



Bruxelles, le 10.2.2015
COM(2015) 12 final/2

Version révisée. Annule et remplace
le document COM(2015) 12 final
du 13 janvier 2015.

**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**

**UTILISER AU MIEUX LA FLEXIBILITÉ OFFERTE PAR
LES RÈGLES EXISTANTES DU PACTE DE STABILITÉ ET DE CROISSANCE**

TABLE DES MATIERES

1.	INTRODUCTION.....	3
2.	CLARIFICATION RELATIVE AUX INVESTISSEMENTS.....	5
3.	CLARIFICATION RELATIVE AUX RÉFORMES STRUCTURELLES.....	11
4.	CLARIFICATION RELATIVE AUX CONDITIONS CONJONCTURELLES.....	17
5.	CONCLUSION.....	21
	ANNEXE 1 – ENREGISTREMENT STATISTIQUE DES CONTRIBUTIONS RELATIVES AU FONDS EUROPEEN POUR LES INVESTISSEMENTS STRATEGIQUES	22
	ANNEXE 2 – MATRICE UTILISEE POUR LA DEFINITION DE L'AJUSTEMENT BUDGETAIRE ANNUEL EN DIRECTION DE L'OBJECTIF A MOYEN TERME (OMT) DANS LE CADRE DU VOLET PREVENTIF DU PACTE.....	24

1. Introduction

Dans son examen annuel de la croissance 2015¹, la Commission a identifié les investissements, les réformes structurelles et la responsabilité budgétaire comme des éléments essentiels de la stratégie de politique économique de l'Union européenne pour la croissance et la création d'emplois. Elle a par ailleurs présenté un nouveau plan d'investissement pour l'Europe à l'appui de cette nouvelle stratégie². Tant cette approche économique globale que les éléments concrets de ce plan d'investissement ont été approuvés par le Conseil européen des 18 et 19 décembre 2014.

La Commission a également annoncé que, afin de renforcer le lien entre les investissements, les réformes structurelles et la responsabilité budgétaire, elle fournirait de nouvelles orientations sur la meilleure façon de mettre à profit la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance (ci-après «le pacte»)³ sans pour autant modifier ces règles. Cette déclaration fait suite à l'engagement pris dans les orientations politiques pour la nouvelle Commission⁴, ainsi qu'aux discussions tenues précédemment au sein du Conseil européen⁵ et du Parlement européen⁶.

La présente communication interprétative⁷ contient ces précisions complémentaires, sans modifier ou remplacer les règles existantes. Le pacte est l'un des piliers de la gouvernance économique de l'Union européenne, et présente une importance décisive pour le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire. Son objectif est de promouvoir des politiques budgétaires saines et d'assurer la soutenabilité des finances publiques dans les États

¹ COM(2014) 902 du 28 novembre 2014.

² COM(2014) 903 du 26 novembre 2014.

³ Le Pacte est ancré dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), et repose sur le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil (le «volet préventif», fondé sur l'article 121 TFUE) et sur le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil (le «volet correctif», fondé sur l'article 126 TFUE), ainsi que sur leurs modifications ultérieures et sur la législation liée. Ces documents peuvent être consultés à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/index_en.htm.

⁴ *«En ce qui concerne l'emploi des budgets nationaux en faveur de la croissance et de l'investissement, nous devons – comme l'a réaffirmé le Conseil européen du 27 juin 2014 – respecter le Pacte de stabilité et de croissance, tout en tirant parti au mieux de la flexibilité introduite dans les règles existantes du pacte, tel qu'il a été réformé en 2005 et en 2011. J'ai l'intention de divulguer des orientations concrètes sur ce point, dans le cadre de mon programme ambitieux en faveur de l'emploi, de la croissance et de l'investissement.»* Jean-Claude Juncker, Un nouvel élan pour l'Europe: Mon programme pour l'Emploi, la Croissance, l'Équité et le Changement démocratique, orientations politiques pour la prochaine Commission européenne, 15 juillet 2014. Disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_fr.pdf

⁵ *«Nous respectons le Pacte de stabilité et de croissance. Toutes nos économies doivent poursuivre leurs réformes structurelles. De toute évidence, notre force commune dépend de la réussite de chacun des pays. Aussi l'Union doit-elle prendre des mesures audacieuses pour stimuler la croissance, accroître les investissements, créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité et encourager les réformes en faveur de la compétitivité. À cet effet, il faut aussi utiliser au mieux la flexibilité qu'offrent les règles actuelles du Pacte de stabilité et de croissance»*, Conclusions du Conseil européen du 27 juin 2014. Disponible à l'adresse suivante:

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-79-2014-INIT/fr/pdf>

⁶ Voir notamment la résolution du Parlement européen du 22 octobre 2014 sur le semestre européen pour la coordination des politiques économiques: mise en œuvre des priorités pour 2014 (A8-0019/2014).

⁷ Pour un autre exemple de communication interprétative, voir la communication interprétative de la Commission sur certains aspects des dispositions relatives à la publicité télévisée dans la directive sur la télévision sans frontières (JO C 102 du 28.4.2004, p. 2.)

membres. Depuis son entrée en vigueur en 1997, le pacte a été réformé par le législateur européen en 2005 puis en 2011-2013, et s'est enrichi de l'expérience acquise. Ces dernières années, il s'est inscrit dans le semestre européen, un cycle annuel élargi et renforcé de coordination des politiques économiques.

La crédibilité des règles convenues est essentielle pour la soutenabilité des finances publiques et pour la stabilité financière dans la zone euro et dans l'ensemble de l'Union européenne. Ces dernières années, la crise financière et la crise de la dette souveraine ont mis en lumière le degré d'interdépendance des économies européennes et la nécessité d'une coordination économique et budgétaire rigoureuse dans l'UE. L'existence de règles et leur application ont été essentielles pour rétablir la confiance. Confrontée à la hausse du déficit et de la dette dans différents pays il y a quelques années, l'UE a accompli des progrès considérables dans l'assainissement global de ses finances publiques.

Le principe de l'égalité de traitement entre tous les États membres doit être un élément central de l'application du pacte. Le pacte est un système fondé sur des règles et qui définit un cadre partagé et respecté par tous les États membres, dans lequel la Commission propose et le Conseil décide. Toutefois, l'égalité de traitement n'implique pas une formule unique pour tous, et doit s'accompagner de l'évaluation économique que requiert chaque situation. C'est délibérément que le pacte prévoit de la souplesse dans les modalités d'application des règles, au fil du temps et selon les pays. C'est également délibérément qu'il laisse à la Commission et au Conseil une marge de manœuvre dans le cadre des règles convenues pour évaluer la soutenabilité des finances publiques à la lumière des circonstances spécifiques à chaque pays, afin de recommander les mesures les plus appropriées en fonction des dernières informations disponibles et de l'évolution récente.

