

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ° L É G I S L A T U R E

Communication

Commission des affaires européennes

Communication de M. Christophe Caresche sur la recommandation de la Commission européenne au Conseil de l'Union européenne relative au déficit budgétaire de la France (SWD(2015) 19 final)

mercredi 4 mars 2015
16 h 30



**COMMUNICATION SUR LA RECOMMANDATION
DE LA COMMISSION EUROPÉENNE RELATIVE A
LA PROCEDURE POUR DEFICIT EXCESSIF VISANT
LA FRANCE**

de M. Christophe CARESCHE

Réunion de commission du 4 mars 2015.

Lors de la présentation, le 28 novembre dernier, de son avis sur les projets de budget pour 2015 des États membres de la zone euro, la Commission européenne avait souligné le risque de non-conformité au pacte de stabilité et de croissance du projet de la France pour 2015 ainsi que le caractère limité des progrès réalisés en matière de réformes structurelles. Surtout, elle avait considéré qu'à la date de son examen la France n'avait pas pris de mesures suivies d'effets pour corriger son déficit public excessif en 2014.

Sur ce dernier point, la Commission européenne avait toutefois indiqué son intention de réexaminer, au printemps 2015, sa position à la lumière de la loi de finances pour 2015 et des réformes structurelles engagées par le Gouvernement français.

En conséquence, la Commission européenne a présenté, le 27 février 2015, sa recommandation relative à la procédure pour déficit excessif relative à la France, qui sera soumise, pour adoption définitive, au Conseil Ecofin le 10 mars prochain.

**I. UN DÉLAI SUPPLÉMENTAIRE DE DEUX ANS EST PROPOSÉ PAR LA
COMMISSION EUROPÉENNE, CONFORMÉMENT AUX DEMANDES
FORMULÉES PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES LE
17 DÉCEMBRE 2014**

Alors que la France, qui fait l'objet d'une procédure pour déficit excessif depuis 2009, **devait ramener son déficit public sous le seuil des 3 % de PIB en 2015**, la Commission européenne propose au Conseil de **reporter cet objectif en 2017**.

La France bénéficierait ainsi d'un **troisième délai**, après ceux obtenus en décembre 2009 et en juin 2013.

LA PROCÉDURE POUR DÉFICIT EXCESSIF DONT LA FRANCE FAIT L'OBJET

Constatant que la France présentait un déficit excessif, le Conseil lui a recommandé, le 27 avril 2009, de le ramener sous la valeur de référence de 3 % du PIB en 2012 au plus tard.

Notant que les autorités françaises avaient engagé une action suivie d'effets mais qu'une dégradation de la situation économique était ensuite intervenue, le Conseil a reporté, le 2 décembre 2009, le délai accordé à la France pour corriger son déficit à 2013 au plus tard.

Le 21 juin 2013, le Conseil a conclu que la France avait engagé une action suivie d'effets mais que « *des événements économiques négatifs ayant des conséquences majeures sur les finances publiques s'étaient produits* ». Il a donc décidé de reporter le délai accordé à la France à 2015 au plus tard et assorti sa décision des recommandations suivantes :

- parvenir à un déficit nominal de 3,9 % du PIB en 2013, de 3,6 % en 2014 et de 2,8 % en 2015, soit une amélioration du solde structurel de 1,3 % du PIB en 2013, de 0,8 % en 2014 et de 0,8 % en 2015, sur la base des prévisions du printemps 2013 des services de la Commission ;

- mettre en œuvre les mesures de redressement déjà décidées pour l'année 2013 et adopter les mesures d'assainissement nécessaires pour 2014 et 2015 pour se conformer à la recommandation d'amélioration du solde structurel, tout en procédant à un examen minutieux des postes de dépenses dans tous les sous-secteurs des administrations publiques, notamment la sécurité sociale et les collectivités territoriales ; consacrer toutes les recettes imprévues à la réduction du déficit ; veiller à ce que les mesures d'assainissement ne portent pas atteinte à la croissance ;

- fonder le redressement des finances publiques sur des réformes structurelles globales, conformément aux recommandations du Conseil adressées à la France dans le cadre du semestre européen et celles liées à la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques ;

- renforcer la soutenabilité à long terme du système de retraite par un nouvel ajustement des paramètres pertinents. La réforme prévue doit être adoptée avant la fin de l'année 2013 et rééquilibrer durablement le système en 2020 au plus tard, en évitant toute augmentation du coût du travail.

En application du règlement n° 473/2013, la Commission européenne a adressé, le 5 mars 2014, une recommandation à la France lui enjoignant de se conformer pleinement à la recommandation du Conseil du 21 juin 2013. La France a ainsi été invitée à prendre les mesures nécessaires pour atteindre l'objectif fixé par le Conseil en termes d'effort structurel et à rendre compte des mesures prises dans son programme de stabilité pour 2014.

