



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 13.6.2007  
COM(2007) 316 final

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

**Les finances publiques dans l'UEM - 2007**

**Assurer l'efficacité du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance**

{SEC(2007) 776}

## I. INTRODUCTION

La surveillance et la coordination des politiques économiques et budgétaires dans les États membres constituent une exigence du traité. Le pacte de stabilité et de croissance décline les dispositions du traité en une série de règles, de procédures et de principes communs pour l'élaboration, la surveillance et la coordination des politiques budgétaires dans les États membres de l'UE. Il comprend deux volets: l'un préventif, l'autre correctif. Son fonctionnement diffère selon que l'on considère que les déficits sont excessifs ou non. Dans le premier cas, la procédure concernant les déficits excessifs prévoit des actions correctives, des recommandations et des sanctions prédéfinies et codifiées, appelées à jouer un rôle dissuasif. Le volet préventif du pacte, qui vise à éviter l'apparition de déficits excessifs et à assurer la coordination économique et budgétaire dans l'UE, fonctionne différemment. Bien qu'il repose sur une série de règles numériques et procédurales comme le volet correctif, le volet préventif est essentiellement axé sur la planification à moyen terme, le soutien des pairs et les échanges de bonnes pratiques. Pour être efficace, le volet préventif implique une même perception des défis des politiques économique et budgétaire dans l'UE, et un engagement politique solide pour les relever.

L'un des objectifs centraux de la Commission et du Conseil dans le cadre de la réforme du pacte de stabilité et de croissance de 2005 était de renforcer la dimension préventive du pacte. Cet objectif a été atteint en renforçant la dimension économique des règles et en encourageant les politiques de nature à favoriser la stabilisation automatique de la production, à assurer la viabilité des finances publiques, et à améliorer leur qualité et leur efficacité. Le pacte révisé n'oblige plus les États membres à converger vers une position budgétaire uniforme proche de l'équilibre à moyen terme. En revanche, des objectifs à moyen terme différenciés (OMT) sont fixés pour chaque État membre en fonction de la situation du pays. La réforme du pacte a introduit des dispositions visant à assurer des politiques budgétaires symétriques tout au long du cycle et à faire en sorte que l'assainissement budgétaire se poursuive après la correction des déficits excessifs. En particulier, elle précisait que les États membres de la zone euro ou faisant partie du MCE II devraient opérer un ajustement structurel annuel de 0,5 % du PIB au minimum. Enfin, la réforme a supprimé les éléments susceptibles de faire obstacle aux réformes structurelles et a accordé plus de poids à la dette et à la viabilité à long terme dans la surveillance budgétaire.

La présente communication examine les développements budgétaires récents et le fonctionnement du cadre budgétaire de l'UE. Elle met en lumière la bonne mise en œuvre des procédures concernant les déficits excessifs ces derniers temps, mais constate également quelques écarts par rapport aux règles politiques du volet préventif du pacte. Alors que la plupart des pays de l'UE viennent de corriger leur déficit excessif ou sont en passe de le faire, le défi est désormais de mettre à profit la phase de conjoncture favorable pour progresser rapidement en direction des objectifs budgétaires à moyen terme (OMT). Les dispositions du pacte de stabilité et de croissance révisé doivent donc être réellement mises en œuvre, et certains aspects de la réforme de 2005 doivent être développés davantage.

La présente communication formule des propositions concrètes dans ce sens, sur la base des meilleures pratiques des pays de l'UE. Ces propositions sont totalement conformes à l'esprit de l'accord politique à la base de la réforme de 2005, et peuvent toutes être mises en œuvre dans le cadre de la législation actuelle. Elles visent à renforcer la crédibilité et l'appropriation nationale des objectifs à moyen terme définis dans les programmes de stabilité et de convergence, et suggèrent d'inscrire la surveillance de la politique budgétaire dans une

perspective économique plus vaste, conformément à la stratégie de Lisbonne renouvelée pour la croissance et l'emploi.

