

E 2416

ASSEMBLEE NATIONALE

SENAT

DOUZIEME LEGISLATURE

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 31 octobre 2003

Annexe au procès-verbal de la séance
du 4 novembre 2003

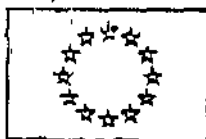
TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

**PAR LE GOUVERNEMENT,
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT**

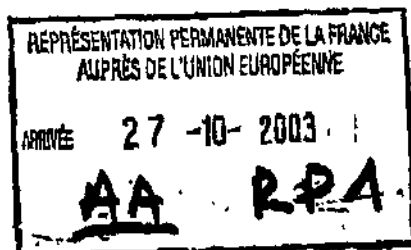
Recommandation pour une décision du Conseil mettant la France en demeure, conformément à l'article 104, paragraphe 9, de prendre des mesures visant à la réduction du déficit jugée nécessaire pour remédier à la situation de déficit excessif.

SEC(2003)1121 final.

RESTREINT UE



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES



Bruxelles, le 21.10.2003
SEC(2003) 1121 final

RESTREINT UE

Recommandation pour une

DÉCISION DU CONSEIL

mettant la France en demeure, conformément à l'article 104, paragraphe 9, de prendre des mesures visant à la réduction du déficit jugée nécessaire pour remédier à la situation de déficit excessif

(présentée par la Commission)

RESTREINT UE

RESTREINT UE

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. LA PROCEDURE RELATIVE AU DEFICIT EXCESSIF DE LA FRANCE

La procédure concernant les déficits excessifs est régie par l'article 104 du traité et par le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, qui fait partie du pacte de stabilité et de croissance. Elle est complétée par les engagements politiques pris dans le cadre de la résolution du Conseil européen d'Amsterdam du 17 juin 1997 relative au pacte de stabilité et de croissance.

Il ressort des données relatives au déficit budgétaire et à la dette publique publiées par Eurostat le 17 mars 2003, sur la base des informations transmises ce même mois par les autorités françaises, que le déficit des administrations publiques en France s'est élevé à 3,1 % du PIB en 2002. Face à cela, la Commission a engagé la procédure concernant les déficits excessifs à l'égard de la France, en adoptant le 2 avril 2003 le rapport prévu à l'article 104, paragraphe 3, du traité. Le 7 mai 2003, après avoir pris connaissance de l'avis du comité économique et financier, la Commission a rendu un avis dans lequel elle indique qu'il existe un déficit excessif en France. Le 3 juin 2003, le Conseil a pris une décision en ce sens, en vertu de l'article 104, paragraphe 6.

En conséquence, le Conseil a adressé le 3 juin 2003 une recommandation à la France visant à ce qu'il soit mis un terme à la situation de déficit public excessif en 2004 au plus tard, conformément à l'article 104, paragraphe 7, du traité. En même temps, il a fixé au gouvernement français la date butoir du 3 octobre 2003 pour prendre les mesures nécessaires à cette fin. Le 8 octobre 2003, conformément aux dispositions de l'article 104, paragraphe 8, du traité et de l'article 4, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1467/97, la Commission a recommandé au Conseil d'adopter une décision établissant qu'aucune action suivie d'effets n'a été prise en réponse aux recommandations que le Conseil a adressées à la France en vertu de l'article 104, paragraphe 7, dans le délai prescrit par cette Recommandation.

Selon l'article 5 du règlement (CE) n° 1467/97, toute décision du Conseil de mettre l'État membre participant concerné en demeure de prendre des mesures visant à réduire le déficit conformément à l'article 104, paragraphe 9, doit être prise dans un délai d'un mois à compter de la décision du Conseil constatant qu'aucune action suivie d'effets n'a été prise conformément à l'article 104, paragraphe 8.

