en évidence par la Commission comme un facteur à prendre en considération dans la décision d'ouvrir et de prolonger une PDE. À cet égard, il convient de noter que la Commission a pour obligation, conformément à l'article 2 du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil, de tenir compte de ces facteurs pertinents pour établir ses recommandations. Toutefois, sur le plan exécutoire, le cœur de la législation régissant la PDE est centré sur les retombées budgétaires et la législation pertinente, en tant que telle, ne prévoit pas de dispositif spécifique pour faire appliquer la mise en œuvre de réformes structurelles. En réalité, il importe de réaffirmer que l'examen du caractère effectif d'une action engagée au titre d'une PDE est axé sur la réalisation de l'ajustement budgétaire requis et n'est pas influencé par l'évaluation des réformes structurelles. Le suivi de la mise en œuvre des réformes structurelles, notamment celles engagées au titre d'un programme de partenariat économique (PPE), est assuré dans le contexte du semestre européen, et également dans le cadre de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques.

110

Dans son avis de décembre 2013 sur le PPE, le Conseil, tout en reconnaissant que les réformes étaient toutes en cours, a souligné la nécessité de traiter pleinement quelques-unes des recommandations par pays, notamment le levier de la dette par la fiscalité des entreprises au titre de la recommandation n° 1 et la soutenabilité à long terme des finances publiques au titre de la recommandation n° 2.

En fait, le document de travail des services de la Commission évalue les avancées réalisées par les autorités dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées par le Conseil l'année précédente. Le règlement ne prévoit pas un suivi particulier, par la Commission ou par l'État membre, de l'avis du Conseil sur le PPE. Des informations complémentaires concernant les mesures de planification et de mise en œuvre après la publication des recommandations par pays publiées l'année précédente ont été fournies dans l'annexe au programme national de réforme de 2014, comme demandé par tous les États membres. La qualité et la crédibilité des informations sont pleinement reflétées dans l'évaluation de la mise en œuvre et la proposition de la Commission relative aux nouvelles recommandations par pays.

Encadré 11 – Premier alinéa – Réexamen des dépenses

Tous les documents publiés récemment par la Commission concernant les finances publiques de l'Italie, par exemple le rapport de février 2015, établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du TFUE, ou les avis relatifs aux projets de plan budgétaire de 2015 et 2016, font état de la nécessité d'intégrer le réexamen des dépenses comme partie intégrante du processus budgétaire à tous les niveaux des administrations publiques.

Encadré 11 – Deuxième alinéa – Lutte contre la corruption

La Commission n'est pas d'accord avec l'observation formulée par la Cour dans l'encadré 11, dans la mesure où toutes les évaluations effectuées par la Commission depuis l'instauration de l'Autorité italienne chargée de la lutte contre la corruption (ANAC) par la loi anticorruption de novembre 2012 ont mis en évidence les difficultés, tant sur le plan des procédures que sur le fond, entravant l'efficacité opérationnelle de cette nouvelle institution.

Le document de travail des services de la Commission SWD(2013) 362 final de mai 2013 a déjà souligné que la loi anticorruption approuvée récemment «non seulement requiert des actes d'application mais ne s'attaque pas à certaines questions critiques». Après l'approbation des différents décrets d'application de la loi anticorruption, le document de travail des services de la Commission SWD(2014) 413 final de juin 2014 met en évidence: «L'Autorité de la lutte contre la corruption en charge de l'évaluation et de la transparence des administrations publiques (ANAC), responsable de la coordination des politiques de prévention de la corruption à l'échelle nationale, dont le nombre des membres est passé de trois à cinq en 2013, a un effectif limité et ne dispose pas de pouvoirs lui permettant d'appliquer des sanctions». En outre, de manière systématique, la Commission a centré son analyse sur la nécessité pour l'Italie de remédier aux lacunes de son régime de prescription afin de renforcer l'efficacité de la répression de la corruption engagée depuis 2012, date à laquelle une recommandation sur ce thème a été adressée à l'Italie pour la première fois.

Encadré 11 – Troisième alinéa – Lutte contre l'évasion fiscale

La Commission n'est pas d'accord avec toute suggestion selon laquelle l'attention qu'elle accorde à l'évasion fiscale en Italie est insuffisante, compte tenu de l'analyse de tous les chiffres pertinents pris en considération dans son évaluation approfondie. Par exemple, en 2015, le rapport par pays relatif à l'Italie a examiné dans une très large mesure la dimension du problème de l'évasion fiscale en Italie. Notamment, le rapport met en évidence que «la conformité en matière fiscale reste lente et exige beaucoup de temps, ce qui pourrait nuire à la conformité fiscale et à l'égalité sociale» (pages 70 et suivantes). En outre, l'«évaluation technique du programme de stabilité 2015» présente une évaluation critique de la Commission sur le caractère effectif – également en termes de recettes escomptées – des mesures mises en œuvre par le gouvernement italien pour renforcer la lutte contre l'évasion/la fraude fiscale (voir page 10); «les mesures pour améliorer le respect des règles au moyen des communications entre l'administration fiscale et les contribuables sur la base d'un contrôle croisé des bases de données (comprenant ce qui est appelé "spesometro") et la possibilité ainsi offerte à ces derniers de vérifier de manière autonome leurs déclarations fiscales bien avant le lancement d'un contentieux (appelé "adempimento volontario")». Tandis que cette dernière mesure, si elle est appliquée de manière appropriée et conformément aux attentes, pourrait être prometteuse, les prévisions de la Commission n'intègrent pas les recettes projetées connexes qui en résulteraient, considérant que la mesure est encore au stade initial de sa mise en œuvre.