Dans son analyse présentée le 28 novembre 2014, la Commission européenne a considéré que l'effort structurel consenti par la France était en retrait par rapport aux objectifs fixés : 0,6 point en 2014 et 0,3 point en 2015 contre un effort structurel de 0,8 point de PIB en 2014 et en 2015 en vertu de la décision du Conseil de juin 2013 et un effort d'au moins 0,5 point en application du règlement n° 1467/97 relatif à la procédure pour déficit excessif.

Si la Commission européenne en déduisait que la France n'avait pas engagé d'action suivie d'effets, elle attendait néanmoins de disposer de l'ensemble des éléments nécessaires pour pouvoir se prononcer définitivement et prévoyait de réexaminer sa position en mars 2015, à la lumière de la loi de finances pour 2015 et des précisions attendues concernant le programme de réformes structurelles annoncé par les autorités françaises dans la lettre du 21 novembre 2014 signée par le Premier ministre.

Lors de sa réunion du 8 décembre 2014, l'Eurogroupe avait approuvé l'avis de la Commission européenne et jugé que « *des mesures supplémentaires étaient nécessaires afin d'améliorer l'effort structurel et de respecter les règles du pacte de stabilité et de croissance* ».

Soulignant que le déficit public de la France pour 2015 devrait s'établir à 4,1 % du PIB selon ses prévisions d'hiver, soit au-delà de l'objectif de 2,8 % du PIB fixé par le Conseil dans sa recommandation du 21 juin 2013, la Commission européenne considère que **la situation économique dégradée à laquelle la**

France doit faire face explique cet écart et justifie de fixer un nouveau délai à la France pour ramener son déficit public sous le seuil des 3 % du PIB.

Alors que le règlement n° 1467/97 fixe le délai supplémentaire pour corriger le déficit excessif à un an, la Commission considère que, compte tenu du fait que les engagements pris par les autorités françaises en matière de réformes structurelles s'inscrivent dans la logique des orientations fixées dans sa communication du 13 janvier 2015 relative aux flexibilités du pacte de stabilité et de croissance et qu'un ajustement concentré sur une année aurait des conséquences particulièrement négatives sur la croissance en 2015 et en 2016, **il est justifié d'octroyer un délai de deux ans à la France pour revenir sous le seuil des 3 % du PIB.**

ORIENTATIONS RELATIVES A LA MISE EN ŒUVRE DU PACTE DE STABILITE ET DE CROISSANCE

Dans sa communication du 13 janvier 2015, la Commission européenne a précisé comment elle entendait appliquer les règles du pacte de stabilité et de croissance. Des tempéraments sont ainsi apportés dans trois cas de figure.

1. La prise en compte de la mise en œuvre de réformes structurelles

La Commission tiendra compte de l'incidence budgétaire positive des réformes structurelles, quel que soit le volet du pacte (préventif ou correctif) dont relèvent les États.

– **Pour les États relevant du volet préventif du pacte** (ceux qui respectent un déficit inférieur à 3 % du PIB et une dette inférieure à 60 % du PIB), la Commission prendra en compte l'incidence des réformes, à condition que ces réformes i) soient **importantes**, ii) **aient des effets budgétaires positifs à long terme** démontrables et iii) **soient effectivement mises en œuvre**. Des mesures adoptées par le gouvernement et/ou le Parlement pourront être considérées « ex ante » si les États présentent un plan de réformes structurelles s'appuyant sur des mesures clairement définies et assorti d'un calendrier d'adoption et de mise en œuvre.

La Commission évaluera les réformes avant de recommander d'éventuels écarts temporaires par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) ou à la trajectoire d'ajustement budgétaire permettant la réalisation de cet objectif. Ces écarts ne devront pas dépasser 0,5 % du PIB. Une marge de sécurité appropriée devra être préservée de façon à ce que la valeur de référence de 3 % du PIB soit respectée. L'OMT devra être atteint dans les quatre ans qui suivront l'activation de la clause.

– **Pour les États membres relevant du volet correctif du pacte**, c'est-à-dire ceux sous procédure de déficit excessif, deux cas de figure sont distingués :

* lors du lancement d'une procédure, la Commission pourra recommander une **prolongation du délai** pour la correction du déficit s'il existe un plan de réformes structurelles tel que décrit *supra* ;

* au cours d'une procédure, pour les États qui ont fait l'effort budgétaire requis mais ont besoin de plus de temps pour atteindre la valeur de référence de 3 %, la Commission pourra recommander une **prolongation plus longue du délai de correction** à condition qu'il existe un plan de réformes structurelles tel que décrit *supra*.

La Commission suivra de près les réformes et proposera des mesures le cas échéant.