2. EXIGENCES DE POLITIQUE BUDGETAIRE POUR 2004 ET 2005

Dans leurs plans budgétaires pour 2004, les autorités françaises tablent sur une réduction du déficit des administrations publiques, qui passerait de 4,0% du PIB en 2003 à 3,6% du PIB en 2004, dans l'hypothèse d'une augmentation du PIB réel de 1,7% en 2004, contre 0,5% en 2003. Ce resserrement du déficit entre 2003 et 2004 viendrait pour l'essentiel d'une hausse planifiée des dépenses réelles des administrations publiques inférieure à la progression attendue du PIB réel, tandis que, du côté des recettes, un certain nombre de mesures discrétionnaires auraient pour effet net de réduire le déficit des administrations publiques de 0,1 point de pourcentage du PIB.

RESTREINTUE

RESTREINT UE

La Commission, dans ses prévisions d'automne 2003, prévoit un déficit des administrations publiques en 2003 légèrement plus élevé que les autorités françaises, à 4,2% du PIB. La différence entre les deux prévisions s'explique par le fait que la Commission prévoit une croissance du PIB de 0,1% en termes réels et de 1,8% en termes nominaux en 2003, alors que les autorités françaises tablent sur 0,5% en termes réels et 2,5% en termes nominaux. Pour l'année 2004, la Commission prévoit une croissance du PIB réel de 1,7%, soit le même rythme que les autorités françaises, et une baisse du déficit des administrations publiques à 3,5% du PIB.

Selon les calculs de la Commission, le projet de loi de finances pour 2004 entraînera une amélioration du solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles de l'ordre de 0,6 point de pourcentage du PIB. Quoique conforme à la réduction minimale de 0,5 point recommandée par le Conseil à la France en juin, cette amélioration est insuffisante pour ramener le déficit nominal en dessous de 3% du PIB en 2004.

Lorsqu'il émet sa "mise en demeure" en vertu de l'article 104, paragraphe 9, le Conseil peut décider soit de confirmer le délai de 2004 fixé conformément à l'article 104, paragraphe 7, pour la correction du déficit excessif, soit de choisir une nouvelle date butoir. À cet égard, plusieurs éléments doivent être pris en considération.

La réduction du déficit corrigé des variations conjoncturelles qui s'impose pour ramener en 2004 le déficit des administrations publiques *en* dessous de la valeur de référence de 3% fixée dans le traité dépasse ce qui était prévu en juin lorsque le Conseil a adopté sa recommandation au titre de l'article 104, paragraphe 7. Cela provient en partie du fait qu'aucune amélioration visible du solde corrigé des variations conjoncturelles n'a eu lieu en 2003, contrairement à ce qu'avait recommandé le Conseil en juin. Mais cela résulte aussi de la détérioration soudaine et marquée de la situation macroéconomique en 2003 et des perspectives pour 2004: entre les prévisions d'automne de la Commission et celles du printemps dernier, la "perte cumulée" de croissance du PIB réel pour l'ensemble de la période 2003-2004 atteint environ 1,5 point de pourcentage.

D'après les calculs de la Commission, ramener le déficit des administrations publiques en dessous de 3% du PIB l'année prochaine exigerait une nouvelle amélioration de 0,8 point de pourcentage du PIB par rapport aux plans budgétaires actuels, si la croissance du PIB s'avère en ligne avec les prévisions actuelles de la Commission. Toutes choses égales par ailleurs, la réduction totale du déficit corrigé des variations conjoncturelles nécessaire pour ramener le déficit nominal en dessous de la barre des 3 % du PIB en 2004, s'élèverait donc à environ 1,5 point de pourcentage du PIB.

Bien que l'assainissement budgétaire ne soit pas préjudiciable à la croissance à moyen terme, surtout s'il est structuré de manière appropriée, un effort trop ambitieux sur une seule année peut s'avérer coûteux sur le plan économique, étant donné en particulier la révision à la baisse des perspectives de croissance.

Le gonflement du déficit des administrations publiques enregistré en France ces dernières années est néanmoins très préoccupant. S'il n'est pas corrigé, il entraînera une hausse continue et importante du ratio de la dette, qui risque à son tour de peser sur les anticipations des agents économiques et de nuire à la croissance. En outre, l'incidence du vieillissement de la population sur les finances publiques se fera sentir de plus en plus vivement à partir de 2005-2006, renforçant encore l'urgence d'une réduction rapide du déficit et de la dette des administrations publiques. Enfin, la situation des finances publiques françaises pourrait avoir

RESTREINT UE

RESTREINT UE

des conséquences négatives pour la croissance de la zone euro, au cas où cette situation serait à l'origine d'un resserrement des conditions monétaires au sein de la zone.