Le degré de flexibilité varie selon que l'État membre est soumis au volet préventif ou correctif du pacte. Le volet préventif vise à garantir à tous les États membres une position budgétaire saine: le but est que chaque État membre atteigne une position budgétaire saine à moyen terme (son objectif à moyen terme, ou OMT), définie sur la base de principes arrêtés de commun accord⁸. Cet OMT est exprimé en termes structurels, ce qui signifie qu'il est ajusté afin de prendre en compte le cycle conjoncturel et corrigé afin d'exclure l'incidence de mesures ponctuelles, et il est spécifique à chaque pays. La logique sous-jacente veut que les États membres atteignent et maintiennent une position budgétaire qui permettra aux stabilisateurs automatiques de jouer pleinement leur rôle dans l'atténuation des chocs économiques éventuels. Cela devrait également contribuer à ramener la dette à des niveaux prudents, en tenant compte de la situation démographique de chaque pays et des coûts budgétaires liés au vieillissement de la population. Le volet correctif du pacte vise les situations dans lesquelles le déficit et/ou la dette de l'État dépasse les valeurs de référence fixées par le traité: dans ces cas, les États sont soumis à une procédure concernant les déficits excessifs (ci-après « PDE »), qui implique une surveillance et des conditions plus rigoureuses⁹.

Les orientations présentées ici se concentrent sur la marge d'interprétation laissée à la Commission conformément aux règles du pacte, sans modifier la législation existante. Elles

⁸ L'OMT est calculé en fonction de la croissance potentielle, de la dette publique et du coût du vieillissement.

⁹ À l'heure actuelle, 11 États membres sont soumis au volet correctif du Pacte (PDE), contre 24 en 2011.

apportent des éclaircissements quant à la meilleure manière de prendre en compte trois dimensions politiques spécifiques dans l'application des règles. Il s'agit: i) des investissements, en particulier en ce qui concerne la mise en place d'un nouveau Fonds européen pour les investissements stratégiques dans le cadre du plan d'investissement pour l'Europe; ii) des réformes structurelles; et iii) des conditions conjoncturelles.

La présente communication interprétative doit contribuer à la mise au point d'une position budgétaire plus propice à la croissance dans la zone euro¹⁰. Elle s'inscrit également dans le cadre des efforts déployés par la Commission pour améliorer l'efficacité et la compréhension des règles - parfois nécessairement complexes - qu'elle est chargée d'appliquer. La transparence et la prévisibilité sont essentielles pour que tous les acteurs s'approprient les règles.

2. Clarification relative aux investissements

2.1. Le nouveau Fonds européen pour les investissements stratégiques

La création d'un nouveau Fonds européen pour les investissements stratégiques (ci-après « FEIS ») en partenariat entre la Commission et la Banque européenne d'investissement (ci-après « BEI »), constitue un élément central du plan d'investissement pour l'Europe proposé par la Commission. Après l'approbation du Conseil européen réuni les 18 et 19 décembre 2014, la Commission a présenté une proposition de règlement concernant le FEIS¹¹.

Le Fonds offrira une nouvelle capacité à assumer des risques qui permettra à la BEI d'investir en fonds propres, en dette subordonnée et dans les tranches à risque plus élevé de la dette senior, et d'apporter un rehaussement du crédit pour des projets éligibles. Une première contribution à cette capacité de prise de risques viendra du budget de l'UE, sous la forme d'un nouveau fonds de garantie, et des ressources propres de la BEI. L'utilisation de cette garantie de l'UE et des fonds de la BEI n'a pas d'incidence sur le déficit ou la dette des États membres.

La capacité du FEIS pourra être encore renforcée par un soutien financier supplémentaire de la part des États membres. Dans son plan d'investissement pour l'Europe, la Commission a annoncé son intention d'adopter une «position favorable à l'égard de ce type d'apports de capitaux au Fonds lors de son évaluation des finances publiques dans le cadre du Pacte». Le Conseil européen des 18 et 19 décembre 2014 a pris note de cette intention¹².

¹⁰ Voir à ce sujet le discours du Président de la BCE, Mario Draghi, à Jackson Hole le 22 août 2014: *«Il pourrait-être utile de tenir parallèlement une discussion sur l'orientation budgétaire globale de la zone euro. Contrairement à la situation prévalant dans d'autres grandes économies avancées, notre action budgétaire ne se fonde pas sur un unique budget voté par un unique parlement, mais sur l'addition de dix-huit budgets nationaux [19 au 1^{er} janvier 2015] et du budget de l'UE. Une coordination plus forte entre les différentes orientations nationales en matière de politique budgétaire devrait en principe nous permettre de parvenir à une orientation budgétaire d'ensemble plus favorable à la croissance dans la zone euro.»*

¹¹ COM(2015) 10 du 13 janvier 2015.

¹² *«Le Conseil européen prend note de la position favorable dont a fait part la Commission à l'égard de ce type d'apports de capitaux dans le cadre de l'évaluation des finances publiques au titre du pacte de stabilité et de croissance, la flexibilité inhérente à ses règles actuelles étant nécessairement prise en*

Les États membres pourront non seulement apporter leur contribution au FEIS, mais également cofinancer des projets individuels également cofinancés par le Fonds. Le présent point fournit des orientations concernant les modalités d'évaluation de ces différentes contributions au titre du pacte.

2.1.1. Contributions financières des États membres au FEIS

Il convient de distinguer deux aspects: i) si les contributions sont enregistrées d'un point de vue statistique en tant que déficit et/ou dette, conformément aux définitions existant dans le Système européen des Comptes (SEC); et ii) la manière dont la Commission tiendra compte de ces contributions dans son évaluation du respect du pacte.

Enregistrement statistique

L'enregistrement statistique dépend de la nature spécifique des contributions et de leur classification par l'Office statistique européen (Eurostat), dans le plein respect de son indépendance. L'annexe 1 fournit de plus amples informations sur la base d'exemples concrets.

Cadre juridique

Le pacte précise que lors de l'évaluation de l'ajustement budgétaire nécessaire au titre des volets préventif et correctif, le Conseil définit des objectifs en termes structurels.

Volet préventif

L'article 5 du règlement (CE) n° 1466/97 dispose que «Sur la base des évaluations effectuées par la Commission et par le comité économique et financier, [...] le Conseil [...] évalue [...] si les mesures mises en œuvre ou envisagées [par les États membres] [...] sont suffisantes pour réaliser l'objectif budgétaire à moyen terme sur l'ensemble du cycle. Lorsqu'ils évaluent la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, le Conseil et la Commission examinent si l'État membre concerné procède à une amélioration annuelle appropriée de son solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires, de 0,5 % du PIB, à titre de référence [...].»

Volet correctif

L'article 3 du règlement (CE) n° 1467/97 dispose que «[...] la Commission, si elle considère qu'il y a un déficit excessif, adresse au Conseil un avis et une proposition [...], et en informe le Parlement européen.

Le Conseil décide s'il y a ou non un déficit excessif [...]. S'il décide qu'il y a un déficit excessif, le Conseil adresse en même temps des recommandations à l'État membre concerné [...].

Dans la recommandation [...], le Conseil prescrit à l'État membre concerné un délai maximal de six mois pour engager une action suivie d'effets [...]. La recommandation du Conseil fixe également un délai pour la correction du déficit excessif, qui doit être résorbé dans l'année suivant la constatation de son existence, sauf circonstances particulières. Dans ses recommandations, le Conseil invite l'État membre à respecter des objectifs budgétaires annuels permettant, sur la base des prévisions qui étayent ces recommandations, d'améliorer chaque année d'au moins 0,5 % du PIB, à titre de référence, son solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, de manière à assurer la correction du déficit excessif dans le délai prescrit par la recommandation. [...].»

Sans préjuger de l'enregistrement statistique des contributions au FEIS par Eurostat, la Commission peut déjà fournir des orientations concernant les modalités d'application des règles existantes du pacte dans ces cas.