2. La prise en compte des investissements

– Le traitement favorable des contributions nationales au Fonds européen pour les investissements stratégiques

Les contributions des États au Fonds ne seront pas prises en compte dans la définition des ajustements budgétaires, qu'ils relèvent du volet préventif ou correctif du pacte.

Dans les cas où la valeur de référence de 3 % ne sera pas respectée, la Commission n'engagera pas de procédure concernant les déficits excessifs, pour autant que l'écart soit mineur et présumé temporaire. Les contributions au Fonds seront exclues de l'examen du respect du critère de la dette.

– Une « clause d'investissement » plus facilement mobilisable et clairement définie

La « clause d'investissement » désigne les règles selon lesquelles les investissements publics doivent être appréhendés dans le cadre du pacte.

Les États relevant du volet préventif pourront s'écarter temporairement de leur objectif budgétaire à moyen terme ou de leur trajectoire d'ajustement budgétaire, afin d'intégrer les investissements, si :

* la croissance de leur PIB est négative ou le PIB est nettement inférieur à son potentiel (différentiel supérieur à – 1,5 % du PIB) ;

* la valeur de référence de 3 % est respectée et une marge de sécurité est préservée ;

* les niveaux d'investissement augmentent en conséquence ;

* les investissements éligibles sont les dépenses nationales correspondant à des projets cofinancés par l'Union au titre des politiques structurelles et de cohésion (y compris les projets cofinancés au titre de l'initiative pour l'emploi des jeunes), des réseaux transeuropéens et du mécanisme pour l'interconnexion en Europe, ou à des projets cofinancés par le Fonds ;

* l'écart est compensé dans les délais fixés dans le programme de stabilité ou de convergence.

3. La prise en compte de la conjoncture

Afin de mieux prendre en considération le cycle économique, la Commission utilisera désormais une matrice qui précisera l'ajustement budgétaire attendu des pays dans le volet préventif du pacte. En conséquence, **les États devront intensifier leurs efforts budgétaires lors des périodes plus favorables et inversement en cas de difficultés économiques.**

Pour les pays qui sont soumis au volet correctif du pacte, la Commission a élaboré une nouvelle méthode pour évaluer la mise en œuvre de **l'effort budgétaire structurel requis**, qui a pour objet de distinguer les évolutions budgétaires qui relèvent de la responsabilité des gouvernements de celles qui sont liées à une baisse inattendue de l'activité économique.

Avec cette proposition de recommandation, la Commission européenne entend témoigner de sa volonté, affichée depuis la définition en juillet dernier de ses orientations politiques par son président Jean-Claude Juncker, de soutenir la croissance tout en assurant la crédibilité du pacte de stabilité et de croissance.

Votre Rapporteur se félicite de la proposition de la Commission européenne de reporter le délai de deux ans, qui répond aux conclusions adoptées par la commission des Affaires européennes le 17 décembre dernier, dans lesquelles elle « considér[ait] que le risque de déflation auquel la France

doit aujourd'hui faire face constitue une circonstance exceptionnelle telle que définie dans le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire et le règlement n° 1466/97 révisé ; rappel[ait] que la France mène une action résolue de modernisation de son économie ; estim[ait] en conséquence justifié de procéder à une nouvelle appréciation du rythme d'ajustement des finances publiques françaises ».

Il émet toutefois des réserves fortes sur les conditions de mise à profit de ce nouveau délai, qui prêtent à débat.

II. ALORS QUE LA NOUVELLE TRAJECTOIRE D'AJUSTEMENT BUDGÉTAIRE FAIT DÉBAT, LA POURSUITE DES RÉFORMES STRUCTURELLES EST CONSENSUELLE

Dans sa recommandation, la Commission européenne fixe une nouvelle trajectoire pour les finances publiques, retracée dans le tableau ci-dessous.

TRAJECTOIRE D'AJUSTEMENT BUDGETAIRE PROPOSEE PAR LA COMMISSION EUROPEENNE DANS SA RECOMMANDATION DU 27 FEVRIER 2015

	2015	2016	2017
Déficit public nominal (en % du PIB)	- 4	- 3,4	- 2,8
Effort structurel (en point de PIB)	0,5	0,8	0,9

La Commission européenne considère que, compte tenu de ses prévisions d'hiver présentées le 5 février 2015 selon lesquelles le solde public nominal devrait s'établir à - 4,1 % du PIB en 2015 et 2016 et le solde structurel à 0,3 % du PIB en 2015, la nouvelle trajectoire proposée dans sa recommandation implique que la France effectue des efforts supplémentaires à hauteur de **0,2 % du PIB en 2015, 1,2 % du PIB en 2016 et 1,3 % du PIB en 2017.**

Elle propose donc au Conseil de demander à la France :

– de présenter, dans le cadre de son programme de stabilité et de croissance qui sera rendu public en avril prochain, un effort budgétaire supplémentaire à hauteur de 0,2 % du PIB, ce qui correspond à environ 4 milliards d'euros ;

– d'intensifier les efforts menés en matière de consolidation budgétaire dans toutes les administrations publiques, y compris la sécurité sociale et les collectivités territoriales.

