

N° 27

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994 - 1995

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 octobre 1994.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

PRÉSENTÉE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *BIS* DU RÈGLEMENT, *sur la recommandation de la Commission en vue d'une recommandation du Conseil visant à ce que soit mis un terme à la situation de déficit public excessif en France (n°E-305),*

PRÉSENTÉE

Par M. Xavier de VILLEPIN,

Senateur.

(Renvoyée à la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ DES MOTIFS	3
I - LES DÉCISIONS DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE SELON LE TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE	3
1) Les grandes orientations	4
2) Les déficits publics	4
II - LES MÉCANISMES INSTITUTIONNELS DE LA COMMUNAUTÉ EN MATIÈRE DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE	6
1) Le rôle de la Commission n'est pas aussi important que dans la prise de décision communautaire classique	6
2) Le rôle du Conseil est prééminent	7
3) Le rôle du Parlement européen est marginal	8
III - LE DOCUMENT E.305	8
1) La genèse du document E.305	8
2) Le contenu de la recommandation	10
PROPOSITION DE RÉOLUTION	12

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le traité de Maastricht a introduit dans le traité instituant la Communauté européenne un titre VI intitulé "La politique économique et monétaire". Le chapitre premier de ce titre est consacré à la politique économique. Le document n° E.305 est le premier acte communautaire ressortissant à ce chapitre qui soit soumis au Sénat en application de l'article 88-4 de la Constitution.

Aussi n'est-il pas inutile de rappeler les grandes lignes du traité sur l'Union européenne en matière de politique économique avant de situer ce document E.305 dans ce cadre général.

I. LES DÉCISIONS DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE SELON LE TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE

Le traité de Rome prévoyait seulement que les Etats membres devaient considérer leur politique de conjoncture comme une question d'intérêt commun (article 103). Lors de la mise en place de la première phase de l'Union économique et monétaire (U.E.M.), au 1er juillet 1990, le Conseil a décidé en outre que les Etats-membres devaient se concerter en vue d'assurer la convergence de leurs politiques économiques par une "surveillance multilatérale" des conjonctures.

Le traité de Maastricht prévoit un encadrement beaucoup plus strict des politiques économiques des Etats-membres. Par la définition de leurs grandes orientations et par la surveillance

de leurs déficits publics, il met en place une véritable discipline collective dans la perspective du passage à la troisième phase de l'Union monétaire.

1) Les grandes orientations

Selon le dispositif établi par l'article 103 du traité, le Conseil élabore un projet pour les grandes orientations des politiques des Etats membres et de la Communauté et fait rapport au Conseil européen, lequel débat d'une conclusion. Sur la base de cette conclusion, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, adopte une recommandation. Il en informe le Parlement européen. Le Conseil surveille également l'évolution économique dans chacun des Etats membres et dans la Communauté, ainsi que la conformité des politiques économiques avec les grandes orientations ainsi définies.

Lorsqu'il constate que les politiques économiques d'un Etat membre ne sont pas conformes à ces grandes orientations, ou qu'elles risquent de compromettre le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire, le Conseil peut adresser des recommandations à l'Etat membre concerné. Il peut également décider de rendre publiques ces recommandations.

2) Les déficits publics

Selon l'article 104 C. du traité, *"les Etats membres évitent les déficits publics excessifs"*. Cette disposition n'est cependant applicable qu'à compter de la troisième phase de l'Union monétaire. Au cours de la seconde phase, le traité prévoit seulement que *"les Etats membres s'efforcent d'éviter des déficits publics excessifs"*. Pour ce faire, la Commission européenne surveille l'évolution de la situation budgétaire et de la dette publique des Etats membres. Elle examine notamment si la discipline budgétaire a été respectée et ce, sur la base de deux critères :

- d'une part le déficit public prévu et effectif rapporté au produit intérieur brut (la valeur de référence étant 3 %) ;
- d'autre part le montant de la dette publique rapporté également au produit intérieur brut (la valeur de référence étant 60 %).

La Commission dispose d'une certaine marge d'appréciation au regard du déficit public selon que celui-ci a diminué ou augmenté de *"manière substantielle et constante"* ou selon que le dépassement de la valeur de référence n'est *"qu'exceptionnel et temporaire"*. De même pour la dette où elle peut prendre en compte *"le rythme satisfaisant"* de sa diminution.

Si un Etat membre ne satisfait pas aux exigences de ces critères ou de l'un deux, la Commission élabore un rapport. Elle examine également si le déficit public excède les dépenses publiques d'investissement ; elle tient compte de tous les autres facteurs pertinents, y compris la position économique et budgétaire à moyen terme de l'Etat membre concerné. Elle peut aussi élaborer un rapport, malgré le respect des critères de convergence, si elle estime qu'il y a un risque de déficit excessif chez un Etat membre.

