

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 24.6.2008
COM(2008) 387 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN**

Les finances publiques dans l'UEM - 2008

**RÔLE DE LA QUALITÉ DES FINANCES PUBLIQUES DANS LE CADRE DE LA
GOUVERNANCE DE L'UE**

{SEC(2008) 2092}

I. INTRODUCTION

Grâce à un contexte économique favorable et à la suite d'efforts d'assainissement et de réforme, les finances publiques se sont améliorées de manière significative dans l'UE et dans la zone euro. Bien qu'il subsiste des différences importantes entre les pays, les déficits publics de la zone euro et de l'UE dans son ensemble ont atteint en 2007 leurs niveaux les plus bas depuis le début des années 1970, à savoir 0,6 % et 0,9 % du PIB respectivement. L'encours de la dette est resté sur une trajectoire clairement descendante, reflétant l'amélioration des soldes budgétaires. Pour l'UE dans son ensemble, il est déjà retombé sous le seuil de 60 % du PIB, tandis que dans la zone euro, il se rapproche de cette valeur de référence.

Malgré les progrès accomplis, les États membres de l'UE sont encore confrontés à un certain nombre de défis majeurs qui laissent peu de place à un relâchement de la vigilance en ce qui concerne les politiques budgétaires. Tout d'abord, la croissance du PIB potentiel reste limitée dans bon nombre d'États membres, ce qui reflète une utilisation inefficace des ressources, y compris dans le secteur public. Par ailleurs, la situation économique actuelle caractérisée par de fortes pressions inflationnistes réduit la marge de manœuvre pour la conduite des politiques. Ensuite, le vieillissement démographique actuel pèsera sur la viabilité des finances publiques, à moins que le processus d'assainissement se poursuive et s'accompagne de réformes structurelles qui réduisent son coût budgétaire. Enfin, l'exposition croissante à la concurrence mondiale exerce des pressions poussant les gouvernements de l'UE à réduire la charge fiscale, administrative et réglementaire généralement lourde en Europe et à améliorer l'offre de services et de biens publics, de manière à répondre aux nombreuses attentes pour une gestion optimisée.

Pour relever ces défis, il convient d'adopter une approche globale de la politique budgétaire qui augmente la qualité des finances publiques et favorise la croissance économique à long terme. Les politiques menées pourraient favoriser davantage la croissance et la compétitivité, grâce à des mesures contribuant à accroître l'efficacité des systèmes de dépenses et de recettes. En dégageant des moyens budgétaires, une approche aussi large contribuerait directement à poursuivre l'assainissement budgétaire et à assurer la viabilité de la dette. Par ailleurs, ces mesures peuvent avoir une incidence indirecte sur les soldes budgétaires grâce à leurs effets sur la croissance économique et l'emploi.

Du point de vue de la surveillance économique de l'UE, l'octroi d'une priorité plus élevée à la qualité des finances publiques ouvre une voie prometteuse pour mieux lier les différents instruments de gouvernance économique, en particulier le pacte de stabilité et de croissance et la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi. Ceci répondrait à un souhait formulé pour la première fois dans le rapport du Conseil de mars 2005 sur la réforme du pacte de stabilité et de croissance et qui sous-tend les conclusions des réunions ultérieures du Conseil européen et du Conseil ECOFIN concernant certains aspects de la qualité des finances publiques. Dernièrement, la communication de la Commission intitulée *UEM@10: bilan de l'Union économique et monétaire dix ans après sa création*¹, préconisait une approche plus profonde et plus large de la surveillance économique et budgétaire, qui mettrait davantage l'accent sur la qualité des finances publiques et ses liens avec la

¹ COM(2008) 238 final du 7.5.2008.

croissance, en tant qu'élément clé notamment pour le bon fonctionnement de l'UEM. La présente communication examine les domaines des finances publiques dans lesquels une amélioration de la qualité permettrait de profiter des synergies possibles entre les principaux instruments de coordination des politiques économiques dans l'UE.