Dans son évaluation de l'ajustement budgétaire nécessaire au titre des volets préventif et correctif, le Conseil définit des objectifs en termes structurels. Ces objectifs excluent les mesures ponctuelles, qui n'ont pas d'incidence sur la position budgétaire sous-jacente. Ce serait notamment le cas de la contribution financière initiale au Fonds.¹³

¹³ Le même traitement sera appliqué aux garanties dans la mesure où elles ont une incidence sur le déficit et/ou la dette.

Plus précisément, la Commission retiendra les éléments suivants :

- Dans le volet préventif du pacte, il n'y aurait pas d'incidence sur la réalisation de l'OMT ni sur l'ajustement budgétaire requis pour l'atteindre, puisque tous deux sont définis en termes structurels. Par définition, l'équilibre structurel n'est pas influencé par les dépenses ponctuelles telles que les contributions au Fonds.
- Il n'y aurait pas d'incidence sur le respect de l'effort d'ajustement budgétaire recommandé par le Conseil au titre du volet correctif du pacte (PDE) puisque cet effort est lui aussi mesuré en termes structurels. Par conséquent, une contribution au FEIS ne devrait pas conduire à conclure qu'un État membre ne respecte pas la recommandation qui lui est adressée au titre de la PDE.
- En cas de dépassement de la valeur de référence pour le déficit, lorsqu'elle établira le rapport prévu à l'article 126, paragraphe 3, du TFUE, la Commission considérera que la contribution au FEIS est un «facteur pertinent» au sens de l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1467/97. Par conséquent, aucune PDE ne sera engagée si ce dépassement est dû à la contribution, s'il est limité et s'il est prévu qu'il soit temporaire.
- En cas de dépassement de la valeur de référence concernant la dette, lorsqu'elle établira le rapport prévu à l'article 126, paragraphe 3, du TFUE, la Commission considérera que la contribution au FEIS est un «facteur pertinent» au sens de l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1467/97. Par conséquent, aucune PDE ne sera engagée si le dépassement est dû à la contribution.

2.1.2. Cofinancement par les États membres de projets d'investissement également cofinancés par le FEIS

Le FEIS contribuera à un éventail de projets d'investissement et permettra également de mobiliser des investissements privés et/ou publics supplémentaires pour ces projets. Le cofinancement par les États membres de projets individuels, et notamment d'éventuelles plates-formes d'investissement, prendra généralement la forme d'instruments financiers innovants, notamment des prêts, des titres de créance ou des participations en fonds propres. L'enregistrement statistique varie selon l'instrument (voir annexe 1).

S'agissant de la mise en œuvre du pacte, la Commission tiendra compte du cofinancement par l'État membre de projets d'investissement également cofinancés par le FEIS pour l'application de la « clause d'investissement» définie au point 2.2. ci-dessous.

Synthèse concernant le Fonds européen pour les investissements stratégiques

La Commission ne tiendra pas compte des contributions des États membres au FEIS lorsqu'elle déterminera l'ajustement budgétaire au titre du volet préventif ou correctif du pacte.

Si le déficit dépasse la valeur de référence, la Commission n'ouvrira pas de PDE si ce dépassement est dû uniquement à la contribution, s'il est limité et s'il est prévu qu'il soit temporaire. La Commission ne tiendra pas compte des contributions au FEIS lorsqu'elle déterminera si la dette dépasse la valeur de référence.

2.2. Autres investissements dans le cadre du volet préventif du pacte

Cadre juridique

L'article 5 du règlement (CE) n° 1466/97 dispose que «[...] le Conseil et la Commission tiennent compte de la mise en œuvre de réformes structurelles majeures qui ont des effets budgétaires positifs directs à long terme, y compris en renforçant la croissance durable potentielle [...]». Cet article est reproduit de manière plus détaillée dans l'encadré *Cadre juridique* au point 3.1. ci-dessous.

Au titre du volet préventif du pacte, certains investissements jugés équivalents à des réformes structurelles majeures peuvent, dans des conditions déterminées, justifier un écart temporaire par rapport à l'OMT de l'État membre concerné ou de la trajectoire d'ajustement qui doit y conduire.

Dans le passé, la Commission a fourni une première série d'orientations concernant l'application de ces dispositions aux investissements publics entraînant des effets budgétaires positifs, directs et vérifiables à long terme sur la croissance et la soutenabilité des finances publiques¹⁴. Ces orientations (communément appelées «clause d'investissement») sont précisées et formalisées par le biais de la présente communication afin de mieux prendre en compte la situation spécifique de chaque pays, conformément à la lettre et à l'esprit du pacte. Par conséquent, un État membre bénéficiera de la «clause d'investissement» si les conditions suivantes sont remplies:

- i) la croissance du PIB est négative ou le PIB reste largement inférieur au potentiel (ce qui donne lieu à un écart de production négatif de plus de 1,5 % du PIB);
- ii) l'écart par rapport à l'OMT ou à la trajectoire d'ajustement budgétaire convenue pour y conduire ne donne pas lieu à un dépassement de la valeur de référence de 3 % du PIB pour le déficit, et une marge de sécurité appropriée est préservée;

¹⁴ Lettre du 3 juillet 2013 de l'ancien vice-président de la Commission Olli Rehn aux ministres des finances de l'UE concernant l'application de l'article 5, paragraphe 1, du règlement (CE) n°1466/97. Cette approche a été appliquée en 2013 pour la Bulgarie et en 2014 pour la Bulgarie, la Roumanie et la Slovaquie.

- iii) l'écart est lié aux dépenses nationales consacrées à des projets cofinancés par l'UE au titre de la politique structurelle et de cohésion¹⁵, des réseaux transeuropéens et du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe, et au cofinancement par l'État membre de projets d'investissement également cofinancés par le FEIS, qui ont des effets budgétaires directs, positifs et vérifiables à long terme ;
- iv) les dépenses cofinancées ne devraient pas remplacer les investissements financés au niveau national, pour que le total des investissements publics ne diminue pas;
- v) l'État membre doit corriger tout écart temporaire et l'OMT doit être atteint durant la période de quatre ans couverte par son programme de stabilité ou de convergence.

Contrairement aux orientations données précédemment, cela signifie que la Commission appliquera la «clause d'investissement» quelle que soit la situation économique de la zone euro ou de l'Union européenne dans son ensemble, en tenant compte uniquement des conditions conjoncturelles rencontrées par chaque État membre. Permettre aux États membres de bénéficier de cette clause lorsque leur propre croissance est négative ou lorsque leur production est nettement inférieure à son potentiel conduira à une application de la clause plus large que dans le passé, en tenant mieux compte des conditions propres à chaque pays¹⁶.

Synthèse concernant la «clause d'investissement» dans le cadre du volet préventif du pacte

Les États membres soumis au volet préventif du pacte peuvent s'écarter temporairement de leur OMT ou de la trajectoire d'ajustement qui doit permettre d'y conduire, pour tenir compte des investissements, pour autant: que la croissance de leur PIB soit négative ou que le PIB reste largement inférieur à son potentiel; que l'écart ne conduise pas à un dépassement de la valeur de référence de 3 % pour le déficit, et qu'une marge de sécurité appropriée soit préservée; que les niveaux d'investissement augmentent effectivement en conséquence; que l'écart soit corrigé durant la période couverte par le programme de stabilité ou de convergence de l'État membre. Les investissements éligibles sont les dépenses nationales consacrées à des projets cofinancés par l'UE au titre de la politique structurelle et de cohésion, des réseaux transeuropéens et du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe, ainsi qu'au cofinancement par l'État membre de projets également cofinancés par le Fonds européen pour les investissements stratégiques.

