

E 4940

ASSEMBLÉE NATIONALE

TREIZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 18 novembre 2009

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 18 novembre 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 recommandation du Conseil à la France pour qu'il soit mis fin à la situation de déficit public excessif.

SEC(2009) 1550 FINAL.



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 16 novembre 2009 (17.11)
(OR. en)**

15739/09

LIMITE

**ECOFIN 750
UEM 276**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour le Secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur
Date de réception:	13 novembre 2009
Destinataire:	Monsieur Javier SOLANA, Secrétaire général/Haut Représentant
Objet:	Recommandation en vue d'une recommandation du Conseil à la France pour qu'il soit mis fin à la situation de déficit public excessif

Les délégations trouveront ci-joint le document de la Commission - SEC(2009) 1550 final.

p.j.: SEC(2009) 1550 final



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 11.11.2009
SEC(2009) 1550 final

Recommandation en vue d'une

RECOMMANDATION DU CONSEIL À LA FRANCE

pour qu'il soit mis fin à la situation de déficit public excessif

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 sans précédent et du ralentissement économique de 2008/2009. 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. Ce plan indiquait que les mesures de relance devraient être prises en temps voulu, ciblées, temporaires, différenciées selon les États membres en fonction de la situation de chacun en termes de viabilité des finances publiques et de compétitivité, et qu'elles devraient être abandonnées lorsque les conditions économiques s'amélioreraient. Enfin, plusieurs pays ont pris des mesures pour stabiliser le secteur financier, et certaines d'entre elles ont eu une incidence sur la situation de la dette ou font peser un risque d'accroissement du déficit et de la dette à l'avenir¹, 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 spécifiquement 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 PRECEDENTES DANS LA PROCEDURE DE DEFICIT EXCESSIF

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»², qui fait partie du pacte de stabilité et de croissance.

¹ Voir la décision d'Eurostat du 15 juillet 2009 sur l'enregistrement statistique des interventions publiques destinées à soutenir les institutions et les marchés financiers durant la crise financière, communiqué de presse Eurostat n° 103/209.

² 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, disponibles à l'adresse http://ec.europa.eu/economy_finance/other_pages/other_pages12638_en.htm.

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 monétaires, 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 2009³.

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.

Le 24 mars 2009, 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 a adressé au Conseil, en vertu de l'article 104, paragraphe 5, un avis au titre duquel il existait un déficit excessif en France.

Par la suite, le Conseil a décidé le 27 avril 2009, sur recommandation de la Commission, qu'il existait un déficit excessif en France en vertu de l'article 104, paragraphe 6, et également sur recommandation de la Commission, a adressé des recommandations à la France au titre de l'article 104, paragraphe 7, afin qu'il soit mis un terme à la situation de déficit public excessif en 2012 au plus tard. Dans ses recommandations, le Conseil a fixé la date limite du 27 octobre 2009 pour que la France engage une action suivie d'effets.

En vertu de l'article 3, paragraphe 5, du règlement n° 1467/97⁴, si l'État membre concerné a engagé une action suivie d'effets pour se conformer aux recommandations adressées au titre de l'article 104, paragraphe 7, du traité et si des événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences très défavorables sur les finances publiques se produisent après l'adoption de ces recommandations, le Conseil peut décider, sur recommandation de la Commission, d'adopter des recommandations révisées au titre de l'article 104, paragraphe 7. À cette fin, la Commission a examiné les développements macroéconomiques et budgétaires récents ainsi que l'action effective engagée par la France.

3. DEVELOPPEMENTS MACROECONOMIQUES ET BUDGETAIRES RECENTS

En vertu de l'article 3, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil, l'existence d'événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences très défavorables sur les finances publiques est appréciée sur la base des prévisions économiques figurant dans la recommandation initiale du Conseil, adoptée le 27 avril 2009.

Les prévisions intermédiaires de janvier 2009 des services de la Commission, sur lesquelles était fondée la recommandation du Conseil du 27 avril, annonçaient une contraction du PIB réel de 1,8 % en 2009, après une croissance estimée à 0,7 % en 2008. Après plusieurs années de croissance relativement soutenue, l'activité économique s'est ralentie en 2008 et s'est encore détériorée en fin d'année, dans le contexte de la récession mondiale. Les prévisions intermédiaires de janvier 2009 des services de la Commission tablaient sur un déficit public de 5,4 % du PIB en 2009, contre 3,2 % en 2008. Le dépassement du seuil de 3 % du PIB en 2008 (le déficit a été revu à la hausse et fixé à 3,4 % du PIB dans la notification PDE du

³ 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.

⁴ JO L 209 du 2.8.1997, p. 6.

printemps 2009) reflétait principalement l'absence d'assainissement des finances publiques après l'abrogation de la procédure précédente de déficit excessif en janvier 2007, alors que la France traversait une période de conjoncture économique favorable/neutre⁵. La détérioration des finances publiques prévue pour 2009 reflétait le fonctionnement attendu des stabilisateurs automatiques face à la récession économique, l'impact des mesures d'impulsion budgétaire de décembre 2008 estimé à l'époque à 0,8 % du PIB et les mesures discrétionnaires d'environ 0,1 % du PIB découlant de projets de budget précédents.