II. Mise en œuvre de la surveillance budgétaire à l'heure actuelle

Après une expérience de près de dix ans concernant le cadre budgétaire de l'UE, et notamment les épisodes récents d'assainissement budgétaire, un certain nombre de leçons peuvent être tirées. Elles sont particulièrement utiles compte tenu du degré élevé d'incertitude qui pèse actuellement sur les perspectives économiques.

II.1. Leçons à tirer de l'expérience du passé

Dans l'ensemble, l'expérience acquise depuis la réforme du pacte en 2005 est positive.

Le *volet correctif du pacte de stabilité et de croissance*, qui concerne la correction des déficits excessifs, a prouvé son efficacité malgré les préoccupations selon lesquelles la réforme du pacte en 2005 allait conduire à un relâchement des règles. Les déficits dépassant le seuil de 3 % du PIB ont continué à donner lieu à des procédures de déficit excessif pour les pays concernés. Ainsi, au printemps 2006, pas moins de douze États membres faisaient l'objet de procédures concernant les déficits excessifs. Les recommandations et décisions émises par le Conseil à l'égard des pays en situation de déficit excessif invitaient dans l'ensemble ces derniers à opérer des corrections budgétaires ambitieuses, égales ou même supérieures en taille à celles qui relevaient de "l'ancien" pacte. Le délai fixé pour la correction a été prolongé le cas échéant, mais cela n'a été nécessaire que dans de rares cas. Deux ans et demi plus tard, le nombre d'États membres faisant l'objet d'une procédure de déficit excessif s'approche de zéro, dès lors que les améliorations budgétaires apportées étaient généralement conformes aux recommandations du Conseil ou allaient même au-delà de ces recommandations, reflétant non seulement des conditions économiques favorables en 2006 et 2007 mais également des efforts d'assainissement significatifs.

La mise en œuvre du *volet préventif du programme de stabilité et de croissance*, qui impose aux États membres d'ajuster leurs budgets jusqu'à ce qu'ils parviennent à des situations budgétaires durables, s'est améliorée. Le volet préventif s'articule autour de projets budgétaires à moyen terme définis par les États membres dans les mises à jour annuelles des programmes de stabilité et de convergence, qui constituent les principaux éléments de la mise en œuvre du cadre de surveillance budgétaire de l'UE. Le volet préventif du pacte a contribué à produire en 2007 les meilleurs résultats budgétaires enregistrés depuis des décennies, avec bon nombre d'États membres proches de l'équilibre budgétaire ou avec un excédent budgétaire. Toutefois, quelques pays n'ont accompli que peu de progrès en direction de leurs objectifs budgétaires à moyen terme. D'une manière générale, on peut émettre un certain nombre de remarques en ce qui concerne l'expérience acquise dans la mise en œuvre du volet préventif du pacte.²

² Les travaux analytiques qui sous-tendent ces conclusions ont été présentés dans les rapports *Public finances in EMU 2006* et *2007* de la Commission européenne.