¹⁵ Y compris des projets cofinancés au titre de l'Initiative pour l'emploi des jeunes.

¹⁶ Voir également le point 4 ci-dessous.

3. Clarification relative aux réformes structurelles

3.1. Réformes structurelles dans le cadre du volet préventif du pacte

Cadre juridique

L'article 5 du règlement (CE) n° 1466/97 précise comment les États membres doivent se rapprocher d'une position budgétaire saine. Il dispose notamment que «[...]Lorsqu'ils définissent la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, pour les États membres qui n'ont pas encore atteint cet objectif, et lorsqu'ils autorisent les États membres qui l'ont déjà atteint à s'écarter temporairement de cet objectif, pour autant qu'une marge de sécurité appropriée soit préservée par rapport à la valeur de référence du déficit et que la position budgétaire soit censée redevenir conforme à l'objectif budgétaire à moyen terme au cours de la période couverte par le programme, le Conseil et la Commission tiennent compte de la mise en œuvre de réformes structurelles majeures qui ont des effets budgétaires positifs directs à long terme, y compris en renforçant la croissance durable potentielle, et qui ont donc une incidence vérifiable sur la soutenabilité à long terme des finances publiques.

Une attention particulière est accordée aux réformes des retraites consistant à introduire un système à piliers multiples comportant un pilier obligatoire financé par capitalisation. Les États membres qui mettent en œuvre de telles réformes sont autorisés à s'écarter de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de leur objectif budgétaire à moyen terme, ou de l'objectif lui-même, l'écart correspondant au montant de l'incidence supplémentaire directe occasionnée par la réforme sur le solde des administrations publiques, pour autant qu'une marge de sécurité appropriée soit préservée par rapport à la valeur de référence du déficit.»

L'article 9 du même règlement prévoit l'application de la même règle aux États membres hors zone euro.

Le présent point fournit des orientations quant à la manière de prendre en compte les réformes structurelles dans le cadre du volet préventif du pacte, à savoir la «clause des réformes structurelles»¹⁷.

Conformément aux règles existantes du pacte, les États membres qui mettent en œuvre des réformes structurelles majeures sont autorisés à s'écarter temporairement de leur OMT ou de la trajectoire d'ajustement qui doit conduire à la réalisation de cet objectif. Cela leur permet de faire face aux coûts à court terme de la mise en œuvre de réformes structurelles qui entraînent des effets budgétaires positifs directs à long terme, y compris en renforçant la croissance potentielle durable.

¹⁷ À ce sujet, voir le discours du Président de la BCE, Mario Draghi, à Jackson Hole le 22 août 2014: «la souplesse qu'autorisent les règles pourrait être utilisée pour mieux pallier la faiblesse de la reprise et libérer des ressources pour couvrir le coût des réformes structurelles nécessaires.»

«Réformes structurelles» susceptibles d'être prises en compte au titre du pacte

Pour être pleinement mise à profit, la «clause des réformes structurelles» doit reposer sur des critères clairement définis en ce qui concerne l'éligibilité de telles réformes. La Commission fondera son évaluation sur les critères suivants:

- i) Les réformes doivent être **majeures**. S'il existe des réformes individuelles qui entraînent une incidence positive majeure sur la croissance et la soutenabilité des finances publiques à long terme, comme les réformes des retraites, des paquets de réforme globaux et bien conçus qui remédient à des faiblesses structurelles peuvent eux aussi entraîner une incidence positive majeure. C'est notamment le cas lorsque les réformes renforcent leur impact mutuel grâce à un dosage judicieux des politiques et à un calendrier de mise en œuvre approprié.
- ii) Les réformes doivent avoir des **effets budgétaires positifs à long terme**, y compris en renforçant la croissance durable potentielle, et donc une incidence vérifiable sur la soutenabilité à long terme des finances publiques. Les effets sur la soutenabilité peuvent découler soit d'économies budgétaires directes résultant des réformes (notamment dans le domaine des pensions de retraite ou des soins de santé), ou de la hausse des recettes tirées à moyen et à long terme d'une économie plus efficace et d'une augmentation de la production potentielle (notamment grâce à une diminution du chômage structurel ou à un accroissement de la population active), ou d'une combinaison des deux types d'effets.¹⁸
- iii) Les réformes doivent être **intégralement mises en œuvre**. S'il est entendu que toutes les réformes devraient être adoptées avant d'être considérées comme éligibles pour bénéficier de la clause, il est également vrai que la mise en œuvre effective des réformes adoptées peut prendre du temps et être exposée à des retards et des échecs. Cela soulève la question de l'introduction de garanties solides contre le risque d'une mise en œuvre défailante. Si le pacte ne fournit pas d'outils permettant de surveiller la mise en œuvre des réformes structurelles, le cadre législatif dans lequel il s'inscrit, à savoir le semestre européen et la nouvelle procédure de déséquilibres excessifs¹⁹, permet à la Commission et au Conseil d'évaluer les défis et les déséquilibres qui nécessitent des réformes structurelles et de suivre l'action entreprise par les États membres.

Activation de la «clause des réformes structurelles»

La Commission estimera que le critère de la mise en œuvre des réformes est préalablement rempli si:

- l'État membre présente un plan de réformes structurelles à moyen terme global et détaillé (par exemple dans le cadre du programme national de réforme publié en même

¹⁸ Voir European Economy, Economic Papers 541, décembre 2014, pour un débat consacré aux effets des réformes. «The potential growth impact of structural reforms in the EU - a benchmarking exercise» (incidence des réformes structurelles sur la croissance potentielle dans l'UE - exercice d'évaluation comparative), publié par la direction générale des affaires économiques et financières, Commission européenne.

¹⁹ Voir le règlement (UE) n° 1176/2011.

temps que le programme de stabilité ou de convergence), assorti de mesures précises et de délais crédibles d'adoption et de réalisation. La mise en œuvre des réformes fera l'objet d'un suivi étroit dans le cadre du semestre européen.

- Un État membre soumis à une procédure de déséquilibre excessif a présenté un plan de mesures correctives (PMC) contenant les informations nécessaires. La mise en œuvre des réformes fera l'objet d'un suivi dans le cadre de la procédure concernant les déséquilibres excessifs.

Dans les deux cas, les États membres seront tenus de fournir des informations transparentes et détaillées, de documenter et de quantifier les réformes en ce qui concerne tant leur incidence budgétaire que leur impact sur la croissance potentielle à moyen terme. Ces informations porteront également sur le calendrier de mise en œuvre des réformes.

Application de la «clause des réformes structurelles»

Dans le cas particulier des réformes des retraites consistant à introduire un système à piliers multiples comprenant un pilier obligatoire financé par capitalisation, la méthodologie permettant de tenir compte de ces réformes dans le volet préventif du Pacte est exposée à l'article 5 du règlement (CE) n° 1466/97 (voir encadré au début du présent point)²⁰.

