

Bruxelles, le 28.11.2014
COM(2014) 905 final

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

Réexamen de la gouvernance économique
Rapport sur l'application des règlements (UE) n° 1173/2011, (UE) n° 1174/2011, (UE)
n° 1175/2011, (UE) n° 1176/2011, (UE) n° 1177/2011, (UE) n° 472/2013 et (UE)
n° 473/2013¹

¹ 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; règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro; règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques; règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques; 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° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière; 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. Bien qu'elle fasse partie du six-pack, la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres n'est pas incluse dans le présent processus de réexamen. Elle fait l'objet d'un calendrier distinct, le délai pour son réexamen étant fixé au 14 décembre 2018.

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

Réexamen de la gouvernance économique
Rapport sur l'application des règlements (UE) n° 1173/2011, (UE) n° 1174/2011, (UE)
n° 1175/2011, (UE) n° 1176/2011, (UE) n° 1177/2011, (UE) n° 472/2013 et (UE)
n° 473/2013²

² 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; règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro; règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques; règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques; 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° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière; 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. Bien qu'elle fasse partie du six-pack, la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres n'est pas incluse dans le présent processus de réexamen. Elle fait l'objet d'un calendrier distinct, le délai pour son réexamen étant fixé au 14 décembre 2018.

1. INTRODUCTION

En réponse aux faiblesses de son système de gouvernance économique mises au jour par la crise économique et financière, l'UE a adopté un large éventail de mesures destinées à renforcer sa gouvernance économique et garantir une convergence, une croissance économique et une création d'emplois durables. Les paquets législatifs connus sous les noms de «six-pack» et «two-pack» sont au cœur de ces efforts. Les sept règlements inclus dans ces paquets font l'objet du présent réexamen³; pour l'un d'entre eux, le règlement (UE) n° 472/2013, un premier réexamen avait déjà été publié en février 2014⁴. Les paquets législatifs visent à coordonner plus étroitement les politiques économiques en renforçant la surveillance budgétaire dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance, à introduire une nouvelle procédure dans le domaine des déséquilibres macroéconomiques, à instaurer un cadre s'adressant aux pays en proie à des difficultés sur le plan de la stabilité financière et à procéder à la codification législative, sous la forme du semestre européen, de la surveillance économique et budgétaire intégrée.

La principale question qui est abordée dans le présent réexamen est de savoir dans quelle mesure les nouvelles règles introduites par le six-pack et le two-pack ont permis d'atteindre leurs objectifs et dans quelle mesure elles ont contribué à assurer une coordination plus étroite des politiques économiques et une convergence durable des performances économiques des États membres, tout en garantissant parallèlement un niveau élevé de transparence, de crédibilité et de légitimité démocratique.

Compte tenu du peu d'expérience dont nous disposons, le six-pack étant entré en vigueur à la fin 2011 et le two-pack seulement à la mi-2013, il est difficile de tirer des conclusions sur l'efficacité des règlements. Le délai a non seulement été court mais il a aussi été caractérisé par une grave crise économique. Il n'a donc pas été possible de vérifier l'efficacité de ces règles dans une conjoncture économique normale.

2. EFFICACITÉ DES RÈGLEMENTS

Les sous-sections ci-après visent à déterminer dans quelle mesure chaque règlement atteint actuellement ses objectifs en ce qui concerne les différents éléments de la nouvelle législation de gouvernance économique.

2.1. Surveillance budgétaire

Objectifs

Compte tenu de la crise financière et économique et des accroissements des déficits et du niveau d'endettement qui en ont résulté dans l'UE, il était nécessaire d'opérer une réforme en profondeur du pacte de stabilité et de croissance⁵, tant de son volet préventif que de son volet

³ Les différents règlements doivent faire l'objet d'un réexamen d'ici le 14 décembre 2014.

⁴ COM(2014) 61 final du 6 février 2014.

⁵ Le pacte de stabilité et de croissance a vu le jour en 1997 pour permettre la coordination des politiques budgétaires des États membres afin d'éviter que des politiques budgétaires non viables portent atteinte à la

correctif⁶. De manière globale, les deux principaux objectifs des réformes liées au six-pack et au two-pack dans le domaine de la surveillance budgétaire étaient 1) de renforcer et d'approfondir la surveillance budgétaire en améliorant sa continuité et son intégration, notamment grâce un mécanisme de sanctions intensifié; et 2) de prévoir une surveillance supplémentaire pour les États membres de la zone euro pour garantir la correction des déficits excessifs et une intégration appropriée des recommandations stratégiques de l'UE dans la préparation budgétaire nationale.

Le *volet préventif* a notamment été renforcé et rendu plus contraignant. Le six-pack a consacré le concept d'un écart significatif par rapport à l'objectif à moyen terme ou par rapport à la trajectoire d'ajustement reprise en vue de la réalisation de l'objectif à moyen terme. Une correction insuffisante d'un tel écart peut, à terme, aboutir à des sanctions financières pour un pays de la zone euro. Les critères de la trajectoire d'ajustement ont été élaborés de manière à tenir compte des risques de viabilité et du contexte économique général. Le critère des dépenses a été introduit pour donner une orientation plus claire et plus opérationnelle aux États membres. La place plus grande accordée à la participation au volet préventif et à son application reflète l'importance de mener des politiques budgétaires prudentes en cas de conjoncture économique favorable.

Le *volet correctif* a été renforcé en rendant opérationnel le critère de la dette fixé dans le traité. Les sanctions imposées aux pays de la zone euro qui ne respectent pas les recommandations relevant de la procédure de déficit excessif ont été alourdies. De nouvelles dispositions sur les objectifs annuels de déficit nominal et structurel pour la durée de la procédure concernant les déficits excessifs ont été introduites. De manière générale, le pacte de stabilité et de croissance a gagné en souplesse, le rythme de l'assainissement budgétaire tant dans le volet préventif que dans le volet correctif pouvant désormais être adopté dans des cas justifiés.

Compte tenu de l'ampleur des effets d'entraînement et des conséquences qu'ils peuvent avoir sur les situations économiques et budgétaires respectives des États membres de la zone euro, le two-pack a introduit des procédures supplémentaires de surveillance et de contrôle pour les États membres de la zone euro. Un système gradué de surveillance par le Conseil et la Commission a été mis en place afin d'assurer une correction durable et en temps voulu des déficits excessifs et de pouvoir détecter à un stade précoce les risques de non-respect des règles du pacte par un État membre. Il prévoit notamment une analyse, effectuée chaque automne, des projets de plans budgétaires des États membres de la zone euro et habilite la

politique monétaire commune axée sur la stabilité des prix. Le pacte se compose de deux volets. Le volet préventif vise à garantir la solidité sous-jacente des finances publiques des États membres pour générer la stabilité macroéconomique et la marge budgétaire permettant de résister aux chocs économiques qui peuvent se produire. L'obligation principale est que les États membres atteignent et maintiennent un objectif à moyen terme, une valeur de référence budgétaire par pays définie en données structurelles (c'est-à-dire corrigées des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires). Le but du volet correctif, la procédure concernant les déficits excessifs, est de corriger les erreurs graves de politique budgétaire. Ce volet est ancré dans les seuils de déficit et de dette fixés à respectivement 3 % et 60 % du PIB.

⁶ L'annexe 1.1 résume les modifications apportées au pacte de stabilité et de croissance par le six-pack/two-pack.

Commission à transmettre des recommandations autonomes aux États membres qui présentent des déficits excessifs. Le two-pack prévoit aussi l'obligation pour ces pays de présenter des programmes de partenariat économique décrivant les réformes budgétaires structurelles mises en œuvre pour garantir une correction effective et durable de ces déficits.

À titre complémentaire, le two-pack s'est aussi inspiré de la directive sur les cadres budgétaires contenue dans le six-pack et a introduit des éléments supplémentaires qui renforcent les cadres budgétaires des États membres de la zone euro: importance accrue accordée à la planification à moyen terme, meilleure synchronisation et plus grande transparence des processus d'établissement du budget, introduction de procédures pour encourager l'utilisation de procédures macroéconomiques non biaisées pour la planification budgétaire et surveillance indépendante du respect des règles budgétaires au niveau national.

Évaluation

Dans l'ensemble, le cadre réformé s'est avéré efficace pour renforcer la surveillance budgétaire et, partant, pour guider les États membres dans leurs efforts d'assainissement des finances publiques dans un contexte économique difficile. Bien que les règles soient d'application depuis assez peu de temps et qu'il soit difficile de distinguer entre leur contribution propre et celles d'autres facteurs sous-tendant diverses actions, l'expérience acquise à ce jour montre que les règles budgétaires révisées de l'UE ont bel et bien joué un rôle. Globalement, des progrès ont été accomplis en matière d'assainissement budgétaire, le déficit budgétaire moyen de l'UE-28 étant passé de 4,5 % du PIB en 2011 à environ 3 % du PIB estimés pour 2014.