- Au fil du temps, bon nombre d'États membres n'ont pas totalement mis en œuvre leurs stratégies budgétaires à moyen terme. La plupart des projets budgétaires prévoyaient des restrictions plus ou moins ambitieuses des dépenses publiques combinées à une réduction de la charge fiscale, mais deux tiers des améliorations budgétaires planifiées n'ont pas été opérées, et trois quarts des objectifs en matière de dépenses publiques n'ont pas été respectés. De plus, les corrections budgétaires ont souvent été reportées, transformant les objectifs budgétaires à moyen terme en objectifs mobiles au lieu d'ancrer la politique budgétaire.
- Néanmoins, un certain nombre de facteurs favorisant une meilleure conformité aux projets à moyen terme et des positions budgétaires plus solides sont apparus. L'analyse de la Commission montre que les pays dont la gouvernance budgétaire est saine, avec notamment des règles budgétaires nationales et des cadres budgétaires à moyen terme solides, enregistrent de meilleurs résultats budgétaires et tendent à respecter davantage leurs projets budgétaires. Ce rôle de la gouvernance budgétaire a été explicitement reconnu dans le pacte de stabilité et de croissance révisé et dans les conclusions ultérieures du Conseil. De plus, les ajustements budgétaires misant sur des restrictions de dépenses autres que les dépenses d'investissement seront probablement plus durables que ceux qui misent sur des accroissements des recettes.
- En ce qui concerne les réformes structurelles, le point de vue selon lequel elles peuvent aller à l'encontre de l'assainissement budgétaire est encore répandu, mais il n'est pas fondé. La réalité, et notamment les progrès accomplis récemment dans le cadre de la stratégie pour la croissance et l'emploi, semble indiquer que les réformes structurelles peuvent constituer une partie intégrante des assainissements budgétaires réussis à moyen terme, et donc contribuer à rendre la correction budgétaire durable. De plus, dans la mesure où les réformes structurelles, bénéfiques pour la viabilité à long terme, entraînent des coûts budgétaires à court terme, le pacte révisé permet d'en tenir compte au moment de l'évaluation des progrès réalisés en direction des objectifs budgétaires à moyen terme.

II.2. Risques liés aux perspectives à court terme

Dans le contexte de la détérioration des perspectives économiques à court terme pour la zone euro et l'UE, un certain nombre de risques sont apparus lors de l'évaluation des finances publiques en 2007 et de leurs perspectives pour 2008/2009. Alors que la plupart des observateurs reconnaissent que les économies européennes sont relativement bien placées pour résister aux effets de la crise du crédit et de la hausse des prix des produits de base, nombreux sont ceux qui estiment que la zone euro et l'UE dans son ensemble seront touchées par le ralentissement de l'activité aux États-Unis et par la recrudescence de l'inflation. Ce point de vue est corroboré par les révisions à la baisse des prévisions de croissance économique dans l'UE en 2008 et 2009, à 2 % du PIB pour 2008 et 1,8 % pour 2009 selon les prévisions du printemps 2008 des services de la Commission. Par conséquent, il convient de faire preuve de vigilance dans deux domaines des finances publiques dans l'UE.

- L'utilisation des recettes supplémentaires inattendues pour accroître les dépenses publiques ou réduire les taux d'imposition risque d'hypothéquer gravement les années suivantes. Alors que l'on n'a pas encore déterminé clairement les raisons à la base de l'accroissement des recettes fiscales en 2006 et 2007, l'expérience laisse penser qu'une partie significative de ces recettes exceptionnelles sera de courte durée. En particulier, la

période conjoncturelle favorable pour le prix des actifs et la brusque progression des bénéfices des entreprises, qui a donné lieu à des recettes supplémentaires ces deux dernières années, est terminée ou est en passe de se terminer. Alors que la croissance ralentit, une modification du contenu fiscal du PIB mettrait à mal la situation budgétaire des États membres, qui ont utilisé les recettes supplémentaires pour couvrir les dérapages des dépenses et s'attendent à ce que ces dernières continuent à croître. Par ailleurs, elle réduirait leur marge de manœuvre pour laisser agir les stabilisateurs automatiques. Les dépassements récents des dépenses étaient contraires aux recommandations contenues dans les avis formulés par le Conseil au sujet des programmes de stabilité et de convergence actualisés de 2006 et, dans le cas des pays de la zone euro, aux engagements pris en 2007, notamment d'exécuter leur budget 2007 comme prévu, en évitant les dépassements de dépenses et en utilisant les recettes supplémentaires inattendues pour la réduction du déficit et de la dette³.