Elle fixe au 10 juin prochain, soit trois mois après le Conseil Ecofin devant examiner sa proposition de recommandation, la prochaine réunion du Conseil où il devra établir si la France a conduit une action suivie d'effets, sur le fondement de la présentation d'une part des mesures supplémentaires pour 2015 (à

hauteur de 0,2 % du PIB) et d'autre part des mesures nécessaires pour atteindre les objectifs fixés en 2016 et 2017.

La Commission européenne souligne enfin l'importance, pour la France, de mener des réformes structurelles ambitieuses, dans le droit fil des recommandations faites par le Conseil dans le cadre du semestre européen et de la procédure de surveillance des déséquilibres macro-économiques.

Votre Rapporteur souligne que la trajectoire proposée en termes de solde nominal est proche de celle définie par le Parlement, sur proposition du Gouvernement, dans la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

TRAJECTOIRE D'AJUSTEMENT BUDGETAIRE FIXEE DANS LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR 2014-2019

	2015	2016	2017
Déficit public nominal (en % du PIB)	- 4,1	- 3,6	- 2,7
Effort structurel (en point de PIB)	0,6	0,2	0,3

Il existe en revanche un écart plus prononcé s'agissant du **solde structurel, qui met à nouveau en évidence l'impérieuse nécessité d'une harmonisation des méthodes de calcul.**

Au-delà des divergences sur les modes de calcul, qui faussent l'appréciation des données, le débat entre la Commission européenne et le Gouvernement sur l'ampleur des efforts à mener est vif.

De fait, si, pour 2015, l'effort supplémentaire de 0,2 point de PIB, soit 4 milliards d'euros, est partagé par la Commission européenne et le Gouvernement – le président de la République s'étant personnellement engagé sur son respect –, les efforts supplémentaires demandés sur l'ensemble de la période – que certaines sources évaluent à 30 milliards d'euros –, risquent tout simplement de casser une reprise de la croissance qui demeure timide.

Votre Rapporteur souligne ainsi que l'effort supplémentaire de 0,2 point de PIB demandé en 2015 devra être apprécié au regard des données de l'exécution 2014 – qui seront connues dans le courant du mois –, des dernières données macroéconomiques disponibles (taux d'intérêt, prix du pétrole, etc.) et des mesures de consolidation budgétaire inscrites dans la dernière loi de finances rectificative pour 2014 et dans la loi de finances pour 2015.

Il considère en outre que, **alors que le Gouvernement français a pris des engagements forts – à hauteur de 50 milliards d'euros – en termes d'économies sur 2014-2017, la mise en œuvre d'économies supplémentaires aurait des effets récessionnistes catastrophiques pour la France**, alors même que celle-ci s'engage sur la voie d'une reprise encore fragile. Il rappelle à cet

égard que le contexte actuel de faible inflation rend tout ajustement budgétaire plus difficile.

Les propositions de la Commission européenne en matière d'ajustement budgétaire semblent ainsi confirmer les craintes exprimées par votre Rapporteur dans le rapport d'information n° 2478¹ sur la volonté réelle de la Commission de donner un nouvel élan à l'économie européenne.

Le débat devra être tranché par le Conseil lors de sa réunion du 10 mars prochain.

Si votre Rapporteur juge inopportun de provoquer des risques récessionnistes ainsi que le propose la Commission européenne, il estime que **le soutien apporté par la Commission à la poursuite des réformes structurelles est justifié**. Il souligne d'ailleurs à cet égard que, pour conduire des réduire des réformes, il convient de disposer d'une certaine souplesse budgétaire.

Votre Rapporteur est ainsi convaincu de la nécessité d'aller plus loin dans la mise en œuvre de réformes à mêmes de moderniser la France, comme celles inscrites dans le pacte de responsabilité et de solidarité et le projet de loi pour la croissance et l'emploi. Ainsi, l'agenda des réformes publié par le Gouvernement en décembre 2014 doit trouver une mise en œuvre rapide, afin de favoriser la compétitivité et le développement des entreprises, de moderniser le fonctionnement du marché du travail et le dialogue social et, enfin, de renforcer l'efficacité de l'action publique.

¹ Cf. rapport d'information n° 2478 déposé par la commission des Affaires européennes sur l'examen annuel de croissance pour 2015 et l'avis de la Commission européenne sur les projets de budgets nationaux pour 2015 et présenté par MM. Christophe Caresche et Michel Herbillon, intitulé Le semestre européen 2015 : mettre la croissance au cœur du projet européen, Assemblée nationale, XIV^e législature, 17 décembre 2014.