Le rapport de la Commission fait ensuite l'objet d'un avis du Comité monétaire. Il convient de rappeler que le Comité monétaire, créé par l'article 109 C. du traité, a pour mission de suivre la situation monétaire et financière des Etats membres et de la Communauté, ainsi que le régime général des paiements des Etats membres et de faire rapport régulièrement au Conseil et à la Commission à ce sujet. Chaque Etat membre et la Commission y disposent de deux représentants.

Si elle estime qu'il y a déficit excessif dans un Etat membre ou qu'un tel déficit risque de se produire, la Commission adresse un avis au Conseil.

Le Conseil, compte tenu des observations éventuelles de l'Etat membre concerné, décide alors, à la majorité qualifiée, s'il y a, ou non, un déficit excessif. Dans l'affirmative, le Conseil adresse des recommandations à l'Etat membre concerné *"afin que celui-ci mette un terme à cette situation dans un délai donné"*. Ces recommandations ne sont pas rendues publiques, sauf si le Conseil constate qu'aucune action suivie d'effets n'a été prise en réponse à ses recommandations dans le délai prescrit.

Faute de réaction de l'Etat membre concerné, le Conseil pourra encore, dès lors que la troisième phase de l'Union monétaire sera engagée, prendre différentes mesures à son égard :

- mise en demeure de prendre, dans un délai prescrit, les mesures visant à la réduction du déficit jugée nécessaire par le Conseil, le cas échéant avec obligation de présenter des rapports selon un calendrier précis ;
- obligation pour l'Etat en cause de publier des informations supplémentaires avant l'émission d'obligations et de titres ;
- demande de révision, par la Banque européenne d'investissement (B.E.I.), de sa politique de prêts à son égard ;

- obligation d'un dépôt sans intérêt auprès de la Communauté, jusqu'à ce que, de l'avis du Conseil, le déficit excessif ait été corrigé ;
- fixation d'amendes "d'un montant approprié".

Lorsque le Conseil prend ses décisions, il statue sur recommandation de la Commission à une majorité des deux tiers des voix de ses membres, celles du représentant de l'Etat membre concerné étant exclues.

Il est intéressant de noter que la procédure de prise de décision pour l'ensemble des décisions de politique économique, pour les grandes orientations comme pour les déficits publics, déroge fondamentalement aux règles institutionnelles habituelles de la Communauté.

II. LES MÉCANISMES INSTITUTIONNELS DE LA COMMUNAUTÉ EN MATIÈRE DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE

Dans le mécanisme usuel de la Communauté, la Commission européenne a le monopole de l'initiative ; la décision revient au Conseil, mais celui-ci ne peut amender une proposition de la Commission qu'à l'unanimité. Enfin le Parlement européen a au moins un rôle consultatif ; souvent un pouvoir d'amendement qui, avec l'aide de la Commission, est très contraignant pour le Conseil ; parfois même une compétence de veto. Dans le cadre de la politique économique, les mécanismes institutionnels du traité de Maastricht sont très différents.

1) Le rôle de la Commission n'est pas aussi important que dans la prise de décision communautaire classique

La lecture attentive du traité montre qu'en effet, pour l'essentiel, le rôle de la Commission n'est plus de proposition, mais de recommandation.

Pour les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté, la Commission élabore une recommandation pour le Conseil en vue du choix du projet qui sera arrêté sur la base des conclusions adoptées par le Conseil européen (article 103, paragraphe 2). La recommandation du Conseil fixant ces grandes orientations, après le débat du Conseil européen, ne dépend donc pas du texte élaboré par la

Commission. Celle-ci n'a, de même, qu'un pouvoir de recommandation, et non de proposition, dans la surveillance multilatérale des performances économiques des Etats membres (art. 103. paragraphe 4) sauf en ce qui concerne la décision de rendre publiques les recommandations du Conseil.

Dans le cas des déficits budgétaires, la Commission établit un rapport ; elle sollicite un avis du comité monétaire, elle adresse un avis au Conseil. Mais son pouvoir est un simple pouvoir de recommandation pour la décision du Conseil de constat d'un déficit excessif (article 104 C. paragraphe 6). Le traité n'a d'ailleurs pas stipulé que la recommandation adressée, le cas échéant, par le Conseil à l'Etat membre concerné est préparée par la Commission.

Or, il est important de noter que, lorsque le Conseil doit prendre un acte sur proposition de la Commission, il ne peut amender cette proposition qu'à l'unanimité. Cette exigence d'unanimité donne un pouvoir de négociation considérable à la Commission, car il lui suffit de se rallier un seul Etat membre - quelle que soit sa taille - pour placer le Conseil devant la seule alternative d'adopter telle quelle sa proposition ou de la rejeter. En revanche, dès lors que le Conseil prend un acte sur simple recommandation de la Commission, le traité ne pose plus aucune exigence d'unanimité pour modifier cette recommandation. La liberté des Etats membres est alors infiniment plus grande.

