



Semestre européen – paquet d'automne: œuvrer à une reprise économique plus forte et plus intégratrice

Bruxelles, le 16 novembre 2016

La Commission fixe les priorités économiques et sociales de l'UE pour l'année à venir, confirme la nécessité d'évoluer vers une orientation budgétaire plus positive dans la zone euro et achève l'évaluation des projets de plan budgétaire des États membres de la zone euro.

La Commission expose aujourd'hui son point de vue sur les priorités économiques et sociales de l'UE pour l'année à venir, en s'appuyant sur les orientations présentées par le président Juncker dans son discours sur l'[état de l'Union 2016](#) et sur les données économiques les plus récentes issues des [prévisions de l'automne 2016 de la Commission](#). Le paquet de mesures présenté aujourd'hui lance le cycle 2017 de la gouvernance économique, appelé « semestre européen ».

Le président Jean-Claude **Juncker** a déclaré à cet égard: « *Le semestre européen 2017 que nous lançons aujourd'hui sera déterminant pour le redressement économique et social de l'Europe. Je suis persuadé que ce redressement est possible. C'est la raison pour laquelle la Commission recommande aujourd'hui une orientation budgétaire positive pour soutenir la reprise et la politique monétaire de la Banque centrale européenne, qui ne doit pas assumer seule tout le poids des efforts. Chaque État membre doit apporter sa pierre à l'édifice: ceux qui peuvent se le permettre doivent investir davantage, tandis que ceux qui ont moins de marge de manœuvre budgétaire doivent poursuivre leurs réformes et un assainissement budgétaire propice à la croissance* ».

L'Europe connaît une reprise fragile mais relativement résistante et fortement créatrice d'emplois. Son PIB est à présent plus élevé qu'avant la crise. Le chômage est en baisse et les investissements progressent à nouveau. Néanmoins, il ne faut pas céder au triomphalisme. Certains des vents favorables qui ont soutenu la reprise jusqu'à présent s'affaiblissent. Les conséquences de la crise telles que l'impact social, les niveaux élevés d'endettement public et privé, et la part élevée des prêts improductifs restent profondes.

La Commission appelle par conséquent les États membres à redoubler d'efforts en respectant les principes du « triangle vertueux » combinant relance des investissements, poursuite des réformes structurelles et mise en œuvre de politiques budgétaires responsables, et, ce faisant, à mettre l'accent sur l'équité sociale et l'instauration d'une croissance plus intégratrice. La Commission a récemment présenté ses priorités stratégiques au niveau de l'UE dans son [programme de travail pour 2017](#), et notamment le renforcement du [plan d'investissement pour l'Europe](#). Le paquet de mesures présenté aujourd'hui fournit de nouvelles orientations pour les politiques économiques et sociales des États membres.

Pour ce qui est de la zone euro en particulier, la Commission appelle à évoluer vers une orientation budgétaire nettement plus positive dans l'ensemble de la zone afin d'écartier le risque de « croissance lente et d'inflation faible » et de soutenir la politique monétaire de la Banque centrale européenne.

Les orientations stratégiques contenues dans l'**examen annuel de la croissance** sont accompagnées d'une communication pour une orientation budgétaire positive dans la zone euro, d'une recommandation concernant la politique économique de la zone euro, ainsi que d'une analyse approfondie de la situation économique et sociale et du marché du travail. La Commission rend également ses [avis sur les projets de plan budgétaire](#) des États membres de la zone euro pour 2017.

Une orientation budgétaire positive dans la zone euro

Dans la [lettre d'intention](#) accompagnant son discours sur l'état de l'Union 2016, le président Juncker a annoncé l'intention de la Commission de promouvoir « une orientation budgétaire positive dans la zone euro, afin de soutenir la politique monétaire de la Banque centrale européenne ». Le débat sur l'orientation budgétaire appropriée au sein de la zone euro est un élément clé des efforts déployés par la Commission pour compléter l'Union économique et monétaire européenne, dans le cadre de la première phase du suivi du [rapport des cinq présidents de juin 2015](#) (« approfondissement par la pratique »).