Pour les autres réformes structurelles, la Commission se fondera sur les informations contenues dans le plan de réforme structurel spécifique (ou plan de mesures correctives). Dans ce cas, elle recommandera d'accorder aux États membres éligibles un délai supplémentaire pour atteindre l'OMT, autorisant ainsi des écarts temporaires par rapport à la trajectoire d'ajustement structurel qui doit conduire à cet objectif, ou un écart temporaire par rapport à l'OMT pour les États membres qui l'ont atteint, pour autant :

- i) que les réformes remplissent les critères mentionnés ci-dessus;
- ii) que l'écart temporaire ne dépasse pas 0,5 % du PIB, et que l'OMT soit atteint dans la période de 4 ans couverte par le programme de stabilité ou de convergence de l'année au cours de laquelle la clause est activée;
- iii) qu'une marge de sécurité appropriée soit constamment préservée de sorte que l'écart par rapport à l'OMT ou à la trajectoire d'ajustement budgétaire convenue ne conduise pas à un dépassement de la valeur de référence de 3 % du PIB pour le déficit.

Au cas où un État membre ne mettrait pas en œuvre les réformes convenues, l'écart temporaire par rapport à l'OMT ou par rapport à la trajectoire d'ajustement qui doit permettre de l'atteindre ne sera plus considéré comme justifié. Si une telle défaillance conduit à un écart important par rapport à l'OMT ou à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT, la Commission appliquera la procédure prévue à l'article 6, paragraphe 2, et à l'article 10, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97. Cela signifie que la Commission adressera un avertissement à cet État membre, suivi par une proposition de recommandation du Conseil, pour faire en sorte que l'État membre adopte les mesures politiques appropriées dans un délai de cinq mois afin de remédier à cet écart. Pour les États membres de la zone euro, la

²⁰ La méthodologie a notamment été appliquée pour tenir compte de la réforme des retraites introduite en Lettonie en 2013.

persistance de la défaillance peut mener à terme à l'obligation de constituer un dépôt porteur d'intérêt²¹.

Synthèse concernant la «clause des réformes structurelles» dans le cadre du volet préventif du pacte

La Commission tiendra compte de l'incidence budgétaire positive des réformes structurelles dans le cadre du volet préventif du pacte, pour autant que ces réformes (i) soient majeures, (ii) aient des effets budgétaires positifs vérifiables et directs à long terme, y compris en renforçant la croissance durable potentielle, et (iii) soient intégralement mises en œuvre.

Pour que les mesures de réforme soient prises en considération préalablement, les États membres devront présenter un plan de réformes structurelles spécifique contenant des informations détaillées et vérifiables, assorti de délais crédibles d'adoption et de réalisation. La Commission examinera le plan de réformes avant de recommander d'autoriser un écart temporaire par rapport à l'OMT ou à la trajectoire d'ajustement qui doit permettre de l'atteindre. La Commission suivra de près la mise en œuvre des réformes. En cas de défaut de mise en œuvre, elle prendra les mesures nécessaires.

²¹ Article 4 du règlement (UE) n° 1173/2011.

3.2. Réformes structurelles dans le cadre du volet correctif du pacte

Cadre juridique

L'article 2 du règlement (CE) n° 1467/97 dispose que «[...] La Commission, lorsqu'elle établit un rapport en vertu de l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [c'est-à-dire lorsqu'un État membre ne remplit pas les exigences relatives au critère du déficit ou de la dette, ou à ces deux critères], tient compte de tous les facteurs pertinents, ainsi que le prévoit ledit article, dans la mesure où ils affectent significativement l'évaluation du respect des critères du déficit et de la dette par l'État membre concerné. Ce rapport reflète de façon appropriée: a) l'évolution de la position économique à moyen terme [...]; b) l'évolution des positions budgétaires à moyen terme, y compris, en particulier, la performance d'ajustement conduisant à la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, le niveau du solde primaire et l'évolution des dépenses primaires, tant actuelle qu'en capital, la mise en œuvre de politiques dans le cadre de la prévention et de la correction des déséquilibres macroéconomiques excessifs, la mise en œuvre de politiques dans le contexte de la stratégie commune de croissance de l'Union et la qualité globale des finances publiques, notamment l'efficacité des cadres budgétaires nationaux; c) l'évolution à moyen terme de la dette publique [...];

La Commission accorde expressément toute l'attention voulue à tout autre facteur, qui de l'avis de l'État membre concerné, est pertinent pour pouvoir évaluer globalement le respect des critères du déficit et de la dette, et qu'il a présenté au Conseil et à la Commission. [...]

Le Conseil et la Commission procèdent à une évaluation globale équilibrée de tous les facteurs pertinents [...]. Lors de l'évaluation du respect du critère du déficit, si le rapport entre la dette publique et le PIB dépasse la valeur de référence, ces facteurs ne sont pris en compte, au cours des étapes conduisant à la décision constatant l'existence d'un déficit excessif prévues par l'article 126, paragraphes 4, 5 et 6, du traité FUE, que s'il est pleinement satisfait à la double condition du principe fondamental voulant que, pour que ces facteurs pertinents puissent être pris en compte, le déficit public reste proche de la valeur de référence et que le dépassement de cette valeur soit temporaire. [...]

Si le Conseil décide [...] qu'il y a un déficit excessif dans un État membre, le Conseil et la Commission tiennent compte, dans les étapes suivantes de la procédure prévue audit article du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, des facteurs pertinents visés au paragraphe 3 du présent article, [...] notamment la fixation d'un délai pour la correction du déficit excessif et, à terme, la prolongation de ce délai [...].»

L'objectif principal du volet correctif du pacte est d'assurer la correction rapide des déficits excessifs. Les règles en la matière ne contiennent pas de dispositions détaillées permettant de tenir compte de réformes structurelles (ou d'investissements) au moment d'évaluer si l'État membre a engagé une action suivie d'effets en réponse aux recommandations du Conseil concernant la correction de son déficit excessif. Or, les réformes structurelles occupent, dans le volet correctif du pacte, une place reconnue s'agissant des décisions relatives aux différentes étapes de la procédure de déficit excessif²².

²² En outre, tous les États membres de la zone euro faisant l'objet d'une procédure de déficit excessif doivent présenter un programme de partenariat économique décrivant les mesures et les réformes structurelles nécessaires pour assurer une correction effective et durable de leur déficit excessif. Voir l'article 9 du règlement (UE) n° 473/2013.

En premier lieu, au moment de déterminer si une procédure de déficit excessif doit être engagée pour un État membre, la Commission analyse attentivement toutes les évolutions pertinentes à moyen terme concernant la position économique et budgétaire et l'endettement. Ces «facteurs pertinents» comprennent la mise en œuvre de réformes structurelles dans le cadre du semestre européen, par exemple dans le cadre de la procédure concernant les déséquilibres excessifs. La Commission estime que l'absence de mise en œuvre de réformes structurelles constitue un facteur pertinent aggravant.

En deuxième lieu, les facteurs pertinents sont aussi pris en compte lors de la fixation du délai de correction du déficit excessif. Si la correction d'un déficit excessif est censée intervenir dans l'année suivant la constatation de son existence, la mise en œuvre de réformes structurelles majeures constitue un facteur essentiel, qui est pris en compte lorsqu'est plutôt envisagée une trajectoire de correction pluriannuelle.