Réponse à la rubrique ci-dessus, point 113

En ce qui concerne l'efficacité de la PDE, la Commission fait remarquer que, sur les 23 États membres soumis à une PDE en novembre 2011, 15 sont sortis de la procédure fin 2015, et que tous les États membres pour lesquels les résultats de la PDE ont été vérifiés ont amélioré tant leur solde budgétaire que leur solde structurel. Selon les prévisions d'hiver 2016 de la Commission, l'Espagne, la France et la Finlande étaient les seuls États membres, en plus de la Grèce, à afficher un déficit nominal dépassant encore le seuil des 3 % en 2015.

118

En France, la dette des administrations publiques s'est accrue proportionnellement au déficit encore assez élevé des administrations publiques dans un contexte de faible croissance nominale.

En Italie, le taux d'endettement s'est accru pour atteindre en moyenne 4,7 points de pourcentage du PIB par an au cours de la période de crise 2008-2014, portant le ratio de la dette au PIB d'environ 100 % lors de la période d'avant la crise (2007) à juste au-dessus de 132 % en 2014. Le moteur de cette augmentation importante s'expliquait par l'incidence, creusant la dette, de l'écart important entre les taux d'intérêt implicites relativement élevés payés sur la dette (4,2 % en moyenne) et une croissance nominale annuelle moyenne du PIB avoisinant zéro (taux réel de – 1,3 % et un déflateur de + 1,4 %), ce que l'on appelle l'effet boule de neige. Au contraire, le solde primaire s'est maintenu en moyenne en excédent (1,2 % du PIB), continuant de contribuer à la diminution de la dette. Ce dernier phénomène a toutefois été compensé par l'effet de l'ajustement stock-flux important, dû principalement au soutien financier apporté aux pays du programme de la zone euro et à l'accumulation de liquidités ces dernières années.

En Allemagne, à Malte et en République tchèque (où la croissance est restée inférieure au seuil), l'augmentation a été modérée sur la période 2008-2015 (1,3 % à Malte, 6,6 % en Allemagne et 12,3 % en République tchèque) et le ratio aborde maintenant une pente descendante. Chypre a été confrontée à une crise bancaire sans précédent et a vu le ratio de sa dette au PIB augmenter de 63,3 % de 2008 à 2015, avec une flambée entre 2008 et 2013 (passant de 45,1 % à 102,5 %). Cependant, depuis 2013, année au cours de laquelle le pays a été placé sous assistance financière, la dynamique de la dette a commencé à s'inverser et le ratio s'est stabilisé en 2014 (108,2 %) et en 2015 (108,4 %). Enfin, la France et l'Italie ont toutes deux enregistré une augmentation constante d'environ 30 % sur la période 2008-2015 du ratio de leur dette au PIB.

Encadré 12

En ce qui concerne l'encadré 12, la Commission tient à préciser que, pour 2015, les chiffres réels, validés sur le plan statistique, ne seront disponibles qu'en avril 2016.

Réponses de la Commission

120

La Commission estime que, si les niveaux élevés de la dette en Italie ont entravé l'efficacité de la PDE italienne, la recommandation PDE de 2009 visant l'Italie a fixé à 2012 le délai pour corriger la dette et que ce délai a été honoré, la décision sur la PDE ayant été abrogée en 2013. Cela a contribué à réduire la prime de risque sur la dette publique élevée et donc à faciliter sa diminution.

123

La Commission respecte pleinement ses engagements au regard de l'application de sanctions lorsqu'elle est appropriée et prévue conformément aux règles.

124

La PDE a traditionnellement une vocation budgétaire, elle n'a pas été pensée pour imposer des réformes structurelles. En réalité, le recours à des sanctions se limite au non-respect des objectifs budgétaires de la PDE.

Les mesures stratégiques porteuses d'effets potentiels budgétaires et d'impact considérable sur des domaines strictement structurels sont suivies dans le contexte du semestre européen. Toutefois, pour les pays soumis à un suivi renforcé en raison de l'existence de déséquilibres macroéconomiques excessifs, la mise en œuvre des réformes est surveillée dans le cadre de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques. Dans le cas du pacte de stabilité et de croissance et de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques, différentes mesures d'exécution sont prévues.

Politiques budgétaires: mesures d'exécution tant dans le cadre du volet préventif que du volet correctif du PSC.

Déséquilibres macroéconomiques: mesures d'exécution dans le cadre du volet correctif (par exemple la procédure concernant les déséquilibres excessifs).

La Commission partage l'opinion de la Cour et reconnaît que le degré de mise en œuvre n'est pas suffisant et devrait être amélioré. Dans ce but, un certain nombre d'actions ont été entreprises comme suit.

La Commission soutient les dialogues réguliers avec les États membres (par exemple dans le cadre de réunions bilatérales), les partenaires sociaux et les parties prenantes à tous les niveaux afin d'assurer une surveillance et un suivi étroits, ainsi que pour examiner les performances et favoriser les échanges d'expériences. La dernière année du cycle du semestre européen, la Commission a intensifié les contacts établis avec les États membres concernant les recommandations. En outre, elle a renforcé sa présence dans les États membres et intensifié les prises de contact avec les responsables politiques, notamment les parlements nationaux et les partenaires sociaux.