Les politiques tant monétaire que budgétaire jouent un rôle clé dans la stabilisation macroéconomique. Dans la zone euro, la politique *monétaire* a été pensée et conçue comme un instrument unique. À l'inverse, en l'absence de budget ou de mécanisme de stabilisation centralisé, la politique *budgétaire* de la zone euro est la somme de 19 politiques budgétaires individuelles. En fait, sur la base des données les plus récentes, et sans tenir compte de la souplesse prévue par les règles fixées, le plein respect des exigences budgétaires contenues dans les [recommandations par pays](#) adoptées par le Conseil en juillet 2016 impliquerait, globalement, une orientation budgétaire modérément restrictive pour l'ensemble de la zone euro en 2017 et 2018. Compte tenu de la nécessité de soutenir la reprise économique et de l'incertitude plus grande qui règne à l'heure actuelle, une telle orientation budgétaire ne semblerait pas appropriée.

Dans sa communication, la Commission souligne la nécessité d'une orientation budgétaire plus positive et insiste sur le fait que la conjoncture actuelle est propice à une telle orientation. Une orientation budgétaire positive renvoie à la fois à la politique budgétaire de soutien ou, en d'autres termes, expansionniste qui doit être suivie de manière générale, et à la composition de l'ajustement budgétaire en termes de répartition des efforts entre les pays et des types de dépenses et/ou de taxes qui la sous-tendent.

Pour pouvoir suivre une telle orientation budgétaire, la zone euro doit adopter une approche plus collective qui tienne compte des différences de situations entre pays: (i) les États membres qui dépassent leurs objectifs budgétaires doivent utiliser leur marge budgétaire pour soutenir la demande intérieure et des investissements de qualité, notamment les investissements transfrontaliers, dans le cadre du plan d'investissement pour l'Europe; (ii) les États membres qui doivent procéder à des ajustements budgétaires supplémentaires au titre du volet préventif du pacte doivent veiller à se conformer globalement aux exigences de ce dernier; (iii) les États membres qui sont soumis au volet correctif du pacte doivent s'efforcer de corriger en temps voulu leur déficit excessif, notamment en dégagant des marges de manœuvre budgétaires pour faire face à des circonstances imprévues.

Une recommandation sur la politique économique de la zone euro

Conformément à la communication relative à l'orientation budgétaire dans la zone euro, la Commission recommande une expansion budgétaire de 0,5 % du PIB maximum en 2017 pour l'ensemble de la zone euro. Cela devrait contribuer à un dosage équilibré des politiques, de manière à soutenir les réformes et à consolider la reprise. La recommandation souligne également la nécessité de poursuivre les réformes structurelles et d'améliorer la qualité des finances publiques.

Depuis l'année dernière, la Commission présente cette recommandation à un stade plus précoce du cycle annuel, de manière à mieux intégrer les considérations nationales et celles de la zone euro dans la planification budgétaire nationale et ainsi à permettre aux États membres de prendre en compte les effets d'entraînement négatifs potentiels et les responsabilités communes. La recommandation fournit des orientations pour l'ensemble de la zone euro et vise à promouvoir des politiques qui favorisent la création d'emplois, l'équité sociale et la convergence, et qui stimulent l'investissement afin de soutenir la croissance.

Le rapport sur le mécanisme d'alerte (RMA)

Le RMA est un instrument à part entière du semestre européen, qui vise à prévenir ou à corriger les déséquilibres qui entravent le bon fonctionnement des économies des États membres, de la zone euro ou de l'UE dans son ensemble, et à encourager l'adoption des mesures appropriées (procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques – PDM). Le RMA recense les États membres pour lesquels la Commission devrait continuer à réaliser des bilans approfondis afin de déterminer s'ils sont susceptibles d'être confrontés à des déséquilibres. Il est fondé sur la lecture économique d'un tableau de bord constitué d'indicateurs convenus.

En 2017, 13 pays feront l'objet d'un bilan approfondi car des déséquilibres y ont été constatés lors de l'analyse résultant de cette lecture du tableau de bord. Il s'agit des 13 mêmes pays recensés comme étant confrontés à des déséquilibres au cours du cycle précédent des bilans approfondis (Allemagne, Bulgarie, Chypre, Croatie, Espagne, Finlande, France, Irlande, Italie, Pays-Bas, Portugal, Slovaquie et Suède). La Commission présentera ses conclusions des bilans approfondis dans le cadre de ses rapports annuels par pays au début 2017.

Le RMA de cette année passe en revue les progrès accomplis dans la correction des déséquilibres macroéconomiques, en particulier dans la zone euro, à la lumière de la réduction, actuellement en cours, de la dette publique intérieure et de la dette extérieure, d'un certain nombre de problèmes persistants dans le secteur bancaire, de la dynamique des prix de l'immobilier et de l'évolution du marché du travail, tout en tenant compte de la situation sociale.

