

Bruxelles, le 23.5.2018
COM(2018) 335 final

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

relative au réexamen de la flexibilité dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance

{SWD(2018) 270 final}

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

relative au réexamen de la flexibilité dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance

Le 13 janvier 2015, la Commission a adopté une communication intitulée «Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance»¹. Elle y donnait de nouvelles orientations sur la façon d'appliquer les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance (ci-après le «pacte») afin de renforcer le lien entre chacune des grandes priorités de la stratégie économique de la nouvelle Commission, à savoir les investissements, les réformes structurelles et la responsabilité budgétaire, pour soutenir la croissance et l'emploi, et afin de mieux tenir compte de l'évolution de la situation économique. Les nouvelles clarifications fournies par la Commission ont été amplement débattues avec les États membres. Il s'en est suivi la publication d'une position arrêtée d'un commun accord par le Comité économique et financier (CEF), qui a été approuvée par le Conseil ECOFIN le 12 février 2016.

Les sections 2.2 et 5 de la position arrêtée d'un commun accord sur la flexibilité invitent la Commission à déterminer, avant la fin du mois de juin 2018, si les nouvelles clarifications ont été efficaces. En particulier, cet examen devrait porter sur deux aspects essentiels, à savoir l'efficacité de la modulation de l'effort budgétaire durant le cycle économique et l'application de la flexibilité en vue de réformes structurelles et d'investissements. Une annexe technique présente les calculs et les informations détaillées qui étayent les conclusions de cet examen.

1. Rappel des principaux éléments de la flexibilité dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance

La communication de janvier 2015 a été adoptée à un moment où l'Europe commençait à sortir de la récession économique qui avait débuté en 2008, mais où la reprise était encore limitée et fragile, avec de grandes différences entre les pays. En particulier, le taux de chômage demeurait invariablement fort, l'investissement public et privé était faible et plusieurs États membres étaient confrontés à des niveaux d'endettement élevés, hérités de la crise. L'inflation restait modérée et bien inférieure à l'objectif fixé par la Banque centrale européenne.

Dans ce contexte, la communication de la Commission et la position arrêtée d'un commun accord fournissaient des orientations concrètes sur la manière d'appliquer les règles existantes de façon responsable, différenciée et propice à la croissance.

Les clarifications ne concernaient que le volet préventif du pacte, qui vise à garantir à tous les États membres une position budgétaire saine à moyen terme. Ce principe fondamental de la responsabilité budgétaire a été défendu et réaffirmé par la Commission. Parallèlement, la Commission a admis que les exigences en matière d'ajustement budgétaire dont elle a recommandé le respect aux États membres pouvaient varier en fonction i) des fluctuations de la conjoncture économique et ii) de la nécessité de promouvoir des réformes structurelles et des investissements publics.

¹ COM(2015)12 final

La modulation de l'ajustement budgétaire tout au long du cycle économique était représentée par une «matrice d'exigences» (ci-après simplement la «matrice»). En vertu de cette matrice, un effort budgétaire accru est requis lorsque les conditions économiques sont favorables et/ou lorsque la dette publique atteint des niveaux élevés et un effort moins important doit être accompli lorsque les conditions économiques sont difficiles et/ou lorsque la dette publique est faible (voir encadré).

Un assouplissement temporaire et limité de l'ajustement budgétaire requis a été introduit afin de soutenir les réformes structurelles et les investissements. Le pacte permet à un État membre de s'écarter de sa position budgétaire saine (ou de la trajectoire de convergence qui doit permettre de l'atteindre) afin de faire face aux coûts à court terme liés à la mise en œuvre de réformes structurelles qui porteront leurs fruits à long terme.² C'est ce que l'on appelle la «clause des réformes structurelles». La trajectoire budgétaire d'un État membre pourrait également tenir compte d'importants investissements publics réalisés à l'échelon national, mais cofinancés par l'Union. C'est ce que l'on appelle la «clause d'investissement». Les deux clauses sont assorties de garanties permettant de concilier flexibilité et nécessité de maintenir la prudence budgétaire. L'encadré contient des informations supplémentaires sur le fonctionnement des deux clauses.