Le nouveau processus rationalisé introduit pour le suivi dans la dernière année du semestre européen consacre davantage de temps à l'examen et aux échanges avec les États membres sur les orientations de l'UE. Les analyses par pays menées pour chaque État membre (à savoir les rapports par pays) sont disponibles deux mois et demi avant les recommandations par pays, en même temps que les rapports de surveillance détaillés faisant suite au rapport sur le mécanisme d'alerte. Il en résulte une meilleure transparence et davantage de retours d'information par les États membres avant l'adoption des recommandations par pays, ce qui devrait encourager une meilleure appropriation et, au final, la mise en œuvre efficace des recommandations.

La Commission veille également à ce que les financements de l'UE soient dirigés vers les priorités de l'UE et vers les priorités nationales. Les Fonds structurels et d'investissement de l'UE sont les principaux outils des investissements pouvant être utilisés à l'échelle de l'Union pour la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020 et des recommandations par pays. Le nouveau plan d'investissement pour l'Europe et la création d'un Fonds européen pour les investissements stratégiques aideront également à atteindre ces objectifs. Les fonds de l'Union seront consacrés principalement aux investissements destinés à stimuler la croissance comme ceux recensés dans les recommandations par pays, qui permettront à l'UE de réaliser les objectifs Europe 2020. De plus, la Commission a conclu des accords de partenariat avec les États membres pour octroyer ces financements seulement là où les conditions sont remplies. Au besoin, la Commission peut demander aux États membres de modifier leurs plans afin de soutenir les réformes structurelles clés et peut suspendre les concours financiers en cas de manquements sérieux et répétés aux recommandations.

Enfin, dans le but de renforcer la mise en œuvre efficace des réformes (recommandations par pays) et afin de tirer le meilleur parti des Fonds structurels, la Commission peut également fournir une assistance technique à tous les États membres qui en font la demande.

127

La Commission présente les plans en vue de l'amélioration du cadre de gouvernance économique qui sont définis dans le rapport des cinq présidents.

Conclusions et recommandations

128

La Commission souligne les avancées très importantes réalisées pour améliorer la PDE en tant qu'outil de la gouvernance économique.

Depuis le printemps 2014, la Commission a donné aux États membres un accès à toutes les données pertinentes, aux indicateurs et aux outils nécessaires au calcul des indicateurs pertinents appliqués dans le processus de la surveillance budgétaire. Sur cette base, les États membres sont en mesure de reproduire intégralement les calculs établis par la Commission. Afin de renforcer encore la transparence de la PDE, depuis les prévisions du printemps 2015, la Commission partage également avec les États membres les résultats des principales mesures discrétionnaires individuelles appliquées en matière de fiscalité aux États membres soumis à une PDE avec une approche ascendante.

131

L'examen des données statistiques est documenté dans un ensemble de documents internes et externes qui décrivent les processus employés pour vérifier les notifications et les questionnaires au titre de la PDE, ainsi que les lignes directrices relatives aux missions.

La base qui sert à délimiter les administrations publiques est détaillée dans le SEC 2010 et dans le manuel pour le déficit public et la dette publique, qui inclut un arbre de décision. Afin de vérifier la délimitation du secteur des administrations publiques, Eurostat dispose également du registre des entités publiques, qui fait partie de l'inventaire PDE, du questionnaire sur les entités appartenant à l'État mais non classées dans le secteur public, disponible depuis 2011, et de documents traitant des reclassements demandés préalablement aux visites PDE. La question de la délimitation des administrations publiques est un des principaux sujets abordés lors de chaque visite au titre de la PDE.

Recommandation 1 – Premier paragraphe

La Commission accepte cette recommandation.

Recommandation 1 – Second paragraphe

La Commission accepte cette recommandation.

La Commission dispose en interne des procédures appropriées pour baliser les travaux d'évaluation de la qualité. Elles sont établies dans des documents à usage interne et sont adaptées aux besoins.

La Commission réexaminera toutefois les procédures dédiées à ces traitements et s'emploiera à les améliorer au mieux là où le besoin apparaîtra.

132

La Commission évalue les systèmes de contrôle en place dans les États membres à l'occasion de ses visites, au moyen des questionnaires PDE, dans le cadre des revues par les pairs, sur la base des questionnaires et d'autres outils. À titre

d'exemple, elle a encouragé la signature de protocoles d'accord entre les principales institutions chargées des données PDE, alors même qu'il n'existe pas d'obligation juridique à cet effet. Par conséquent, le système d'Eurostat, qui comprend différents modules, est adapté aux besoins.

La Commission peut améliorer la documentation des composants recensés par la Cour, le cas échéant (systèmes de surveillance et de contrôle dans les États membres).

Voir également la réponse de la Commission au point 59.

Recommandation 2 La Commission accepte cette recommandation.

Les dispositifs institutionnels et les systèmes de contrôle et de surveillance font partie des ordres du jour tant des visites de dialogue en amont que des visites de dialogue ordinaires. La Commission examinera comment cette question pourrait être mieux documentée à l'avenir.

133

La Commission estime que la durée des visites suffit pour permettre un examen adéquat des questions liées à la qualité des données. Au besoin, Eurostat peut prolonger la durée de ses visites ou organiser des visites plus fréquentes. En outre, Eurostat a toujours réussi à aménager les ordres du jour au cours de ses missions et, dans le cas contraire, à faire un suivi des points nécessaires après celles-ci. Ces opérations sont menées avec une efficacité croissante grâce aux techniques de l'information et de la communication disponibles.

Voir également les réponses de la Commission aux points 52 et 54.

Le nombre, la durée et la portée de ces visites dépendent des ressources humaines et financières mises à disposition.