Les performances réalisées dans le cadre du *volet préventif* peuvent être jugées encourageantes jusqu'à présent. La plupart des États membres concernés ont atteint leurs objectifs à moyen terme ou accompli des progrès suffisants sur cette voie (voir annexe 1.2). Aucun écart significatif n'a encore été constaté. Néanmoins, ce n'est que lorsque la situation économique s'améliorera qu'il sera possible d'avoir une idée encore plus précise de l'efficacité du volet préventif, notamment en ce qui concerne le critère des dépenses.

Dans le cadre du *volet correctif*, les efforts consentis pour parvenir à une correction durable des déficits excessifs ont été remarquables depuis l'entrée en vigueur du «six-pack» en décembre 2011. À cette période, 23 États membres sur 27 étaient soumis à une procédure concernant les déficits excessifs (voir annexe 1.3). À la fin du mois d'août 2014, ce chiffre était tombé à 11 sur 28. L'expérience liée au *critère des dépenses* est très limitée, notamment parce que les nouvelles règles ont prévu une période transitoire avant sa pleine mise en application. Quoi qu'il en soit, la mise en œuvre du critère de la dette a renforcé la sensibilisation à l'importance de la dette pour la stabilité budgétaire et fourni de nouveaux éléments aux États membres pour les inciter à ramener la dette sur une trajectoire soutenable. Les *objectifs de déficit nominal et structurel* intermédiaires fixés dans la procédure concernant les déficits excessifs ont permis de mettre en place des recommandations et une surveillance plus précises et transparentes. Cela a atténué les incitations à différer

l'ajustement structurel, qui dont des effets préjudiciables, et permis de prendre en compte l'incertitude inhérente au scénario macroéconomique sous-tendant les recommandations. La possibilité offerte de modifier les recommandations existantes a été exploitée pour des motifs bien justifiés et s'est avérée particulièrement précieuse pour adapter les trajectoires d'assainissement dans l'environnement en évolution rapide de ces dix dernières années.

Aucune sanction n'ayant été infligée aux pays ne respectant pas les règles révisées du pacte de stabilité et de croissance, il n'est pas possible d'apprécier pleinement si l'objectif d'une application plus efficace de la surveillance budgétaire au sein de la zone euro a bien été atteint. On peut néanmoins affirmer que les éléments supplémentaires de surveillance budgétaire introduits par le «two-pack» pour les États membres de la zone euro semblent avoir globalement atteint leur objectif consistant à accroître au moins la pression en faveur d'une correction des déficits excessifs. La possibilité pour la Commission d'émettre des *recommandations autonomes* est une mesure supplémentaire importante pour l'exercice de surveillance des États membres présentant un déficit excessif, car elle permettra de soumettre plus rapidement des recommandations aux pays se trouvant dans cette situation. Elle implique une meilleure détection des risques et permet aux États membres de prendre ceux-ci en compte et d'adopter des mesures de précaution. Les *programmes de partenariat économique* sensibiliseront davantage les décideurs politiques à l'importance des réformes structurelles pour la viabilité budgétaire et à la corrélation entre ces deux aspects. Dans ce contexte, les programmes de partenariat économique doivent se concentrer sur la nécessité d'identifier en particulier les mesures existantes et potentielles nécessaires pour garantir une correction durable du déficit.

À l'automne 2013, une première évaluation transparente, comparative et indépendante des projets de plan budgétaire de l'ensemble des États membres de la zone euro a été réalisée avant l'adoption des budgets par les parlements nationaux.⁷ Cet exercice représente une évolution importante de l'approche de la surveillance budgétaire, qui passe d'une évaluation ex post à des recommandations ex ante. Il contribue ainsi à la réalisation de l'objectif d'une intégration adéquate des recommandations de l'UE dans le processus national de préparation du budget.

En outre, l'élan imprimé par le «two-pack» en faveur d'un renforcement des cadres budgétaires des États membres de la zone euro a déjà apporté des améliorations tangibles. La portée des processus d'établissement annuel du budget et de planification budgétaire à moyen terme a été étendue et leur qualité a été améliorée. À présent, ces processus se fondent généralement sur des prévisions macroéconomiques établies ou approuvées de manière indépendante. Les processus nationaux d'établissement du budget au sein de la zone euro sont alignés sur les jalons communs définis dans le «two-pack». Une multitude d'organismes habilités en vertu de dispositions législatives nationales à assurer un contrôle indépendant du respect des règles budgétaires nationales ont été créés ou renforcés au sein de la zone euro. La plupart de ces organismes n'ayant été constitués que récemment, leur indépendance, leur

⁷ L'annexe 1.5 fournit un aperçu des conclusions de cet exercice.

crédibilité et leur efficacité devront être confirmées dans la pratique au cours des prochaines années.

Les règles ont permis d'établir un équilibre entre les exigences de viabilité, d'une part, et les exigences de stabilisation conjoncturelle, d'autre part, notamment grâce à une modulation de l'effort budgétaire en fonction de la situation économique et des risques pesant sur la viabilité dans le cadre du volet préventif et à un allongement des délais fixés pour la correction des déficits excessifs dans le cadre du volet correctif. Une *clause dérogatoire générale* prévue dans les volets préventif et correctif permet de faire face aux situations exceptionnelles constituant une menace pour les économies de la zone euro ou de l'UE dans son ensemble.

2.2. Procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques

Objectifs

Dans la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques⁸, la surveillance des politiques économiques des États membres a été élargie et ne concerne plus uniquement les questions budgétaires mais aussi les déséquilibres extérieurs, la compétitivité, les prix des actifs et la dette intérieure et extérieure. Les deux règlements ayant instauré la procédure en question visaient à mettre en place un cadre efficace pour 1) la détection des déséquilibres macroéconomiques, 2) la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques excessifs et 3) l'exécution effective de la correction des déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro.

Pour atteindre ces objectifs, les principaux instruments suivants ont été mis en place:

Le *rapport sur le mécanisme d'alerte* est un instrument de première analyse destiné à détecter les États membres nécessitant un examen minutieux (bilan approfondi) avant que l'on puisse déterminer s'ils sont touchés par des déséquilibres ou des déséquilibres excessifs. Le rapport contribue aussi à recenser les problèmes de déséquilibres présentant un intérêt commun et nécessitant des discussions et une coordination entre États membres, en s'appuyant sur un tableau de bord d'indicateurs et toute une série de variables auxiliaires (y compris un ensemble d'indicateurs sociaux). Les *bilans approfondis* recensent des défis et options stratégiques en vue de l'élaboration de recommandations stratégiques, et ils ont pour but de contribuer au dialogue avec les institutions de l'UE et les États membres concernés. Lorsqu'elle prépare les bilans approfondis, la Commission fonde ses analyses sur un vaste ensemble de données analytiques. Sur la base de l'évaluation et des conclusions de ces bilans, d'autres mesures peuvent être prises dans le cadre de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques, en fonction de la gravité de la situation et des risques. Dans le *volet préventif* de la procédure, si un déséquilibre est détecté, des recommandations stratégiques peuvent être adoptées, dans le cadre des recommandations par pays émises par la Commission à l'issue du semestre européen. Une *procédure concernant les déséquilibres excessifs* (le volet correctif de la PDM) peut être lancée pour les États membres touchés par

⁸ Règlement (UE) n° 1174/2011 et (UE) n° 1176/2011.

de tels déséquilibres. Dans le cadre du volet correctif, les États membres concernés sont invités à préparer des plans de mesures correctives, dont la mise en œuvre fait l'objet d'un suivi régulier. Des sanctions financières peuvent être imposées aux États membres de la zone euro si leurs plans de mesures correctives ne sont pas adaptés aux défis à relever ou si leur mise en œuvre laisse à désirer.

En 2013, la Commission a renforcé la dimension sociale de l'UEM en élaborant un tableau de bord d'indicateurs prioritaires dans le domaine social et de l'emploi et en augmentant le nombre d'indicateurs supplémentaires sous-tendant le rapport annuel sur le mécanisme d'alerte, comme le taux de participation, le taux de chômage de longue durée, le taux de chômage des jeunes et la proportion de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale. Des indicateurs dans le domaine social et de l'emploi sont actuellement ajoutés à la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques, de façon à assurer une meilleure connaissance du marché du travail et des avancées et des risques dans le domaine social. Par ailleurs, la Commission veillera à ce que les partenaires sociaux européens soient mieux associés au processus du semestre européen.