² L'article 5, paragraphe 1, et l'article 9, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1466/97.

Encadré: Principaux éléments de la communication de janvier 2015

La communication du 13 janvier 2015 suit deux axes principaux. Elle donne des orientations pour l'application de la flexibilité dans le cadre du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, afin de i) prendre en considération les fluctuations cycliques de l'économie, et ii) laisser aux États membres une marge de manœuvre pour la mise en œuvre des réformes structurelles et des investissements.

Modulation conjoncturelle des ajustements budgétaires requis

L'ampleur de l'ajustement budgétaire annuel requis est déterminée par la «matrice d'exigences». La matrice présente une ventilation détaillée de l'ajustement annuel requis en fonction du cycle économique, du niveau d'endettement et des impératifs de viabilité de chaque État membre, ainsi que de l'évolution de la situation économique.

Le cycle économique est principalement illustré par l'écart de production, c'est-à-dire la différence entre la production effective et la production potentielle estimée. Plus l'écart de production positif (négatif) est grand, plus l'effort d'ajustement nécessaire est important (faible). Une position budgétaire globalement défavorable requiert un ajustement plus rapide, en particulier lorsque des risques pèsent sur la viabilité des finances publiques ou que le taux d'endettement est supérieur à la valeur de référence de 60 % du PIB prévue par le traité.

Flexibilité pour favoriser les réformes structurelles et les investissements

Le volet préventif du pacte autorise la flexibilité nécessaire dans le respect des règles sans compromettre la responsabilité budgétaire. S'agissant des réformes structurelles et des investissements, cette flexibilité prend la forme d'une tolérance budgétaire (techniquement, un écart temporaire par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire qui doit permettre de l'atteindre) correspondant à leur impact budgétaire à court terme.

Tant les réformes structurelles que les investissements devraient avoir des incidences budgétaires positives à long terme et accroître la croissance potentielle. Les réformes doivent être de grande ampleur et intégralement mises en œuvre. Les investissements doivent être en grande mesure cofinancés par l'Union, mais seule la partie bénéficiant d'un financement national est prise en compte.

Les clauses concernant les réformes structurelles et les investissements sont toutes deux assorties de garanties destinées à maintenir la prudence budgétaire. Par exemple, elles ne peuvent être appliquées qu'une seule fois par période d'ajustement vers une position budgétaire saine. Le recours à ces clauses ne devrait pas conduire à un dépassement de la valeur de référence de 3 % pour le déficit et une marge de sécurité par rapport à ce seuil devrait être conservée. Seuls les États membres en période de conjoncture économique défavorable peuvent demander l'application de la clause d'investissement. En outre, le total des investissements publics ne devrait pas diminuer.

2. Les principales conclusions de l'examen

Conformément au mandat qui a été donné à la Commission, l'examen apporte des réponses à deux questions principales. La première question vise à déterminer si la matrice qui définit l'ajustement budgétaire annuel a réellement permis de moduler l'ajustement budgétaire requis tout au long du cycle économique. La deuxième question vise à savoir si une plus grande flexibilité permet effectivement davantage de réformes structurelles et d'investissements. Les principales conclusions de cet examen (voir l'analyse complète en annexe) peuvent être résumées comme suit.

Il y a bien eu une modulation conjoncturelle des ajustements budgétaires requis. Depuis 2015, c'est sur la base de la matrice qu'ont été définis et quantifiés les ajustements budgétaires requis dans les recommandations par pays proposées par la Commission dans le cadre du Semestre européen. La conception de la matrice favorise une réelle modulation de l'effort budgétaire requis en fonction du cycle économique et du niveau de la dette publique

dans les États membres. Cette modulation ne ralentit pas le rythme normal de l'ajustement budgétaire nécessaire. Elle favorise, par conséquent, l'établissement d'une position budgétaire saine à moyen terme et une réduction de la dette à un rythme satisfaisant.