134

Pour certaines questions, les vérifications directes sont effectuées au cours des visites [et pas seulement au cours de ces visites: par exemple, lorsque les agents d'Eurostat passent en revue les contrats pour des partenariats public-privé (PPP) dans leurs locaux].

Les aspects à haut risque ont été inscrits à l'ordre du jour tant des visites de dialogue en amont que des visites ordinaires. Hormis les questions générales à haut risque qui figurent toujours aux ordres du jour des missions, les questions spécifiques liées aux risques sont également prises en compte.

Voir également les réponses de la Commission au point 53.

135

La Commission veillera à ce que les rapports finaux des visites de dialogue soient publiés dans un délai raisonnable. Toutefois, le partage des bonnes pratiques n'est pas tributaire de la date de publication des rapports des missions, les États membres et la Commission disposant pour ce faire de divers lieux d'échanges bien établis (par exemple, le groupe de travail PDE, la task-force consacrée à la méthodologie, etc.).

Voir également la réponse de la Commission au point 56.

Recommandation 3 – Premier paragraphe

La Commission accepte cette recommandation.

La Commission estime que la durée des visites de dialogue est suffisante.

Des visites plus fréquentes auraient des conséquences sur les ressources tant humaines que financières. La Commission pèsera les coûts par rapport aux bénéfices pouvant découler de cette recommandation.

Recommandation 3 – Deuxième paragraphe

La Commission accepte cette recommandation.

Recommandation 3 – Troisième paragraphe

La Commission accepte cette recommandation.

La Commission veillera à ce que les rapports finaux des visites de dialogue soient publiés dans un délai raisonnable.

136

Si un point d'action concerne un aspect significatif, la Commission assure toujours son suivi. Il arrive que des délais doivent être prolongés pour des raisons pratiques ou organisationnelles.

Les évaluations de qualité effectuées par Eurostat portent sur tous les aspects importants et concrets visés par les points d'action.

Voir la réponse de la Commission au point 56.

Recommandation 4

La Commission accepte cette recommandation.

La Commission examinera s'il est des domaines, et lesquels, où elle devrait améliorer le plein usage des pouvoirs qui lui sont conférés.

137

Eurostat publie uniquement les avis en accord avec les États membres. Dans ses efforts pour assurer une plus grande transparence, Eurostat a commencé à transmettre au CEF des informations sur les avis non publiés.

Voir les réponses de la Commission aux points 57 et 58.

Recommandation 5

La Commission accepte cette recommandation.

138

Eurostat applique une procédure permettant de spécifier les étapes et le calendrier et de déterminer le rôle de chaque acteur dans le cadre de l'analyse des notifications relevant de la PDE. Cela inclut les réunions régulières avec les responsables au niveau de l'encadrement supérieur et avec le directeur général. Dans les quelques jours précédant la publication du communiqué de presse, le directeur général, en sa qualité de statisticien en chef de l'Union européenne, évalue la situation de chaque État membre et décide des réserves à émettre sur les données et des modifications à apporter à celles-ci.

Les réserves ou les modifications apportées aux données sont fondées sur un jugement professionnel, sur la base des informations qualitatives et quantitatives disponibles avant et pendant l'étape des demandes d'éclaircissements. Le fondement sur lequel repose ce processus est uniquement statistique, en exerçant l'autorité statistique, qui est conférée à Eurostat à cet effet et qui est ancrée dans la législation.

Voir la réponse de la Commission au point 65.

139

Eurostat applique une procédure permettant de spécifier les étapes et le calendrier et de déterminer le rôle de chaque acteur dans le cadre de l'analyse des notifications relevant de la PDE. Cela inclut les réunions régulières avec les responsables au niveau de l'encadrement supérieur et avec le directeur général. Dans les quelques jours précédant la publication du communiqué de presse, le directeur général, en sa qualité de statisticien en chef de l'Union européenne, évalue la situation de chaque État membre et décide des réserves à émettre sur les données et des modifications à apporter à ces dernières.

Les réserves ou les modifications apportées aux données sont fondées sur un jugement professionnel, sur la base des informations qualitatives et quantitatives disponibles avant et pendant l'étape des demandes d'éclaircissements. Ce processus a un fondement statistique uniquement, en exerçant l'autorité statistique conférée à Eurostat à cet effet.

Voir la réponse de la Commission au point 65.

Recommandation 6

La Commission accepte cette recommandation.

La Commission veille à ce que tous les problèmes méthodologiques ayant une incidence potentielle et/ou réelle sur la capacité/le besoin de financement soient traités de manière cohérente. Toutefois, la Commission complètera ses documents écrits internes pour y introduire des réserves ou des modifications sur les données là où elles seront nécessaires.

140

La Commission n'accepte pas l'observation faisant état d'un manque de transparence de l'analyse sur laquelle reposent ses recommandations émises dans le cadre de la PDE. La transparence des évaluations effectuées par la Commission et des recommandations en découlant a été améliorée de manière significative ces dernières années.

Ces dernières années, le cadre budgétaire de l'Union a subi plusieurs modifications en vue d'introduire des règles complémentaires, de renforcer les mécanismes de respect des règles et de renforcer l'appropriation au niveau national. Il a fallu mettre en œuvre sur le plan technique les modifications législatives qui ont été introduites et adapter les méthodes.