Afin que cette disposition soit applicable aux réformes qui n'ont pas encore intégralement été mises en œuvre, la Commission considérera qu'elles peuvent être prises en considération préalablement, pour autant que l'État membre présente un plan de réforme structurelle spécifique, adopté par le gouvernement et/ou le parlement national et contenant des informations détaillées et vérifiables ainsi que des délais crédibles de mise en œuvre et de réalisation, aux mêmes conditions que l'activation de la «clause des réformes structurelles» décrite au point 3.1. Ceci est sans préjudice de l'amélioration annuelle minimale de 0,5 % du PIB prévue en tant que référence par l'article 3, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1467/97.

Si un État membre ne met pas en œuvre les réformes convenues, la Commission considérera qu'il s'agit d'un facteur aggravant lorsqu'elle appréciera si une action suivie d'effets a été entreprise en réponse à la recommandation adressée au titre de la PDE et lorsqu'elle fixera un délai pour la correction du déficit excessif. L'absence d'action suivie d'effets entraînera un renforcement de la procédure et l'éventuelle suspension des fonds structurels et d'investissement européens²³. Pour les États membres de la zone euro, cela signifie que la Commission recommandera au Conseil l'imposition d'une amende²⁴.

Troisièmement, au moment de clore la PDE, la Commission tient dûment compte, le cas échéant, du coût direct des réformes des retraites instaurant un système à piliers multiples avec un pilier obligatoire financé par capitalisation. Concrètement, la PDE peut être close même si le déficit dépasse 3 % du PIB, à condition que l'excédent soit entièrement imputable aux coûts de mise en œuvre de la réforme des retraites et que le déficit ait diminué de manière substantielle et constante et qu'il ait atteint un niveau proche de la valeur de référence.

²³ Article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013.

²⁴ Article 6 du règlement (UE) n° 1173/2011.

Résumé concernant les réformes structurelles dans le cadre du volet correctif du pacte

La Commission tiendra compte de l'existence d'un plan de réforme structurelle spécifique, fournissant des informations détaillées et vérifiables, ainsi que des délais crédibles d'adoption et de réalisation, lorsqu'elle recommandera un délai pour la correction du déficit excessif ou un éventuel report de ce délai. La Commission suivra de près la mise en œuvre des réformes. En cas de défaut de mise en œuvre, elle prendra les mesures nécessaires.

4. Clarification relative aux conditions conjoncturelles

4.1. Modulation de l'effort budgétaire durant le cycle économique dans le cadre du volet préventif du pacte

Cadre juridique

L'article 5 du règlement (CE) n° 1466/97 précise la manière dont les États membres devraient progresser vers une position budgétaire saine. Il dispose notamment que «[...] Lorsqu'ils évaluent la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, le Conseil et la Commission examinent si l'État membre concerné procède à une amélioration annuelle appropriée de son solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires, de 0,5 % du PIB, à titre de référence, requise pour atteindre son objectif budgétaire à moyen terme. Pour les États membres confrontés à un niveau d'endettement dépassant 60 % du PIB ou qui sont exposés à des risques importants liés à la soutenabilité globale de leur dette, le Conseil et la Commission examinent si l'amélioration annuelle du solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires, est supérieure à 0,5 % du PIB.. Le Conseil et la Commission examinent également si un effort d'ajustement plus important est consenti en période de conjoncture économique favorable, alors que l'effort peut être plus limité en période de conjoncture économique défavorable. Il est tenu compte, en particulier, des recettes ou des manques à gagner exceptionnels.[...]»

Afin de déterminer pour chaque État membre la trajectoire d'ajustement appropriée vers son objectif à moyen terme, le pacte exige de prendre dûment en compte la situation économique ainsi que la soutenabilité des finances publiques. En principe, les États membres n'ayant pas encore atteint leur OMT sont tenus d'opérer une amélioration annuelle du solde budgétaire structurel de 0,5 % du PIB à titre de référence. Il est également précisé que la Commission doit déterminer si un effort d'ajustement accru est consenti en période de conjoncture économique favorable, l'effort pouvant être plus limité lorsque la conjoncture est plus difficile.

La Commission a donc conçu une matrice (voir l'annexe 2), qui clarifie et précise les exigences à respecter en matière d'ajustement budgétaire dans le cadre du volet préventif du pacte. Cette matrice est symétrique, opérant une distinction entre l'effort budgétaire accru devant être accompli en période de conjoncture favorable et l'effort moins important requis lorsque les conditions économiques sont difficiles. Cette distinction devrait permettre de mieux tenir compte des conditions conjoncturelles. Elle devrait également permettre de lisser

dans le temps l'effort budgétaire requis et d'éviter des interruptions injustifiées liées aux changements de circonstances économiques.

Résumé concernant la modulation de l'effort sur l'ensemble du cycle économique dans le cadre du volet préventif

Désormais, la Commission emploiera une matrice (reproduite à l'annexe 2) pour préciser l'ajustement budgétaire approprié et mieux tenir compte de la situation conjoncturelle de chaque État membre dans le cadre du volet préventif du pacte.

4.2. Prise en compte d'une baisse inattendue de l'activité économique dans le cadre du volet correctif

Cadre juridique

Le pacte permet de tenir compte, dans le cadre du volet correctif du pacte, d'une détérioration inattendue de la situation économique au niveau d'un État membre. L'article 3 du règlement (CE) n° 1467/97 dispose que le Conseil, s'il considère qu'il y a un déficit excessif, adresse à l'État membre une recommandation lui prescrivant d'engager une action suivie d'effets et fixant un délai pour la correction de ce déficit excessif et des objectifs budgétaires annuels. L'État membre concerné est tenu d'engager, dans le délai fixé par le Conseil, une action suivie d'effets allant dans ce sens.

L'article 3 du règlement (CE) n° 1467/97 dispose notamment que «*si l'État membre concerné a engagé une action suivie d'effets conformément à la recommandation en vertu de l'article 126, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et si des événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences défavorables majeures pour les finances publiques se produisent après l'adoption de ces recommandations, le Conseil peut décider, sur recommandation de la Commission, d'adopter une recommandation révisée au titre de l'article 126, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Cette recommandation révisée, qui tient compte des facteurs pertinents visés à l'article 2, paragraphe 3, du présent règlement, peut notamment prolonger, en principe d'un an, le délai prévu pour la correction du déficit excessif. [...]*».

Reconnaissant la nécessité d'opérer une distinction entre les mesures d'assainissement budgétaire et les résultats obtenus en la matière, lesquels sont souvent influencés par des événements indépendants de la volonté des autorités concernées, les règles prévoient la possibilité de tenir compte d'une détérioration inattendue de la situation économique.

Si un pays a engagé une action suivie d'effets en réalisant l'effort budgétaire structurel recommandé par le Conseil, il peut se voir accorder un délai supplémentaire pour corriger son déficit nominal excessif, sans pour autant encourir de sanctions financières (États membres de la zone euro) ou une suspension des engagements/paiements des Fonds structurels et d'investissement européens (tous les États membres)²⁵.

²⁵ Article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013.

La Commission a mis au point une approche systématique, récemment approuvée par le Conseil²⁶, pour évaluer la réalisation de l'effort budgétaire structurel requis. Cette approche permet de distinguer autant que possible les évolutions budgétaires qui peuvent être considérées comme relevant du contrôle du gouvernement de celles imputables à un ralentissement imprévu de l'activité économique.