Évaluation

Si l'objectif du *rapport sur le mécanisme d'alerte et de son tableau de bord d'indicateurs* n'est pas de procéder à une identification «mécaniste» des déséquilibres, le tableau de bord s'est avéré être un outil efficace pour fournir une première évaluation des risques et des corrections des déséquilibres. En outre, le tableau de bord se révèle utile en tant qu'instrument de communication et de responsabilisation lorsqu'il s'agit de déterminer en quoi un examen minutieux des risques macroéconomiques s'impose, ou non, pour un État membre donné. Le tableau de bord n'est pas un instrument immuable, et la Commission y a apporté un certain nombre de changements au cours des trois dernières années, en coopération avec le Parlement et le Conseil. Bien qu'il soit fondé de veiller à ce que le canevas du tableau de bord reste relativement stable, des évaluations régulières des variables de ce dernier restent nécessaires afin de prendre en compte non seulement les évolutions de l'économie et les risques qui y sont liés, mais aussi les progrès statistiques.

Les *bilans approfondis* se sont avérés essentiels dans la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques. Ils ont porté sur les déséquilibres les plus importants de chaque économie et sur la manière dont ceux-ci peuvent affecter la croissance, l'emploi et la stabilité financière à moyen terme. Au cours des trois premiers cycles annuels, la Commission a publié 42 bilans approfondis (2012: 12 États membres, 2013: 14 États membres, 2014: 17 États membres), pour un total de 18 États membres.⁹ Cela illustre le fait que les premiers cycles de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques se sont déroulés dans un contexte de crise et de relance, au cours duquel il s'est avéré que plusieurs États membres souffraient de déséquilibres (et certains d'entre eux de déséquilibres excessifs) nécessitant une analyse détaillée et fréquente. L'augmentation du nombre 1) d'États

⁹ Voir l'annexe 2 pour des informations plus détaillées.

membres ayant fait l'objet de bilans approfondis, 2) de déséquilibres détectés par la Commission et 3) de déséquilibres excessifs ne signifie pas que les risques macroéconomiques se sont multipliés dans l'UE. Cette augmentation témoigne d'une procédure qui arrive progressivement à maturité, élargit son champ d'application et s'efforce de détecter les évolutions potentiellement préjudiciables avant qu'elles n'aient de répercussions sur les économies. S'agissant de déterminer si la procédure a été efficace pour sélectionner les questions stratégiques pertinentes, a contribué à l'élaboration de recommandations stratégiques adéquates et à leur suivi et a eu une incidence sur les débats d'orientation politique dans chaque État membre et dans l'UE dans son ensemble, il y a lieu de souligner que la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques, associée à d'autres éléments de la gouvernance économique, a aidé les États membres à acquérir une compréhension partagée de leurs défis spécifiques et communs en ce qui concerne l'action à mener et des réponses stratégiques à y apporter. Il est cependant nécessaire d'améliorer la mise en œuvre des recommandations stratégiques pertinentes et de trouver les instruments les plus aptes à encourager les États membres à adopter et à mettre en œuvre les politiques voulues.

La procédure concernant les déséquilibres excessifs n'a *pas encore été mise en œuvre* à ce jour. En 2013 et en 2014, la Commission a détecté des déséquilibres excessifs à cinq reprises mais n'a pas soumis de proposition pour qu'ils soient formellement constatés par le Conseil, de sorte que la procédure n'a pas été déclenchée. Au cours de ces deux années, la Commission a considéré que les politiques décrites par les gouvernements concernés (l'Espagne et la Slovaquie en 2013, et l'Italie, la Croatie et la Slovaquie en 2014) dans leurs programmes nationaux de réforme et leurs programmes de stabilité (ou de convergence) étaient adaptés aux défis respectifs qu'ils avaient à relever et qui avaient été mis en évidence par les bilans approfondis. Toutefois, dans chacun de ces cas, la Commission a fait appel à la flexibilité inhérente au cadre de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques pour lancer un *suivi* spécifique et *attentif de la mise en œuvre des politiques*, contribuant ainsi à ce qu'une pression des pairs soit exercée tout en favorisant une évaluation des actions en temps réel et des mesures de réforme dans les États membres¹⁰.

2.3 Pays de la zone euro connaissant des problèmes de stabilité financière¹¹

Objectifs

L'objectif principal du second règlement «two-pack» est de renforcer le contrôle et la surveillance des États membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière. Il vise à établir des processus de surveillance transparents, efficaces, simplifiés et prévisibles pour les États membres faisant l'objet d'une surveillance renforcée, d'un programme d'ajustement macroéconomique ou d'une surveillance post-programme. Pour les États membres de la zone euro soumis à un programme

¹⁰ La Commission a publié deux rapports sur le suivi spécifique de la mise en œuvre des actions en Espagne et en Slovaquie à l'automne et à l'hiver 2013-2014.

¹¹ Un réexamen formel a déjà été mené en début d'année. Voir COM(2014) 61 final.

d'ajustement, l'application de procédures dans le cadre d'instruments préventifs, notamment le semestre européen, la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques et l'autre règlement «two pack», est suspendue, car celles-ci feraient double emploi. Cela traduit, entre autre, le rôle préventif de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques, pas celui d'instrument de gestion de crise¹².

Évaluation

À la date d'entrée en vigueur du règlement en mai 2013, les États membres bénéficiant d'une assistance financière liée à un programme d'ajustement macroéconomique étaient la Grèce, l'Irlande, le Portugal et Chypre. Chypre et la Grèce, où les programmes sont encore en cours, sont revenues partiellement sur les marchés plus tôt que prévu. L'Espagne n'a demandé une assistance financière que pour recapitaliser ses institutions financières, et n'a pas été soumise à un programme d'ajustement macroéconomique. Entretemps, l'Irlande et le Portugal ont achevé avec succès leur programme d'ajustement macroéconomique et sont entrés dans la phase de surveillance post-programme. L'Espagne fait également l'objet d'une surveillance post-programme depuis l'expiration, en janvier 2014, de son programme relatif au secteur financier. Ces trois pays ont tous retrouvé l'accès au marché de la dette souveraine à des taux d'intérêt supportables. Dans l'ensemble, des progrès considérables ont été accomplis en matière de réduction des déficits budgétaires dans les pays soumis actuellement à un programme ou l'ayant été, et la dette publique globale se stabilise.

L'expérience de ces pays montre que l'ensemble intégré de règles accroît de fait la transparence, la prévisibilité, la faisabilité et l'efficacité de la surveillance et du suivi par pays des États membres qui connaissent ou risquent de connaître de sérieuses difficultés financières. Toutefois, le règlement n'étant entré en vigueur qu'une fois que la totalité des programmes en cours et achevés avaient démarré, l'évaluation de son efficacité est forcément incomplète. En particulier, de nombreuses dispositions du règlement sont pertinentes pour la période durant laquelle les programmes sont élaborés et négociés. Dans le cas des programmes existants, ces périodes étaient antérieures à la date d'entrée en vigueur du règlement. L'efficacité de ce dernier ne peut donc pas être évaluée en ce qui concerne ces phases antérieures. De plus, il n'est pas possible d'évaluer l'efficacité du règlement au regard de la surveillance renforcée, puisque aucun État membre de la zone euro n'a pour l'instant été placé sous surveillance renforcée. Le fait que l'Irlande, l'Espagne et le Portugal soient sous surveillance post-programme depuis moins d'un an limite également les possibilités d'évaluer l'efficacité de cette surveillance. L'efficacité ne peut donc être évaluée de manière

¹² Une fois le programme achevé, un État membre fait l'objet d'une procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM) et l'analyse menée au titre du bilan approfondi détermine s'il doit relever du volet préventif ou correctif de ladite procédure. L'expérience montre qu'à ce jour, l'articulation entre la PDM et les programmes d'ajustement est très satisfaisante. Toutefois, le cycle annuel de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques peut entraîner un délai relativement grand entre le moment où une surveillance renforcée s'exerce au titre d'un programme arrivant à expiration et celui où une surveillance a lieu est dans le cadre de la procédure concernant les déséquilibres excessifs (dans le cas où des déséquilibres excessifs persistants ont rendu le programme superflu), partiellement compensé par la surveillance post-programme.

approfondie qu'en ce qui concerne les programmes d'ajustement macroéconomique existants. Étant donné l'évolution économique susmentionnée, ces programmes ont atteint les objectifs fixés par le règlement de rétablir rapidement une situation économique et financière saine et durable ainsi que de rétablir l'accès aux marchés financiers. Si les autres dispositions devaient être mises en œuvre à l'avenir, le règlement prévoit, entre autres, une meilleure information du Parlement européen et un ensemble d'exigences visant à mieux tenir compte des conséquences sociales des programmes et à mieux protéger les politiques fondamentales, comme l'éducation et la santé publique.

3. CONVERGENCE ÉCONOMIQUE, RÉALISATION DES OBJECTIFS DE LA STRATÉGIE DE L'UNION POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI ET COORDINATION PLUS ÉTROITE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES

Il est difficile d'évaluer en quoi la révision du système de gouvernance économique a eu des effets sur le caractère durable de la convergence, étant donné que la période qui s'est écoulée depuis l'introduction de la nouvelle législation est beaucoup trop courte pour tirer des conclusions significatives. L'expérience de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques constitue à cet égard un bon exemple. Si de nombreux déséquilibres portant sur des flux, notamment les déficits des comptes courants, ont été corrigés, ce n'est pas encore le cas des déséquilibres portant sur des stocks, notamment les passifs extérieurs. Par conséquent, bien que les risques macroéconomiques aient diminué pour de nombreux pays, il faudrait disposer d'une période beaucoup plus longue que l'expérience, à ce jour, de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques pour évaluer de manière pertinente si les recommandations stratégiques issues de la procédure ont véritablement contribué à améliorer la croissance, l'emploi et la stabilité financière. L'épreuve de vérité consistera notamment à déterminer si l'instrument peut empêcher une accumulation de déséquilibres et de risques en période de conjoncture économique favorable.

Néanmoins, en garantissant une coordination plus étroite des politiques, le nouveau système de gouvernance devrait contribuer à faire converger la croissance et à atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive¹³. De même, en empêchant l'accumulation d'importants déséquilibres macroéconomiques, le nouveau système de gouvernance devrait contrer les forces qui expliquent pour l'essentiel les divergences importantes des cycles économiques entre les États membres. Les règlements «six-pack» et «two-pack» ont sensiblement renforcé le cadre de la gouvernance de l'UE dans différents domaines politiques. Le semestre européen regroupe ces divers outils dans un cadre général pour une surveillance budgétaire et économique multilatérale intégrée et, comme indiqué dans l'examen annuel de la croissance 2015 de la Commission, la rationalisation et le renforcement de l'exercice en 2015 amélioreront encore son fonctionnement¹⁴.

¹³ Une analyse plus approfondie des progrès réalisés concernant la stratégie Europe 2020 figure dans le document de la Commission européenne: *État des lieux de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, COM(2014)130.

¹⁴ Pour de plus amples informations, voir le document Examen annuel de la croissance 2015, COM(2014)906.

Les liens qui unissent les divers instruments de surveillance économique sont complexes et limitent la transparence dans l'élaboration des politiques, ce qui à son tour pose problème pour la mise en œuvre de ces dernières, pour la communication avec les parties prenantes et le grand public et, partant, pour l'appropriation des politiques, la légitimité démocratique et le respect du principe de responsabilité. Il demeure essentiel que les parlements nationaux prennent pleinement part à l'exercice pour garantir la légitimité de l'action des États membres. Au niveau de l'UE, le Parlement européen a un rôle à jouer, notamment par l'intermédiaire des « dialogues économiques », qui veillent à ce que les acteurs institutionnels soient régulièrement tenus de rendre compte des principales questions liées à la gouvernance économique.

4. CONCLUSION

Le système de gouvernance économique a été profondément transformé à la suite de la crise financière et économique. Les différents textes législatifs qui régissent ce système ont été au cœur de cette évolution et ont nettement renforcé l'actuelle structure de gouvernance. Dans l'ensemble, les déficits se sont réduits, de nombreux pays étant sortis de la procédure pour déficit excessif, et les déséquilibres sont en cours de correction. La croissance reste néanmoins fragile et les défis économiques demeurent importants.

Du fait de l'entrée en vigueur récente de ce nouveau système de gouvernance économique, l'expérience est limitée en ce qui concerne son application et plusieurs instruments spécifiques doivent encore être mis à l'épreuve. Jusqu'ici, le système a en outre été appliqué dans le cadre (et au lendemain) d'une crise financière et économique sévère, ce qui limite les possibilités d'en évaluer l'efficacité dans des conditions économiques plus favorables. L'efficacité du système repose en effet, dans une large mesure, sur le bon fonctionnement de son volet préventif, qui reste à vérifier dans un contexte économique plus favorable.

Si le présent réexamen a révélé certains points forts, il a aussi mis en évidence les domaines susceptibles d'être améliorés en ce qui concerne la transparence et la complexité de l'élaboration des politiques, ainsi que leur incidence sur la croissance, les déséquilibres et la convergence. La Commission prévoit d'en débattre avec le Parlement européen et le Conseil au cours des prochains mois.

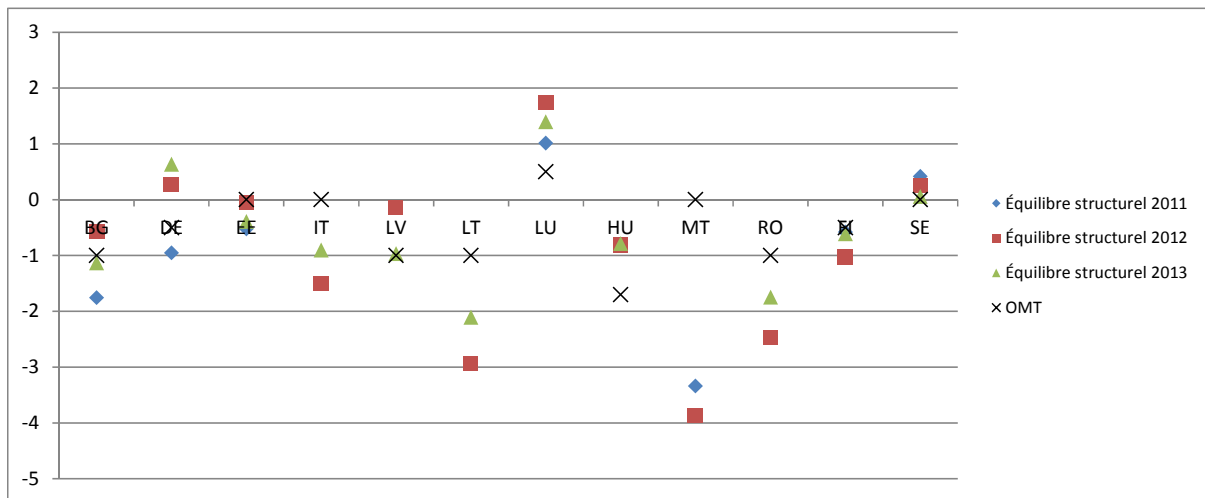
ANNEXE 1: SURVEILLANCE BUDGÉTAIRE

1.1 Changements introduits dans les volets préventif et correctif du PSC depuis les réformes de 2011 (en italiques) dans le cadre des exigences existantes

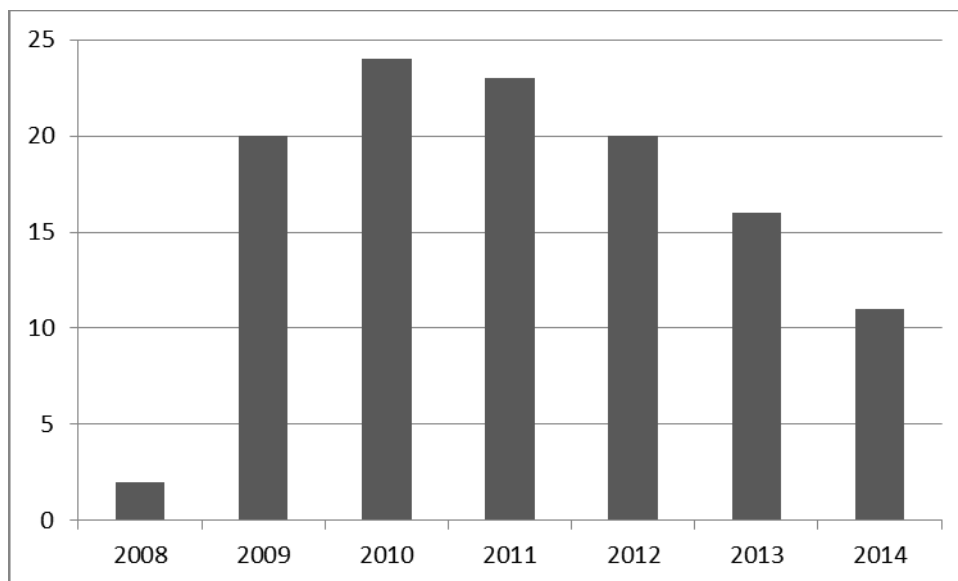
Objectif	Description	Trajectoire d'ajustement	Description des mesures d'exécution
Volet préventif			
Exigence relative à une situation proche de l'équilibre ou excédentaire	<p>OMT par pays en termes structurels:</p> <ul style="list-style-type: none"> - créer une marge de sécurité pour éviter que le déficit ne passe la barre des 3 % - progresser rapidement sur la voie de la viabilité - autoriser une marge de manœuvre budgétaire <p>Pour la zone euro et les États membres participant au MCE II: limites de -1 % du PIB</p> <p><i>Critère pour les dépenses: le taux de croissance des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires, devrait être \leq au taux à moyen terme pour la croissance potentielle du PIB</i></p>	<p>0,5 % du PIB (valeur de référence):</p> <ul style="list-style-type: none"> - davantage en période de conjoncture favorable - moins en période de conjoncture défavorable >0,5 % si la dette est supérieure à 60 % ou en cas de risques élevés pesant sur la viabilité <p>Écart temporaire par rapport à la trajectoire d'ajustement autorisé si:</p> <ul style="list-style-type: none"> - mise en œuvre de réformes structurelles majeures ayant une incidence vérifiable sur la viabilité à long terme des finances publiques – accent mis sur la réforme des retraites - événement inhabituel échappant au contrôle de l'État membre concerné avec une incidence majeure sur sa situation financière - grave récession économique dans la zone euro ou dans l'ensemble de l'Union à condition que cela ne compromette pas la viabilité budgétaire à moyen terme 	<p><i>Procédure de correction des écarts importants (0,5 % en un an ou cumulé sur deux ans par rapport à l'OMT ou à la trajectoire d'ajustement vers l'OMT)</i></p> <p><i>Pour la zone euro: sanctions financières en cas de manquement répété (constitution d'un dépôt de 0,2 % du PIB portant intérêt)</i></p>
Volet correctif			
Correction des erreurs manifestes de politique	<p>Fixation de limites:</p> <ul style="list-style-type: none"> - déficit de 3 % du PIB - dette de 60 % du PIB ou qui diminue suffisamment <p><i>Définition de «qui diminue suffisamment» = respect du critère de réduction de la dette</i></p> <p><i>Critère de réduction de la dette = réduction de 5 % par an en moyenne sur trois ans de l'écart</i></p>	<p>Amélioration annuelle minimum d'au moins 0,5 % du PIB (valeur de référence) en termes structurels</p> <p>Prolongation éventuelle du délai:</p> <ul style="list-style-type: none"> - si une action suivie d'effets a été engagée et que des événements économiques négatifs 	<p><i>Pour la zone euro: système de sanctions précoce et progressif à activer à chaque étape de</i></p>

	<p><i>allant jusqu'à 60 %, en tenant compte du cycle, ou respect du critère au cours des deux prochaines années</i></p> <p><i>(Période de transition pour les États membres faisant l'objet d'une PDE au moment de l'entrée en vigueur, en décembre 2011, durant trois ans une fois le déficit excessif corrigé.)</i></p>	<p>et inattendus ayant des conséquences très défavorables pour les finances publiques se sont produits</p> <ul style="list-style-type: none"> - en cas de grave récession économique dans la zone euro ou dans l'ensemble de l'Union à condition que cela ne compromette pas la viabilité budgétaire à moyen terme 	<p><i>la procédure concernant les déficits excessifs (PDE)</i></p>
--	---	---	--

1.2 Équilibre structurel et OMT pour les pays relevant du volet préventif



1.3 Nombre d'États membres de l'UE faisant l'objet de la PDE



1.4 Effort structurel recommandé par le Conseil dans les recommandations émises au titre de la PDE (points de pourcentage du PIB)

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
IE	27/04/2009		1,5	1,5	1,5	1,5			
	02/12/2009		2	2	2	2	2		
	07/12/2010			1,9 ¹	1,9 ¹	1,9 ¹	1,9 ¹	1,9 ¹	
FR	27/04/2009		1	1	1				
	02/12/2009		1,1 ²	1,1 ²	1,1 ²	1,1 ²			
	21/06/2013					1,3	0,8	0,8	
ES	27/04/2009		1,25	1,25	1,25				
	02/12/2009		1,6	1,6	1,6	1,6			
	10/07/2012				2,7	2,5	1,9		
	21/06/2013					1,1	0,8	0,8	1,2
MT	16/02/2010			0,75					
	21/06/2013					0,7	0,7		
BE	02/12/2009		0,75	0,75	0,75				
	21/06/2013					1			
DE	02/12/2009		0,5	0,5	0,5	0,5			
IT	02/12/2009		0,5	0,5	0,5				
NL	02/12/2009			0,75	0,75	0,75			
	21/06/2013					0,6	0,7		
AT	02/12/2009			0,75	0,75	0,75			
PT	02/12/2009		1,25	1,25	1,25	1,25			
	09/10/2012				2,3	1,6	1,3		
	21/06/2013					0,6	1,4	0,5	
SI	02/12/2009		0,75	0,75	0,75	0,75			
	21/06/2013					0,7	0,5	0,5	
SK	02/12/2009		1	1	1	1			
UK	08/07/2008	0,5							
	24/03/2009		1	1	1	1			
	02/12/2009		1,75	1,75	1,75	1,75	1,75		
LV	07/07/2009		2,75	2,75	2,75				
PL	07/07/2009		1,25	1,25	1,25				
	21/06/2013					0,8	1,3		
	02/12/2013						1	1,2	
LT	07/07/2009	1,5	1,5	1,5					
	16/02/2010		2,25	2,25	2,25				
RO	07/07/2009		1,5	1,5					
	16/02/2010		1,75	1,75	1,75				
CZ	02/12/2009		1	1	1	1			
BG	13/07/2010			0,75					
DK	13/07/2010			0,5	0,5	0,5			

Effort annuel moyen. Les cellules grisées indiquent les objectifs annuels. Ne contient pas la Grèce ni Chypre [l'effort budgétaire a été exprimé sous forme de changements de solde primaire (pour la Grèce) ou de valeur nominale des mesures (pour Chypre).]

Notes: ¹ Recommandation exprimée de manière cumulative sur l'ensemble de la période de la PDE.

² «Au-delà du seuil de 1 % du PIB».

1.5 Avis de la Commission du 15 novembre 2013 sur les projets de plans budgétaires

Pays	Conformité générale du projet de plan budgétaire au pacte de stabilité et de croissance			Conformité générale aux réformes budgétaires structurelles prévues dans les recommandations par pays de 2013	
	Conclusion générale basée sur les prévisions de la Commission de l'automne 2013	Respect de la procédure concernant les déficits excessifs en 2013-2014	Respect des exigences du volet préventif en 2014	Conclusion générale sur les progrès accomplis en termes de réformes budgétaires structurelles	Progrès accomplis sur des réformes précises en réponse à la partie structurelle du volet budgétaire des recommandations par pays depuis juin 2013
BE	Globalement conforme	Correction durable du déficit excessif en 2013	Écart par rapport à la trajectoire d'ajustement vers l'OMT	Progrès limités	Action limitée: accords de coordination explicites entre le niveau fédéral et les entités fédérées
DE	Conforme	s.o.	OMT dépassé	Aucun progrès	Absence de mesures concernant les aspects structurels du volet budgétaire des recommandations par pays
EE	Conforme	s.o.	OMT atteint	Certains progrès	Progrès: règle d'équilibre budgétaire. Action limitée: règles et plafonds de dépenses pluriannuels
ES	Risque de non-respect	Effort budgétaire accompli en 2013, mais compromis en 2014	s.o.	Certains progrès*	Progrès: institution budgétaire indépendante; arriérés du secteur public; systèmes d'indexation; système de retraite; réforme de l'administration publique; dépenses consacrées aux soins de santé. Action limitée: réexamen complet des dépenses; révision du système fiscal.
FR	Conforme sans marge	Réalisation de l'effort budgétaire en 2013 et 2014	s.o.	Progrès limités*	Progrès: système de retraite. Action limitée: réexamen des dépenses; système fiscal; décentralisation
IT	Risque de non-respect	s.o.	Respect du critère de la dette en 2013, risque pour 2014	Progrès limités	Action limitée: dépenses publiques; politique fiscale
LU	Risque de non-respect	s.o.	Écart important par rapport à l'OMT	Certains progrès	Progrès: cadre budgétaire à moyen terme
MT	Risque de non-respect	Objectif nominal respecté en 2013, effort budgétaire compromis en 2013 et 2014	s.o.	Progrès limités*	Progrès: cadre budgétaire; efficacité de l'administration publique (persistance d'incertitudes sur l'adoption et la mise en œuvre des mesures); soins de santé (informations incomplètes). Action limitée: système de retraite
NL	Conforme sans marge	Réalisation de l'effort budgétaire en 2013 et 2014	s.o.	Certains progrès*	Progrès: cadre budgétaire; marché du logement (mise en œuvre de réformes antérieures). Action limitée: système de retraite; crédits d'impôt et déductions fiscales
AT	Globalement conforme	Correction durable du déficit excessif en 2013	Écart par rapport à la trajectoire d'ajustement vers l'OMT	Certains progrès	Progrès: système de retraite; marché du travail. Action limitée: calcul des droits à la retraite suivant l'évolution de l'espérance de vie; harmonisation de l'âge de départ en retraite
SI	Conforme sans marge	Réalisation de l'effort budgétaire en 2013 et 2014	s.o.	Progrès limités*	Progrès: système fiscal; cadre budgétaire; soins de longue durée. Action limitée: système de retraite

SK	Globalement conforme	Correction durable non garantie en 2014 – Réalisation de l'effort budgétaire prévu	Écart par rapport à la trajectoire d'ajustement vers l'OMT	Progrès limités	Progrès: système fiscal (recouvrement). Action limitée: système de retraite; politique fiscale; soins de santé; règles budgétaires
FI	Risque de non-respect	s.o.	Écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement vers l'OMT, franchissement du seuil de 60 % en 2014	Certains progrès	Progrès: efficacité du secteur public; finances municipales; réforme des retraites

ANNEXE 2: PROCÉDURE CONCERNANT LES DÉSÉQUILIBRES MACROÉCONOMIQUES

2.1 Tableau récapitulatif des résultats de l'application de la PDM

	Conclusions des RMA	Conclusion à l'issue des BA			Observations	
		Déséquilibres	Déséquilibres excessifs			
			selon la Commission	recommandation de la Commission, à établir par le Conseil		formellement constaté par le Conseil
2012	<p><i>BA à élaborer pour 12 États membres:</i> BE, BG, DK, ES, FR, IT, CY, HU, SI, SE, FI, UK.</p> <p><i>BA inutile (absence de déséquilibre) pour 11 États membres:</i> CZ, DE, EE, LV, LT, LU, MT, NL, PL, AT, SK.</p> <p><i>Pays participant au programme (4):</i> EL, IE, PT, RO.</p>	Tous les États membres (12) pour lesquels un BA a été élaboré.	Néant.	Néant.	Néant.	<p>Les cas de Chypre et de l'Espagne étaient tangents (la Commission a qualifié les déséquilibres constatés dans ces pays de très graves). Ces deux pays ayant demandé une assistance financière (bien que de nature différente) peu après, on peut affirmer, avec le recul, qu'un déséquilibre excessif aurait dû être constaté.</p> <p>La Commission a qualifié les déséquilibres constatés en France, en Italie, en Hongrie et en Slovaquie de graves.</p>
2013	<p><i>BA à élaborer pour 14 États membres:</i> BE, BG, DK, ES, FR, IT, HU, CY, MT (nouveau), NL (nouveau), SI, SE, FI, UK.</p> <p><i>BA inutile (absence de déséquilibre) pour 9 États membres:</i> CZ, DE, EE, LV, LT, LU, PL, AT, SK.</p> <p><i>Pays participant au programme (5):</i> EL, IE, PT, RO, et peu après la publication du RMA: CY. L'Espagne n'a pas été considérée comme participant au programme eu égard au caractère sectoriel de son programme d'ajustement et de l'assistance financière dont</p>	Tous les États membres (13) pour lesquels un BA a été élaboré	ES, SI.	Néant.	Néant.	<p>Aucun BA n'a été, dans les faits, élaboré pour Chypre, un accord ayant été trouvé concernant l'aide financière entre la publication du RMA et celle des BA.</p> <p>La Commission a estimé que la France, l'Italie et la Hongrie présentaient des déséquilibres nécessitant l'adoption de mesures décisives.</p> <p>Nonobstant la constatation de déséquilibres excessifs en Slovaquie et en Espagne en 2013, il n'a pas été recouru au volet correctif au sens de la PDM eu égard à la qualité des interventions soulignées dans les PNR et les programmes de stabilité de ces pays. La Commission a plutôt mis en œuvre une surveillance spécifique, mais</p>

	elle bénéficiait.					informelle, à l'égard de ces deux États membres et s'est réservé la possibilité de déclencher le volet correctif ultérieurement.
2014	<p><i>BA à élaborer pour 17 États membres:</i> BE, BG, DE (nouveau) DK, IE (nouveau, après mise en œuvre fructueuse du programme d'ajustement et réintégration dans les procédures standard), ES, FR, HR (nouveau, après adhésion), IT, LU (nouveau), HU, MT, NL SI, SE, FI, UK.</p> <p><i>BA inutile (absence de déséquilibre): pour 7 États membres:</i> CZ, EE, LV, LT, PL, AT, SK.</p> <p><i>Pays participant au programme (4):</i> EL, CY, PT, RO</p>	Tous les États membres pour lesquels un BA a été élaboré, à l'exception de trois pays (DK, MT et LU), dans le cas desquels un déséquilibre n'a pas été constaté (14).	IT, HR, SI.	Néant.	Néant.	<p>La Commission a indiqué que l'Irlande, l'Espagne, la France, l'Italie et la Hongrie présentaient des déséquilibres nécessitant l'adoption de mesures décisives.</p> <p>Plusieurs étapes ont été mises en œuvre pour la première fois:</p> <ul style="list-style-type: none"> -- «désescalade» dans la procédure concernant l'Espagne, dont le déséquilibre n'est plus excessif; -- pas de déséquilibre constaté sur la base d'un BA dans trois cas (DK, LU, MT); -- un BA a été élaboré pour la première fois en raison, fondamentalement, de l'excédent très marqué de la balance courante (Allemagne); --un pays bénéficiant auparavant du programme a été réintégré dans la PDM (Irlande). <p>Comme en 2013, le volet correctif n'a pas été déclenché, la Commission ayant considéré que les mesures présentées dans les PNR et les programmes de stabilité et de convergence étaient suffisamment ambitieuses. La Commission a, au contraire, annoncé un suivi spécifique de la mise en œuvre des politiques dans les cas de l'Italie, de la Croatie et de la Slovénie (déséquilibres excessifs), mais également de l'Irlande et de l'Espagne (sur la base d'une surveillance post-programme) et de la France.</p>

2.2 Nature des déséquilibres et des déséquilibres excessifs recensés sur la période 2012-2014

	Année	Nature des déséquilibres
BE	2012	<i>Déséquilibre</i> : il convient de porter une attention accrue à l'évolution de la situation macroéconomique en ce qui concerne la compétitivité extérieure des biens et l'endettement, notamment au regard du niveau élevé de la dette publique, afin de réduire les risques de répercussions négatives sur le fonctionnement de l'économie.
	2013	<i>Déséquilibre</i> : il convient de rester attentif à l'évolution de la situation macroéconomique en ce qui concerne la compétitivité extérieure des biens et l'endettement, notamment au regard des conséquences du niveau élevé de la dette publique pour l'économie réelle.
	2014	<i>Déséquilibre</i> : il convient de rester attentif à l'évolution de la compétitivité externe des biens, dont une dégradation persistante menacerait la stabilité macroéconomique.
BG	2012	<i>Déséquilibre</i> : il convient de prêter attention au niveau de l'endettement extérieur et à l'évolution de la situation macroéconomique en ce qui concerne le désendettement du secteur des entreprises et le processus d'adaptation du marché du travail, afin de réduire les risques de répercussions négatives sur le fonctionnement de l'économie.
	2013	<i>Déséquilibre</i> : il convient de rester attentif aux effets du processus de désendettement des entreprises ainsi qu'à la poursuite de l'ajustement de la position extérieure, de la compétitivité et du marché du travail.
	2014	<i>Déséquilibre</i> : la lenteur de l'ajustement du marché du travail exige une action des pouvoirs publics, alors que la correction de la position extérieure et le désendettement des entreprises progressent de manière satisfaisante.
DK	2012	<i>Déséquilibre</i> : il convient de prêter attention à l'évolution de la situation macroéconomique, notamment en ce qui concerne la compétitivité extérieure et les risques potentiels associés à l'endettement des ménages, afin de réduire le risque de répercussions négatives sur le fonctionnement de l'économie.
	2013	<i>Déséquilibre</i> : il convient de rester attentif à l'ajustement en cours du marché du logement et au niveau élevé de la dette des ménages et du secteur privé, ainsi qu'aux moteurs de la compétitivité extérieure.
	2014	<i>Plus de déséquilibre au sens de la PDM</i> : l'ajustement du marché du logement et les effets du niveau élevé de l'endettement du secteur privé sur l'économie réelle et la stabilité du secteur financier semblent maîtrisés. Il y a lieu toutefois de rester attentif à l'évolution de ces paramètres, ainsi qu'aux moteurs de la compétitivité extérieure.
DE	2014	<i>Déséquilibre</i> : le compte courant a systématiquement enregistré un excédent très élevé, qui témoigne d'une forte compétitivité et d'un grand volume d'épargne investi à l'étranger. Cet excédent montre aussi que la croissance intérieure reste faible et que les ressources économiques pourraient ne pas avoir été affectées de façon efficace. Bien que les risques liés à un excédent du compte courant ne soient pas comparables à ceux liés à un déficit important, la persistance de cet excédent en Allemagne doit être suivie de près. Compte tenu du poids de l'économie allemande, il convient tout particulièrement de prendre des mesures pour réduire les risques de retombées négatives sur son fonctionnement et sur celui de la zone euro.
IE	2014	<i>Déséquilibres qui requièrent une surveillance particulière et l'adoption de mesures décisives</i> : l'évolution du secteur financier, l'endettement des secteurs privé et public et les passifs extérieurs bruts et nets élevés qui en découlent, de même que la situation du marché du travail, font peser des risques persistants.
ES	2012	<i>Déséquilibre très grave</i> : l'évolution de la situation macroéconomique en ce qui concerne, notamment, le niveau élevé de l'endettement du secteur privé, la situation largement négative du pays en matière de dette extérieure et le secteur financier, qui a été influencée par l'évolution du marché du logement,

		requiert une surveillance étroite et des mesures de politique économique urgentes afin d'éviter toute répercussion négative sur le fonctionnement de l'économie et de l'union économique et monétaire.
	2013	<i>Déséquilibre excessif</i> : les niveaux très élevés de la dette intérieure et extérieure continuent de faire peser un risque sur la croissance et la stabilité financière. L'action politique décisive de l'UE et de l'Espagne a permis un ajustement tangible des flux, une réduction des coûts de financement et une diminution des risques immédiats.
	2014	<i>Déséquilibres qui requièrent une surveillance particulière et l'adoption de mesures décisives</i> : sous plusieurs aspects, l'ajustement des déséquilibres épinglés l'année dernière comme étant excessifs a clairement progressé, et le retour à une croissance positive a réduit les risques. Des risques persistent néanmoins, vu l'ampleur et l'interdépendance de ces déséquilibres et, en particulier, le niveau élevé de la dette intérieure et extérieure. La Commission continuera d'exercer un suivi spécifique des mesures recommandées à l'Espagne par le Conseil dans le cadre du semestre européen, et elle fera régulièrement rapport au Conseil et à l'Eurogroupe. Ce suivi s'appuiera sur une surveillance post-programme.
FR	2012	<i>Déséquilibre grave</i> : il convient de prêter attention à l'évolution de la situation macroéconomique, notamment en ce qui concerne les résultats à l'exportation et la compétitivité, afin de réduire le risque de répercussions négatives sur le fonctionnement de l'économie.
	2013	<i>Déséquilibres qui requièrent une surveillance particulière et l'adoption de mesures décisives</i> : il convient de rester attentif à la dégradation de la balance commerciale et de la compétitivité, liée aux coûts mais aussi à d'autres facteurs, dans le contexte d'une détérioration de la position extérieure et d'une dette publique élevée. Compte tenu notamment du poids de l'économie française, il convient tout particulièrement de prendre des mesures pour réduire les risques de retombées négatives sur son fonctionnement et sur celui de l'Union économique et monétaire.
	2014	<i>Déséquilibres qui requièrent une surveillance particulière et l'adoption de mesures décisives</i> : la détérioration de la balance commerciale et de la compétitivité, ainsi que les implications du fort endettement du secteur public justifient une attention maintenue. Compte tenu du poids de l'économie française et de ses effets d'entraînement potentiels sur la zone euro, il convient tout particulièrement de prendre des mesures décisives pour réduire les risques de retombées négatives sur son fonctionnement et sur celui de la zone euro. Étant donné le caractère nécessaire des mesures auxquelles appelait déjà le bilan approfondi 2013, la Commission mettra en place un suivi particulier des actions recommandées à la France par le Conseil dans le cadre du semestre européen, et elle fera régulièrement rapport au Conseil et à l'Eurogroupe.
HR	2014	<i>Déséquilibre excessif</i> : une action est requise compte tenu des vulnérabilités résultant de l'importance des passifs extérieurs, de la détérioration des résultats à l'exportation, de l'endettement élevé des entreprises et de la croissance rapide de la dette publique, le tout dans un contexte de croissance économique faible et de capacités d'ajustement insuffisantes.
IT	2012	<i>Déséquilibre grave</i> : il convient de prêter attention à l'évolution de la situation macroéconomique en ce qui concerne les résultats à l'exportation, étant donné que l'Italie connaît une baisse de sa compétitivité extérieure depuis l'adoption de l'euro. Compte tenu du niveau élevé de sa dette publique, l'Italie doit faire du renforcement de son potentiel de croissance une priorité absolue afin de réduire le risque de répercussions négatives sur le fonctionnement de l'économie.
	2013	<i>Déséquilibres qui requièrent une surveillance particulière et l'adoption de mesures décisives</i> : il convient de rester attentif, dans le cadre d'un vaste programme de réformes, aux performances à l'exportation et à la dégradation sous-jacente de la compétitivité ainsi qu'à la dette publique élevée sur fond de croissance atone, afin de réduire les risques de retombées négatives sur le fonctionnement de l'économie italienne et de l'Union économique et monétaire, compte tenu notamment du poids de cette économie.
	2014	<i>Déséquilibre excessif</i> : les implications d'une dette publique très élevée et d'une compétitivité extérieure faible, enracinées l'une et l'autre dans une croissance trop lente de la productivité, appellent une action politique urgente. Compte tenu du poids de l'économie italienne, il convient tout particulièrement de prendre des mesures décisives pour réduire les risques de retombées négatives sur son fonctionnement et sur celui de la zone euro.

CY	2012	<i>Déséquilibre très grave</i> : l'évolution de la situation macroéconomique en ce qui concerne la balance courante, les finances publiques et le secteur financier requiert une surveillance étroite et des mesures de politique économique urgentes afin d'éviter toute répercussion négative sur le fonctionnement de l'économie et de l'UEM.
HU	2012	<i>Déséquilibre grave</i> : il convient d'être très attentif à l'évolution de la situation macroéconomique en ce qui concerne la valeur largement négative de la position extérieure globale nette du pays et la dette publique, afin de réduire les risques importants de répercussions négatives sur le fonctionnement de l'économie.
	2013	<i>Déséquilibres qui requièrent une surveillance particulière et l'adoption de mesures décisives</i> : il convient afin de réduire les risques importants de retombées négatives sur le fonctionnement de l'économie, de rester très attentif à l'ajustement en cours de la position extérieure globale nette, fortement négative en raison essentiellement du processus de désendettement engagé par le secteur privé dans un contexte de dette publique élevée et d'environnement économique morose.
	2014	<i>Déséquilibres qui requièrent une surveillance particulière et l'adoption de mesures décisives</i> : il convient, pour atténuer les risques sérieux de retombées négatives sur le fonctionnement de l'économie, de continuer à suivre de très près l'ajustement en cours de la position extérieure globale nette fortement négative, le niveau élevé de l'endettement public et privé dans un contexte marqué par la fragilité du secteur financier, ainsi que la détérioration des résultats à l'exportation.
LU	2014	<i>Pas de déséquilibre au sens de la PDM</i> : les défis sont liés au modèle de croissance fondé sur un secteur financier efficace, qui a bien résisté à la crise. Il convient néanmoins de continuer à surveiller la perte de compétitivité du secteur manufacturier, l'évolution du marché du logement et le niveau élevé de l'endettement du secteur privé.
MT	2013	<i>Déséquilibres</i> : il convient d'être attentif à la viabilité à long terme des finances publiques et de continuer à surveiller le secteur financier très grand, et notamment le lien très fort entre les banques tournées vers le marché national et le marché immobilier qui représente un risque pour la stabilité financière.
	2014	<i>Plus de déséquilibre au sens de la PDM</i> : bien que l'endettement demeure élevé, les risques pesant sur le caractère soutenable de la dette des secteurs privé et public et sur la stabilité du secteur financier semblent maîtrisés, même s'il convient d'y rester attentif.
NL	2013	<i>Déséquilibres</i> : il convient d'être attentif aux développements macroéconomiques concernant la dette du secteur privé et les pressions en faveur du désendettement, ainsi qu'aux inefficiences persistantes qui touchent le marché immobilier. Bien que les risques liés à un excédent important du compte courant ne soient pas comparables à ceux liés à un déficit important, la Commission continuera aussi de suivre l'évolution du compte courant aux Pays-Bas.
	2014	<i>Déséquilibres</i> : il convient d'être attentif aux développements macroéconomiques concernant la dette du secteur privé et le processus de désendettement en cours, couplés aux inefficiences persistantes qui touchent le marché immobilier. Bien que les risques liés à l'excédent important du compte courant ne soient pas similaires à ceux liés à un déficit important, la Commission suivra l'évolution du compte courant aux Pays-Bas dans le cadre du semestre européen.
SI	2012	<i>Déséquilibre grave</i> : l'évolution de la situation macroéconomique en ce qui concerne le désendettement du secteur des entreprises et la stabilité bancaire, et, dans une mesure moins urgente, l'évolution défavorable de la compétitivité extérieure, requiert une étroite surveillance, afin de réduire les risques importants de répercussions négatives sur le fonctionnement de l'économie.
	2013	<i>Déséquilibre excessif</i> : jusqu'à présent, les niveaux des dettes publique et privée sont restés inférieurs aux seuils d'alerte du tableau de bord, tandis que le niveau de la dette extérieure nette est relativement bas. Toutefois, dans un contexte marqué par une accélération des tendances économiques négatives, les risques que l'endettement et le processus de désendettement des entreprises font peser sur le secteur financier sont importants, du fait notamment de leur corrélation avec le niveau de la dette souveraine. Ces risques sont aggravés par la capacité d'ajustement limitée des marchés du travail et des capitaux et