Cela a impliqué que la Commission définisse les méthodes utilisées pour évaluer le respect du pacte de stabilité et de croissance (PSC) (comme la méthode appliquée au regard de l'action effectivement engagée pour examiner le respect des règles dans le cadre de la PDE et les principes de classement visant les mesures ponctuelles telles qu'elles sont publiées dans le rapport sur les finances publiques dans l'UEM 2015), ce que la série des notes explicatives soumises aux instances compétentes du Conseil, dont le contenu est résumé dans le vade-mecum disponible publiquement sur le site internet de la Commission, a largement facilité. Le vade-mecum sera actualisé tous les ans, conformément à l'engagement pris dans la communication de la Commission du 21 octobre 2015 sur les mesures à prendre pour compléter l'Union économique et monétaire.

Dans le souci d'accroître encore la transparence, la Commission est convenue, depuis le printemps 2014, de fournir aux États membres toutes les informations nécessaires pour reproduire les calculs qui sous-tendent l'évaluation du respect des règles dans le cadre des volets tant préventif que correctif, y compris les feuilles de calcul Excel détaillées contenant les calculs par étapes. En ce qui concerne les mesures discrétionnaires, la Commission a rendu entièrement publiques les séries de données agrégées sur leur impact et sur le niveau de mesures ponctuelles engagées depuis le printemps 2014 et, conformément aux conclusions du Conseil Ecofin de juin 2014, elle a encore avancé sur cette voie en communiquant aux États membres les résultats des principales mesures fiscales, prises individuellement, qui sont incorporées dans une approche ascendante dans les pays faisant l'objet d'une PDE à compter du printemps 2015.

De surcroît, la Commission a publié dans les documents de travail de ses services des informations détaillées concernant les principales mesures qui accompagnent les nouvelles recommandations relatives à la PDE, y compris les prévisions relatives aux variables clés nécessaires pour quantifier l'effort budgétaire selon le scénario de référence (par exemple l'indicateur de référence devant servir à la comparaison des prévisions futures afin de déterminer les deux approches, descendante et ascendante).

La Commission reconnaît que la complexité du cadre de surveillance s'est accrue. Elle reconnaît qu'il existe un point d'équilibre naturel entre les règles et les approches dont les définitions doivent autant que possible cerner les situations macroéconomiques et les développements sous-jacents, d'une part, et le niveau de complexité du cadre dans sa totalité, d'autre part. La codification transparente et la publication des méthodes a réduit la marge d'interprétation et la portée de celle-ci dans le système.

Comme elle l'a indiqué dans sa communication du 21 octobre 2015, la Commission entend consacrer des efforts supplémentaires pour améliorer la clarté et réduire la complexité du cadre en place, en coopération avec les États membres, partout où le cadre de la législation en vigueur le permettra. La Commission visera à rationaliser les méthodes d'évaluation du respect des règles s'appliquant au PSC.

141

La complexité croissante à laquelle la Cour fait référence tient en grande partie aux tentatives pour offrir une plus grande transparence. Parallèlement, la complexité accrue du cadre de surveillance a nécessité des explications détaillées dans un souci de transparence.

La Commission estime que des améliorations significatives ont récemment été réalisées en matière de transparence et, si elle reconnaît qu'il reste encore à faire, elle est en désaccord avec l'observation selon laquelle les efforts fournis jusqu'alors sont insuffisants. En effet, la Commission respecte pleinement ses engagements en matière de transparence. Dans le domaine statistique, elle publie des avis et des orientations sur les aspects méthodologiques, pour autant que la protection du secret statistique inscrit dans le règlement (CE) n° 479/2009 du Conseil soit garantie. Au regard du système européen des comptes, l'approche de la Commission veille à la plus stricte conformité aux règles et ne s'écarte pas des procédures établies. L'exercice d'une appréciation saine conformément aux règles au lieu d'une approche purement mécanique constitue, toutefois, une tâche essentielle de la Commission et le seul moyen de prendre en compte de manière appropriée la diversité des États membres et les intérêts en jeu.

En outre, il a fallu mettre en œuvre sur le plan technique les modifications législatives qui ont été introduites ces dernières années dans le cadre budgétaire de l'Union. À cette fin, les méthodes et les classements employés pour évaluer la conformité avec le pacte de stabilité et de croissance (PSC) ont dû être adaptés. La mise en place de ce processus a été abondamment discutée au sein du comité économique et financier (CEF) et des autres instances compétentes du Conseil. Les échanges à ce sujet ont été facilités grâce à un grand nombre de notes explicatives. La complexité accrue du cadre de surveillance a nécessité des explications supplémentaires dans un souci de transparence.

Par conséquent, l'ensemble des approches utilisées pour mettre en œuvre la révision de ce cadre ont été résumées dans le vade-mecum sur le pacte de stabilité et de croissance, accessible au public sur le site internet de la Commission. Ce vade-mecum sera à présent actualisé tous les ans, conformément à l'engagement pris dans la communication du 21 octobre 2015 de la Commission sur les mesures à prendre pour compléter l'Union économique et monétaire.

Toutefois, formaliser ces méthodes tend à réduire le pouvoir d'appréciation et le champ d'interprétation dans le système, compte tenu de l'obligation qui est faite de respecter la méthodologie publiée.

Dans le souci d'accroître encore la transparence, la Commission est convenue, depuis le printemps 2014, de fournir aux États membres toutes les informations nécessaires pour reproduire les calculs qui sous-tendent l'évaluation du respect des règles dans le cadre des volets tant préventif que correctif, y compris les feuilles de calcul Excel détaillées contenant les calculs par étapes. En ce qui concerne les mesures discrétionnaires, la Commission a rendu pleinement accessibles au public les séries de données agrégées sur leur impact et sur le niveau de mesures ponctuelles engagées depuis le printemps 2014 et, conformément aux conclusions du Conseil Ecofin de juin 2014, elle a encore avancé sur cette voie en communiquant aux États membres les résultats des principales mesures fiscales, prises individuellement, qui sont incorporées dans une approche ascendante dans les pays faisant l'objet d'une PDE à compter du printemps 2015.