Au niveau agrégé, la zone euro continue d'afficher le plus grand excédent de la balance courante au monde. Ce dernier a continué à augmenter en 2015 et devrait poursuivre sa hausse cette année. L'excédent de la zone euro est révélateur de la faiblesse de la demande intérieure au cours des dernières années et des efforts de réduction de la dette fournis dans les différents secteurs et États membres.

Projet de rapport conjoint sur l'emploi

Le projet de rapport de cette année donne un aperçu succinct des performances des États membres en fonction du taux de chômage, du taux de chômage des jeunes, du nombre de personnes ne travaillant pas et ne suivant pas d'études ou de formation, du revenu disponible brut des ménages, du pourcentage de personnes en situation de risque de pauvreté et du niveau d'inégalités.

Le rapport confirme que la reprise est de plus en plus créatrice d'emplois, notamment grâce aux récentes réformes structurelles menées dans un certain nombre d'États membres. 8 millions de nouveaux emplois ont été créés depuis 2013, dont près de 5 millions depuis le début du mandat de l'actuelle Commission. Le taux de chômage dans l'UE a continué de baisser pour s'établir à 8,5 % en septembre 2016 (10 % dans la zone euro), atteignant son niveau le plus bas depuis 2009 (depuis 2011 dans la zone euro). Parallèlement, le taux d'emploi des 20-64 ans (71,1 % au deuxième trimestre de 2016) est, pour la première fois, supérieur à celui enregistré en 2008. Cela signifie que l'objectif d'un taux d'emploi de 75 % fixé dans le cadre de la stratégie Europe 2020 pourrait être atteint, à condition que la tendance actuelle se poursuive. Malgré les premiers signes de convergence entre les États membres, les résultats sur le plan de l'emploi et en matière sociale continuent de varier considérablement d'un pays à l'autre. Les taux de chômage ainsi que la pauvreté restent beaucoup trop élevés dans de nombreuses régions d'Europe. Des niveaux d'inégalité élevés réduisent la production économique et le potentiel de croissance durable.

Le rapport met également en évidence l'ampleur des réformes menées dans les États membres. Il sera adopté conjointement avec le Conseil.

Évaluation des projets de plan budgétaire

La Commission a également terminé d'examiner si les projets de plan budgétaire (PPB) des États membres de la zone euro pour 2017 étaient conformes aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance. Dans plusieurs cas, elle estime que les ajustements budgétaires prévus sont en deçà de ce qu'exige le pacte de stabilité et de croissance, ou risquent de l'être.

Plus précisément:

En ce qui concerne les quinze pays relevant du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, le constat est le suivant:

- Cinq pays (**Allemagne, Estonie, Luxembourg, Pays-Bas et Slovaquie**) ont un projet de plan budgétaire **conforme** aux exigences du pacte de stabilité et de croissance pour 2017;
- Pour quatre pays (**Autriche, Irlande, Lettonie et Malte**), les projets de plan budgétaire sont jugés **globalement conformes** aux exigences à respecter pour 2017 dans le cadre du pacte. Leur plan budgétaire pourrait en effet entraîner un écart par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de leur objectif budgétaire à moyen terme;
- Pour six pays (**Belgique, Chypre, Finlande, Italie, Lituanie et Slovaquie**), les projets de plan budgétaire entraînent un **risque de non-conformité** par rapport aux exigences du pacte pour 2017. Leur plan budgétaire pourrait entraîner un écart significatif par rapport à leur trajectoire d'ajustement en direction de leur objectif à moyen terme. Toutefois, la **Finlande** a demandé à bénéficier de la clause des réformes structurelles et de la clause d'investissement. La Commission tiendra compte de l'incertitude qui entoure les estimations des écarts de production lorsqu'elle examinera si la Finlande peut bénéficier de la clause, ce qui peut avoir une incidence sur l'évaluation de la conformité. Concernant la **Lituanie**, le projet de plan budgétaire fondé sur un scénario de politiques inchangées comportait une demande de recours à la clause des réformes structurelles. L'évaluation complète de l'éventuelle éligibilité de la Finlande et de la Lituanie au mécanisme de flexibilité sera effectuée au cours du cycle normal du semestre européen, dans le cadre de l'évaluation des programmes de stabilité 2017.