Il convient, par ailleurs, de tenir compte du fait que le gouvernement français s'est engagé dans des réformes structurelles importantes, qui ont débuté avec la refonte du système des retraites en 2003. Le gouvernement est également résolu à mettre en oeuvre une réforme structurelle du système d'assurance-maladie au premier semestre 2004, afin d'enrayer la spirale des dépenses de santé, un des problèmes majeurs qui se posent en matière de contrôle des dépenses publiques depuis plusieurs années. Ces réformes sont certes les bienvenues, car elles amélioreront la viabilité à long terme des finances publiques, mais leur effet à court terme étant relativement limité, elles ne sauraient remplacer la nécessaire correction du déficit excessif.

Compte tenu de ces éléments, la Commission estime que le report d'un an, c'est-à-dire à 2005, du délai fixé par le Conseil en juin pour l'élimination du déficit excessif en France, créerait les conditions d'une correction équilibrée de ce déficit, pour autant que les autorités françaises prennent des mesures efficaces afin de réduire plus largement le déficit des administrations publiques en 2004 qu'elles ne le prévoient actuellement. Cela permettrait de rattraper en 2004 l'ajustement qui n'a pas été réalisé en 2003 et de jeter des bases crédibles pour la réduction du déficit à moins de 3% du PIB en 2005.

Pour parvenir à un déficit des administrations publiques moins important en 2004, la France doit réussir à comprimer davantage qu'elle ne l'envisage actuellement son déficit corrigé des variations conjoncturelles en 2004. Pour la Commission, les autorités françaises devraient viser à un ajustement budgétaire global d'un point de pourcentage du PIB en 2004. Étant donné sa taille, et à condition qu'il soit structuré de manière appropriée, cet ajustement, plus important que ce qui est prévu actuellement, ne nuira pas à la croissance à court terme; parce qu'il renforce la viabilité des finances publiques, il aura en outre des effets favorables à plus long terme. Sur la base des prévisions actuelles de la Commission, un tel effort permettrait de réduire le déficit des administrations publiques à 3,4% du PIB en 2004 ; cela constituerait une base crédible pour ramener le déficit en dessous 3% du PIB en 2005.

Dans les projections pluriannuelles (période 2005-2007) relatives aux finances publiques qu'elles ont présentées le 25 septembre 2003, les autorités françaises tablent sur un recul du déficit des administrations publiques, qui devrait passer de 3,6% du PIB en 2004 à 2,9% en 2005 d'après le scénario macroéconomique le plus plausible qui envisage une croissance du PIB réel de 2,5% sur l'ensemble de la période. Selon les autorités françaises, le déficit corrigé des variations conjoncturelles diminuerait de 0,6 point de pourcentage du PIB en 2005.

Selon la Commission, étant donné les perspectives actuelles en matière de croissance, et à condition qu'une réduction d'environ 1 point de pourcentage du déficit corrigé des variations conjoncturelles soit opérée en 2004, l'effort budgétaire envisagé actuellement par le gouvernement français pour 2005 serait le minimum pour garantir que le déficit des administrations publiques repasse de manière crédible en dessous de la barre des 3% du PIB en 2005. Étant donné que la situation de déficit excessif doit être corrigée en 2005 au plus tard, et que la mise en demeure adressée en vertu de l'article 104, paragraphe 9, constitue la dernière étape de la procédure concernant les déficits excessifs avant l'adoption de sanctions prévue par le traité et par le pacte de stabilité et de croissance, les autorités françaises devraient se tenir prêtes à aller plus loin dans leur effort si cela devait s'avérer nécessaire pour corriger le déficit excessif,

RESTREINT UE

RESTREINT UE

Conformément aux dispositions de l'article 104, paragraphe 9, du traité, il devrait être demandé aux autorités françaises de soumettre à la Commission un rapport présentant les décisions prises pour effectuer l'ajustement supplémentaire du solde corrigé des variations conjoncturelles requis pour 2004. La France devrait en outre inclure dans ce rapport une description aussi précise que possible des mesures à mettre en oeuvre en 2005 pour réduire le déficit budgétaire. Ce rapport devrait parvenir avant le 15 décembre 2003 à la Commission, qui l'examinera, ainsi que le Conseil, afin d'établir si la mise en demeure adressée conformément à l'article 104, paragraphe 9, a été respectée,