De surcroît, la Commission a publié dans les documents de travail de ses services des informations détaillées concernant les principales mesures qui accompagnent les nouvelles recommandations relatives à la PDE, y compris les prévisions relatives aux variables clés nécessaires pour quantifier l'effort budgétaire selon le scénario de référence (par exemple l'indicateur de référence devant servir à la comparaison des prévisions futures afin de déterminer les deux approches, descendante et ascendante).

Recommandation 7 – Premier alinéa – Processus d'évaluation

La Commission accepte en partie cette recommandation, compte tenu des avancées considérables réalisées pour rendre ces évaluations plus transparentes.

En ce qui concerne les mesures ponctuelles et temporaires, le code de conduite précise qu'il s'agit de mesures ayant un effet budgétaire transitoire qui ne conduisent pas à une modification durable de la position budgétaire dans le temps, et confirme cette définition à l'aide de plusieurs exemples. Cependant, en raison des écarts très importants entre les spécificités nationales, la possibilité d'avoir des mesures qui ne cadrent pas tout à fait avec une des catégories déjà rencontrées est très forte et, dans de telles circonstances, il est hautement souhaitable que la Commission conserve la marge de manœuvre qui lui est octroyée pour utiliser son appréciation économique. À cet égard, la Commission a publié dans les rapports sur les finances publiques des travaux qui définissent l'approche guidant son évaluation et le raisonnement appliqué, et une mise à jour de ces documents a été engagée en interne. Des orientations internes actualisées et plus détaillées (comprenant un certain nombre de principes directeurs et de cas caractéristiques) portant sur les mesures ponctuelles ont été publiées aux fins de leur diffusion externe dans le rapport sur les finances publiques 2015.

De la même manière, la notion d'«événements économiques négatifs et inattendus» n'a pas reçu à l'avance de définition définitive car il n'est pas possible de déterminer de manière exhaustive l'ensemble des circonstances nationales individuelles susceptibles de s'appliquer ex ante à ces événements, en particulier si l'on tient compte du fait qu'ils ont par nature un caractère inattendu. La Commission est toutefois d'avis que les méthodes convenues pour l'évaluation du caractère effectif d'une action permettent une approche approfondie de la question.

La Commission fournit l'analyse des facteurs pertinents comme l'exige le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil, en tenant compte des facteurs recensés directement par la législation ainsi que des facteurs jugés pertinents par l'État membre concerné.

Le règlement stipule que lorsque le critère du déficit n'est pas respecté et que la dette publique dépasse 60 % du PIB, les facteurs pertinents seront uniquement considérés lors de la décision concernant le lancement ou non d'une PDE dans le cas où le déficit reste proche de la valeur de référence et où le dépassement est jugé temporaire.

La législation prévoit en fait une liste étoffée des facteurs pertinents possibles, qui n'est pas exhaustive car elle exige également la prise en compte par la Commission des facteurs jugés pertinents par l'État membre concerné. Il s'agit d'un élément capital pour rendre compte des circonstances spécifiques sous-jacentes au niveau national dont le caractère et la gravité varient d'un pays à l'autre et qui ne sont pas toujours quantifiables.

De plus, l'évaluation du caractère effectif de l'action partant de l'approche descendante permet également de corriger l'impact d'événements inattendus.

Recommandation 7 – Deuxième paragraphe – Disponibilité des données

La Commission accepte cette recommandation.

Recommandation 7 – Troisième paragraphe – Évaluation ascendante

La Commission exprime son désaccord avec cette recommandation car le recours aux services des conseils budgétaires nationaux indépendants n'est pas un pouvoir relevant de ses attributions.

Recommandation 7 – Quatrième paragraphe – Rigueur de l'analyse

La Commission accepte cette recommandation.

142

L'observation émise par la Cour concernant l'axe de la PDE placé, traditionnellement, sur les déficits publics plutôt que sur la dette est juste. Avant l'entrée en vigueur du «six-pack», la composante de la dette dans le PSC n'était pas suffisamment opérationnelle dans le cadre des processus de la surveillance régulière. Pour cette raison, une des réformes clés introduites dans le «six-pack» a consisté à mettre en œuvre la règle de la dette, notamment en relevant le seuil de dépassement de la dette de 60 % du PIB au niveau de déclenchement de la PDE et en définissant quels engagements constituant la dette diminuaient à un rythme satisfaisant, comme le stipulait le règlement.

Les pays faisant l'objet d'une PDE engagée à la date d'adoption des modifications du «six-pack» – c'est-à-dire le 8 novembre 2011 – sont soumis à un régime transitoire sur les trois années suivant la correction de leur déficit excessif. Sur ces trois années, le respect du critère de la dette est apprécié en fonction de la réalisation ou non par le pays en question de progrès suffisants sur la voie de la conformité.