- De plus, les perspectives de croissance à moyen terme ont peut-être été surestimées car l'UE semble avoir atteint le sommet d'un cycle économique. Les estimations de l'écart de production de 2007 laissent penser que la croissance dans la zone euro et l'UE dans son ensemble n'était que légèrement supérieure au potentiel. Toutefois, ceci contraste avec de nombreux autres indicateurs conjoncturels, comme le taux d'utilisation des capacités dans l'industrie, selon lesquels l'activité dans l'UE était clairement supérieure au potentiel (donc dans une phase de "conjoncture économique favorable"). Cette situation est similaire à celle de la fin des années 1990, lorsque les autorités en matière budgétaire n'avaient pas pris conscience de la phase exceptionnellement favorable du cycle.

Dans l'ensemble, les faiblesses qui subsistent dans l'exécution des projets budgétaires à moyen terme et les risques qui pèsent sur les finances publiques appellent à poursuivre les efforts en vue de renforcer encore la mise en œuvre du cadre de surveillance budgétaire de l'UE, notamment par une attention accrue pour la qualité des finances publiques.

III. Qualité des finances publiques en tant qu'instrument pour l'amélioration de la surveillance économique et budgétaire

L'expérience du passé et les risques économiques actuels incitent à mettre davantage l'accent sur la qualité des finances publiques dans la surveillance économique et budgétaire. La qualité des finances publiques peut être perçue comme un cadre aux multiples facettes. Elle va au-delà de la réduction du déficit et de la dette, qui demeure son axe central, mais englobe également toutes les dispositions et institutions budgétaires qui contribuent à une répartition efficiente des ressources et favorisent la réalisation des objectifs macroéconomiques, en particulier la croissance économique à long terme, et elle semble faciliter la réalisation d'autres objectifs tels que l'équité et la cohésion sociale. Ces facettes de la qualité des finances publiques portent notamment sur la composition et l'efficacité des dépenses publiques, la structure et l'efficacité des systèmes de recettes, la gouvernance budgétaire, la taille des administrations et les politiques en matière de finances publiques qui influencent le fonctionnement des marchés et l'environnement général des entreprises.

³ Débat d'orientation de printemps de l'Eurogroupe sur les politiques budgétaires: Orientations pour les politiques budgétaires des États membres de la zone euro, 20 avril 2007.

Une meilleure qualité des finances publiques peut contribuer à relever les défis de la politique budgétaire de l'UE par deux canaux qui se renforcent mutuellement : (i) directement, en augmentant l'efficacité des dépenses et des recettes, donc en faisant un meilleur usage des ressources publiques; et (ii) indirectement, en réduisant le coût social et les distorsions, en favorisant les perspectives économiques à long terme et en renforçant la capacité à s'adapter aux perturbations. Les principaux canaux de transmission des différentes facettes de la qualité des finances publiques et les leçons politiques que l'UE peut en tirer sont résumés ci-après.⁴