En ce qui concerne les trois pays relevant actuellement du volet correctif du pacte (c'est-à-dire faisant l'objet d'une procédure concernant les déficits excessifs):

- Pour la **France**, les projets de plan budgétaire sont jugés **globalement conformes** aux exigences à respecter pour 2017 dans le cadre du pacte, étant donné que, selon les prévisions de l'automne 2016

de la Commission, le déficit nominal sera légèrement inférieur, en 2017, à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le Traité, même si l'effort budgétaire est sensiblement inférieur au niveau recommandé et que la correction ne serait pas durable en 2018 sur la base de politiques inchangées;

- Pour l'**Espagne**, le projet de plan budgétaire **risque de ne pas être conforme** aux exigences à respecter pour 2017 dans le cadre du pacte. Tout en reconnaissant que ces projections partent de l'hypothèse de politiques inchangées, la Commission s'attend, dans ses prévisions d'automne pour 2017, à ce que ni l'objectif intermédiaire fixé pour le déficit nominal, ni l'effort budgétaire recommandé ne soient réalisés;

- Pour le **Portugal**, le projet de plan budgétaire risque de ne pas être conforme aux exigences à respecter pour 2017 dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance, même si l'écart prévu est supérieur au seuil fixé pour un écart important avec une marge très étroite. Les risques semblent donc maîtrisés à condition que les mesures budgétaires nécessaires soient prises. Le Portugal, qui relève actuellement du volet correctif, devrait respecter, cette année, la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le Traité, conformément aux recommandations. Il pourrait être soumis au volet préventif à compter de 2017 si le déficit excessif est corrigé en temps voulu et de manière durable.

Le **Portugal** et l'**Espagne** ont présenté à la mi-octobre leurs projets de plan budgétaire, ainsi que des rapports sur les mesures prises pour donner suite aux mises en demeure du Conseil, adoptées le 8 août 2016 conformément à l'article 126, paragraphe 9, du Traité. La Commission a entretemps examiné ces documents et a engagé un dialogue structuré avec le Parlement européen. La Commission est parvenue à la conclusion que les procédures concernant les déficits excessifs des deux États membres devaient être suspendues. En conséquence, les éléments ayant nécessité une proposition de la Commission visant à suspendre une partie des Fonds structurels et d'investissement européens ne sont plus présents et il n'y aura pas de proposition en ce sens.

Prochaines étapes

La Commission invite le Conseil, en particulier l'Eurogroupe, et le Conseil européen à examiner et approuver les orientations présentées ici. Elle attend avec intérêt la suite des discussions avec le Parlement européen sur les priorités de l'UE et de la zone euro.

Au cours de la période précédant la publication des rapports par pays au début de 2017, la réception des programmes nationaux et la publication des recommandations par pays au printemps prochain, la Commission a l'intention d'intensifier le dialogue avec les États membres afin de parvenir à une perception partagée des priorités communes et de la réussite de la mise en œuvre et de la planification des réformes. Des missions auront lieu au niveau politique sous l'égide du vice-président compétent. Les États membres auront également la possibilité de réagir à l'analyse de la Commission au cours de réunions bilatérales.

La communication appelle aussi à l'implication étroite des parlements nationaux, ainsi que des partenaires sociaux, dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes nationaux.

Pour en savoir plus:

[Lancement du semestre européen 2017 : questions et réponses sur le paquet d'automne](#)

[Communication sur l'orientation budgétaire](#)

[Examen annuel de la croissance 2017](#)

[Rapport sur le mécanisme d'alerte 2017](#)

[Recommandation pour la zone euro 2017](#)

[Projet de rapport conjoint sur l'emploi 2017](#)

[Communication sur les projets de plan budgétaire de la zone euro](#)

[Annexe de la communication de la Commission sur les projets de plan budgétaire](#)

[Projets de plan budgétaire, avis de la Commission et documents de travail de la Commission](#)

[Évaluation des mesures prises par le Portugal et l'Espagne](#)

IP/16/3664

Personnes de contact pour la presse:

[Annika BREIDTHARDT](#) (+ 32 2 295 61 53)

[Christian WIGAND](#) (+32 2 296 22 53)

[Anniky LAMP](#) (+32 2 295 61 51)

[Audrey AUGIER](#) (+32 2 297 16 07)

[Sara SOUMILLION](#) (+32 2 296 70 94)

Renseignements au public: [Europe Direct](#) par téléphone au [00 800 67 89 10 11](#) ou par [courriel](#)

Attachments

[European Semester - Euro Area Recommendation.pdf](#)

[European Semester - Employment and Social Situation.pdf](#)