Les prévisions de l'automne 2009 des services de la Commission annoncent une contraction de l'activité économique de 2,2 % en 2009, soit 0,4 point de pourcentage de plus qu'annoncé dans les prévisions de janvier 2009. Cette différence s'explique par des résultats plus mauvais en 2008 et par une chute plus nette de la croissance du PIB durant le premier trimestre de 2009 que ce qui était prévu en début d'année, notamment en raison d'une phase de déstockage massif. Dès lors qu'il n'y a pas eu de révision majeure des projections en matière d'inflation, la révision du PIB nominal était du même ordre que celle du PIB réel. Dans l'ensemble, la révision des perspectives de croissance par rapport à ce qui était prévu au moment où le Conseil a adressé sa recommandation est assez limitée et l'application des élasticités budgétaires standard ne relèverait le déficit que de ¼ % du PIB.

Toutefois, selon les prévisions de l'automne 2009, le déficit public atteindra 8,3 % du PIB en 2009, ce qui correspond tout à fait à la projection officielle contenue dans le projet de loi sur le budget 2010 rendu public le 30 septembre. Cela représente un accroissement de près de 3 points par rapport aux prévisions intermédiaires de janvier 2009 des services de la Commission (-5,4 %) et de 2¾ points par rapport à l'objectif fixé dans la recommandation du Conseil (5,6 %) en tenant compte des nouvelles mesures de relance d'environ ¼ % du PIB⁶. L'augmentation de 2¾ % découle principalement du fait que la récession économique a eu un impact budgétaire plus élevé que ce que l'application des élasticités budgétaires standard laissait supposer (environ 2 % du PIB). Cela s'explique notamment par la forte révision à la baisse des recettes provenant de l'impôt sur les sociétés (d'environ 1¼ % du PIB), et dans une moindre mesure par la TVA, qui a également souffert quelque peu de la diminution inattendue de l'assiette en raison d'effets de composition. De plus, l'incidence des mesures adoptées plus tôt dans le cadre du plan de relance (notamment les mesures visant à alléger les problèmes de liquidité des entreprises) était de ¼ % du PIB supérieure aux prévisions. On ne peut attribuer que 0,1 % du PIB du déficit budgétaire plus élevé à une nouvelle mesure discrétionnaire intervenue après l'adoption de la recommandation du Conseil, à savoir la décision de diminuer la TVA dans le secteur de la restauration à partir du 1^{er} juillet 2009. S'agissant des dépenses, on peut considérer globalement que l'exécution budgétaire est conforme aux prévisions. Les dépassements de dépenses sont liés à des transferts sociaux plus élevés.

D'une manière générale, on peut conclure que des événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences très défavorables pour les finances publiques se sont produits en France sur la base des prévisions économiques figurant dans les recommandations initiales du Conseil, adoptées le 27 avril 2009.

	2008	2009	2010	2011
--	------	------	------	------

⁵ Comme l'indique également le Conseil dans son avis du 10 mars 2009 sur le programme de stabilité actualisé (JO C 64 du 19.3.2009, p. 1).

⁶ Notamment des diminutions d'impôts pour les ménages à faibles revenus.

PIB réel (variation en %)	COM prévisions intermédiaires de janvier 2009	0,7	-1,8	0,4	n.d.
	COM prévisions de l'automne 2009	0,4	-2,2	1,2	1,5
PIB nominal (variation en %)	COM prévisions intermédiaires de janvier 2009	3,1	0,1	2,0	n.d.
	COM prévisions de l'automne 2009	2,9	-0,3	2,5	3,3
Solde des finances publiques (% du PIB)	COM prévisions intermédiaires de janvier 2009	-3,2	-5,4	-5,0	n.d.
	COM prévisions de l'automne 2009	-3,4	-8,3	-8,2	-7,7

4. ÉVALUATION DE L'ACTION ENGAGÉE

En vertu du règlement n° 1467/97 et du code de conduite révisé⁷, il y a lieu de considérer qu'un État membre a engagé une action suivie d'effets s'il a agi conformément à la recommandation adoptée au titre de l'article 104, paragraphe 7. Le code de conduite stipule que l'évaluation de l'action suivie d'effets doit notamment déterminer si l'État membre concerné a opéré l'amélioration annuelle de son solde corrigé des variations conjoncturelles, hors mesures exceptionnelles et autres mesures temporaires, recommandée initialement par le Conseil. Si l'ajustement observé est inférieur à ce qui était recommandé, il y a lieu de procéder à une analyse minutieuse des motifs à la base de cette différence. En cas d'ajustement pluriannuel, le code de conduite précise que l'évaluation doit porter principalement sur les mesures prises pour assurer un ajustement budgétaire adéquat durant l'année suivant l'identification du déficit excessif.

