

E 4394

ASSEMBLÉE NATIONALE

TREIZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 1^{er} avril 2009

Annexe au procès-verbal de la séance
du 1^{er} avril 2009

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

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT.

**Recommandation en vue d'une décision du Conseil sur l'existence
d'un déficit excessif en France.**



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 27 mars 2009
(OR. en)**

7828/09

LIMITE

**ECOFIN 209
UEM 90**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour le Secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur
Date de réception:	27 mars 2009
Destinataire:	Monsieur Javier SOLANA, Secrétaire général/Haut Représentant
Objet:	Recommandation en vue d'une décision du Conseil sur l'existence d'un déficit excessif en France

Les délégations trouveront ci-joint le document de la Commission - SEC(2009) 570 final.

p.j.: SEC(2009) 570 final



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 24.3.2009
SEC(2009) 570 final

Recommandation en vue d'une

DÉCISION DU CONSEIL

sur l'existence d'un déficit excessif en France

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. APPLICATION DU PACTE DE STABILITE ET DE CROISSANCE DANS LA SITUATION DE CRISE ACTUELLE

Bon nombre de pays de l'UE sont actuellement confrontés à des déficits publics supérieurs à la valeur de référence de 3 % établie dans le traité. L'accroissement souvent significatif du déficit et l'évolution de la dette doivent être replacés dans le contexte de la crise financière mondiale et du ralentissement économique sans précédent. Plusieurs facteurs sont en jeu. Tout d'abord, le fléchissement de l'activité économique entraîne une diminution des recettes fiscales et un accroissement des dépenses de sécurité sociale (prestations de chômage, par exemple). Ensuite, reconnaissant que les politiques budgétaires sont appelées à jouer un rôle important dans la situation économique exceptionnelle que nous connaissons, la Commission a proposé une impulsion budgétaire dans son plan européen pour la relance économique de novembre 2008, approuvé par le Conseil européen en décembre. Le plan indiquait que les mesures de relance devraient être prises en temps voulu, ciblées, temporaires et différenciées selon les États membres, en laissant une plus grande marge de manœuvre à ceux qui sont parvenus à des finances publiques durables et qui ont amélioré leur compétitivité. Il préconisait également des réformes structurelles soutenant la demande et améliorant la résistance de l'économie à court terme, tout en accordant une attention particulière aux quatre domaines prioritaires de la stratégie de Lisbonne. Enfin, plusieurs pays ont pris des mesures pour stabiliser le secteur financier, et certaines d'entre elles ont une incidence sur la situation de la dette ou font peser un risque d'accroissement du déficit et de la dette à l'avenir, bien qu'une partie des coûts du soutien apporté par l'État puisse être récupérée.

Au titre du pacte de stabilité et de croissance, la Commission est tenue d'engager la procédure concernant les déficits excessifs (PDE) dès que le déficit d'un État membre dépasse la valeur de référence de 3 % du PIB. Les modifications apportées en 2005 au pacte de stabilité et de croissance visaient notamment à faire en sorte que la situation économique et budgétaire soit pleinement prise en compte dans toutes les phases de la procédure de déficit excessif. De cette manière, le pacte de stabilité et de croissance constitue le cadre qui soutient les politiques gouvernementales pour un retour rapide à des positions budgétaires saines en tenant compte de la situation économique. Il assure ainsi la viabilité à long terme des finances publiques.

2. ÉTAPES PRÉCÉDENTES DE LA PROCÉDURE CONCERNANT LES DÉFICITS EXCESSIFS

L'article 104 du traité prévoit une procédure concernant les déficits excessifs (PDE). Cette procédure est précisée dans le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil «visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs»¹, qui fait partie du pacte de stabilité et de croissance.

Conformément à l'article 104, paragraphe 2, du traité, il incombe à la Commission d'examiner si la discipline budgétaire a été respectée et ce, sur la base de deux critères: (a) si

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 6. Il est également tenu compte de l'avis du comité économique et financier sur les «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», approuvées par le Conseil ECOFIN le 11 octobre 2005. Cet avis est disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/economy_finance/other_pages/other_pages12638_en.htm.

le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut (PIB) dépasse la valeur de référence de 3 % (à moins que le rapport n'ait diminué de manière substantielle et constante et n'atteigne un niveau proche de la valeur de référence; ou que le dépassement de la valeur de référence ne soit qu'exceptionnel et temporaire et que ledit rapport ne reste proche de la valeur de référence); et (b) si le rapport entre la dette publique et le PIB dépasse la valeur de référence de 60 % (à moins que ce rapport ne diminue suffisamment et ne s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant).