3. OBJECTIFS BUDGETAIRES AU-DELA DE 2005

En ce qui concerne la période postérieure à 2005, les projections pluriannuelles des autorités françaises concernant les finances publiques tablent sur une poursuite de la réduction du déficit des administrations publiques, qui tomberait de 2,9% du PIB en 2005 à 2,2% en 2006 puis à 1,5% en 2007¹, selon le scénario macroéconomique le plus plausible, c'est-à-dire en cas de croissance du PIB réel de 2,5% en 2006 et 2007². Ces chiffres, s'ils devaient être confirmés dans Le programme de stabilité de la France, impliqueraient que l'objectif de position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire ne serait pas atteint pendant la période du programme (2004-2007), ni en termes nominaux, ni, d'après les calculs de la Commission, en termes structurels. Il conviendrait, pour éviter cela, que l'assainissement budgétaire, à partir de 2005, soit plus important que ce qui est prévu actuellement.

Parvenir à une position budgétaire sous-jacente proche de l'équilibre ou excédentaire est important pour permettre une décrue rapide du ratio de la dette, qui doit nécessairement compléter la récente réforme du système des retraites, afin de remédier aux conséquences du vieillissement démographique sur les finances publiques. Cela permettra aussi de laisser jouer pleinement les stabilisateurs automatiques en cas de ralentissement économique, sans que la valeur de référence de 3% du PIB en matière de déficit ne soit dépassée.

Eu égard à ce qui précède, la Commission recommande au Conseil de mettre la France en demeure, conformément à l'article 104, paragraphe 9, de prendre les mesures visant à la réduction du déficit qu'il juge nécessaire pour remédier à la situation de déficit excessif. Elle recommanda en outre, conformément au traité, l'instauration d'une surveillance renforcée, aux fins de laquelle les autorités françaises présenteront des rapports à intervalles réguliers. La Commission et le Conseil examineront ces rapports afin d'établir si la mise en demeure est respectée.

Dans le cas où la croissance du PIB réel atteindrait 3,0% entre 2005 et 2007, le déficit des administrations publiques tomberait à 0,7% du PIB en 2007.

Selon les autorités françaises, le déficit corrigé des variations conjoncturelles baisserait de 0,5 point de pourcentage du PIB en 2006 et de 0,6 point en 2007.

RESTREINT UE

Recommandation pour une

DÉCISION DU CONSEIL

mettant la France en demeure, conformément à l'article 104, paragraphe 9, de prendre des mesures visant à la réduction du déficit jugée nécessaire pour remédier à la situation de déficit excessif

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 104, paragraphe 9,

vu la recommandation adressée par la Commission en vertu de l'article 104, paragraphe 9,

considérant ce qui suit:

- (1) L'article 104, paragraphe 1, du traité fait obligation aux États membres d'éviter des déficits publics excessifs.
- (2) Le pacte de stabilité et de croissance^{*} repose sur l'objectif de solidité des finances publiques en tant que moyen de renforcer les conditions propices à la stabilité des prix et à une croissance forte et durable, génératrice d'emplois. Le pacte de stabilité et de croissance inclut le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs³,
- (3) La résolution du Conseil européen d'Amsterdam du 17 juin 1997 relative au pacte de stabilité et de croissance⁴ invite solennellement toutes les parties, à savoir les États membres, le Conseil et la Commission, à mettre en œuvre le traité ainsi que le pacte de stabilité et de croissance d'une manière rigoureuse et rapide.
- (4) Par la décision 2003/487/CE⁵ du Conseil, il a été décidé, conformément à l'article 104, paragraphe 6, qu'il existait un déficit excessif en France,
- (5) Le Conseil, conformément à l'article 104, paragraphe 7, du traité, ainsi qu'à l'article 3, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1467/97, a adressé le 3 juin 2003 une recommandation à la France lui fixant le délai du 3 octobre 2003 pour prendre des mesures afin de mettre fin à cette situation de déficit excessif au plus tard en 2004.
- (6) Par la décision 2003/.../CE du Conseil, il a constaté, conformément à l'article 104, paragraphe 8, du traité, qu'aucune action suivie d'effets n'avait été prise en réponse à cette recommandation.