## **II. LES DEVELOPPEMENTS BUDGETAIRES RECENTS INCITENT A PRENDRE DES MESURES VISANT A ASSURER LE BON FONCTIONNEMENT DU VOLET PREVENTIF DU PACTE**

### **L'amélioration des finances publiques se poursuit**

La situation budgétaire a continué à s'améliorer dans l'UE et dans la zone euro en 2006. Dans un contexte économique favorable – la croissance du PIB réel a atteint 3,0 % en 2006, contre 1,7 % en 2005 - le déficit public de l'UE est retombé de 2,4 % du PIB en 2005 à 1,7 % en 2006. Le taux d'endettement a diminué pour la première fois depuis 2002, tant dans l'UE que dans la zone euro. De plus, pour la seconde année consécutive, l'amélioration de la situation budgétaire globale était caractérisée par une diminution significative du déficit structurel (0,9 point de pourcentage du PIB), à savoir le déficit public hors variations conjoncturelles et mesures exceptionnelles et temporaires. Selon les calculs de la Commission, le déficit structurel de l'UE est tombé de près de 3 % du PIB en 2004 à moins de 1½ % en 2006.

La contraction du déficit public en 2006 s'expliquait notamment par une évolution favorable inattendue des recettes fiscales. Selon les estimations, la progression plus rapide que prévu des recettes publiques a contribué à une amélioration du solde des finances publiques d'environ un point de pourcentage du PIB par rapport aux prévisions annoncées par les États membres dans les versions actualisées de fin novembre 2005 des programmes de stabilité et de convergence. Toutefois, dans le même temps, les dépenses publiques ont elles aussi augmenté plus rapidement que prévu dans un certain nombre de pays de l'UE. Cette évolution sème le doute quant au caractère permanent de l'assainissement en cours des finances publiques.

### **Éviter de répéter les erreurs du passé**

La différence dans la composition de l'ajustement budgétaire par rapport aux projets laisse penser que dans certains cas, les recettes fiscales supplémentaires, qui peuvent être temporaires, ont été partiellement utilisées pour financer des augmentations de dépenses publiques. Cette évolution semble indiquer que les erreurs politiques commises dans le passé risquent de se reproduire. Le contexte actuel d'une croissance économique soutenue et de recettes fiscales plus élevées que prévu ressemble fortement à la situation qui régnait au tournant de la décennie, période durant laquelle des erreurs de politique économique ont été commises. Dans les années 1999-2001, plusieurs États membres n'ont pas profité de la conjoncture économique favorable pour assainir leurs finances publiques. Par la suite, ces pays se sont trouvés dans une situation difficile lorsque le cycle est entré dans une phase moins favorable.

Aujourd'hui, les économistes et les décideurs politiques s'accordent à dire qu'un comportement budgétaire inadéquat en phase de conjoncture économique favorable était à la base des difficultés rencontrées dans la première moitié de cette décennie pour respecter le pacte de stabilité et de croissance. Alors que la plupart des pays de l'UE ont corrigé leur déficit excessif ou sont sur le point de le faire, il est essentiel de maintenir le rythme de l'assainissement budgétaire dans la phase actuelle. L'opportunité offerte par la phase

ascendante du cycle économique doit être mise à profit pour placer le taux d'endettement sur une trajectoire descendante durable dans les pays de l'UE.

### **Les développements récents plaident en faveur d'un meilleur fonctionnement du volet préventif du pacte**

Dans sa première évaluation de la réforme du pacte de stabilité et de croissance il y a un an, la Commission avait souligné que cette réforme avait amélioré le fonctionnement de la procédure concernant les déficits excessifs. Les développements récents confirment ce point de vue. Les pays en situation de déficit excessif ont bien mis à profit les délais prévus dans le pacte révisé pour la correction des déficits excessifs, et ils ont consenti des efforts structurels significatifs pour corriger la situation. En moyenne, ils ont amélioré le solde structurel de leurs finances publiques d'environ 1 point de pourcentage du PIB en 2006. D'une manière générale, les projets budgétaires de ces pays devraient permettre de corriger les déficits excessifs dans les délais fixés par le Conseil. Dix États membres enregistraient des déficits de plus de 3 % du PIB en 2004, alors qu'en 2008, seules la Hongrie et la République tchèque seront encore dans cette situation selon les projets contenus dans les dernières versions actualisées des programmes de stabilité et de convergence.