L'article 104, paragraphe 3, du traité dispose que «si un État membre ne satisfait pas aux exigences de ces critères ou de l'un d'eux, la Commission élabore un rapport. Le rapport de la Commission examine également si le déficit public excède les dépenses publiques d'investissement et tient compte de tous les autres facteurs pertinents, y compris la position économique et budgétaire à moyen terme de l'État membre.»

Compte tenu des données communiquées par les autorités françaises le 6 février 2009 dans une lettre du ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi adressée au commissaire des affaires économiques et financières, ainsi que des prévisions intermédiaires établies par ses services en janvier 2009, la Commission a adopté, au titre de l'article 104, paragraphe 3, un rapport concernant la France le 18 février 2009².

Ensuite, et conformément à l'article 104, paragraphe 4, le comité économique et financier a rendu un avis sur le rapport de la Commission le 27 février 2009.

3. L'EXISTENCE D'UN DÉFICIT EXCESSIF

Les données communiquées par les autorités françaises le 6 février 2009 font état d'un déficit public en France de 3,2 % du PIB pour 2008, soit un niveau supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB. Le 4 mars, le gouvernement a annoncé que le déficit devrait plutôt atteindre 3,4 % du PIB cette année-là (estimation non définitive). Dans son rapport élaboré le 18 février au titre de l'article 104, paragraphe 3, la Commission considère que le déficit est proche de la valeur de référence de 3 % du PIB, mais que le dépassement de cette valeur ne peut pas être qualifié d'exceptionnel au sens du traité et du pacte de stabilité et de croissance. En particulier, on ne peut considérer qu'il résulte d'une récession économique grave en 2008 au sens du traité et du pacte. Selon les estimations de l'institut français de la statistique (INSEE)³, le PIB a progressé de 0,7 % en 2008, après 2,2 % en 2007. Le dépassement de la valeur de référence ne peut pas être considéré comme temporaire. Selon les prévisions intermédiaires de janvier 2009 des services de la Commission, le déficit public devrait s'établir à 5,4 % du PIB en 2009 et, dans l'hypothèse de politiques inchangées, ne diminuer que légèrement en 2010 pour atteindre 5 %, lorsque l'incidence budgétaire du plan de relance s'atténuera. Le critère du déficit prévu par le traité n'est donc pas rempli.

La dette publique brute dépasse la valeur de référence de 60 % du PIB depuis 2003. Selon la version actualisée de décembre 2008 du programme de stabilité, elle devrait s'établir à 66,7 %

² Tous les documents relatifs à la procédure concernant le déficit excessif de la France se trouvent à l'adresse suivante:

http://ec.europa.eu/economy_finance/netstartsearch/pdfsearch/pdf.cfm?mode=_m2.

³ Communiqué de presse de l'INSEE du 13 février 2009 (Informations rapides n° 47).

du PIB en 2008⁴. Dans leurs prévisions intermédiaires de janvier 2009, les services de la Commission annoncent que le ratio de la dette au PIB devrait atteindre 67,1 % en 2008 puis 72,4 % en 2009 et 76 % en 2010. Dans leur annonce du 4 mars 2009, les autorités ont admis que le taux d'endettement serait plus élevé que ne le prévoit le programme et ont publié de nouvelles projections: 73,9 % du PIB pour 2009 et 77,5 % pour 2010. Il ne peut pas être considéré, à la lumière du traité et du pacte de stabilité et de croissance, que le taux d'endettement diminue suffisamment et qu'il s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant. Le critère de la dette prévu par le traité n'est donc pas rempli.

Conformément aux dispositions du traité et du pacte de stabilité et de croissance, la Commission a également analysé dans son rapport des «facteurs pertinents» qui ne peuvent être pris en considération dans le processus conduisant à la décision sur l'existence d'un déficit excessif qu'à la double condition que le déficit soit proche de la valeur de référence et que le dépassement soit temporaire. Dans le cas de la France, cette double condition n'est pas satisfaite. Pris isolément, les facteurs pertinents examinés en l'espèce semblent relativement favorables.

L'avis rendu par le comité économique et financier conformément à l'article 104, paragraphe 4, du traité va dans le sens de l'évaluation contenue dans le rapport de la Commission élaboré en vertu de l'article 104, paragraphe 3.