³ JOL 209 du 2.8.1997, p. 6.

⁴ JO C 236 du 2.8.1997, p. 1.
JOL 165 du 3.7.2003, p. 29.

RESTREINT UE

- (7) Selon l'article 5 du règlement (CE) n° 1467/97, toute décision du Conseil de mettre l'État membre participant concerné en demeure de prendre des mesures visant à réduire le déficit conformément à l'article 104 paragraphe 9 doit être prise dans un délai d'un mois à compter de la décision du Conseil constatant qu'aucune action suivie d'effets n'a été prise conformément à l'article 104 paragraphe 8.
- (8) Lors de la formulation des recommandations de la mise en demeure, les éléments suivants doivent être pris en compte : (i) la détérioration de la conjoncture qui a contribué à la dégradation de la situation budgétaire en 2003 a été soudaine et marquée, de sorte que les efforts nécessaires pour ramener le déficit en dessous de 3% du PIB en 2004 seront beaucoup plus importants que ce qui était prévu en juin 2003; les prévisions de l'automne 2003 de la Commission situent le déficit des administrations publiques à 4,2% du PIB en 2003 et à 3,8% en 2004, dans l'hypothèse d'une croissance du PIB réel de 0,1% en 2003 et de 1,7% en 2004; (ii) selon la Commission, la perte cumulée de croissance du PIB réel sur la période 2003-2004 par rapport aux prévisions du printemps dernier s'établit à environ 1,5 point de pourcentage; (iii) les plans budgétaires pour 2004, tels qu'ils ont été soumis au Parlement en septembre, visent à réduire le déficit corrigé des variations conjoncturelles dans des proportions légèrement supérieures au montant minimum de 0,5 point de pourcentage du PIB recommandé par le Conseil en juin. Il a en outre été tenu compte de ce que le gouvernement français s'était engagé à mettre en oeuvre, durant le premier semestre 2004, une réforme structurelle de l'assurance maladie, afin d'enrayer la spirale des dépenses de santé, un des problèmes majeurs qui ont entravé le contrôle des dépenses publiques ces dernières années.
- (9) En tenant compte de ces éléments, il apparaît que le délai fixé en juin pour l'élimination du déficit excessif en France devrait être prolongé d'une année, à condition que les autorités françaises prennent des mesures efficaces à partir de 2004.
- (10) En conséquence, la France devrait réduire son déficit corrigé des variations conjoncturelles en 2004 dans des proportions plus importantes que ce qui est prévu actuellement, en respectant strictement les plans budgétaires et en prenant des mesures additionnelles. Une amélioration du solde des administrations publiques corrigé des fluctuations conjoncturelles de 1 point de pourcentage du PIB est appropriée. Selon les prévisions d'automne de la Commission, cela implique, par rapport à la loi de finances pour 2004, des mesures supplémentaires réduisant le déficit des administrations publiques d'environ 6 milliards d'euros soit 0,4 point de pourcentage du PIB. Cela permettrait de jeter des bases crédibles pour la réduction du déficit à moins de 3% du PIB en 2005. Les plans budgétaires pour 2005 doivent prévoir une réduction substantielle du déficit corrigé des variations conjoncturelles, de manière à garantir que la situation de déficit excessif soit corrigée au plus tard en 2005. Selon les prévisions d'automne de la Commission, cela implique une nouvelle amélioration du solde corrigé des variations conjoncturelles d'au moins 0,6 point de pourcentage du PIB par rapport au résultat à atteindre en 2004.
- (11) Il est essentiel que la France se rapproche rapidement d'une position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire. Une telle position sous-jacente doit être atteinte pour assurer une décrue rapide du ratio de la dette en-dessous de la valeur de référence du Traité de 60% du PIB. La réduction du ratio de la dette est un complément nécessaire à la récente réforme du système des retraites, en vue des conséquences du vieillissement démographique pour les finances publiques. Cela permettra aussi de

RESTREINT UE

laisser jouer pleinement les stabilisateurs automatiques en cas de ralentissement économique, sans que la valeur de référence de 3% du PIB en matière de déficit ne soit dépassée.