Ce régime représente dans la pratique la reconnaissance du fait que les États membres qui faisaient déjà l'objet d'une PDE à la date d'adoption du «six-pack» avaient déjà accepté des trajectoires de consolidation de leur budget qui n'étaient pas nécessairement conformes aux exigences de la nouvelle règle en matière de dette. De ce fait, une incohérence serait apparue entre les procédures de la PDE en cours et les exigences liées à la règle de la dette. La période transitoire est donc la reconnaissance implicite qu'il faut du temps aux États membres concernés pour adapter leurs ajustements structurels au niveau nécessaire pour se conformer à la nouvelle valeur de référence. Il importe de noter que, durant la période considérée, ces pays doivent encore s'employer à se mettre en conformité et que, dans le cas contraire, ils s'exposent à des conséquences procédurales; ce n'est pas que l'exigence de la dette ne s'applique pas du tout durant la transition. De plus, bien que la période de transition soit définie comme ayant une durée de trois ans, les États membres sont tenus, au cours de la dernière année, de respecter le critère de la dette, de sorte qu'en réalité la différence entre le régime transitoire et le critère normal de réduction de la dette n'est vraie que pendant les deux premières années.

143

La Commission est en désaccord avec l'opinion exprimée par la Cour selon laquelle la communication intitulée «Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance» aurait en tout état de cause sapé la crédibilité du processus, ou compromis la soutenabilité de la dette. En effet, la communication ne marquait pas une rupture par rapport au scénario préexistant car elle ne recouvrait pas la notion des facteurs à prendre en compte dans la décision de ne pas lancer une PDE. L'article 2 du règlement (CE) n° 1467/97 traitant de l'engagement d'une PDE énonce clairement que, lors de l'établissement d'un rapport en vertu de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE, la Commission doit tenir compte de tous les facteurs pertinents dans la mesure où ils affectent de manière significative l'évaluation du respect des critères du déficit et de la dette – y compris l'évolution du potentiel de croissance à moyen terme, la mise en œuvre de politiques dans le cadre de la prévention et de la correction des déséquilibres macroéconomiques excessifs, de même que la mise en œuvre de politiques dans le contexte de la stratégie commune de croissance de l'Union.

La règle de la dette (tant la règle dans son intégralité que la règle de transition) n'implique pas nécessairement qu'une PDE soit engagée vis-à-vis d'un État membre dès que l'objectif quantifié n'est pas réalisé. L'exclusion du caractère d'automatisme est explicitement prévue par le règlement et garantie sur le plan économique compte tenu du fait que l'évolution de la dette (plus que l'évolution du déficit) n'est pas totalement sous le contrôle des pouvoirs publics. En effet, le rapport entre la dette et le PIB dépend tout particulièrement des évolutions de la croissance du PIB réel et de l'inflation. En outre, l'ajustement stock-flux qui subit l'influence, entre autres, des variations des taux de change et des nouveaux classements statistiques, est également concerné.

Recommandation 8

La Commission accepte cette recommandation.

Afin d'avoir des objectifs réalistes et crédibles au titre de la PDE, les objectifs en matière de ratio dette-PIB devraient être fixés avec prudence dans le cadre des recommandations au titre de la PDE.

Les pouvoirs publics n'ont pas le même niveau de contrôle sur l'évolution des ratios dette-PIB que sur celle du déficit. En particulier, les opérations financières non liées au déficit (appelées ajustements stock-flux) peuvent avoir un impact important sur les taux de la dette au cours d'une année donnée. Comme c'est dans la nature de la dynamique de la dette qu'une année hérite de la précédente, de telles occurrences ponctuelles peuvent avoir des répercussions sur les années suivantes, qui généreraient une incohérence entre les objectifs fixés en ce qui concerne le déficit et ceux fondés sur la dette.

144

Sur le plan exécutif, le cœur de la législation régissant la PDE est centré sur les retombées budgétaires et la législation pertinente, en tant que telle, ne prévoit pas de dispositif spécifique pour faire exécuter les réformes structurelles. En réalité, l'examen du caractère effectif d'une action engagée au titre d'une PDE est axé sur la réalisation de l'ajustement budgétaire requis et n'est pas influencé par l'évaluation des réformes structurelles. La mise en œuvre des réformes structurelles, notamment celles engagées au titre d'un programme de partenariat économique (PPE), est suivie dans le contexte du semestre européen. Toutefois, le règlement ne prévoit pas d'étapes particulières dans les cas où les mesures structurelles n'aboutissent pas à ce qui est recommandé dans l'analyse du PPE. Pour les pays soumis à un suivi spécifique en raison de l'existence de déséquilibres macroéconomiques excessifs, la mise en œuvre des réformes est surveillée dans le cadre de la procédure des déséquilibres excessifs.

145

La nécessité d'éviter des procédures de surveillance redondantes et inutilement compliquées explique pourquoi le suivi n'est pas ancré dans les documents relatifs à la PDE.

Un suivi de ce type est assuré dans le semestre européen, lequel a été institué en vue d'assurer un traitement intégré de la politique économique et budgétaire, qui tienne compte de leurs interactions et de leurs interdépendances.

Les modifications apportées par la Commission au semestre européen 2015 visent à accroître l'appropriation à l'échelle nationale et à renforcer la responsabilisation dans les prises de décisions aux niveaux européen et national.

Depuis 2015, un rapport national est établi en février de chaque année pour chacun des États membres et pour la zone euro dans le cadre du semestre européen renforcé. Ce rapport recense les défis spécifiques aux pays, en particulier ceux liés au processus de réforme, ainsi que les avancées réalisées pour remédier aux problèmes recensés dans le précédent exercice des recommandations par pays. Ces évaluations détaillées fournissent des informations pour préparer le prochain exercice des recommandations par pays.