Compte tenu de son rapport adopté au titre de l'article 104, paragraphe 3, et de l'avis rendu par le comité économique et financier au titre de l'article 104, paragraphe 4, la Commission considère qu'il existe un déficit excessif en France. L'avis adopté en ce sens par la Commission le [24 mars 2009] est adressé au Conseil conformément à l'article 104, paragraphe 5. La Commission lui recommande de prendre une décision dans le sens du présent avis, en vertu de l'article 104, paragraphe 6. Elle soumet en outre au Conseil une recommandation afin qu'il adresse une recommandation à la France pour que celle-ci mette un terme à la situation de déficit public excessif, conformément à l'article 104, paragraphe 7.

4. RECOMMANDATIONS VISANT A METTRE UN TERME A LA SITUATION DE DEFICIT EXCESSIF

En vertu de l'article 3, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1467/97, une recommandation émise par le Conseil au titre de l'article 104, paragraphe 7, doit préciser que l'État membre concerné doit engager une action suivie d'effets dans un délai de six mois au maximum. Elle doit également fixer un délai pour corriger le déficit excessif, qui «devrait disparaître dans l'année suivant la constatation de l'existence de ce déficit, sauf circonstances particulières». L'article 2, paragraphe 6, du règlement implique que la décision concernant l'existence de circonstances particulières tienne compte des «facteurs pertinents» examinés dans le rapport de la Commission adopté au titre de l'article 104, paragraphe 3, du traité. L'article 3, paragraphe 4, du règlement précise que le Conseil recommande à l'État membre concerné de parvenir à une «amélioration annuelle minimale, correspondant à au moins 0,5 % du PIB à titre de référence, de son solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires, dans le but d'assurer la correction du déficit excessif dans le délai fixé dans les recommandations».

⁴ Le 4 mars, le gouvernement a annoncé que la dette publique brute atteindrait 67,3 % du PIB en 2008, estimation qui n'est toutefois pas définitive.

Dans le cas de la France, on considère que des circonstances particulières existent. Au cours du dernier trimestre de 2008, le climat économique s'est détérioré brutalement et le PIB s'est contracté de 1,2 % en glissement trimestriel, après une croissance positive de 0,1 % au troisième trimestre. Cette dégradation soudaine résulte de la crise financière mondiale qui a frappé l'Union européenne dans son ensemble et a incité le Conseil à adopter le 12 décembre 2008 le plan européen pour la relance économique qui prévoit un ensemble de mesures de relance. Selon les prévisions intermédiaires de janvier 2009 des services de la Commission, l'économie de la France devrait continuer à tourner au ralenti pendant une bonne partie encore de 2009: cette année-là, le PIB devrait en effet chuter de 1,8 % malgré la mise en œuvre du plan de relance français.

Le programme de stabilité de décembre 2008 prévoit une nouvelle aggravation du déficit public en 2009, à 3,9 % du PIB, compte tenu de la récession économique et des effets sur le budget du plan de relance annoncé le 4 décembre 2008⁵. Par la suite, le programme prévoit une réduction du déficit, qui atteindra 2,7 % du PIB en 2010 et 1,1 % du PIB d'ici à la fin de la période de programmation. Dans son avis du 10 mars 2009 relatif au programme de stabilité de la France, le Conseil a conclu que des risques pèsent sur les résultats budgétaires. Ces risques sont liés, en particulier, au caractère non contraignant des règles en matière de dépenses. Le Conseil a également évoqué le risque lié aux hypothèses macroéconomiques particulièrement optimistes du programme de stabilité. Le 4 mars 2009, le gouvernement a modifié radicalement ses prévisions de croissance pour 2009 et 2010 – elles s'établissent désormais dans une fourchette comprise respectivement entre [-1 % et -1,5 %] et [0,5 % et 1 %] – et a reconnu ainsi que les prévisions du programme n'étaient plus valables. Selon les nouvelles prévisions, le déficit public atteindrait 3,4 % du PIB en 2008, 5,6 % en 2009, 5,2 % en 2010, 4,0 % en 2011 et 2,9 % en 2012.

Il est opportun d'envisager la correction du déficit excessif dans un cadre à moyen terme conformément à la trajectoire de réduction du déficit annoncée par le gouvernement le 5 mars 2009⁶, et de fixer le délai de correction à 2012. Une trajectoire d'ajustement crédible nécessiterait tout d'abord des autorités françaises qu'elles mettent en œuvre en 2009 les mesures budgétaires inscrites au budget, qui reflète également les mesures de relance budgétaire présentées dans le cadre du plan européen pour la relance économique. Deuxièmement, des efforts budgétaires supplémentaires pourraient être nécessaires chaque année pour atteindre les objectifs de déficit public fixés jusqu'en 2012 si les risques qui pèsent sur les objectifs budgétaires se concrétisent, en vue de ramener le déficit public en dessous de 3 % du PIB cette année d'une manière crédible et durable.