- (12) Lors de l'élaboration des mesures à prendre pour se conformer aux recommandations de la présente décision, la France devrait tenir compte des recommandations formulées par le Conseil dans le cadre des grandes orientations des politiques économiques. Les mesures d'assainissement budgétaire devraient garantir une amélioration durable du solde des administrations publiques, tout en visant à une amélioration de la qualité des finances publiques et à un renforcement du potentiel de croissance de l'économie. Comme indiqué dans les grandes orientations des politiques économiques, la France doit, en particulier, enrayer la spirale des dépenses dans le secteur de la santé.
- (13) La France doit soumettre à la Commission un rapport présentant les mesures à prendre en vue de se conformer aux recommandations de cette décision, en temps utile pour permettre au Conseil et à la Commission d'examiner ce rapport dans le délai fixé par l'article 6 du règlement (CE) n° 1467/97.
- (14) Une stratégie conforme à cette recommandation et fondée sur des hypothèses macroéconomiques prudentes, doit être présentée dans le programme de stabilité actualisé de décembre 2003.
- (15) En vertu de l'article 104, paragraphe 9, deuxième alinéa, du traité, le Conseil peut demander à la France de présenter des rapports selon un calendrier précis, afin d'examiner les efforts d'ajustement consentis par celle-ci. Il convient que ces rapports soient présentés juste après les dates de transmission des données nécessaires à la procédure concernant les déficits excessifs,

A ARRETE LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La France doit:

- a) mettre fin à la situation actuelle de déficit excessif aussi rapidement que possible et au plus tard d'ici 2005;
- b) réaliser en 2004 une réduction annuelle de son déficit budgétaire corrigé des variations conjoncturelles égale à 1 point de pourcentage du PIB;
- c) réaliser en 2005 une réduction de son déficit budgétaire corrigé des variations conjoncturelles d'au moins 0.5 point de pourcentage du PIB ou d'un montant plus élevé de manière à assurer la réduction du déficit des administrations publiques en dessous de 3% du PIB en 2005;
- d) affecter ses éventuels surcroûts de recettes à la réduction du déficit et, dans le cas où la reprise de l'activité économique serait plus marquée qu'escompté, accélérer la réduction du déficit corrigé des variations conjoncturelles.

RESTREINT UE

RESTREINT UE

Article 2

La France doit:

- (1) soumettre à la Commission, au plus tard le 15 décembre 2003, un rapport présentant les décisions annoncées en vue de se conformer aux recommandations de la présente décision. Pour 2004, ce rapport doit exposer les mesures ou réformes prévues, accompagnées de leur calendrier d'application. Il doit fournir une estimation de leur impact sur le déficit des administrations publiques, ainsi que toutes les hypothèses pertinentes ayant servi à cette quantification. Pour 2005, ce rapport doit indiquer aussi clairement que possible les mesures ou réformes envisagées par le gouvernement. Ce rapport sera examiné par le Conseil et la Commission afin d'établir si la France s'est conformée à la présente décision.
- (2) présenter, fin avril 2004, fin octobre 2004, fin avril 2005 et fin octobre 2005, quatre rapports d'exécution rendant compte des progrès accomplis dans la mise en oeuvre des recommandations de la présente décision. Chacun de ces rapports sera examiné par le Conseil et la Commission afin d'établir si la France s'est conformée à la présente décision.

Article 3

La France doit en outre ^{*}assurer la poursuite de l'assainissement budgétaire après 2005, par une réduction constante du déficit budgétaire corrigé des variations conjoncturelles d'au moins 0,5 point de pourcentage du PIB par an, ou plus si nécessaire, de manière à atteindre l'objectif d'une position budgétaire à moyen terme proche de l'équilibre ou excédentaire, et à replacer le ratio de la dette sur une trajectoire descendante.

La République française est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le... 2003.

Pat- le Conseil