		par la structure de l'économie, dans laquelle les participations étatiques occupent une place prépondérante. Des périodes d'incertitude politique et des obstacles juridiques aux réformes ont empêché la Slovénie de corriger adéquatement ses déséquilibres et d'améliorer sa capacité d'ajustement, ce qui la rend plus vulnérable en cette période de difficultés de financement accrues pour les États.
	2014	<i>Déséquilibre excessif</i> : un rééquilibrage s'est amorcé au cours de l'année écoulée, sous l'effet de l'ajustement macroéconomique et des mesures décisives prises par le pays. Cependant, l'ampleur de la correction nécessaire est le signe de la persistance de risques importants. La Commission poursuivra la surveillance spécifique des politiques recommandées par le Conseil à la Slovénie dans le cadre du semestre européen, et fera régulièrement rapport au Conseil et à l'Eurogroupe.
FI	2012	<i>Déséquilibre</i> : il convient de prêter attention à l'évolution de la situation macroéconomique en ce qui concerne la compétitivité, afin de réduire le risque de répercussions négatives sur le fonctionnement de l'économie.
	2013	<i>Déséquilibre</i> : il convient de rester attentif à la forte détérioration du compte courant et aux mauvaises performances à l'exportation, liées à la restructuration du secteur industriel, ainsi qu'à des facteurs de compétitivité coûts et hors coûts.
	2014	<i>Déséquilibre</i> : il convient de rester attentif à l'évolution des exportations, dont les résultats ont été mauvais ces dernières années, en raison de la restructuration du secteur industriel et de facteurs de compétitivité-coûts et hors coûts.
SE	2012	<i>Déséquilibre</i> : il convient de prêter attention à l'évolution de la situation macroéconomique en ce qui concerne l'endettement du secteur privé et le marché du logement, afin de réduire le risque de répercussions négatives sur le fonctionnement de l'économie.
	2013	<i>Déséquilibre</i> : il convient de rester attentif aux développements macroéconomiques concernant la dette du secteur privé et le processus de désendettement, couplés aux inefficiences persistantes qui touchent le marché immobilier. Bien que les risques liés à un excédent important du compte courant ne soient pas les mêmes que ceux liés aux déficits importants d'autres pays, la Commission continuera de suivre l'évolution du compte courant en Suède.
	2014	<i>Déséquilibre</i> : il convient de rester attentif à l'évolution de l'endettement des ménages, couplée aux sources d'inefficience sur le marché du logement. Bien que les risques liés à l'excédent important du compte courant ne soient pas similaires à ceux liés à un déficit important, la Commission suivra l'évolution du compte courant en Suède dans le cadre du semestre européen.
UK	2012	<i>Déséquilibre</i> : il convient de prêter attention à l'évolution de la situation macroéconomique en ce qui concerne l'endettement des ménages et le marché du logement ainsi que, dans une mesure moins urgente, à l'évolution défavorable de la compétitivité extérieure, afin de réduire le risque de répercussions négatives sur le fonctionnement de l'économie.
	2013	<i>Déséquilibre</i> : il convient de rester attentif aux développements macroéconomiques dans les domaines de l'endettement des ménages, lié au niveau élevé de l'endettement hypothécaire et aux caractéristiques du marché du logement, ainsi qu'à l'évolution défavorable de la compétitivité extérieure, notamment en ce qui concerne les exportations de biens et la faible croissance de la productivité.
	2014	<i>Déséquilibre</i> : il convient de rester attentif à l'évolution de l'endettement des ménages, lié au niveau élevé de l'endettement hypothécaire et aux caractéristiques structurelles du marché du logement, ainsi qu'à l'évolution défavorable des parts de marché à l'exportation.

2.3 Critères appliqués dans le cadre de la mise en œuvre de la PDM

Lors de la mise en œuvre de cette procédure, la Commission a tenu compte des critères suivants. *Premièrement*, la notion de déséquilibre est étroitement liée à celle de *viabilité*. Lorsqu'une tendance ou une situation n'est pas viable, le risque existe de devoir procéder, in fine, à des corrections brutales. Une telle tendance peut entraîner des pertes de compétitivité susceptibles de compromettre un niveau d'activité économique et d'emploi élevé ou conduire à une évolution du crédit et des prix des actifs constituant des bulles qui ne sont pas corrigées rapidement par les marchés en raison de fausses attentes. Mais la viabilité ne concerne pas seulement ces faiblesses structurelles qui s'accumulent sur le long terme; elle peut aussi porter sur les faiblesses au sein du secteur financier qui apparaissent en des occasions spécifiques (à la suite de chocs externes ou de développements internes, ou encore en raison de questions liées à la régulation du secteur financier au niveau national), faiblesses qui peuvent rapidement mettre en danger la stabilité financière et se propager à l'ensemble de l'économie. Des corrections brutales et préjudiciables pourraient se produire lorsqu'un pays n'a plus accès aux marchés financiers ou voit sa capacité de financement se dégrader. *Deuxièmement*, les déséquilibres peuvent être liés à des *allocations de ressources qui sont gravement faussées*. Tel peut être le cas, par exemple, lorsque des flux financiers internes ou transfrontières conduisent à un développement démesuré d'un secteur donné. Cela peut conduire à des situations insoutenables, ainsi que l'a montré, par exemple, le développement important du secteur de la construction ou des secteurs publics surdimensionnés. Cette caractéristique complète l'appréciation de la viabilité en englobant sous la notion de déséquilibres des situations qui peuvent être en soi financièrement viables, mais qui entraînent des coûts sociaux et économiques élevés. On peut citer à titre d'exemple des *excédents des comptes courants* élevés persistants. Bien que de tels excédents ne posent pas de problèmes pour le pays concerné en termes de viabilité extérieure¹⁵, ils peuvent toutefois être révélateurs d'une répartition inégale des ressources dans le secteur des biens commercialisables, d'une demande et d'investissements insuffisants pesant sur la formation de capital et d'un frein au potentiel de croissance à moyen terme. *Troisièmement*, les déséquilibres au sens de la PDM *ont des effets induits préjudiciables* pour les partenaires¹⁶. D'une manière générale, ces effets induits ne constituent pas un déséquilibre en soi; ils constituent des facteurs aggravant d'autres déséquilibres, tels que des déficits ou des excédents importants de la balance courante. Dans la pratique, la Commission a cherché à apprécier le risque macroéconomique (en comparant la probabilité d'une évolution défavorable et son incidence en termes de croissance, d'emploi et de stabilité financière pour chaque pays, l'UE et la zone euro globalement), compte tenu d'une *situation et d'une dynamique spécifiques*, ainsi que des *stratégies* mises en œuvre.

¹⁵ Voir COM(2013)790.

¹⁶ Voir le *Rapport trimestriel sur la zone euro*, 2013 (2) et (3).