- Pour une enveloppe de dépenses données, les finances publiques peuvent contribuer à la croissance économique et à la viabilité grâce à la *composition, l'efficacité et l'efficacité des dépenses publiques*. La recherche théorique et empirique indique que des dépenses publiques orientées vers l'investissement peuvent soutenir la croissance, et souligne que l'assainissement budgétaire basé sur des réductions de l'investissement, comme ce fut le cas dans certains États membres à certaines périodes, peut être problématique à long terme. C'est principalement l'investissement public dans le capital humain (dépenses en éducation et en soins de santé), dans le progrès technique (dépenses en R&D) et l'infrastructure publique qui favorise la croissance. Ce sont là des domaines clés des politiques régionales et de cohésion de l'UE. Toutefois, la pratique montre également que le lien entre le volume de dépenses dans ces domaines et la croissance économique n'est pas automatique, mais dépend largement de la capacité à atteindre les résultats envisagés (meilleur niveau d'éducation, croissance de l'investissement privé en R&D) et à corriger les défaillances actuelles du marché sans créer de nouvelles distorsions. Dans ce contexte, le respect des règles en matière d'aides d'État est important. À l'heure actuelle, les estimations empiriques de l'efficacité des dépenses publiques en matière d'enseignement et de santé révèlent des différences importantes entre les États membres, et font apparaître une large marge de manœuvre pour économiser sur l'utilisation des fonds publics ou améliorer les résultats. La première possibilité permettrait de dégager une marge budgétaire bien nécessaire pour d'autres besoins, notamment pour faire face au vieillissement de la population, ou pour des réductions fiscales. La seconde contribuerait à la croissance par le biais d'une meilleure productivité du travail.
- La *structure et l'efficacité des systèmes de recettes* peuvent également être un facteur de croissance à long terme, notamment du fait des pressions supplémentaires exercées sur les politiques publiques par la concurrence accrue pour les bases fiscales mobiles et les facteurs de production. La structure fiscale influence le potentiel de croissance par son incidence sur l'offre et la demande de travail, les mesures d'encouragement à l'investissement, la prise de risque et la formation de capital humain. S'il est toujours souhaitable de réduire les distorsions par une réduction de la charge fiscale globale, cela devrait aller de pair avec des réformes des dépenses. Une autre possibilité importante consiste donc à adapter les structures fiscales d'une manière neutre pour les recettes. Par exemple, l'allègement de la charge fiscale sur les revenus du travail par son déplacement vers une base fiscale plus large, comme la TVA, permettrait d'encourager l'emploi et la croissance. Dans les modèles de simulation des services de la Commission pour la zone euro, le transfert fiscal d'1 % du PIB de l'imposition des revenus du travail vers la taxation de la consommation a relevé le PIB réel d'environ 0,2 % et l'emploi d'environ 0,25 % à long terme selon les estimations. Les effets dépendent largement de facteurs

⁴ Pour une analyse plus détaillée, voir le rapport *Public finances in EMU – 2008*.

institutionnels et structurels, comme l'indexation des transferts et la réaction des salaires. En plus d'élargir la base fiscale et de réduire le taux d'imposition, des réformes fiscales de nature à renforcer l'efficacité devraient rendre les systèmes fiscaux plus simples et plus transparents, et mieux les lier aux systèmes de prestations. Un déplacement de la taxation des revenus du travail vers la consommation augmente en principe la différence de revenus entre les travailleurs et la population inactive. Ces conséquences doivent être dûment prises en compte en termes de redistribution et d'équité.

- Une bonne *gouvernance budgétaire* peut renforcer toutes les facettes des finances publiques. En plus du rôle, déjà mis en lumière, que les règles budgétaires nationales et les cadres budgétaires à moyen terme jouent dans l'amélioration des performances budgétaires, la gouvernance budgétaire peut également contribuer à favoriser l'efficacité des dépenses, à mieux cibler les dépenses publiques et à soutenir les réformes des finances publiques. La plupart des États membres tirent profit de ces possibilités et ont déjà commencé à collecter davantage d'informations sur l'exécution des dépenses publiques dans le but de mieux fonder la gestion des ressources publiques sur les intrants et de l'orienter davantage vers les résultats. Toutefois, la mise en œuvre est très complexe dans la pratique et elle progresse à des degrés très divers selon les États membres. Par ailleurs, il est possible d'améliorer considérablement la conduite des politiques des États membres, car on observe fréquemment des écarts par rapport aux programmes de stabilité et de convergence. La mise en place de cadres budgétaires plus solides à moyen terme permet de surmonter certaines considérations d'économie politique dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique budgétaire. Ceci pourrait contribuer à élargir les discussions sur l'enveloppe globale des dépenses à d'autres aspects tels que la répartition des dépenses, y compris pour des postes qui favorisent la croissance, et la structure et l'efficacité des systèmes de recettes. Par conséquent, une bonne gouvernance budgétaire peut non seulement contribuer à maintenir sous contrôle la taille globale du déficit public, mais permet également de soutenir un calendrier de réforme globale sur d'autres aspects de la qualité des finances publiques, avec une incidence en termes d'efficacité et de taille de l'administration.
- La *taille des administrations* tend à influencer la croissance économique dans la mesure où elle est étroitement liée à d'autres facettes de la qualité des finances publiques. Lorsque les finances publiques sont saines, des secteurs publics relativement étoffés peuvent aller de pair avec une croissance économique satisfaisante. Toutefois, un grand nombre d'études empiriques, dont une analyse préliminaire des services de la Commission, montrent que les secteurs publics peuvent constituer un fardeau pour l'économie s'ils se caractérisent par une charge fiscale élevée, par une consommation importante du secteur public et des dépenses publiques et des administrations peu efficaces. Les problèmes sont aggravés par des dettes et déficits publics élevés.
- Les finances publiques peuvent également, par le biais de postes inscrits au budget ou non, *influencer le fonctionnement des marchés et l'environnement pour les entreprises*. En plus des rôles évoqués ci-dessus des systèmes efficaces de recettes et de dépenses publiques, les finances publiques peuvent jouer un rôle particulier par leur incidence sur la formation des salaires (salaires de la fonction publique), la participation au marché du travail et la mobilité (systèmes de prestations), et, d'une manière plus générale, l'environnement pour les entreprises (par l'offre d'un système judiciaire et d'une infrastructure publique qui fonctionnent bien). Toutefois, les finances publiques ne sont qu'un des éléments contribuant à assurer le bon fonctionnement des marchés du travail,