2) Le rôle du Conseil est prééminent

En réalité le traité de Maastricht a recentré sur le Conseil l'essentiel de la décision de politique économique, dès la période transitoire, et ce en vue de l'entrée dans la troisième phase de l'U.E.M. Car le Conseil est destiné, selon le traité, à devenir le "Gouvernement économique" de l'Union, jouant un rôle de contrepois face à la Banque Centrale Européenne (B.C.E.) dans le Système Européen de Banques Centrales (S.E.B.C.). C'est donc lui qui, dès la mise en oeuvre du traité, dispose du pouvoir de coordonner les choix de politique économique et d'en surveiller l'application, tant en matière de conjoncture qu'en matière de finances publiques.

On notera d'ailleurs que, tandis que le traité mentionne le "Conseil" sans en préciser la composition, une déclaration annexée au traité de Maastricht précise que *"la pratique habituelle, selon laquelle le Conseil se réunit dans sa composition des ministres chargés des affaires économiques et des finances sera poursuivie"*. Cette mention renforce le rôle particulier du Conseil ECOFIN.

3) Le rôle du Parlement européen est marginal

Les auteurs du traité de Maastricht n'ont attribué qu'un rôle consultatif effacé très secondaire au Parlement européen dans la politique économique et monétaire.

Le président du Conseil et la Commission lui font rapport sur les résultats de la surveillance multilatérale. Le président du Conseil peut être invité à se présenter devant sa commission compétente, d'ailleurs seulement dans le cas où le Conseil a rendu publiques ses recommandations. De même il est informé, mais non consulté, par le président du Conseil, des sanctions prises par le Conseil à l'encontre d'un Etat-membre qui ne répondrait pas à ses recommandations en matière de déficits publics excessifs.

Ce rôle secondaire du Parlement européen a été voulu par les auteurs du traité. On notera d'ailleurs que, lors de la négociation de ce dernier, l'Allemagne, pourtant partisan résolu de l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen, n'a pas souhaité qu'il joue de rôle véritable dans ce domaine. La raison en apparaîtra à chacun : on voit mal quelle serait la légitimité de l'Assemblée de Strasbourg pour se prononcer sur des projets de budgets nationaux et sur les politiques économiques de chaque Etat membre. On peut même se demander si une telle intervention ne provoquerait pas des réactions contraires aux objectifs recherchés. Cependant personne ne contestera qu'un débat démocratique soit nécessaire sur un sujet de cette importance. Il doit donc se dérouler au sein de chaque parlement national, seul organe adéquat en l'occurrence.

III. LE DOCUMENT E.305

Le document E. 305 portant *"Recommandation de la Commission en vue d'une recommandation du Conseil visant à ce que soit mis un terme à la situation de déficit public excessif en France"* a été annexé au procès-verbal de la séance du Sénat du 6 octobre 1994. Avant d'en analyser son contenu, il convient d'en faire la genèse.

1) La genèse du document E.305

La procédure de la première mise en oeuvre de l'article 104 C. du traité de Maastricht s'est déroulée selon la chronologie suivante.

Le 6 septembre 1994, la Commission dépose des avis au Conseil sur la Belgique, le Danemark, l'Allemagne, la Grèce,

l'Espagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume Uni ; elle dépose, le même jour, des recommandations de décisions du Conseil relatives à l'existence d'un déficit excessif dans les mêmes pays. Ces documents sont classés confidentiels.

Le 11 septembre 1994, réunis en conseil informel à Lindau, les ministres de l'économie et des finances décident qu'il y a déficit excessif pour ces dix pays.

Le 19 septembre à Bruxelles, le Conseil "ECOFIN" constate officiellement, sur la base des avis de la Commission, que ces dix Etats membres présentent un risque de déficit excessif par rapport aux critères retenus dans le traité sur l'Union européenne. Il s'agit en fait, à ce stade de la procédure, d'une simple formalisation de la discussion qui a eu lieu, sur le fond, lors du conseil informel de Lindau.

Le 5 octobre 1994, le Conseil d'Etat estime que la nouvelle recommandation visant à ce que soit mis un terme à la situation de déficit excessif en France est une proposition d'acte communautaire comportant des "dispositions de nature législative" et que le Parlement doit en être saisi en application de l'article 88-4 de la Constitution. Reçue par les présidences des assemblées le 6 octobre, elle est mise en distribution le 7 octobre, alors que son examen est fixé à l'ordre du jour du Conseil du 10 octobre.

Le 7 octobre 1994, la délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale adopte une proposition de résolution n°1575 présentée par M. Robert PANDRAUD, rapporteur, demandant au gouvernement de s'opposer, *"ainsi qu'il en a manifesté l'intention"*, à ce que le Conseil de l'Union européenne statue sur cette recommandation lors de sa session du 10 octobre 1994.