Dans ses recommandations adressées au titre de l'article 104, paragraphe 7, le 27 avril 2009, le Conseil a notamment recommandé que la France, après avoir mis en œuvre les mesures budgétaires en 2009 comme prévu dans le budget, déploie les efforts nécessaires pour ramener le déficit sous la valeur de référence en 2012 au plus tard, et qu'à cette fin, elle intensifie l'effort budgétaire annuel moyen prévu pour qu'il atteigne au moins 1 % du PIB à compter de 2010. De plus, pour limiter les risques qui pèsent sur l'ajustement, la recommandation préconisait que la France applique réellement les règles existantes en matière de dépenses et prenne de nouvelles mesures afin de garantir le respect par tous les sous-secteurs de l'administration des objectifs de réduction des dépenses pluriannuelles, et qu'elle poursuive l'application de mesures dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. Enfin, il a été recommandé aux autorités françaises de veiller à ce que le ratio de la dette au PIB diminue et s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant. Le Conseil a fixé au gouvernement français la date limite du 27 octobre 2009 pour qu'il engage

⁷ «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.

une action suivie d'effets en vue d'atteindre l'objectif de déficit de 5,6 % du PIB en 2009 et pour qu'il détermine les mesures nécessaires pour progresser dans la correction du déficit excessif.

Pour 2009, le gouvernement français a mis en œuvre les mesures budgétaires prévues au budget. Il a été procédé à une révision mineure du budget après l'adoption de la recommandation du Conseil afin d'inclure la diminution de la TVA dans le secteur de la restauration, entraînant un accroissement du déficit de 0,1 % du PIB. Comme cela a été signalé plus tôt, le déficit plus élevé que prévu, de 8¼ % du PIB (par rapport à un objectif de 5,6 % du PIB au moment de l'adoption de la recommandation) peut être attribué principalement à des événements économiques négatifs et imprévus entraînant des conséquences très défavorables pour les finances publiques dans le volet des recettes. Cette mauvaise surprise sur le plan des recettes et l'incidence un peu plus marquée que prévu des mesures de relance budgétaire adoptées par la France (environ ¼ point de pourcentage du PIB) expliquent presque totalement la détérioration plus nette du solde structurel de 3 % du PIB (au lieu de 0,8 % du PIB comme prévu dans les prévisions intermédiaires de janvier 2009 des services de la Commission).

Pour 2010, les prévisions de l'automne 2009 des services de la Commission annoncent une contraction du déficit public qui passerait de 8,3 % du PIB en 2009 à 8,2 % du PIB en 2010. Cette projection tient compte de l'abandon partiel des mesures de relance conformément au plan européen pour la relance économique (de +1,2 % du PIB en 2009 à +0,4 % du PIB en 2010), ce qui est cependant compensé en partie par de nouvelles mesures expansionnistes inscrites au projet de loi sur le budget de 2010 (avec une incidence estimée à ½ % du PIB). Il s'agit notamment de la réforme de la taxe professionnelle, qui augmenterait le déficit nominal d'environ 0,6 % du PIB, dont 0,4 % en raison de remboursements anticipés, une mesure ponctuelle qui ne concerne donc que 2010. Il s'agit également de mesures d'assainissement (introduction d'une taxe environnementale et augmentation de taxes inscrite dans le projet de loi sur le budget de la sécurité sociale) qui amélioreraient la position budgétaire de moins de 0,2 % du PIB. Globalement, les mesures discrétionnaires prévues pour 2010 réduisent le déficit d'environ ¼ % du PIB.

Selon les prévisions de l'automne 2009 des services de la Commission, le solde structurel s'améliorerait de ½ % du PIB en 2010 dans la mesure où la perte ponctuelle de recettes mentionnée plus tôt et liée à la réforme de la taxe professionnelle ne doit pas être prise en compte dans le calcul du solde structurel en 2010⁸. Ainsi, la France commencera à assainir ses finances publiques en 2010, principalement par le biais de l'abandon partiel des mesures de relance. Cet assainissement est moins important que l'effort structurel moyen annuel minimum de 1 % du PIB sur la période comprise entre 2010 et 2012 prévu dans les recommandations, mais il doit être replacé dans le contexte d'une économie encore fragile en 2010.

S'agissant du cadre budgétaire, pour limiter les risques qui pèsent sur l'ajustement, il a également été recommandé à la France d'appliquer réellement les règles existantes en matière de dépenses et de prendre de nouvelles mesures afin de garantir le respect par tous les sous-secteurs de l'administration des objectifs de réduction des dépenses pluriannuelles, et de poursuivre l'application des mesures dans le cadre de la révision générale des politiques

⁸ Dans le projet de budget pour 2010, les autorités françaises prévoient une amélioration du solde structurel de 0,3 % du PIB, en ne tenant pas compte des mesures ponctuelles.

publiques. La réforme de la Constitution adoptée le 23 juillet 2008 a introduit un objectif général d'équilibre budgétaire pour l'administration⁹, non contraignant pour le moment. Après le lancement de la révision générale des politiques publiques (RGPP) au milieu de l'année 2007 en vue d'accroître l'efficacité des dépenses de l'administration centrale, le gouvernement a annoncé dans le projet de budget pour 2010 qu'il étendrait la RGPP à d'autres organes centraux. Il a également été annoncé en octobre que le gouvernement avait l'intention, à partir de 2010, de mettre en œuvre une réforme des collectivités locales en vue de simplifier la structure au niveau local et de réduire les dépenses.

Dans l'ensemble, si l'on tient compte des développements économiques observés depuis les prévisions intermédiaires de janvier 2009 des services de la Commission, on peut conclure que la France a engagé une action suivie d'effets conformément à la recommandation du Conseil du 27 avril 2009.

5. RECOMMANDATIONS VISANT A METTRE FIN A LA SITUATION DE DEFICIT EXCESSIF

En vertu de l'article 3, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil, la recommandation adressée par le Conseil au titre de l'article 104, paragraphe 7, doit fixer un délai maximum de six mois pour que l'État membre concerné engage une action suivie d'effets. 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».

La recommandation adoptée le 27 avril 2009 fixait la limite de 2012 pour ramener le déficit public sous la valeur de référence. Puisque l'on considère que les autorités françaises ont engagé une action suivie d'effets conformément aux recommandations du Conseil du 27 avril 2009 au titre de l'article 104, paragraphe 7, et que l'on peut estimer que des événements économiques négatifs et inattendus, ayant des conséquences très défavorables pour les finances publiques, se sont produits en France, il est justifié d'adresser à la France une recommandation révisée prolongeant le délai prescrit d'un an.

Pour corriger le déficit excessif en 2013 au plus tard dans une perspective à moyen terme, le gouvernement français devrait opérer un ajustement budgétaire structurel annuel moyen de 1¼ % du PIB sur la période 2010-2013, auquel devraient contribuer l'abandon complet des mesures de relance et éventuellement une croissance plus élevée que prévu ou des surprises sur le plan des recettes qui compenseraient en partie les mauvaises surprises des années précédentes. Sur la base du projet de budget pour 2010, et en tenant compte de l'opération ponctuelle en 2010, les autorités françaises ont annoncé une amélioration du solde structurel d'environ ¾ point¹⁰ sur la période 2011-2013, ce qui, selon leurs calculs (et pour une hypothèse de croissance de 2,5 % entre 2011 et 2013) ramènerait le déficit à 5 % du PIB en 2013 et ne mettrait pas fin à la progression de la dette. Par conséquent, à partir de 2011, il est nécessaire d'opérer un ajustement budgétaire structurel annuel moyen plus ambitieux que

⁹ Article 34, paragraphe 4, de la Constitution nouvellement adoptée: «Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État. Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies»

¹⁰ Il est difficile de déterminer dans quelle mesure ces calculs appliquent la méthode commune.

celui qui est envisagé par les autorités afin de ramener le déficit sous la valeur de référence en 2013 au plus tard.

Pour y parvenir, il y a lieu d'intensifier les efforts d'assainissement à partir de 2011 par rapport à ce que les autorités françaises prévoient, et d'opérer un ajustement budgétaire structurel annuel moyen d'au moins 1¼ % du PIB sur la période 2010-2013¹¹. De plus, les autorités françaises devraient préciser quelles sont les mesures nécessaires pour corriger le déficit excessif en 2013 au plus tard, si les conditions conjoncturelles le permettent, et accélérer la réduction du déficit au cas où les circonstances économiques ou budgétaires seraient plus favorables que prévu actuellement. Comme la France affiche une des pressions fiscales et un des ratios de dépenses les plus élevés de l'Union européenne, il conviendrait de limiter les dépenses publiques durant les années à venir, notamment les dépenses consacrées aux soins de santé et les dépenses des collectivités locales.

Selon les autorités françaises, le ratio de la dette au PIB devrait augmenter pour passer de 67½ % du PIB en 2008 à 91¼ % en 2013 sous l'effet des déficits primaires élevés. Ces chiffres tiennent compte de l'incidence des interventions dans les secteurs financier et de l'automobile, pour un total d'environ ¾ % du PIB¹². En démarrant les efforts d'assainissement en 2010, le gouvernement franchira un premier pas en vue de limiter la progression du ratio de la dette au PIB pour le ramener sur une trajectoire décroissante. Toutefois, selon les prévisions de l'automne 2009 des services de la Commission, le taux d'endettement augmenterait encore de 6 % du PIB en 2010. Un assainissement budgétaire rapide est donc nécessaire pour ramener le taux d'endettement brut de l'administration sur une trajectoire décroissante le rapprochant de la valeur de référence de 60 % du PIB à un rythme satisfaisant. De plus, au-delà de l'ajustement budgétaire structurel, les autorités françaises devraient saisir toutes les opportunités leur permettant d'accélérer la réduction du taux d'endettement brut en direction de la valeur de référence.

Une surveillance accrue dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs, qui semble nécessaire compte tenu également du délai prescrit pour la correction du déficit excessif, exigera un contrôle régulier et en temps utile des progrès réalisés dans la mise en œuvre de la stratégie d'assainissement budgétaire en vue de garantir la correction du déficit excessif. Dans cette perspective, il serait bon que les versions actualisées du programme de

¹¹ Conformément aux recommandations initiales émises par le Conseil le 27 avril 2009 au titre de l'article 104, paragraphe 7, en tenant dûment compte des circonstances particulières et du contexte du programme européen pour la relance économique, un ajustement budgétaire structurel annuel moyen est recommandé. Comme dans les recommandations initiales, l'ajustement requis doit tenir compte de la marge de manœuvre budgétaire. Celle-ci est évaluée sur la base de tous les facteurs déterminants pour la réalisation des objectifs de politique budgétaire, notamment le niveau du déficit public et de la dette publique brute, mais également d'autres indicateurs comme la situation des comptes courants, le niveau des passifs implicites du secteur financier, les paiements d'intérêts, les primes de risque et l'évolution attendue des dépenses liées au vieillissement de la population à moyen terme. Dans le cas de la France, il a notamment été tenu compte du ralentissement substantiel de l'activité, de l'ampleur de l'ajustement budgétaire nécessaire et du niveau élevé de la dette. Le déficit de 2011 annoncé dans les prévisions de l'automne 2009 des services de la Commission est utilisé comme point de départ pour le calcul de l'ajustement annuel moyen. L'ajustement structurel total nécessaire pour atteindre l'objectif d'un déficit nominal de 3 % dans les délais fixés est ensuite calculé sur la base d'une disparition progressive de l'écart de production en 2015 au plus tard.

¹² Ce chiffre ne tient pas compte des emprunts de la SPEF pour environ 4 % du PIB (avec garantie de l'État) puisque Eurostat a précisé le 15 juillet 2009 que la dette émise par les "autres organes de l'administration centrale" à l'appui du secteur financier ne devait pas être intégrée à la dette publique.

stabilité de la France qui seront élaborées entre 2009 et 2013 consacrent un chapitre distinct à cette question.

Comparaison des principales projections macroéconomiques et budgétaires

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
PIB réel (variation en %)	COM automne 2009	2,3	0,4	-2,2	1,2	1,5	n.d.
	PS déc. 2008	2,2	1,0	0,2-0,5	2,0	2,5	2,5
Écart de production ¹ (% du PIB potentiel)	COM automne 2009 ²	1,9	0,8	-2,5	-2,5	-2,4	n.d.
	PS déc. 2008 ³	0,4	-0,6	-1,8	-1,6	-1,1	-0,4
Solde des finances publiques (% du PIB)	COM automne 2009	-2,7	-3,4	-8,3	-8,2	-7,7	n.d.
	PS déc. 2008	-2,7	-2,9	-3,9	-2,7	-1,9	-1,1
Solde primaire (% du PIB)	COM automne 2009	0,0	-0,6	-5,5	-5,4	-4,7	n.d.
	PS déc. 2008	0,1	0,0	-1,1	0,1	0,9	1,7
Solde corrigé des variations conjoncturelles ¹ (% du PIB)	COM automne 2009	-3,6	-3,8	-7,0	-7,0	-6,5	n.d.
	PS déc. 2008	-2,9	-2,6	-3,0	-1,9	-1,4	-0,9
Solde structurel ⁴ (% du PIB)	COM automne 2009	-3,7	-3,9	-7,0	-6,6	-6,5	n.d.
	PS déc. 2008	-2,9	-2,6	-3,0	-1,9	-1,4	-0,9
Dettes publiques brutes (% du PIB)	COM automne 2009	63,8	67,4	76,1	82,5	87,6	n.d.
	PS déc. 2008	63,9	66,7	69,1	69,4	68,5	66,8

Remarques:

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 respectivement 1,8 %, 1,5 %, 1,2 %, 1,2 % et 1,4 % sur la période 2007-2011.

³ Sur la base d'une croissance potentielle estimée à respectivement 2,1 %, 2,0 %, 1,7 %, 1,8 %, 2,0 % et 1,8 % sur la période 2007-2012.

⁴ Solde corrigé des variations conjoncturelles hors mesures ponctuelles et temporaires. Selon le programme le plus récent, les mesures ponctuelles et autres mesures temporaires sont nulles tout au long de la période de programmation (2007-2012). Selon les prévisions de l'automne 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), 0,4 % du PIB en 2010 (de nature à accroître le déficit) et sont nulles en 2009 et 2011.

Sources:

Programme de stabilité (PS); prévisions de l'automne 2009 des services de la Commission (COM); calculs des services de la Commission.

RECOMMANDATION DU CONSEIL À LA FRANCE

pour qu'il soit mis fin à la situation de déficit public excessif

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 104, paragraphe 7,

vu la recommandation de la Commission,

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 réforme du pacte de stabilité et de croissance opérée en 2005 visait à renforcer son efficacité et ses fondements économiques et à garantir la viabilité à long terme des finances publiques. Elle visait notamment à permettre de prendre pleinement en compte le contexte économique et budgétaire à tous les stades de la procédure concernant les déficits excessifs. Ainsi, le pacte de stabilité et de croissance constitue ¹³le cadre qui soutient les politiques gouvernementales pour un retour rapide à des positions budgétaires saines en tenant compte de la situation économique.
- (4) Le 27 avril 2009, le Conseil a décidé, en vertu de l'article 104, paragraphe 6, qu'il existait un déficit excessif en France, et a émis des recommandations au titre de l'article 104, paragraphe 7, du traité, et de l'article 3 du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs. Cela aurait supposé un effort budgétaire annuel moyen d'au moins 1 % du PIB sur la période 2010-2012. Le Conseil a par ailleurs fixé la date limite du 27 octobre 2009 pour que la France engage une action suivie d'effets.
- (5) En vertu de l'article 3, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil, si une action suivie d'effets a été engagée et si des événements économiques négatifs et inattendus entraînant des conséquences très défavorables pour les finances publiques se produisent après l'adoption de la recommandation, le Conseil peut décider, sur recommandation de la Commission et avant de prendre en compte les facteurs pertinents visés à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1467/97, d'adopter une recommandation révisée au titre de l'article 104, paragraphe 7.