des produits et des services et doivent s'accompagner d'un cadre légal et réglementaire efficient. Selon l'analyse préliminaire des services de la Commission, la productivité totale des facteurs et la contribution de la main-d'œuvre qualifiée à la croissance du PIB sont les principaux bénéficiaires dans les économies qui affichent la charge réglementaire la plus faible. Ces deux composantes de la croissance ont à leur tour joué un rôle prédominant dans la croissance de l'UE au fil des deux dernières décennies, contribuant ainsi à la viabilité des finances publiques.

En rassemblant tous les éléments déterminants pour la qualité des finances publiques, on pourrait développer des synergies entre les principaux instruments de coordination des politiques économiques de l'UE, en particulier le pacte de stabilité et de croissance et la stratégie pour la croissance et l'emploi. Explicitement ou implicitement, la qualité des finances publiques joue un rôle important dans la mise en œuvre de ces deux mécanismes. En ce qui concerne le premier, le pacte de stabilité et de croissance révisé souligne que les programmes de stabilité et de convergence doivent accorder une attention particulière à la qualité des finances publiques, et que l'absence de progrès dans ce domaine est considéré comme une faiblesse dans la mise en œuvre du volet préventif. S'agissant de la stratégie pour la croissance et l'emploi, la qualité des finances publiques fait explicitement l'objet d'une des lignes directrices intégrées que les États membres sont invités à suivre dans leurs programmes de réforme, mais jusqu'ici, il n'y a pas eu de bilan global des progrès accomplis dans ce domaine⁵. Par conséquent, une attention plus systématique et plus globale pour la qualité des finances publiques pourrait favoriser la réalisation des objectifs du pacte de stabilité et de croissance et de la stratégie de Lisbonne: viabilité des finances publiques et croissance économique.

IV. Accorder une plus grande importance à la qualité des finances publiques dans la gouvernance budgétaire de l'UE

Dès lors qu'il est nécessaire de garantir la viabilité des finances publiques, d'assurer la croissance économique à long terme et le bon fonctionnement de l'UEM, quatre domaines d'action peuvent être identifiés pour améliorer la prise en compte de la qualité des finances publiques dans le cadre de surveillance budgétaire de l'UE et partant, établir un lien plus fort avec la stratégie pour la croissance et l'emploi. Ces domaines reposent sur les principes généraux établis dans la communication "UEM@10" de mai 2008.

IV.1. Mesurer la qualité des finances publiques: information plus systématique de la part des États membres et mise en place d'une série d'indicateurs

Par analogie avec la partie "traditionnelle" du pacte de stabilité et de croissance, l'analyse de la qualité des finances publiques des États membres nécessite un faisceau solide et fiable

⁵ La ligne directrice intégrée n° 3 de la stratégie de Lisbonne dispose : «Pour favoriser une affectation efficace des ressources, orientée vers la croissance et l'emploi, les États membres devraient, sans préjudice des lignes directrices relatives à la stabilité et à la pérennité de l'économie, réorienter les dépenses publiques au profit des postes favorisant la croissance, conformément à la stratégie de Lisbonne, adapter les structures fiscales pour renforcer le potentiel de croissance, veiller à l'instauration de mécanismes permettant d'évaluer les liens entre les dépenses publiques et la réalisation des objectifs des politiques menées et assurer la cohérence générale des trains de réformes...»

d'informations et d'indicateurs. Dans leurs mises à jour annuelles des programmes de stabilité et de convergence, les États membres sont appelés à présenter non seulement la trajectoire prévue des principales variables de politique budgétaire, mais également des informations sur un certain nombre d'éléments liés à la qualité des finances publiques, comme les réformes fiscales, les initiatives d'optimisation et les modifications dans la gouvernance budgétaire nationale. Toutefois, un réexamen des pratiques actuelles en matière de communication d'informations, basé sur les versions 2006/2007 et 2007/2008 des programmes de stabilité et de convergence, met en lumière des différences importantes entre les États membres de l'UE et des écarts significatifs par rapport aux dispositions formelles⁶ qui fixent les exigences en matière d'information. Ceci a également compliqué la collecte et la recherche de données comparables sur la qualité des finances publiques entre les États membres.

Les éléments suivants faciliteraient la mesure de la qualité des finances publiques:

- une information plus systématique et plus globale sur les questions liées à la qualité des finances publiques dans le cadre des programmes de stabilité et de convergence, et la communication d'informations régulières concernant les réformes structurelles, avec une référence particulière à la restructuration des dépenses publiques et aux réformes fiscales;
- l'établissement d'un inventaire d'indicateurs dans le contexte du programme de travail conjoint de la Commission et du comité de politique économique, couvrant les différentes facettes de la qualité des finances publiques dans les États membres, et le développement d'une approche systématique visant à évaluer l'efficacité de catégories spécifiques de dépenses publiques et à mieux comprendre les éléments déterminants pour l'efficacité.

IV.2 Une plus grande attention pour l'efficacité et l'efficacité des dépenses publiques

L'importance de l'efficacité et de l'efficacité des finances publiques est liée à l'idée selon laquelle la qualité des finances publiques peut contribuer à la fois à la viabilité des finances publiques et à la croissance économique. Les éléments empiriques le confirment en montrant que, si le rapport entre le volume des dépenses publiques et la croissance n'est pas direct, un lien peut être établi entre les dépenses publiques (notamment en matière d'éducation, de soins de santé) et les performances économiques. La mise en place ou l'amélioration des mécanismes institutionnels visant à renforcer les liens entre les priorités politiques et l'allocation des ressources et entre les ressources et les résultats constitue un moyen prometteur pour renforcer l'efficacité et l'efficacité des dépenses.

La conduite d'examen budgétaires réguliers, et notamment d'analyses de l'efficacité, peut contribuer à hiérarchiser les dépenses. D'une manière plus générale, il est important que les États membres abandonnent les procédures purement basées sur les intrants au profit de procédures tenant compte des informations en matière de résultats.

⁶ Le nom complet du code de conduite est "spécifications relatives à la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance et lignes directrices concernant le contenu et la présentation des programmes de stabilité et de convergence". Il a été approuvé par le Conseil en septembre 2005.

IV.3 Des systèmes de recettes publiques plus efficaces

Les recettes publiques sont plus que la simple contrepartie budgétaire des dépenses, car leur structure et leur volume influencent l'efficacité de l'économie, la répartition des revenus et la croissance économique. Un examen de la structure actuelle des systèmes de recettes et des principaux défis que pose l'élaboration de systèmes fiscaux, en particulier la charge fiscale élevée sur les revenus du travail et les conséquences d'une intégration économique accrue, montre qu'il est possible de déplacer la charge fiscale des revenus du travail vers d'autres bases d'imposition, mais que ces dernières doivent être larges et stables.