Une surveillance accrue dans le cadre de la PDE, qui semble nécessaire compte tenu également de la période de correction relativement longue, exigera un contrôle régulier et en temps utile des progrès réalisés dans la mise en œuvre de la stratégie d'assainissement budgétaire pour assurer la correction du déficit excessif.

⁵ En tenant compte d'un effet de base à partir de 2008, ainsi que d'un nouveau scénario macroéconomique et de nouvelles mesures annoncés en février, le déficit atteindrait 5,6 % du PIB en 2009, conformément à ce qu'a annoncé le gouvernement le 4 mars.

⁶ Lettre du ministre des Finances, Mme Lagarde, à la Commission européenne.

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
PIB réel (variation en %)	PS déc. 2008	2,2	1,0	0,2-0,5	2,0	2,5	2,5
	p.m. MdF⁴	n.d.	n.d.	-1,5 -1,0	0,5-1,0	2,5	2,5
	COM jan. 2009	2,2	0,7	-1,8	0,4	n.d.	n.d.
Écart de production ¹ (% du PIB potentiel)	PS déc. 2008	0,4	-0,6	-1,8	-1,6	-1,1	-0,4
	COM jan. 2009 ²	1,8	1,0	-1,7	-2,3	n.d.	n.d.
Solde des administrations publiques (% du PIB)	PS déc. 2008	-2,7	-2,9	-3,9	-2,7	-1,9	-1,1
	p.m. MdF⁴	-2,7	-3,4	-5,6	-5,2	-4,0	-2,9
	COM jan. 2009	-2,7	-3,2	-5,4	-5,0	n.d.	n.d.
Solde primaire (% du PIB)	PS déc. 2008	0,1	0,0	-1,1	0,1	0,9	1,7
	COM jan. 2009	0,1	-0,3	-2,6	-2,1	n.d.	n.d.
Solde corrigé des variations conjoncturelles ¹ (% du PIB)	PS déc. 2008	-2,9	-2,6	-3,0	-1,9	-1,4	-0,9
	COM jan. 2009	-3,5	-3,7	-4,6	-3,8	n.d.	n.d.
Solde structurel ³ (% du PIB)	PS déc. 2008	-2,9	-2,6	-3,0	-1,9	-1,4	-0,9
	COM jan. 2009	-3,6	-3,8	-4,6	-3,8	n.d.	n.d.
Dettes publiques brutes (% du PIB)	PS déc. 2008	63,9	66,7	69,1	69,4	68,5	66,8
	p.m. MdF⁴	63,9	67,3	73,9	77,5	78,3	78,1
	COM jan. 2009	63,9	67,1	72,4	76,0	n.d.	n.d.

Notes:

¹ Écarts de production et soldes corrigés des variations conjoncturelles selon les programmes et recalculés par les services de la Commission sur la base des informations contenues dans les programmes.

² Sur la base d'une croissance potentielle estimée à 1,6 %, 1,4 %, 0,9 % et 1,0 %, respectivement, sur la période 2007-2010.

³ Solde corrigé des variations conjoncturelles hors mesures ponctuelles et temporaires. Selon le programme le plus récent, les mesures ponctuelles et autres mesures temporaires seront nulles tout au long de la période de programmation (2007-2012). Selon les prévisions intermédiaires de janvier 2009 des services de la Commission, elles représentent 0,1 % du PIB en 2007, 0,1 % en 2008 (toutes de nature à réduire le déficit), et seront nulles en 2009 et en 2010.

⁴ Nouvelles prévisions publiées par le gouvernement le 4 mars 2009.

Source:

Programme de stabilité (PS); prévisions intermédiaires de janvier 2009 des services de la Commission (COM); calculs des services de la Commission.