¹³ JO L 209 du 2.8.1997, p.6.

- (6) Les prévisions intermédiaires de janvier 2009 annonçaient une contraction du PIB réel de 1,8 % en 2009 et un accroissement du déficit public qui s'établirait à 5,4 % du PIB. Dans le contexte d'un effet de base de 0,2 % du PIB découlant d'un déficit plus élevé que prévu en 2008 et de mesures de relance budgétaire supplémentaires de 0,2 % du PIB adoptées en février, le Conseil a recommandé un objectif de déficit de 5,6 % du PIB pour 2009 conformément au nouvel objectif du gouvernement. Les prévisions de l'automne 2009 des services de la Commission annoncent une contraction plus importante de l'activité économique, qui atteindrait 2,2 %, tandis que le déficit public s'établirait à 8,3 % du PIB. L'impact de cette contraction plus marquée que prévu sera nettement plus important (d'environ 2 points de pourcentage) que calculé en utilisant les élasticités budgétaires standard et que ce qui était annoncé dans les prévisions intermédiaires, principalement en raison de la chute brutale des recettes fiscales, notamment en provenance des entreprises. S'agissant des dépenses, on peut considérer globalement que l'exécution budgétaire est conforme aux prévisions. Les dépassements de dépenses sont liés à des transferts sociaux plus élevés. De plus, l'incidence des mesures adoptées plus tôt dans le cadre du plan de relance était de ¼ % du PIB supérieure aux prévisions. On ne peut attribuer que 0,1 % du PIB du solde budgétaire plus élevé à une nouvelle mesure discrétionnaire (diminution de la TVA pour le secteur de la restauration) après l'adoption de la recommandation du Conseil. Compte tenu de ce qui précède, on peut considérer que des événements économiques négatifs et inattendus entraînant des conséquences très néfastes pour les finances publiques se sont produits après l'adoption de la recommandation au titre de l'article 104, paragraphe 7.
- (7) En réponse aux recommandations émises par le Conseil au titre de l'article 104, paragraphe 7, le 27 avril 2009, le gouvernement français a mis en œuvre les mesures budgétaires comme prévu dans le budget 2009, à l'exception de la révision mineure du budget adopté mentionnée plus tôt après la recommandation du Conseil en vue d'inclure la diminution de la TVA dans le secteur de la restauration (ayant pour effet d'accroître le déficit de 0,1 % du PIB). Comme cela a également été signalé plus tôt, le déficit plus élevé que prévu, de 8¼ % du PIB (par rapport à un déficit recommandé de 5,6 % du PIB) peut être attribué principalement à des événements économiques négatifs et imprévus entraînant des conséquences très défavorables pour les finances publiques dans le volet des recettes. Cette mauvaise surprise sur le plan des recettes et l'incidence un peu plus marquée que prévu des mesures de relance budgétaire adoptées par la France expliquent presque totalement la détérioration plus nette du solde structurel de 3 % du PIB (au lieu de 0,8 % du PIB comme prévu dans les prévisions intermédiaires de janvier 2009 des services de la Commission). Pour 2010, les prévisions de l'automne 2009 des services de la Commission annoncent une contraction du déficit public qui passerait de 8,3 % du PIB en 2009 à 8,2 % du PIB en 2010. Cette projection tient compte de l'abandon partiel des mesures de relance conformément au plan européen pour la relance économique (de +1,2 % du PIB en 2009 à +0,4 % du PIB en 2010), ce qui est cependant compensé en partie par de nouvelles mesures inscrites au projet de loi budgétaire pour 2010 et de nature à accroître le déficit (avec une incidence estimée à ½ % du PIB, dont 0,4 % du PIB en mesures ponctuelles). En termes structurels, le solde devrait s'améliorer de ½ % du PIB en 2010¹⁴. Ainsi, la France prévoit de commencer à assainir ses finances

¹⁴ Dans le projet de budget pour 2010, les autorités françaises prévoient une amélioration du solde structurel de 0,3 % du PIB, en ne tenant pas compte des mesures ponctuelles.

publiques en 2010, principalement par le biais de l'abandon partiel des mesures de relance. Cet assainissement est moins important que l'effort structurel moyen annuel minimum de 1 % du PIB sur la période comprise entre 2010 et 2012, mais il doit être replacé dans le contexte d'une économie encore quelque peu fragile en 2010. Dans l'ensemble, compte tenu des circonstances particulières de la crise économique et du plan européen pour la relance économique, on peut considérer que les autorités françaises ont engagé une action suivie d'effets.

- (8) Puisque l'on considère que les autorités françaises ont engagé une action suivie d'effets conformément aux recommandations du Conseil du 27 avril 2009 au titre de l'article 104, paragraphe 7, et que l'on peut estimer que des événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences très défavorables pour les finances publiques, se sont produits en France, il est justifié d'adresser à la France des recommandations révisées au titre de l'article 104, paragraphe 7, prolongeant d'un an le délai prescrit.
- (9) Cela impliquerait un ajustement budgétaire structurel annuel moyen de 1¼ % du PIB sur la période 2010 – 2013¹⁵. L'ajustement recommandé tient compte du niveau plus élevé du déficit en 2010 (8,2 % du PIB), reflétant notamment l'incidence budgétaire significative de la récession, mais doit également être replacé dans le contexte où (i) aucun assainissement n'a été opéré après l'abrogation de la procédure précédente de déficit excessif en janvier 2007, (ii) certaines mesures de nature à accroître le déficit ont été adoptées en 2009 (diminution de la TVA) et en 2010 (réforme de la taxe professionnelle); (iii) le taux d'endettement augmente rapidement; et (iv) l'ajustement devrait être soutenu en 2011 par l'abandon complet des dernières mesures de relance de 0,4 % du PIB. On ne peut pas non plus exclure qu'une croissance plus rapide que prévu ou que des surprises dans le volet des recettes, qui compenseraient en partie les mauvaises surprises des années précédentes, permettent de réduire l'effort requis, mais rien n'est acquis à ce stade. Sur la base du projet de budget et après avoir pris en compte la perte de recettes ponctuelle de 2010, l'amélioration du solde structurel annoncée par les autorités françaises s'élève à environ ¾ point de pourcentage¹⁶, ce qui, sur la base des hypothèses de croissance des autorités de 2,5 % à partir de 2011, ramènerait le déficit à 5 % du PIB en 2013 et ne conduirait donc pas à une interruption de la progression de la dette. Par conséquent, à partir de 2011, il est nécessaire de mettre en place une stratégie à moyen terme plus ambitieuse que celle qui est

¹⁵ Conformément aux recommandations initiales émises par le Conseil le 27 avril 2009 au titre de l'article 104, paragraphe 7, en tenant dûment compte des circonstances particulières et du contexte du programme européen pour la relance économique, un ajustement budgétaire structurel annuel moyen est recommandé. Comme dans les recommandations initiales, l'ajustement requis doit tenir compte de la marge de manœuvre budgétaire. Celle-ci est évaluée sur la base de tous les facteurs déterminants pour la réalisation des objectifs de politique budgétaire, notamment le niveau du déficit public et de la dette publique brute, mais également d'autres indicateurs comme la situation des comptes courants, le niveau des passifs implicites du secteur financier, les paiements d'intérêts, les primes de risque et l'évolution attendue des dépenses liées au vieillissement de la population à moyen terme. Dans le cas de la France, il a notamment été tenu compte du ralentissement substantiel de l'activité, de l'ampleur de l'ajustement budgétaire nécessaire et du niveau élevé de la dette. Le déficit de 2011 annoncé dans les prévisions de l'automne 2009 des services de la Commission est utilisé comme point de départ pour le calcul de l'ajustement annuel moyen. L'ajustement structurel total nécessaire pour atteindre l'objectif d'un déficit nominal de 3 % dans les délais fixés est ensuite calculé sur la base d'une disparition progressive de l'écart de production en 2015 au plus tard.

¹⁶ Il est difficile de déterminer dans quelle mesure ces calculs appliquent la méthode commune.

envisagée par les autorités afin de ramener le déficit sous la valeur de référence en 2013 au plus tard.

- (10) Selon les autorités françaises, le ratio de la dette au PIB devrait augmenter pour passer de 67½ % du PIB en 2008 à 91¼ % en 2013 sous l'effet de déficits primaires élevés. Ces chiffres tiennent compte de l'incidence des interventions dans les secteurs financier et de l'automobile, pour un total d'environ ¾ % du PIB¹⁷.
- (11) En ce qui concerne la viabilité des finances publiques à long terme, l'incidence budgétaire du vieillissement de la population est inférieure en France à la moyenne de l'UE à long terme, grâce aux réformes déjà adoptées du système de sécurité sociale. La situation budgétaire de 2009 fait peser l'incidence budgétaire du vieillissement de la population sur l'écart de viabilité. De plus, le taux d'endettement brut actuel est supérieur à la valeur de référence du traité et les déficits primaires structurels élevés risquent d'accroître l'écart de viabilité. Les autorités françaises prévoient pour 2010 de mettre en œuvre d'autres réformes visant à alléger l'incidence budgétaire du vieillissement de la population, notamment par le biais d'un relèvement de l'âge légal de départ à la retraite, qui contribuerait à réduire le risque qui pèse sur la viabilité des finances publiques à long terme, tel que défini dans la communication de la Commission sur la viabilité à long terme des finances publiques dans le contexte de la relance économique¹⁸, et approuvé par le Conseil ECOFIN le 10 novembre 2009¹⁹.
- (12) Une surveillance accrue dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs, qui semble nécessaire compte tenu également du délai prescrit pour la correction du déficit excessif, exigera un contrôle régulier et en temps utile des progrès réalisés dans la mise en œuvre de la stratégie d'assainissement budgétaire en vue de garantir la correction du déficit excessif. Dans ce contexte, il serait utile de consacrer un chapitre des mises à jour du programme de stabilité de la France qui seront élaborées entre 2010 et 2013 à cette question.
- (13) D'une manière générale, les mesures d'assainissement budgétaire devraient garantir une amélioration durable du solde budgétaire des administrations publiques, tout en visant un accroissement de la qualité des finances publiques et un renforcement du potentiel de croissance de l'économie. Un contrôle des dépenses plus contraignant, notamment dans les secteurs des soins de santé et des dépenses des collectivités locales, améliorerait la qualité des finances publiques. De plus, la France devrait améliorer le cadre général de la concurrence, en ciblant particulièrement les industries de réseau (gaz, électricité et fret ferroviaire), procéder à une nouvelle réforme du système des retraites, moderniser la protection de l'emploi et renforcer la formation tout au long de la vie.
- (14) En outre, compte tenu de l'importance de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme pour dégager une marge de sécurité adéquate face aux ralentissements cycliques de l'économie et pour assurer une réduction du taux d'endettement vers un niveau plus prudent, et en tenant compte des passifs implicites liés au vieillissement de

¹⁷ Ce chiffre ne tient pas compte des emprunts de la SPEF pour environ 4 % du PIB (avec garantie de l'État) puisque Eurostat a précisé le 15 juillet 2009 que la dette émise par les "autres organes de l'administration centrale" à l'appui du secteur financier ne devait pas être intégrée à la dette publique.

¹⁸ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15996_en.pdf

¹⁹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/111025.pdf

la population, la France devrait également faire en sorte, après la correction de son déficit excessif, de continuer à assainir ses finances publiques afin de se rapprocher de l'objectif à moyen terme.

RECOMMANDE:

- (1) Dès lors que la situation budgétaire de la France en 2009 résultait de mesures représentant 1,2 % du PIB, qui constituaient une réponse appropriée au plan européen pour la relance économique, ainsi que du libre fonctionnement des stabilisateurs automatiques, les autorités françaises devraient mettre fin à la situation actuelle de déficit excessif en 2013 au plus tard.
- (2) Les autorités françaises devraient ramener le déficit public sous les 3 % du PIB d'une manière crédible et durable en prenant des mesures à moyen terme. À cette fin, les autorités françaises devraient notamment:
 - (a) mettre en œuvre les mesures de nature à réduire le déficit en 2010 comme prévu dans le projet de loi budgétaire pour 2010 tout en évitant une nouvelle détérioration des finances publiques, et renforcer l'ajustement budgétaire structurel à partir de 2011 au-delà des mesures d'assainissement déjà prévues;
 - (b) assurer un ajustement budgétaire structurel annuel moyen de 1¼ % du PIB sur la période 2010 – 2013, ce qui devrait également contribuer à ramener le taux d'endettement brut de l'administration sur une trajectoire décroissante le rapprochant de la valeur de référence à un rythme satisfaisant en rétablissant un niveau adéquat d'excédent primaire;
 - (c) préciser quelles sont les mesures nécessaires pour corriger le déficit excessif en 2013 au plus tard si les conditions conjoncturelles le permettent et accélérer la réduction du déficit au cas où les circonstances économiques ou budgétaires seraient plus favorables que prévu actuellement.
- (3) De plus, au-delà de l'ajustement budgétaire structurel, les autorités françaises devraient saisir toutes les opportunités leur permettant d'accélérer la réduction du taux d'endettement brut en direction de la valeur de référence.
- (4) Le Conseil fixe au gouvernement français la date limite du [2 juin 2010] pour qu'il engage une action suivie d'effets en vue de mettre en œuvre en 2010 les mesures budgétaires prévues au projet de loi budgétaire pour 2010 et de déterminer les mesures qui seront nécessaires pour s'acheminer vers la correction du déficit excessif. L'évaluation de l'action suivie d'effets tiendra compte de l'évolution économique par rapport aux perspectives économiques figurant dans les prévisions de l'automne 2009 des services de la Commission.

Les autorités françaises devraient faire état des progrès accomplis dans la mise en œuvre de ces recommandations dans un chapitre distinct des versions actualisées du programme de stabilité qui seront élaborées entre 2009 et 2013.

De plus, le Conseil invite les autorités françaises à mettre en œuvre les réformes destinées à améliorer la qualité des finances publiques et à relever la croissance potentielle du PIB. Un contrôle des dépenses plus contraignant, notamment dans les secteurs des soins de santé et des dépenses des collectivités locales, et la réduction des multiples exonérations fiscales

existantes, amélioreraient la qualité des finances publiques. En outre, la France devrait améliorer le cadre général de la concurrence, en ciblant particulièrement les industries de réseau (gaz, électricité et fret ferroviaire), procéder à une nouvelle réforme du système des retraites, moderniser la protection de l'emploi et renforcer la formation tout au long de la vie pour relever le niveau de la croissance potentielle du PIB.

La République française est destinataire de la présente recommandation.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le Président*