En particulier, une évaluation de la possibilité de déplacer la charge fiscale du travail vers la consommation conduit aux conclusions suivantes: (i) le déplacement de la fiscalité du travail vers la consommation peut avoir des effets positifs mais limités sur l'emploi et la croissance. Ces effets sont dus principalement à l'élargissement de la base fiscale, qui permet de réduire les taux d'imposition et donc les distorsions; (ii) la taille des effets positifs dépend largement de l'ajustement des niveaux de prestations; (iii) une approche coordonnée dans la zone euro produirait un impact positif plus important sur l'emploi et la croissance que des mesures de déplacement de la fiscalité prises de manière unilatérale par un pays de la zone euro, petit ou grand; (iv) il convient de prendre en compte les incidences négatives éventuelles sur l'équité et la répartition entre les générations; (v) en cas de déplacement de la fiscalité du travail vers la consommation, il convient de faire preuve de vigilance dans le choix du calendrier et de prendre en compte l'incidence éventuelle sur l'inflation, notamment en fonction de la position de l'économie dans le cycle.

En résumé, les réformes fiscales devraient continuer d'être élaborées de manière à encourager la croissance et à minimiser les distorsions, et jouer également un rôle dans la résolution des problèmes de distribution. Des règles simples et des bases fiscales larges devraient permettre d'y parvenir en évitant les pièges, les dépenses fiscales inefficaces, les régimes fiscaux spéciaux et les exonérations inutiles. L'allègement de la lourde charge fiscale qui pèse sur les revenus du travail au profit d'autres bases fiscales comme la consommation peut constituer un élément de cette stratégie, mais il s'agit d'un instrument limité pour les gouvernements appelés à réagir à des perturbations qui touchent leurs pays à court terme ou qui doivent améliorer les conditions structurelles à long terme pour accroître l'emploi et la croissance en Europe. Une stratégie globale visant à revitaliser les économies européennes, notamment en modernisant les modèles sociaux, doit se fonder sur une approche globale, utilisant un large éventail d'instruments politiques, et sur la mise en œuvre rigoureuse des réformes structurelles conformément à la stratégie pour la croissance et l'emploi.

IV.4. Examen régulier de la qualité des finances publiques

L'attention accordée à la qualité des finances publiques dans le cadre de la surveillance budgétaire de l'UE et son importance pour la stratégie pour la croissance et l'emploi pourraient être renforcées par un examen régulier de la qualité des finances publiques des États membres. Cet examen se baserait sur les informations transmises dans les programmes de stabilité et de convergence et sur l'inventaire des indicateurs de qualité des finances publiques. Il pourrait également comporter des analyses spécifiques pour chaque pays, notamment sur des thèmes définis. Cet examen pourrait être mené conjointement par le comité de politique économique et par la Commission sur la base d'une méthode de collaboration éprouvée.

* * *

La présente communication se fonde sur la réforme de 2005 du pacte de stabilité et de croissance pour suggérer des possibilités de renforcer le souci de la qualité des finances publiques dans la surveillance des politiques budgétaires nationales. Ces possibilités concernent les modalités utilisées par les gouvernements pour formuler, mettre en œuvre et évaluer leurs stratégies budgétaires à moyen terme, et les moyens d'améliorer l'efficacité du soutien apporté par le volet préventif du pacte à la conduite de politiques budgétaires durables tout en contribuant à promouvoir la croissance et l'emploi, ainsi qu'un meilleur fonctionnement de l'UEM. Réaliser des progrès dans ces matières avec les États membres permettrait d'améliorer l'efficacité de la coordination de la politique économique de l'UE en contribuant à développer les synergies potentielles de ses principaux instruments.