Recommandation en vue d'une

DÉCISION DU CONSEIL

sur l'existence d'un déficit excessif en France

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 104, paragraphe 6,

vu la recommandation de la Commission,

vu les observations de la France,

considérant ce qui suit:

- (1) Conformément à l'article 104 du traité, les États membres évitent les déficits publics excessifs.
- (2) Le pacte de stabilité et de croissance repose sur l'objectif de finances publiques saines en tant que moyen de renforcer les conditions propices à la stabilité des prix et à une croissance soutenue et durable, génératrice d'emplois.
- (3) La procédure concernant les déficits excessifs prévue par l'article 104 du traité, telle que clarifiée par le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs⁷ (qui fait partie du pacte de stabilité et de croissance) prévoit l'adoption d'une décision sur l'existence d'un déficit excessif. Le protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité contient des dispositions supplémentaires pour la mise en œuvre de cette procédure. Le règlement (CE) n° 3605/93⁸ énonce les définitions et les règles détaillées nécessaires à l'application des dispositions dudit protocole.
- (4) La réforme du pacte de stabilité et de croissance en 2005 visait à renforcer son efficacité et ses fondements économiques et à garantir la viabilité à long terme des finances publiques. L'objectif était de s'assurer notamment que la situation économique et budgétaire soit pleinement prise en compte dans toutes les phases de la procédure concernant les déficits excessifs. Ainsi, le pacte de stabilité et de croissance constitue le cadre qui soutient les politiques gouvernementales pour un retour rapide à des positions budgétaires saines en tenant compte de la situation économique.
- (5) Au titre de l'article 104, paragraphe 5, du traité, la Commission adresse un avis au Conseil si elle estime qu'il y a un déficit excessif dans un État membre ou qu'un tel déficit risque de se produire. Compte tenu du rapport qu'elle a adopté en vertu de

⁷ JO L 209 du 2.8.1997, p. 6.

⁸ JO L 332 du 31.12.1993, p. 7.

l'article 104, paragraphe 3, du traité et de l'avis rendu par le comité économique et financier conformément à l'article 104, paragraphe 4, la Commission a conclu à l'existence d'un déficit excessif en France. Elle a donc adressé au Conseil un avis en ce sens concernant la France le [24 mars 2009]⁹.

- (6) L'article 104, paragraphe 6, du traité prévoit que le Conseil tient compte des observations éventuelles de l'État membre concerné avant de décider, après une évaluation globale, s'il existe ou non un déficit excessif. Dans le cas de la France, cette évaluation globale aboutit aux conclusions ci-après.
- (7) Selon les données communiquées par les autorités françaises le 6 février 2009, le déficit public de la France a atteint 3,2 % du PIB en 2008¹⁰, soit un niveau supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB. Dans son rapport établi au titre de l'article 104, paragraphe 3, la Commission considère que le déficit est proche de la valeur de référence de 3 % du PIB, mais que le dépassement de cette valeur ne peut pas être qualifié d'exceptionnel au sens du traité et du pacte de stabilité et de croissance. En particulier, on ne peut considérer qu'il résulte d'une récession économique grave en 2008 au sens du traité et du pacte. Selon les estimations de l'institut français de la statistique (INSEE), le PIB a progressé de 0,7 % en 2008, contre 2,2 % en 2007. Le dépassement de la valeur de référence ne peut pas être considéré comme temporaire. Selon les prévisions intermédiaires de janvier 2009 des services de la Commission, le déficit public devrait s'établir à 5,4 % du PIB en 2009 et, dans l'hypothèse de politiques inchangées, ne diminuer que légèrement en 2010 pour atteindre 5 %, lorsque l'incidence budgétaire du plan de relance s'atténuera. Le critère du déficit prévu par le traité n'est donc pas rempli.
- (8) En vertu de l'article 2, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil, la décision du Conseil sur l'existence d'un déficit excessif prise au titre de l'article 104, paragraphe 6, ne peut tenir compte des «facteurs pertinents» qu'à la double condition que le déficit demeure proche de la valeur de référence et que le dépassement de la valeur de référence soit temporaire. Cette double condition n'étant pas satisfaite dans le cas de la France, aucun facteur pertinent n'est pris en compte dans les démarches conduisant à la présente décision,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Il ressort d'une évaluation globale qu'il existe un déficit excessif en France.

Article 2

La République française est destinataire de la présente décision.

⁹ Tous les documents relatifs à la procédure concernant le déficit excessif de la France se trouvent à l'adresse suivante:

http://ec.europa.eu/economy_finance/netstartsearch/pdfsearch/pdf.cfm?mode=_m2.

¹⁰ Le 4 mars, le gouvernement a annoncé que le déficit atteindrait 3,4 % du PIB en 2008, estimation qui n'est toutefois pas définitive.

Fait à Bruxelles, le [...]

Par le Conseil
Le président