Quatre États membres ont demandé à faire usage de la clause des réformes structurelles et/ou de la clause d'investissement depuis 2015: l'Italie, la Lettonie, la Lituanie et la Finlande, pour la première; l'Italie et la Finlande, pour la seconde. Près de la moitié des États membres auraient rempli les conditions pour faire usage de la clause des réformes structurelles, mais la plupart n'en ont pas fait la demande. La condition selon laquelle un État membre doit traverser une période de difficultés économiques pour bénéficier de la clause d'investissement en a considérablement limité l'usage. L'obligation de respecter la marge de sécurité par rapport au plafond de déficit de 3 % pendant trois ans a également représenté une contrainte pour certains États membres.

L'incidence positive des réformes et des investissements sur la viabilité budgétaire se déploie sur un intervalle de temps plus étendu que la période à l'examen. Il convient également de noter que l'incidence sur le volume des investissements publics est difficile à évaluer avec précision.

3. Conclusion: la nouvelle approche a fonctionné et donné les résultats attendus

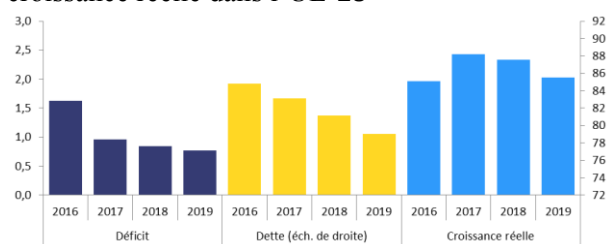
D'une manière générale, l'examen montre que les objectifs essentiels de la communication de la Commission et de la position arrêtée d'un commun accord sur la flexibilité ont été atteints dans une large mesure. Elles constituent un cadre prévisible et transparent permettant à la Commission d'appliquer les règles existantes du pacte de façon équilibrée et adaptée à chaque pays. Le premier rapport annuel³ publié par le comité budgétaire européen a également relevé que le pacte avait été mis en œuvre de façon équilibrée.

La flexibilité prévue par le pacte a permis de trouver un bon équilibre entre les deux objectifs que sont la prudence de la politique budgétaire et la stabilisation de l'économie. La Commission européenne, dans ses prévisions du printemps 2018, montre que la dette et les déficits publics ont diminué, et que, parallèlement, l'activité économique a redémarré depuis 2016 (graphiques 1 et 2).

Pour ce qui est de l'avenir, la modulation conjoncturelle encourage les États membres à accroître leur effort budgétaire lorsque les conditions économiques sont favorables afin de renforcer la résilience de nos économies. Alors que l'Europe connaît sa cinquième année d'expansion économique, le moment est venu de constituer des réserves budgétaires, ce qui permettrait aux stabilisateurs automatiques de jouer pleinement leur rôle lors du prochain ralentissement économique et d'en atténuer les répercussions sociales et en termes d'emploi. Il y a urgence, sachant que l'amélioration de la situation budgétaire de nombreux États membres doit beaucoup, récemment, au cycle conjoncturel favorable et que les niveaux d'endettement public sont encore proches de leurs records historiques dans plusieurs États membres.

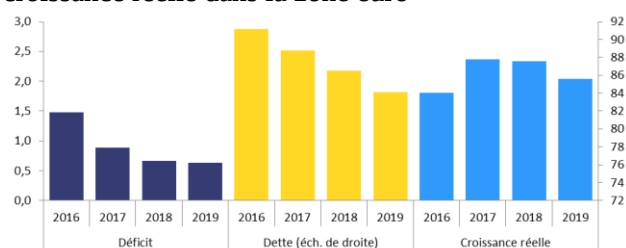
³ Comité budgétaire européen, Rapport annuel 2017, 15 novembre 2017.

Graphique 1: Évolution des finances publiques et croissance réelle dans l'UE-28



Source: Commission européenne, prévisions de printemps 2018

Graphique 2: Évolution des finances publiques et croissance réelle dans la zone euro



Source: Commission européenne, prévisions de printemps 2018