Le Président de la délégation du Sénat formule parallèlement la même demande, estimant que le Sénat doit être en mesure d'examiner ce texte.

Le maintien de l'adoption, le 10 octobre, de la recommandation par le Conseil aurait en effet été à l'encontre des engagements que le gouvernement a pris par la circulaire du Premier ministre du 19 juillet dernier. Le but de cette circulaire est de permettre au Parlement français de disposer du délai utile indispensable pour qu'il puisse se prononcer sur une proposition d'acte communautaire. A cet effet, la circulaire prévoit que l'Assemblée nationale et le Sénat disposent d'un délai d'un mois pour manifester le souhait de se prononcer sur une proposition d'acte communautaire qui leur est soumise en application de l'article 88-4 de la Constitution.

Se rangeant aux demandes formulées par le Parlement, le gouvernement a obtenu le report de l'adoption de la recommandation par le Conseil et s'est engagé à ce que, les années ultérieures, le Parlement français dispose du temps nécessaire pour se prononcer avant que la recommandation ne soit adoptée.

2) Le contenu de la recommandation

Pour l'essentiel, la recommandation conforte la politique économique et de rigueur budgétaire suivie par le gouvernement de la France.

Certes la recommandation considère que l'application de l'article 104 C paragraphe 7 conduit le Conseil à formuler une recommandation portant sur une période courte, *"même s'il faut davantage de temps pour faire cesser la situation de déficit excessif"*. Elle invite donc le gouvernement français à mettre un terme à l'actuelle situation de déficit excessif *"le plus rapidement possible, afin de se préparer à la troisième phase de l'UEM, selon le calendrier et les procédures fixées dans le Traité"*.

Mais la recommandation rappelle aussi que le gouvernement français a adopté un programme de convergence, qui a été considéré comme "sain et cohérent" par le Conseil "ECOFIN" du 22 novembre 1993, programme qui s'inscrit d'ailleurs dans le cadre de la loi d'orientation quinquennale des finances publiques françaises.

Le Conseil recommande en conclusion au gouvernement français le strict respect de l'objectif budgétaire prévu par le programme de convergence, notamment par le gel des dépenses de l'Etat en termes réels dans le projet de budget pour 1995, et par la maîtrise du déficit de la sécurité sociale, afin de ramener le déficit de l'ensemble des administrations publiques à 4,2 % du P.I.B. en 1995 et à 3 % en 1996.

*

* *

La proposition qui nous est soumise conforte, en définitive, la politique économique et budgétaire adoptée depuis 1993 par le gouvernement, avec le soutien du Sénat.

Par ailleurs cette proposition rappelle et illustre les implications du traité de Maastricht sur les choix de politiques

économique et budgétaire des Etats membres. La procédure d'élaboration de cette proposition montre aussi clairement le rôle prééminent du Conseil en matière de politique économique et l'effacement corrélatif de la Commission.

Les traités prévoient généralement un contrôle important du Parlement européen - complémentaire du contrôle exercé par les parlements nationaux - lorsque la Commission dispose de pouvoirs notables. Dans la même logique, le traité de Maastricht a retenu un rôle effacé du Parlement européen en matière de politique économique parce que le rôle de la Commission en cette matière est limité.

L'exigence d'un contrôle démocratique conduit dès lors à prévoir qu'au rôle prééminent du Conseil en matière de politique économique corresponde un contrôle particulièrement approfondi des parlements nationaux.

C'est pourquoi, il paraît nécessaire que, chaque année, avant la discussion du projet de loi de finances par le Sénat, la recommandation relative au déficit public excessif que le Conseil envisage, éventuellement, d'adresser à la France fasse l'objet d'un examen en séance plénière.

*

* *

La Délégation pour l'Union européenne, devant laquelle j'ai présenté le 12 octobre cet exposé des motifs, a approuvé à la majorité le texte de la proposition de résolution qui suit. Il vous est en conséquence proposé, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir l'adopter.

Proposition de résolution

Le Sénat,

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

- Vu la recommandation de la Commission en vue d'une recommandation du Conseil visant à ce que soit mis un terme à la situation de déficit public excessif en France (n° E.305),

Se félicite que le projet de recommandation n° E.305 prenne acte que les mesures déjà adoptées et celles proposées par le projet de loi de finances pour 1995 contribuent à mettre un terme à la situation de déficit excessif en France,

Demande au gouvernement de faire désormais en sorte que, avant d'engager la discussion du projet de loi de finances, le Sénat soit - lorsque le Conseil a décidé qu'il y a un déficit public excessif en France - mis en mesure d'examiner en séance plénière la recommandation adressée à la France par le Conseil en application de l'article 104 C. paragraphe 7 du traité.