En revanche, des inquiétudes subsistent quant au fonctionnement du volet préventif du pacte. Elles s'appuient à la fois sur l'expérience du passé et sur les perspectives futures. En 2006, les efforts d'assainissement budgétaire accomplis par certains pays qui n'ont pas encore atteint leur objectif à moyen terme n'étaient pas suffisants compte tenu de l'amélioration des conditions conjoncturelles. Par ailleurs, les projets budgétaires sont quelque peu décevants. Dans un certain nombre de pays de la zone euro et du MCE II, l'amélioration envisagée du solde structurel en 2007 et les années suivantes est inférieure au seuil de 0,5 % du PIB prévu par le pacte révisé, contrairement aux recommandations récentes du Conseil<sup>1</sup> et malgré des conditions économiques qui justifieraient un dépassement de ce seuil<sup>2</sup>. Selon les prévisions du printemps 2007 de la Commission basées sur l'hypothèse de politiques inchangées, seuls dix des vingt-sept pays de l'UE auront atteint leur objectif à moyen terme en 2008, après deux années consécutives de croissance supérieure à la tendance.

### **III. UN VOLET PREVENTIF PLUS EFFICACE POUR PERMETTRE DE PROGRESSER VERS DES FINANCES PUBLIQUES DURABLES**

Le volet préventif du pacte repose sur un suivi et une surveillance réguliers des finances publiques des États membres. À cette fin, les pays de l'UE élaborent chaque année des programmes de stabilité et de convergence dans lesquels ils présentent leurs prévisions budgétaires pour les trois ou quatre années suivantes. Les États membres qui n'ont pas encore atteint leur objectif budgétaire à moyen terme (OMT) présentent dans leur

---

<sup>1</sup> Recommandation du Conseil de mars 2007 adressée spécifiquement aux différents États membres de la zone euro concernant les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi. Il est recommandé aux États membres de la zone euro "de tirer parti de la conjoncture favorable pour tenter de réaliser ou poursuivre un assainissement budgétaire ambitieux dans le cadre des objectifs à moyen terme qui leur sont fixés conformément au pacte de stabilité et de croissance, en vue de parvenir ainsi à un ajustement structurel annuel d'au moins 0,5 % du PIB, considéré comme valeur de référence".

<sup>2</sup> Le pacte de stabilité et de croissance révisé stipule que les États membres de la zone euro et du MCE II qui n'ont pas encore atteint leur OMT devraient viser un ajustement annuel de leur solde structurel de 0,5 % du PIB au minimum. L'effort d'ajustement devrait être plus important en période de conjoncture économique favorable, et pourrait être moindre en période difficile.

programme de stabilité ou de convergence leur trajectoire d'ajustement en direction de cet objectif. Ces programmes sont ensuite examinés par la Commission et le Conseil émet un avis sur chacun d'entre eux.

Comme indiqué plus haut, les projets budgétaires formulés par les États membres dans leurs programmes de stabilité et de convergence ne sont pas toujours conformes avec le volet préventif du pacte, notamment en ce qui concerne l'ajustement annuel. De plus, un certain nombre de pays de l'UE ont éprouvé dans le passé des difficultés à respecter leurs objectifs budgétaires pluriannuels. Ces difficultés étaient dues notamment à des dépassements récurrents des cibles de dépenses<sup>3</sup>. Les meilleurs résultats enregistrés ces deux dernières années concernant le respect des objectifs budgétaires résultent en grande partie des recettes publiques plus élevées que prévu.

Dans ce contexte, cette section formule, sur la base des meilleures pratiques des pays de l'UE, un certain nombre de propositions concrètes visant à améliorer le fonctionnement du volet préventif du pacte. Ces propositions peuvent toutes être mises en œuvre dans le cadre de la législation actuelle et sont conformes à l'esprit de la réforme de 2005 du pacte de stabilité et de croissance. Elles s'articulent autour de quatre thèmes principaux:

- (i) Inscrire la politique budgétaire dans une perspective économique plus large;
- (ii) Renforcer l'appropriation nationale des objectifs budgétaires à moyen terme établis dans les programmes de stabilité et de convergence;
- (iii) Renforcer la fiabilité et la crédibilité des projets budgétaires à moyen terme mentionnés dans les programmes de stabilité et de convergence;
- (iv) Évoluer vers des positions budgétaires viables à moyen terme.

### **Inscrire la politique budgétaire dans une perspective économique plus large**

Les avantages découlant de politiques budgétaires saines seraient mieux perçus si l'on plaçait la surveillance budgétaire dans une perspective économique plus large, notamment dans le contexte de la stratégie renouvelée de Lisbonne pour la croissance et l'emploi. Pour cela, il serait nécessaire d'expliquer plus clairement comment les projets budgétaires à moyen terme contribueront à la stabilité macrofinancière, et comment les modifications envisagées dans le niveau et la structure des dépenses et des taxes, ainsi que les autres mesures de politique économique, permettront de mettre en place les priorités et les incitations en faveur de l'innovation, de la compétitivité, du renforcement de l'investissement privé et de l'emploi.

Pour favoriser une croissance élevée et créatrice d'emploi dans les pays de l'UE, l'évaluation des développements de politique budgétaire dans le contexte du volet préventif du pacte pourrait notamment prendre davantage en considération la situation macroéconomique globale de chaque pays ainsi que la qualité et composition des stratégies budgétaires. Une attention particulière devrait être accordée à l'évolution des déséquilibres extérieurs, de l'inflation et de la compétitivité, tout en gardant à l'esprit que les effets différeront selon que

---

<sup>3</sup> Pour une analyse détaillée des raisons à la base des difficultés rencontrées pour respecter les objectifs budgétaires, voir le rapport de la Commission de 2007 intitulé "Les finances publiques dans l'UEM".

le pays fait partie de la zone euro ou non. Par exemple, pour les pays de la zone euro, ceci implique de mettre davantage l'accent sur les ajustements des taux de change réels ou, dans le cas des pays en phase de convergence, sur le rôle joué par la politique budgétaire pour soutenir un processus de rattrapage durable.

Les discussions portant sur la qualité et l'efficacité des dépenses publiques, et sur leur impact pour élever la croissance potentielle, devraient devenir plus systématiques dans l'évaluation des projets budgétaires à moyen terme présentés par les États membres dans leurs programmes de stabilité et de convergence. La rareté des ressources publiques, accentuée par l'augmentation des dépenses liées au vieillissement de la population et par une concurrence fiscale croissante, impose encore plus que dans le passé d'allouer les fonds publics en fonction des priorités et de les utiliser d'une manière plus efficiente en tenant compte des recommandations spécifiques émises par le Conseil pour chaque pays conformément aux lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi. Faire en sorte que les programmes de stabilité et de convergence, ainsi que leurs évaluations, mettent mieux en évidence les conséquences à moyen terme des réformes structurelles impliquant des modifications significatives du niveau et de la structure des dépenses publiques et de la taxation contribuerait à améliorer la perception de ces réformes et du rôle qu'elles jouent dans le cadre d'une stratégie globale. Les programmes de stabilité et de convergence devraient dès lors systématiquement fournir des informations sur les coûts ou économies budgétaires directs des principales réformes envisagées dans les programmes nationaux de réforme.

**Proposition 1.** Afin de converger rapidement vers des positions budgétaires viables, tout en améliorant la contribution des politiques budgétaires à la croissance et l'emploi, les programmes de stabilité et de convergence, ainsi que l'évaluation de la Commission, pourraient mettre davantage l'accent sur la qualité et l'efficacité des finances publiques. Les États membres pourraient fournir des indications plus claires au sujet de leurs intentions en ce qui concerne les modifications de la structure et/ou de l'efficacité des dépenses publiques et de la fiscalité ainsi que des avantages attendus en termes de croissance et d'emploi. De telles indications devraient également mettre en lumière les liens avec les programmes nationaux de réforme dans le cadre de la stratégie de Lisbonne. Afin de permettre les échanges de bonnes pratiques, les États membres pourraient également fournir des informations concernant les réformes des institutions budgétaires visant à améliorer la qualité et l'efficacité des finances publiques – notamment l'introduction de techniques budgétaires fondées sur les résultats ou de nouvelles règles budgétaires favorisant la réorientation des dépenses vers des secteurs prioritaires.

**Proposition 2.** Les États membres et la Commission pourraient prendre davantage en considération la situation macroéconomique de chaque pays dans l'évaluation des politiques budgétaires nationales. Une attention particulière pourrait être accordée à l'évolution des déséquilibres extérieurs, de l'inflation et de la compétitivité. Les objectifs devraient être d'assurer le bon fonctionnement et l'ajustement interne dans la zone euro et de soutenir un processus de rattrapage durable des pays en phase de convergence. Une évaluation économique plus large permettrait de mieux apprécier si l'économie se trouve dans une «période de conjoncture favorable» et quelles seront les implications pour la conduite de la politique budgétaire.

**Renforcer l'appropriation nationale des objectifs budgétaires à moyen terme établis dans les programmes de stabilité et de convergence**

La réforme du pacte en 2005 a largement contribué à améliorer l'appropriation nationale des règles budgétaires de l'UE. Le renforcement des fondements économiques des règles et l'introduction d'objectifs budgétaires à moyen terme spécifiques pour chaque pays ont été des démarches utiles dans cette direction.

Dans le contexte de la réforme de 2005, le Conseil a également invité les gouvernements des États membres à présenter les programmes de stabilité et de convergence ainsi que les avis émis par le Conseil à leur sujet à leurs parlements nationaux. Peu de progrès ont été accomplis dans ce domaine au cours des deux dernières années. Selon une enquête récente de la Commission, les objectifs budgétaires à moyen terme exposés dans les programmes souffrent d'un manque d'engagement politique au niveau national. Dans quelques pays de l'UE seulement, le programme est soumis au vote ou découle d'un document adopté précédemment par le parlement national. De plus, alors que les programmes présentent des projections budgétaires pour l'ensemble de l'administration, il y a parfois peu, ou pas, de coordination préalable entre les différents niveaux de l'administration pour définir les objectifs.

Par conséquent, le lien entre les projets budgétaires pluriannuels présentés dans les programmes et la préparation des budgets annuels pour les années ultérieures tend à être assez faible dans les pays de l'UE. Dans un certain nombre de cas, les projections budgétaires contenues dans les programmes n'ont qu'une valeur indicative et sont très peu prises en compte lors de la préparation des budgets annuels. Ceci entraîne des révisions substantielles pour garantir la cohérence entre les projets budgétaires exposés dans les programmes et les objectifs fixés dans les budgets annuels ultérieurs. Dans l'ensemble, la situation actuelle laisse penser que la réalité de la préparation et du statut des programmes dans les États membres est loin d'être idéale.

Pour les États membres de la zone euro, l'élaboration d'un document public commun, résumant les projets budgétaires pluriannuels présentés par tous les États membres de la zone euro, renforcerait l'appropriation nationale de la coordination de la politique budgétaire dans le cadre du volet préventif du pacte. Ce programme de stabilité pour la zone euro mettrait en lumière la contribution de chaque État membre au *policy-mix* de la zone euro. Il pourrait être examiné par les ministres de l'Eurogroupe, au stade initial de l'exercice de surveillance, sur la base d'une évaluation de la Commission, ce qui renforcerait ainsi l'examen des programmes de stabilité des États membres de la zone euro.

**Proposition 3.** Afin de renforcer leur capacité à respecter les objectifs de leur programmation budgétaire à moyen terme, les États membres devraient renforcer l'engagement de tous les acteurs nationaux impliqués dans la conduite de la politique budgétaire à mener des politiques cohérentes avec les objectifs budgétaires à moyen terme établis dans les programmes de stabilité et de convergence. Dans ce sens, et comme discuté lors de la réforme du Pacte de Stabilité et de Croissance en 2005, les États membres pourraient envisager une implication plus marquée des parlements nationaux lors de l'élaboration des programmes et dans le suivi des avis du Conseil. Il serait également préférable de définir les objectifs budgétaires pluriannuels au terme d'une coordination adéquate entre les différents niveaux de l'administration.

**Proposition 4.** Afin de renforcer l'appropriation nationale des objectifs budgétaires à moyen terme formulés dans les programmes et la cohérence entre les programmes

et les budgets annuels ultérieurs, les États membres devraient envisager de compléter leurs cadres budgétaires nationaux par des règles budgétaires pluriannuelles nationales cohérentes avec les objectifs des programmes. Dans certains États membres, des cadres de dépenses pluriannuels fondés sur des règles garantissent le respect des cibles budgétaires à moyen terme – notamment en ce qui concerne les dépenses – et la cohérence entre ces projets et les budgets annuels ultérieurs.

### **Renforcer la fiabilité et la crédibilité des objectifs budgétaires à moyen terme**

L'objectif principal des programmes de stabilité et de convergence est de favoriser une bonne coordination des politiques budgétaires dans l'UE dans une perspective pluriannuelle. Dans certains États membres de l'UE, les programmes sont également utilisés au niveau national pour étendre l'horizon de la politique budgétaire au-delà du cycle budgétaire annuel. Si les écarts observés de manière récurrente dans le passé par rapport aux projets budgétaires à moyen terme persistent, la crédibilité des projections pourrait être compromise au point de leur faire perdre toute signification.

Il convient notamment d'accorder une attention particulière à la préparation des prévisions macroéconomiques utilisées pour les projections budgétaires, qui déterminent à leur tour le volume de ressources disponibles à moyen terme pour financer les politiques. Dans le passé, les projections budgétaires à moyen terme étaient parfois basées sur des prévisions macroéconomiques trop optimistes, notamment en phase de croissance économique élevée. Toutefois, la tendance à revoir à la hausse les prévisions de croissance à moyen terme durant les périodes de conjoncture favorable semble moins nette depuis la réforme du pacte. Les États membres devraient continuer à fonder leurs projections budgétaires sur des hypothèses réalistes. Ils pourraient également envisager d'utiliser des facteurs prudentiels, comme des réserves budgétaires susceptibles d'être utilisées uniquement dans certaines conditions.

Une plus grande transparence concernant la nature et l'ampleur des enjeux budgétaires découlant des objectifs budgétaires fixés dans les programmes constituerait une autre amélioration. Les États membres pourraient notamment fournir des indications plus claires dans les programmes permettant de déterminer si la trajectoire prévue pour les principaux agrégats budgétaires peut être atteinte dans l'hypothèse de politiques inchangées. Le scénario basé sur "des politiques inchangées" n'est généralement pas précisé dans les programmes. Le code de conduite concernant le contenu et la présentation des programmes de stabilité et de croissance, qui guide les États membres dans la préparation de leurs programmes, précise déjà que ces derniers doivent décrire les mesures de politique budgétaire et les autres mesures de politique économique prises ou proposées en vue d'atteindre les objectifs budgétaires<sup>4</sup>. En pratique toutefois, les informations relatives aux mesures correctives envisagées sont relativement peu nombreuses dans les programmes.

**Proposition 5.** Afin de renforcer la fiabilité et la crédibilité de leurs cibles budgétaires de moyen terme, les États membres pourraient indiquer plus clairement dans leurs programmes si les objectifs budgétaires à moyen terme peuvent être

---

<sup>4</sup> Voir document «Spécifications relatives à la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance et des lignes directrices concernant le contenu et la présentation des programmes de stabilité et de convergence», adoptées par le Conseil Ecofin en septembre 2005.

atteints dans l'hypothèse de politiques inchangées, ou s'ils impliquent la mise en œuvre de mesures supplémentaires. Dans ce cas, il serait important que les programmes spécifient l'écart entre les principaux objectifs budgétaires (solde des finances publiques, dépenses publiques) et l'évolution des finances publiques dans l'hypothèse de politiques inchangées, et fournir une description aussi détaillée que possible des mesures envisagées pour combler l'écart entre les tendances budgétaires et les objectifs.

### **Évoluer vers des positions budgétaires durables à moyen terme**

Le principal objectif de la politique budgétaire des pays de l'UE est de se rapprocher de positions assurant la viabilité des finances publiques à long terme. Dans la plupart des pays de l'UE, assurer la viabilité des finances publiques suppose la mise en œuvre d'une stratégie portant à la fois sur un assainissement budgétaire discrétionnaire et sur des réformes structurelles. Dans certains États membres, des choix importants doivent être afin de déterminer les contributions respectives d'un assainissement budgétaire à moyen terme et des réformes des marchés du travail, des systèmes de retraite et de soins de santé dans le comblement du "sustainability gap". Les objectifs budgétaires à moyen terme devraient être suffisamment ambitieux pour permettre de relever en grande partie l'enjeu de la viabilité.

Pour progresser rapidement vers des positions budgétaires solides, il y a lieu également de mieux comprendre les causes des déviations observées dans le passé par rapport aux projets budgétaires à moyen terme, afin d'éviter qu'elles se reproduisent à l'avenir. Il convient de mettre davantage l'accent sur le suivi des projets budgétaires précédents dans le contexte des évaluations des programmes par la Commission et le Conseil. Dès lors que les États membres prévoient généralement d'assainir leurs finances publiques en agissant sur leurs dépenses et que les écarts par rapport aux projets à moyen terme découlent principalement de dépassements des dépenses, un suivi renforcé devrait accorder une attention particulière à l'évolution de ces dernières<sup>5</sup>.