Résumé concernant la prise en compte de la conjoncture économique dans le cadre du volet préventif

La Commission continuera d'évaluer l'efficacité de l'action entreprise au titre du volet correctif du pacte en s'appuyant sur une mesure de l'effort budgétaire structurel consenti, et en excluant les évolutions budgétaires indépendantes de la volonté des gouvernements.

²⁶ Voir les conclusions du Conseil ECOFIN du 20 juin 2014:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/143293.pdf

4.3. Grave récession économique dans la zone euro ou dans l'ensemble de l'Union

Cadre juridique

Le pacte permet de tenir compte d'une détérioration exceptionnellement marquée de la situation économique au niveau de l'UE ou de la zone euro, aussi bien dans son volet préventif que dans son volet correctif.

Volet préventif

Comme expliqué dans l'encadré *Cadre juridique* des points 2.1.1, 3.1 et 4.1, le Conseil examine si les États membres relevant du volet préventif du pacte ont pris des mesures suffisantes pour atteindre l'objectif budgétaire à moyen terme sur l'ensemble du cycle. Dans ce contexte, il est dûment tenu compte des facteurs pertinents et des réformes structurelles mises en œuvre. En outre, l'article 5 du règlement (CE) n° 1466/97 prévoit l'éventualité d'une détérioration inhabituelle de la situation économique.

Il dispose notamment que «[...] lors d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'État membre concerné ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou en période de grave récession économique affectant la zone euro ou l'ensemble de l'Union, les États membres peuvent être autorisés à s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme visé au troisième alinéa, à condition de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme. [...]».

Volet correctif

Comme expliqué dans l'encadré *Cadre juridique* des points 2.1. et 4.2, l'article 3 du règlement (CE) n° 1467/97 dispose que le Conseil, s'il considère qu'il y a un déficit excessif, adresse à l'État membre une recommandation lui prescrivant d'engager une action suivie d'effets et fixant un délai pour la correction de ce déficit excessif et des objectifs budgétaires annuels. L'État membre concerné est tenu d'engager, dans le délai fixé par le Conseil, une action suivie d'effets allant dans ce sens. L'article 3 prévoit aussi la possibilité de tenir compte d'une situation économique particulièrement défavorable.

Il dispose notamment qu'«[...] en cas de grave récession économique dans la zone euro ou dans l'ensemble de l'Union, le Conseil peut également décider, sur recommandation de la Commission, d'adopter une recommandation révisée en vertu de l'article 126, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, à condition que cela ne mette pas en danger la viabilité budgétaire à moyen terme.»

Depuis 2011, le pacte permet, en cas de grave récession économique dans la zone euro ou dans l'ensemble de l'Union, d'adapter le rythme de l'assainissement budgétaire pour tous les États membres, tant que cela ne compromet pas la viabilité budgétaire à moyen terme.

Cette disposition n'a encore jamais été appliquée, bien qu'elle reflète de facto la logique suivie au moment de la crise financière de 2008, lorsque les trajectoires d'ajustement ont été revues pour plusieurs États membres. L'activation de cette disposition n'entraînerait pas la suspension de l'assainissement budgétaire mais la révision, sur la base des spécificités nationales, de la trajectoire d'ajustement, tant en termes d'efforts d'ajustement que de délais pour atteindre les valeurs cibles, afin de prendre en compte les circonstances exceptionnelles de la grave récession économique intervenant dans la zone euro ou dans l'ensemble de

l'Union. Le recours à cette disposition doit rester limité à des situations exceptionnelles et soigneusement circonscrites, afin de réduire au minimum le risque d'un comportement budgétaire irresponsable.

Résumé concernant l'hypothèse d'une grave récession économique

La Commission considère que les dispositions du pacte concernant l'hypothèse d'une grave récession économique dans la zone euro ou dans l'ensemble de l'UE devraient être appliquées en cas de nécessité.

5. Conclusion

La présente communication interprétative fournit des orientations supplémentaires sur la manière dont la Commission utilisera sa marge d'interprétation dans la mise en œuvre des règles existantes du pacte de stabilité et de croissance.

La Commission appliquera ces orientations immédiatement. Elle entamera un dialogue avec les États membres et le Conseil pour leur fournir toutes les explications nécessaires avant les prochaines échéances importantes, notamment la présentation des programmes de stabilité ou de convergence et des programmes nationaux de réforme attendus pour le printemps 2015. Elle présentera également la présente communication au Parlement européen.

La présente communication apporte aux États membres des éclaircissements sur les mesures à prendre pour que le cadre budgétaire commun concoure au succès de la stratégie de l'Union pour la croissance et l'emploi, notamment en ce qui concerne les investissements et les réformes structurelles, tout en prenant mieux en compte la situation conjoncturelle dans chaque État membre.

Elle ne se substitue ni aux règles existantes du pacte, ni à l'évaluation globale de la situation économique et budgétaire générale de chaque État membre, de la zone euro et de l'UE tout entière que la Commission et le Conseil doivent réaliser, conformément à l'esprit du traité et à son objectif global de finances publiques saines. De plus, des garanties et conditions adéquates sont en place pour assurer que la flexibilité des règles existantes est utilisée au mieux sans compromettre la crédibilité et l'efficacité de celles-ci en matière de responsabilité budgétaire.

Indépendamment de la présente communication, la Commission entamera également un dialogue avec les parties prenantes à tous les niveaux afin de définir de nouvelles mesures propres à renforcer la coordination des politiques économiques et à approfondir l'Union économique et monétaire.

Comme il en a été décidé au Conseil européen, le président de la Commission, en concertation étroite avec les présidents du sommet de la zone euro, de l'Eurogroupe et de la Banque centrale européenne, présentera un rapport sur ce sujet au Conseil européen de juin 2015. Dans le cadre de son programme de travail pour 2015²⁷, la Commission s'emploie également à élaborer des propositions concernant de nouvelles mesures en faveur d'une souveraineté commune en matière de gouvernance économique.

²⁷ COM(2014) 910 du 16 décembre 2014.

Annexe 1 – Enregistrement statistique des contributions relatives au Fonds européen pour les investissements stratégiques

Ci-dessous figurent quelques exemples illustrant la façon dont les différents types de contributions peuvent être enregistrés par Eurostat du point de vue statistique. L'enregistrement statistique constitue une étape distincte qui ne préjuge en rien de l'évaluation de ces contributions par la Commission à la lumière des dispositions pertinentes du pacte de stabilité et de croissance.

Exemple 1. Contributions financières des États membres au FEIS

L'incidence statistique sur le déficit public des États membres de leurs contributions financières au FEIS ne sera connue avec certitude que lorsque le cadre juridique et les règles de gouvernance du Fonds auront été arrêtés en détail. Si un État membre recourt à l'emprunt pour contribuer au Fonds, sa dette publique augmentera.

Exemple 2. Garantie des États membres en faveur du FEIS

L'octroi d'une garantie au FEIS ne devrait avoir d'incidence immédiate sur le déficit ou la dette de l'État membre concerné qu'à partir de l'appel de la garantie et à hauteur du montant appelé, à supposer que la garantie soit appelée.

