



N° 1168

ASSEMBLÉE NATIONALE
CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
DOUZIÈME LÉGISLATURE

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

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Europe.

sur la recommandation de la Commission 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 (E 2416).

(Renvoyée à la commission des finances, de l'économie générale et du plan, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉE

en application de l'article 151-1 du Règlement,

PAR MM. DIDIER MIGAUD, JEAN-MARC AYRAULT, AUGUSTIN BONREPAUX, JEAN-LOUIS IDIART, JEROME LAMBERT

et les membres du groupe socialiste (1) et apparentés (2)

Députés.

12

¹ () *Ce groupe est composé de :* Mme Patricia Adam, M. Damien Alary, Mme Sylvie Andrieux-Bacquet, MM. Jean-Marie Aubron, Jean-Marc Ayrault, Jean-Paul Bacquet, Jean-Pierre Balligand, Gérard Bapt, Claude Bartolone, Jacques Bascou, Christian Bataille, Jean-Claude Bateux, Jean-Claude Beauchaud, Eric Besson, Jean-Louis Bianco, Jean-Pierre Blazy, Serge Blisko, Patrick Bloche, Jean-Claude Bois, Daniel Boisserie, Maxime Bono, Augustin Bonrepaux, Jean-Michel Boucheron, Pierre Bourguignon, Mme Danielle Bousquet, MM. François Brottes, Marcel Cabiddu, Jean-Christophe Cambadélis, Thierry Carcenac, Christophe Caresche, Mme Martine Carrillon-Couvreur, MM. Laurent Cathala, Jean-Paul Chanteguet, Michel Charzat, Alain Claeys, Mme Marie-Françoise Clergeau, MM. Gilles Cocquempot, Pierre Cohen, Mme Claude Darciaux, M. Michel Dasseux, Mme Martine David, MM. Marcel Dehoux, Michel Delebarre, Jean Delobel, Bernard Derosier, Michel Destot, Marc Dolez, François Dosé, René Dosière, Julien Dray, Tony Dreyfus, Pierre Ducout, Jean-Pierre Dufau, Jean-Louis Dumont, Jean-Paul Dupré, Yves Durand, Henri Emmanuelli, Claude Evin, Laurent Fabius, Albert Facon, Jacques Floch, Pierre Forgues, Michel Françaix, Jean Gaubert, Mmes Nathalie Gautier, Catherine Génisson, MM. Jean Glavany, Gaëtan Gorce, Alain Gouriou, Mmes Elisabeth Guigou, Paulette Guinchar-Kunstler, M. David Habib, Mme Danièle Hoffman-Rispal, MM. François Hollande, Jean-Louis Idiart, Mme Françoise Imbert, MM. Serge Janquin, Armand Jung, Jean-Pierre Kucheida, Mme Conchita Lacuey, MM. Jérôme Lambert, François Lamy, Jack Lang, Jean Launay, Jean-Yves Le Bouillonnet, Mme Marylise Lebranchu, MM. Gilbert Le Bris, Jean-Yves Le Déaut, Jean-Yves Le Drian, Michel Lefait, Jean Le Garrec, Jean-Marie Le Guen, Patrick Lemasle, Guy Lengagne, Mme Annick Lepetit, MM. Bruno Le Roux, Jean-Claude Leroy, Michel Liebgott, Mme Martine Lignières-Cassou, MM. François Loncle, Victorin Lurel, Bernard Madrelle, Louis-Joseph Manscour, Philippe Martin (*Gers*), Christophe Masse, Didier Mathus, Kléber Mesquida, Jean Michel, Didier

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La Commission européenne a adopté le 21 octobre 2003 une recommandation au Conseil l'invitant à demander à la France, conformément à l'article 104, paragraphe 9, du traité instituant la Communauté européenne, de prendre de nouvelles mesures pour réduire son déficit et remédier à la situation de déficit excessif.

Cette recommandation fait suite à la décision du 3 juin 2003 prise en application de l'article 104, paragraphe 7, du traité instituant la Communauté européenne. Le Conseil de l'Union européenne, dans cette décision, avait fixé au 3 octobre 2003 la date avant laquelle la France devait avoir pris des mesures permettant de réduire le déficit sous les 3 % du PIB dès 2004.

La France n'a pas respecté ces recommandations, puisque la Commission estime que 2004 doit être l'occasion de « rattraper en 2004 l'ajustement qui n'a pas été réalisé en 2003 », ce qui entraîne la poursuite de la procédure de l'article 104 du traité instituant la Communauté européenne.

La nouvelle recommandation de la Commission a été transmise par le Gouvernement au Parlement, en application de l'article 88-4 de notre Constitution. La mise en œuvre de ces recommandations exige en effet l'intervention de mesures qui, dans notre droit interne, sont du ressort des lois de finances et des lois de financement.

La France fait donc l'objet d'une procédure pour déficit excessif et encourt une sanction financière.

Elle se retrouve ainsi dans une situation comparable à celle qu'elle a connue en 1996. A cette époque, la situation des comptes publics était suffisamment grave pour justifier aux yeux du Président de la République la dissolution de l'Assemblée nationale.

Confronté à cette situation, créée par la précédente majorité, le gouvernement de Lionel Jospin avait mené, dès son arrivée au pouvoir, une politique économique et budgétaire de soutien de l'activité économique pour favoriser l'emploi et réduire les déficits publics. Il est parvenu à réduire dès 1997 le déficit public au niveau requis pour réussir le passage à l'euro, soit 3 %, sans compromettre la reprise économique.

Les résultats obtenus depuis démontrent le bien-fondé de cette orientation. Les finances publiques françaises ont ainsi été assainies durant la période. Entre 1997 et 2001, la dette publique a diminué, pour la première fois depuis 20 ans, et le déficit public a été réduit de moitié. En 2001, il atteignait 1,5 % du PIB.

Migaud, Mme Hélène Mignon, MM. Arnaud Montebourg, Henri Nayrou, Alain Néri, Mme Marie-Renée Oget, MM. Michel Pajon, Christian Paul, Christophe Payet, Germinal Peiro, Jean-Claude Perez, Mmes Marie-Françoise Pérol-Dumont, Geneviève Perrin-Gaillard, MM. Jean-Jack Queyranne, Paul Quilès, Alain Rodet, Bernard Roman, René Rouquet, Patrick Roy, Mme Ségolène Royal, M. Michel Sainte-Marie, Mme Odile Saugues, MM. Henri Sicre, Dominique Strauss-Kahn, Pascal Terrasse, Philippe Tourtelier, Daniel Vaillant, André Vallini, Manuel Valls, Michel Vergnier, Alain Vidalies, Jean-Claude Viollet, Philippe Vuilque.

²() MM. Jean-Pierre Defontaine, Paul Giacobbi, Joël Giraud, François Hewart, Simon Renucci, Mme Chantal Robin-Rodrigo, M. Roger-Gérard Schwarzenberg, Mme Christiane Taubira.

Ce résultat a été obtenu en parallèle à une diminution du nombre de chômeurs de 900 000 en cinq ans, la France ayant créé 2 millions d'emplois.

Ainsi, tout en respectant ses engagements au niveau européen, la France a su entre 1997 et 2001 utiliser les marges de manœuvre dont elle disposait pour mener à bien une politique de lutte contre le chômage et d'assainissement des comptes publics. Face au retournement conjoncturel, de l'année 2001, le gouvernement a choisi de soutenir la croissance en instituant notamment la prime pour l'emploi.

1) La situation des finances publiques est devenue calamiteuse depuis juin 2002.

A son arrivée au pouvoir, le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin était confronté à une situation plus saine. Pour 2002, l'audit réalisé en juin prévoyait une fourchette de déficit de 2,4 % à 2,6 %. Le gouvernement a retenu l'hypothèse pessimiste, soit 2,6 %. Pourtant, l'année s'est achevée à 3,1 %, soit 0,5 point de PIB au-delà de l'hypothèse pessimiste. Cette dégradation supplémentaire n'est pas le fait de la conjoncture. La Cour des Comptes et la Commission européenne établissent que la dégradation constatée en 2002, à hauteur des deux tiers, d'une volonté délibérée de dégrader les comptes publics. La Cour des Comptes estime que le gouvernement a « *laissé filer* » le déficit.

La politique économique et budgétaire que mène le gouvernement depuis juin 2002 accentue le ralentissement de la croissance. Cette politique consiste à multiplier les baisses d'impôt pour les plus fortunés et les allègements de cotisations pour les entreprises sans contrepartie. Le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin a refusé par exemple, d'augmenter en 2003 et pour 2004 la prime pour l'emploi comme l'avait prévu le précédent gouvernement.

Il est pourtant clair aujourd'hui que les baisses d'impôt ciblées sur les plus fortunés n'ont en rien contribué à soutenir la consommation donc la croissance. Le ministre de l'économie l'a lui-même reconnu en affirmant que les baisses d'impôt ne se sont « pas forcément traduites par une augmentation de la consommation ». Ces mesures injustes socialement sont totalement incohérentes et inefficaces sur le plan économique, elles s'adressent aux ménages qui ont le moins tendance à consommer un revenu supplémentaire.

Ces choix fiscaux et budgétaires, accentués en 2004 avec une nouvelle baisse de l'impôt sur le revenu et la baisse de l'impôt de solidarité sur la fortune, sont complétés par l'abandon et la destruction systématiques de tous les instruments d'une politique en faveur de l'emploi : fin programmée des emplois jeunes, coup d'arrêt aux 35 heures, réduction des crédits du budget de l'emploi, du nombre de contrats emploi solidarité, restrictions dans les conditions d'attributions et de versement de l'Allocation de Solidarité Spécifique (ASS), encouragement à l'accélération des licenciements avec la « suspension temporaire » de mesures protectrices pour les salariés. Toutes ces mesures vont dans le même sens, celui qui conduit à la hausse du chômage et à la multiplication des plans de licenciements.

Au total, le pouvoir d'achat des Français a été amputé par l'abandon de la politique active de lutte pour l'emploi, par une résurgence de l'inflation, par un montant très important d'annulations et de réductions de crédits en faveur des dépenses de solidarité et d'avenir, sans parler des hausses de nombreux tarifs publics, du forfait hospitalier et des cotisations aux mutuelles complémentaires conséquence des remboursements partiels de médicaments.

Dès lors sans soutien de la consommation, il n'est guère étonnant que l'économie stagne. En conséquence, les recettes du budget de l'Etat mais aussi celles de la Sécurité sociale s'effondrent.

Nous sommes dans une sorte de spirale infernale, où le gouvernement par ses choix incohérents entraîne inexorablement la croissance vers le bas et où il ne fait que constater sa chute sans reconnaître sa propre responsabilité, utilisant tour à tour les arguments de l'héritage et de la situation internationale. Ce désarroi du gouvernement — qui après avoir compté sur la libération des énergies du pays, compte maintenant sur la reprise américaine pour relancer la croissance française — traduit bien son absence de stratégie fiscale et budgétaire. Son discours et ses explications évoluent au fil des événements et de la conjoncture, donnant l'impression d'une barque ballottée au gré des vents et des marées, sans cap ni boussole.

Cette attitude tranche singulièrement avec celle de l'Allemagne, qui mène avec application, méthode et constance, une stratégie fiscale et budgétaire non seulement différente dans sa nature compte tenu des différences dans le système fiscal, mais également efficace dans ses conséquences pour la croissance puisque celle-ci sera en 2004, pour la première fois depuis 1997, supérieure à la croissance française. En outre, l'Allemagne s'inscrit dans le respect de ses engagements européens, tandis que la France renâcle et donne l'impression de renier des engagements qu'elle a pris et dont elle a contribué à définir le niveau élevé d'exigences.

L'actuel gouvernement s'est en effet délibérément et de façon unilatérale, affranchi de ses engagements européens. Le Commissaire européen Pedro Solbes a d'ailleurs considéré dans une interview qu'il a accordée au Monde daté du 12/13 octobre 2003 que « *la France s'est mise elle-même dans cette situation* ». Par son attitude, la France a en outre bloqué toute avancée relative aux modalités d'application du pacte de stabilité. En déclarant que la France avait « d'autres priorités » que le respect de ses engagements européens en matière de réduction du déficit, le gouvernement a donné à nos partenaires européens l'image d'un pays peu soucieux de coordination économique et du respect des règles communes.

Quoi qu'on pense du Pacte et de ses modalités d'application telles qu'elles ont été définies à Amsterdam et sur lesquelles il peut apparaître opportun et pertinent de revenir, force est de constater que l'attitude de l'actuel gouvernement a été totalement contreproductive. En se mettant délibérément hors-jeu, la France s'est placée en situation d'être condamnée à une lourde sanction financière. Au lieu de réussir à s'affranchir des règles, la France a poussé la Commission et nos partenaires à les appliquer à son encontre.

Certes, la Commission a reconnu que l'atonie de la croissance était de nature à justifier le sursis accordé à la France pour rétablir la situation de ses finances publiques. Mais ce ralentissement conjoncturel n'est pas pour la Commission la cause de la dégradation, même s'il y a contribué. Il est surtout la justification du délai consenti à la France pour se conformer à ses engagements.

Il était en effet possible d'agir autrement, en soutenant la consommation et la croissance de façon équilibrée, en ayant une politique active en faveur de l'emploi. La Commission souligne bien que la très forte dégradation de nos finances publiques n'est pas « *indépendante de la volonté des autorités françaises* », selon son expression, ni liée exclusivement au

ralentissement conjoncturel, mais qu'elle est le résultat des décisions politiques prises par l'actuel gouvernement, qui ont contribué pour plus des deux tiers à cette dérive.

La réaction du gouvernement face à la situation de dérive des comptes publics accentue davantage le creusement des déficits. Refusant de renoncer aux allègements d'impôts et de cotisations sociales, il a au contraire mis en œuvre un vaste plan de régulation qui l'a conduit à geler près de 4 milliards d'euros puis à annuler près de 3 milliards d'euros de dépenses inscrites en 2003, dont la moitié de crédits d'investissement.

Cette régulation s'est avérée profondément récessive dans ses effets, car elle a porté sur des dépenses d'avenir et d'investissement. Elle a notamment conduit le gouvernement à renier la signature de l'Etat dans le cadre des contrats de plan Etat-Régions. Par ailleurs, le gouvernement est revenu sur des engagements forts prononcés devant la représentation nationale, pour garantir les moyens des ministères en 2003 par la possibilité de consommer des crédits reportés de 2002 sur 2003. En effet, les deux tiers des crédits reportés ont en réalité été gelés.

2) La recommandation faite à la France.

Constatant le non-respect de ses recommandations et de l'échéance du 3 octobre, la Commission européenne a adopté le 21 octobre 2003 une recommandation au Conseil l'invitant à demander à la France de nouvelles mesures pour réduire son déficit public. Le Conseil ECOFIN du 4 novembre devait se prononcer sur cette recommandation.

Cette recommandation impose notamment à la France de présenter un rapport avant le 15 décembre. Pour 2004, ce rapport devra, selon les termes de la Commission, « *indiquer les mesures ou réformes prévues, accompagnées de leur calendrier d'application, et 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, il devra « *indiquer aussi clairement que possible les mesures ou réformes envisagées par le gouvernement* ».

L'adoption de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 a permis de revaloriser le rôle du Parlement et de restaurer l'Assemblée nationale dans ses prérogatives budgétaires. Le principe de sincérité a notamment été consacré. Selon ce principe, la sincérité s'apprécie notamment en fonction des « informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler ». Pour respecter ce principe, le gouvernement ne doit pas faire preuve d'une intention délibérée de fausser les grandes lignes de l'équilibre. Or cette intention délibérée est avérée dès lors que le gouvernement soumet au Parlement un projet de loi qui ne comprend pas les engagements, mesures et réformes qu'il doit transmettre à la Commission européenne avant même le vote définitif du projet de loi de finances et de projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2004.

Il est donc de plus en plus manifeste, compte tenu des engagements de réduction du déficit que devra respecter la France en 2004, que l'exécution de la loi de finances et celle de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 s'éloigneront sensiblement des projets qui sont, en ce moment même, soumis à l'examen et au vote du Parlement. Cela est vrai tant sur le plan des prévisions de croissance ou du niveau des recettes fiscales qui en découle, que sur le plan des dépenses, et naturellement des prévisions de déficit.

Il est pourtant essentiel que l'Assemblée nationale s'efforce non seulement de faire respecter ses prérogatives, mais d'exercer pleinement ses pouvoirs, notamment en matière budgétaire.

Cette proposition de résolution doit fournir l'occasion au gouvernement d'informer pleinement le Parlement sur la nature et l'ampleur des efforts que les Français devront supporter en 2004. Il doit lui permettre de faire preuve de sincérité en disant dès maintenant la vérité aux Français sur la réalité et l'ampleur des efforts qu'ils devront supporter en 2004 et après.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Article unique

L'Assemblée nationale,

— Vu l'article 88-4 de la Constitution,

— Vu la recommandation de la Commission 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,

Considérant que l'article 104 du traité prévoit que, dans cette situation, le Conseil adresse des recommandations qui doivent être mises en œuvre dans un délai rapproché à travers l'adoption de mesures qui sont du ressort des lois de finances ;

Considérant que ces recommandations impliquent la mise en œuvre de mesures permettant de réduire, en 2004, le déficit public structurel d'un montant supérieur à ce qui est prévu par le gouvernement ;

Considérant que la France devra remettre avant le 15 décembre un rapport qui devra *« indiquer les mesures ou réformes prévues, accompagnées de leur calendrier d'application, et fournir une estimation de leur impact sur le déficit des administrations publiques, ainsi que toutes les hypothèses pertinentes ayant servi à cette quantification »* ;

Considérant que la France se trouve en situation de déficit excessif en raison de décisions prises par le gouvernement depuis mai 2002 ;

Considérant que les allègements d'impôts accentuent d'autant l'effort de réduction, encore aggravé par l'existence de moindres recettes fiscales par rapport au niveau inscrit en loi de finances initiale du fait d'une croissance 2003 inférieure à l'hypothèse contenue dans les projets du gouvernement ;

Considérant que la France encourt le risque d'une lourde sanction financière en cas de non-respect de ses engagements ;

Demande au Gouvernement :

1. de veiller à ce que la tutelle exercée par le Conseil et la Commission sur les finances publiques françaises ne remette pas en cause les prérogatives constitutionnelles du Parlement en matière budgétaire ;

2. de présenter au Parlement, préalablement à son envoi à la Commission — qui doit avoir lieu avant le 15 décembre — le contenu du rapport décrivant la nature et l'impact des efforts supplémentaires effectués en 2004 ;

3. de modifier l'équilibre du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour tenir compte des efforts supplémentaires prévus en 2004 ;

4. à défaut, de déposer dans les meilleurs délais, afin d'en permettre l'adoption avant la fin de la session ordinaire 2003-2004, un projet de loi de finances rectificative ainsi qu'un projet de loi de financement de la sécurité sociale rectificative ;

5. d'informer le Conseil et la Commission que si la France entend respecter ses engagements européens, elle n'a pas pour autant l'intention de mettre en œuvre une politique de rigueur et d'austérité ;

6. de transmettre systématiquement aux membres des commissions des finances du Parlement, et ce jusqu'au terme de la procédure de l'article 104 du traité, tout document adressé par le gouvernement à la Commission ou au Conseil comportant des engagements de nature à modifier la programmation pluriannuelle des finances publiques ou l'exécution des lois de finances et de financement de la sécurité sociale de l'année en cours ;

7. d'informer le Conseil et la Commission que le gouvernement n'entend pas, pour mettre en œuvre les recommandations formulées, annuler des dépenses utiles pour le pays, notamment celles concernant l'investissement ou l'éducation ;

8. de renoncer à sa politique d'allègements fiscaux ciblés, économiquement incohérente et inefficace, plutôt que d'annuler des dépenses utiles ou d'augmenter d'autres prélèvements obligatoires pesant sur le plus grand nombre ;

9. de développer une véritable stratégie fiscale et de mettre en œuvre une politique économique et budgétaire qui soutienne la consommation et la croissance et permette de réduire le chômage et les déficits publics.

Composé et imprimé pour l'Assemblée nationale par JOUVE

11, bd de Sébastopol, 75001 PARIS

Prix de vente : 0.75 €

ISBN : 2-11-118090-4

ISSN : 1240 - 8468

En vente au Kiosque de l'Assemblée nationale

4, rue Aristide Briand - 75007 Paris - Tél : 01 40 63 61 21

N° 1168 – Proposition de résolution de M. Didier Migaud sur la recommandation de la Commission pour une décision du Conseil mettant la France en demeure de prendre des mesures pour remédier à la situation de déficit excessif (E 2416)