Pour les pays de la zone euro, la cohérence entre les objectifs budgétaires à moyen terme établis précédemment et les budgets annuels pourrait être discutée dans le contexte de l'examen des politiques budgétaires à mi-parcours (la "*mid-term review*"). Cet exercice consiste en un débat, chaque année au printemps, sur les intentions de chaque pays en matière politique budgétaire pour l'année suivante. Le but de ce débat est d'assurer la coordination des politiques budgétaires nationales dans la zone euro et d'apporter un soutien des pairs pour des politiques budgétaires appropriées au niveau national. L'Eurogroupe a décidé récemment de transformer cet exercice en une discussion de politique économique stratégique, organisée juste avant que les États membres prennent des décisions importantes concernant les projets budgétaires pour l'année suivante<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Voir rapport de la Commission "Finances publiques dans l'UEM – 2007" pour une analyse détaillée des raisons à l'origine des difficultés de respecter les objectifs budgétaires établis dans les programmes de stabilité et de convergence.

<sup>6</sup> En pratique, les États membres fournissent à leurs pairs et à la Commission des informations au sujet de leurs intentions pour l'année suivante en matière de politique budgétaire. Sur cette base, une discussion est organisée pour examiner le bien fondé de ces intentions pour le pays concerné et pour l'ensemble de la zone euro.

**Proposition 6.** Comme convenu lors de la réforme du Pacte de Stabilité et de Croissance en 2005, la Commission et les États membres intensifieront leurs efforts pour développer davantage les liens entre les politiques budgétaires à moyen terme et la dynamique budgétaire à long terme. Les objectifs budgétaires à moyen terme de chaque pays (OMT) prendront davantage en considération les enjeux de la viabilité à long terme des finances publiques. L'objectif est d'identifier, lorsque cela est nécessaire, des OMT plus ambitieux qui permettent d'améliorer de manière substantielle la viabilité des finances publiques.

**Proposition 7.** Au moment d'évaluer les programmes de stabilité et de convergence, la Commission intensifiera son analyse des résultats enregistrés dans le passé concernant le respect des objectifs budgétaires des programmes précédents, en mettant l'accent sur l'évolution des dépenses publiques. Pour les pays de la zone euro, la cohérence entre les objectifs budgétaires à moyen terme établis précédemment – notamment les objectifs de dépenses publiques – et les budgets annuels sera également surveillée dans le cadre de l'examen des politiques budgétaires à mi-parcours (la "*mid-term review*").

#### IV. CONCLUSION

La présente communication examine les développements budgétaires et le fonctionnement du cadre budgétaire de l'UE au cours de la période récente. Elle souligne l'amélioration en cours de la situation budgétaire et la mise en œuvre satisfaisante des procédures concernant les déficits excessifs. Néanmoins, la communication fait part de certaines préoccupations de la part de la Commission en ce qui concerne la mise en œuvre du volet préventif du Pacte de Stabilité et de Croissance. Celles-ci se rapportent, notamment, aux efforts insuffisants d'assainissement budgétaire de certains États membres qui n'ont pas encore atteint leur MTOs, dans un environnement conjoncturel favorable. Dans certains États membres, la progression inattendue des recettes fiscales a été en partie utilisée pour financer des hausses de dépenses publiques. Ces développements nourrissent certains doutes quant au caractère permanent de l'assainissement budgétaire en cours.

Dans ce cadre, et dans un contexte où la plupart des pays de l'UE viennent de corriger ou sont sur le point de corriger leur déficit excessif, le défi est de mettre à profit les conditions cycliques favorables actuelles pour progresser de manière décisive vers les objectifs budgétaires à moyen terme.

En vue de renforcer l'efficacité du volet préventif du Pacte, cette communication formule donc des propositions concrètes, en s'appuyant sur la réforme du Pacte de Stabilité et de Croissance de 2005. Ces propositions seront discutées avec les États membres dans les mois à venir. Elles traitent de la façon dont les gouvernements formulent et mettent en œuvre leurs stratégies budgétaires sur le moyen terme, et des progrès possibles en ce qui concerne le renforcement de la surveillance et de la coordination des politiques économiques et budgétaires au niveau de l'UE afin de soutenir la mise en œuvre de politiques budgétaires viables qui contribuent en même temps à soutenir la croissance et l'emploi. Les expériences dans les États membres et les travaux empiriques récents ont montré que la mise en œuvre de ces propositions apporterait un soutien réel aux efforts des États membres pour converger vers des positions budgétaires viables tout en stimulant la croissance et l'emploi.