Exemple 3. Cofinancement des États membres en faveur de projets individuels

Les contributions directes des États membres à des projets, y compris à des plates-formes d'investissement, peuvent revêtir plusieurs formes (participations en fonds propres, prêts, garanties, etc.). L'enregistrement statistique variera en fonction de la forme de l'instrument choisi:

- pour les garanties, l'enregistrement statistique suivra les mêmes principes que dans l'exemple 2;
- pour les participations en fonds propres, l'enregistrement dépendra du point de savoir si un rendement au taux du marché (similaire à celui d'un investisseur privé) est envisageable. Si tel est le cas, l'opération n'aura aucune incidence sur le déficit. En revanche, si l'opération est financée par emprunt public, elle aura une incidence sur la dette;
- pour les prêts, il n'y aura d'incidence sur le déficit que s'il est certain que le prêt ne sera pas remboursé. L'opération peut avoir une incidence sur le niveau de la dette si elle est financée par emprunt public;
- pour les subventions, l'opération aura une incidence directe sur le déficit et indirecte sur la dette si elle est financée par emprunt public;
- si les États membres utilisent les ressources des Fonds structurels et d'investissement européens, la part nationale du cofinancement aura une incidence sur le déficit. L'opération peut avoir une incidence sur le niveau de la dette si elle est financée par emprunt public. La part européenne du cofinancement est enregistrée comme opération financière et n'a donc aucune incidence sur les comptes publics.

Exemple 4. Contributions par l'intermédiaire des banques nationales de développement

Un État membre peut envisager de contribuer au FEIS comme à des projets individuels, y compris à des plates-formes d'investissement, par l'intermédiaire d'une banque nationale de développement. Dans ce cas, l'incidence dépendra avant tout du classement ou non des banques nationales de développement dans le secteur public. Si ces banques sont classées dans le secteur public, l'incidence sera exactement la même que si l'investissement était opéré par l'État lui-même. Dans le cas contraire, l'enregistrement dépendra de la question de savoir si les banques nationales de développement réaliseront l'investissement ou contribueront au projet pour le compte de l'État. S'il est conclu que tel est le cas, l'opération sera comptabilisée dans les comptes publics, ce qui signifie que les fonds

engagés pour le compte de l'État seront considérés comme des dépenses publiques, et que les engagements encourus pour obtenir ces fonds seront considérés comme de la dette publique.

**Annexe 2 – Matrice utilisée pour la définition de l'ajustement budgétaire annuel
en direction de l'Objectif à moyen terme (OMT)
dans le cadre du volet préventif du pacte**

		Ajustement budgétaire annuel requis*	
		Situation	
			Dette inférieure à 60 et aucun risque pour la soutenabilité
			Dette supérieure à 60 ou risque pour la soutenabilité
Période de conjoncture exceptionnellement défavorable	Croissance réelle <0 ou écart de production <-4	Aucun ajustement nécessaire	
Période de conjoncture très défavorable	$-4 \leq$ écart de production <-3	0	0,25
Période de conjoncture défavorable	$-3 \leq$ écart de production <-1,5	0 si croissance inférieure au potentiel, 0,25 si croissance supérieure au potentiel	0,25 si croissance inférieure au potentiel, 0,5 si croissance supérieure au potentiel
Conjoncture normale	$-1,5 \leq$ écart de production <1,5	0,5	> 0,5
Période de conjoncture favorable	Écart de production $\geq 1,5$	> 0,5 si croissance inférieure au potentiel, $\geq 0,75$ si croissance supérieure au potentiel	$\geq 0,75$ si croissance inférieure au potentiel, ≥ 1 si croissance supérieure au potentiel

* Tous les chiffres sont exprimés en pourcentage du PIB.

Définitions:

- Ajustement budgétaire: amélioration du solde budgétaire des administrations publiques mesurée en termes structurels (c'est-à-dire corrigée des variations conjoncturelles et hors mesures ponctuelles).

- Potentiel de croissance: taux de croissance estimé lorsque l'économie est à son niveau de production potentielle.
- Écart de production: différence entre la production effective et la production potentielle (exprimée en pourcentage de la production potentielle).
- Production potentielle: indicateur synthétique de la capacité d'une économie à produire à un niveau soutenable, sans accélération de l'inflation.

Explications:

La matrice permet aux États membres d'adapter leurs ajustements budgétaires pendant le cycle économique, tout en tenant compte de leurs besoins d'assainissement budgétaire.

Plus l'écart de production positif (négatif) est grand, plus l'effort d'ajustement nécessaire est important (faible). La matrice prend en considération l'orientation du cycle économique (c'est-à-dire une amélioration ou une dégradation de la situation économique), en déterminant si le PIB réel est supérieur ou inférieur au taux de croissance potentiel du pays concerné.

L'effort requis est également plus important pour les États membres dont la position budgétaire globale est défavorable (risques pesant sur la viabilité des finances publiques du pays ou taux d'endettement supérieur à la valeur de référence de 60 % du PIB prévue par le traité).

Tous les États membres sont censés épargner en période de conjoncture favorable, de façon à disposer d'une marge de manœuvre qui permette aux «stabilisateurs automatiques» (par exemple, une augmentation des dépenses sociales et une diminution des recettes fiscales) de fonctionner pendant les périodes de ralentissement. En période de conjoncture favorable, les recettes de l'État augmentent en raison du plus grand dynamisme de l'activité économique, et les dépenses de chômage diminuent. Par conséquent, la matrice prévoit un ajustement budgétaire plus important pour les États membres qui connaissent une période de conjoncture favorable (définie par un écart de production de $\geq 1,5$ %). Cet aspect est particulièrement important pour les États membres dont la viabilité budgétaire présente des risques ou dont le taux d'endettement dépasse les 60 %. Ces pays seraient ainsi tenus de consentir un ajustement budgétaire structurel de $\geq 0,75$ % du PIB ou de ≥ 1 % du PIB, selon que leur situation économique favorable continue de s'améliorer ou non.

En période de conjoncture normale (écart de production compris entre -1,5 % et +1,5 %), tous les États membres ayant un taux d'endettement inférieur à 60 % seraient tenus d'opérer un effort de 0,5 % du PIB, tandis que ceux ayant un taux supérieur à 60 % du PIB devraient consentir un effort de plus de 0,5 % du PIB.

En période de conjoncture défavorable (écart de production compris entre -3 % et -1,5 %), l'ajustement demandé serait moindre. Tous les États membres de l'UE ayant un taux d'endettement inférieur à 60 % du PIB seraient tenus de fournir un effort budgétaire de 0,25 % du PIB lorsque leur croissance économique est supérieure au potentiel, et un ajustement budgétaire nul serait temporairement autorisé lorsqu'elle est inférieure.

En période de conjoncture très défavorable (écart de production compris entre -4 % et -3 %), un ajustement budgétaire nul serait autorisé temporairement pour les États membres ayant un taux d'endettement inférieur à 60 % du PIB, ce qui signifie qu'aucun effort budgétaire ne serait exigé, tandis qu'un ajustement annuel de 0,25 % du PIB serait demandé aux États membres ayant un taux d'endettement supérieur à 60 %.

En période de conjoncture exceptionnellement défavorable (écart de production inférieur à -4 % ou

contraction du PIB réel), tous les États membres, indépendamment de leur niveau d'endettement, seraient temporairement exemptés de tout effort budgétaire.

Les seuils d'écart de production de -3 % et -4 % sont fondés sur des données antérieures: depuis les années 1980, les écarts de production dans les États membres de l'Union n'ont été inférieurs à -4 % qu'une seule fois en vingt ans et n'ont atteint -3 % qu'une année sur dix, ce qui montre que ces deux valeurs correspondent véritablement à des périodes de conjoncture très défavorables et exceptionnellement défavorables.