En outre, pour les pays soumis à un suivi spécifique en raison de l'existence de déséquilibres excessifs, la mise en œuvre des réformes est surveillée dans le cadre de la procédure globale concernant les déséquilibres macroéconomiques.

En ce qui concerne la récente décision de la Commission de tenir davantage compte de la mise en œuvre des réformes structurelles, il convient de souligner que cette décision n'a pas d'incidence sur l'évaluation du caractère effectif d'une action engagée au titre de la PDE.

Recommandation 9 – Premier paragraphe

La Commission accepte cette recommandation.

Le fait que les déficits publics excessifs peuvent s'expliquer – au moins en partie – par des faiblesses structurelles donne son fondement à l'introduction des programmes de partenariat économique (PPE). Si des solutions ne sont pas apportées pour traiter directement ces faiblesses, il se peut que les mesures budgétaires ne suffisent pas à corriger le déficit de manière durable. En fait, remédier aux faiblesses structurelles aura probablement plus d'effet et sera plus efficace d'un point de vue économique, notamment à moyen et à long terme. Depuis l'entrée en vigueur du «two-pack», les États membres pour lesquels une PDE a été ouverte et/ou le délai fixé dans la PDE a été révisé à la suite d'une action engagée, doivent présenter un PPE en même temps que le rapport sur l'action à engager dans le délai prescrit de trois à six mois à partir de l'adoption des mesures relevant de la PDE.

Les PPE sont des documents ponctuels qui font fonction de feuille de route pour les réformes structurelles budgétaires que les États membres jugent nécessaires pour remédier de façon efficiente et durable à leur déficit excessif. Dans leur PPE, les États membres devraient définir et sélectionner les priorités au moyen desquelles ils renforceront la compétitivité et la croissance durable à long terme et remédieront à leurs faiblesses structurelles. Le PPE sert à compléter les mesures budgétaires prises dans le cadre d'une PDE grâce à une stratégie plus large ayant pour objectif d'empêcher la survenue de déficits excessifs. Toutefois, son caractère ponctuel n'exclut pas l'absence de suivi. La Commission et le Conseil surveillent la mise en œuvre des réformes structurelles sur le budget dans le cadre du semestre européen. À cet égard, il convient de rappeler que la redondance et une complexité non justifiée des procédures de surveillance sont à éviter.

Recommandation 9 – Second paragraphe

La Commission exprime son désaccord avec cette recommandation car elle estime qu'elle utilise déjà la pleine étendue des pouvoirs qui lui sont conférés par la législation et qu'elle a à maintes reprises publiquement insisté sur la nécessité pour les États membres d'engager les réformes structurelles nécessaires.

146

En ce qui concerne les nouvelles exigences en matière d'établissement des rapports, il n'existe pas de dispositions législatives (explicites) pour garantir leur respect par les États membres ni de sanctions en cas de non-conformité. Toutefois, étant donné que cette exigence découle d'un règlement, elle pourrait avoir une force exécutoire compte tenu de la possibilité dont dispose la Commission de lancer une procédure d'infraction en cas de non-conformité. L'efficacité de ce moyen devrait être appréciée au regard des exigences de la PDE.

147

Comme indiqué dans la réponse à la recommandation sous le point b) iv), une évaluation ou un retour d'information systématique que la Commission doit rendre public n'est pas toujours prévu par le règlement. L'établissement de rapports supplémentaires est pleinement pris en compte par la Commission dans sa surveillance régulière (c'est-à-dire à chaque exercice des prévisions; une évaluation succincte est généralement prévue, depuis les prévisions annuelles 2013, dans la section spécifique au pays des notes «Implications des prévisions pour la surveillance budgétaire»). Un pointage et un rappel clair dans ce sens pourraient, dans les cas de non-respect des exigences uniquement, figurer dans un document pertinent de la Commission (en fonction des circonstances particulières, il pourrait s'agir d'un commentaire distinct ou d'une section dans les documents d'évaluation du pacte de stabilité et de croissance ou des projets de plan budgétaire). Les procédures d'infraction peuvent être lancées en cas de non-respect des exigences.

Recommandation 10 – Premier paragraphe

La Commission accepte cette recommandation.

Recommandation 10 – Deuxième paragraphe

La Commission exprime son désaccord avec cette recommandation car l'efficacité de ce moyen devrait être appréciée au regard des exigences de la PDE.

149

La Commission réaffirme sa détermination à appliquer des sanctions le cas échéant conformément aux dispositions du «six-pack».

Recommandation 11

La Commission exprime son désaccord avec cette recommandation.

La Commission a toujours agi de manière conforme au traité. Elle continuera de recommander au Conseil le renforcement de la procédure et l'application de sanctions le cas échéant en conformité avec la législation.

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- un seul exemplaire:
sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- exemplaires multiples/posters/cartes:
auprès des représentations de l'Union européenne (http://ec.europa.eu/represent_fr.htm),
des délégations dans les pays hors UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm),
en contactant le réseau Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm)
ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (*).

(*) Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

La procédure concernant les déficits excessifs (PDE) est un élément essentiel du cadre de gouvernance économique de l'UE. Elle est utilisée, le cas échéant, pour corriger la trajectoire en matière de déficit et de dette dans les États membres. Dans le cadre de cet audit, nous avons examiné la qualité de la PDE dans le difficile climat économique récent, depuis les données sous-tendant les décisions de lancement de la procédure jusqu'aux résultats finals. Nous avons constaté qu'il reste beaucoup à faire pour parvenir à une mise en œuvre efficace, mais que la Commission est déterminée à continuer d'apporter les améliorations qui s'imposent.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications