

N° 330

**SÉNAT**

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 27 juin 1995.

**PROPOSITION DE RÉSOLUTION**

PRÉSENTÉE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *BIS* DU RÈGLEMENT, sur la recommandation de la Commission en vue des recommandations du Conseil visant à ce que soit mis un terme à la situation de déficit public en Belgique, au Danemark, en Grèce, en Espagne, en France, en Italie, aux Pays-Bas, en Autriche, au Portugal, en Finlande, en Suède et au Royaume-Uni (Application de l'article 104 C paragraphe 7 du traité instituant la Communauté européenne) (n° E 436),

par M. Xavier de VILLEPIN,

Sénateur.

(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.)

## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Pour la seconde fois depuis la mise en vigueur du traité sur l'Union européenne, la Commission européenne, dans le cadre des dispositions du titre VI du traité intitulé « *La politique économique et monétaire* » et plus spécialement de son article 104 C paragraphes 6 et 7 (1), vient d'adopter une « *recommandation en vue de la recommandation du Conseil* » visant à ce que soit mis un terme à la situation de déficit public excessif en France.

### I. LA PROCÉDURE DU TRAITÉ EN MATIÈRE DE 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* ». A cette fin, 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 :

---

(1) Article 104 C Paragraphe 6 : « *Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission, et compte tenu des observations éventuelles de l'Etat membre concerné, décide, après une évaluation globale, s'il y a ou non un déficit excessif* ».

Article 104 C Paragraphe 7 : « *Lorsque le Conseil, conformément au paragraphe 6, décide qu'il y a un déficit excessif, il adresse des recommandations à l'Etat membre concerné afin que celui-ci mette un terme à cette situation dans un délai donné. Sous réserve des dispositions du paragraphe 8, ces recommandations ne sont pas rendues publiques* ».

- 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 dispose 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 peut encore engager différentes sanctions 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 avec obligation de présenter des rapports selon un calendrier précis ;

- publication d'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. Cette procédure de prise de décision pour les déficits publics, comme pour l'ensemble des décisions de politique économique, déroge fondamentalement aux règles institutionnelles habituelles de la Communauté, comme je l'avais déjà souligné dans l'exposé des motifs de ma précédente proposition de résolution n° 27 du 12 octobre 1994, déposée au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne, devenue résolution du Sénat n° 14 du 20 octobre 1994, relative à la première 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.

## **II. LES CONDITIONS D'INTERVENTION DU PARLEMENT FRANÇAIS**

**Le premier exercice de surveillance du déficit public français avait suscité à l'époque quelque émoi.**

En effet, la Commission avait, le 6 septembre 1994, déposé des avis au Conseil et des recommandations de décisions concernant dix pays (le Luxembourg et l'Irlande, selon la Commission, n'étant pas en situation de déficit excessif). Ces documents avaient été, conformément aux dispositions du paragraphe 8 de l'article 104 C du traité de Maastricht, classés confidentiels. Le 19 septembre, le Conseil des ministres de l'économie et des finances « l'Ecofin », avait constaté officiellement, sur la base des avis de la Commission, que ces dix Etats présentaient bien un risque de déficit excessif par rapport aux critères retenus dans le traité.

La proposition de recommandation de la Commission au Conseil concernant la France aurait pu rester confidentielle si le Conseil d'Etat, le 5 octobre 1994, n'avait pas estimé que **la recommandation de la Commission est une proposition d'acte communautaire** parce qu'elle comporte « *des dispositions de nature législative* » et que le Parlement doit en être saisi en application de l'article 88 alinéa 4 de la Constitution. Reçue par les présidences des assemblées le 6 octobre, elle fut mise en distribution le 7 octobre, alors que son examen était 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 adoptait une proposition de résolution n° 575 présentée par M. Robert PANDRAUD, rapporteur, demandant au gouvernement de s'opposer à ce que le Conseil de l'Union européenne statue sur cette recommandation lors de sa session du 10 octobre 1994. Cette résolution fut adoptée par la Commission des Finances de l'Assemblée le 10 octobre 1994. Le Président de la délégation du Sénat formula parallèlement la même demande, estimant que le Sénat devait 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 avait pris par la circulaire du Premier ministre du 19 juillet 1994, dont le but 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 obtint alors le report de l'adoption de la recommandation par le Conseil et il 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.**

La résolution de l'Assemblée nationale souhaitait notamment *« qu'à l'avenir les recommandations éventuellement adressées à la France interviennent plus en amont de telle sorte que le gouvernement et le Parlement en soient informés si possible au cours de la première phase du processus d'élaboration du projet de loi de finances initiale et à tout le moins, avant son adoption par le Conseil des ministres »*. La résolution du Sénat demandait au gouvernement *« de faire en sorte que, avant d'engager la discussion du projet de loi de finances, le Parlement 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 instituant la Communauté européenne »*.

**La présidence française, en faisant procéder à l'examen des déficits publics des États membres, cette année, au mois de juin, a donc respecté cet engagement.** L'examen de la recommandation de la Commission européenne est fixée à l'ordre du jour du Conseil des ministres de l'économie et des finances du 10 juillet 1995.

### III. LA RECOMMANDATION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

Depuis le précédent exercice organisé en septembre 1994, la Commission n'a proposé de lever le constat d'un déficit public excessif que pour l'Allemagne. En effet les besoins de financement net des administrations publiques allemandes sont tombés à 2,5 % du PIB en 1994 et ils devraient y rester dans les prochaines années. Sur la proposition de la Commission, le Conseil a pris en revanche des décisions relatives à l'existence de déficits excessifs en Autriche, Finlande, et Suède, cette procédure ne s'étant pas appliquée à eux en 1994, puisqu'ils n'étaient pas encore membres de l'Union européenne. Sur quinze Etats membres, douze sont donc actuellement en état de déficits publics excessifs.

Pour la France, la Commission constate que le Conseil lui a adressé, le 7 novembre 1994, une recommandation qui préconisait la mise en oeuvre d'actions dans une perspective à moyen terme et qui définissait des objectifs précis concernant le déficit public de 1995. Elle constate également que l'existence d'un déficit excessif en France n'a pas été abrogée et qu'une recommandation au titre de l'article 104 C du traité, portant essentiellement sur le déficit public de 1996, est nécessaire.

La Commission européenne constate encore que la France a présenté, en novembre 1993, un programme de convergence qui définit des objectifs dans le domaine budgétaire pour la période allant jusqu'en 1997, date envisagée pour l'entrée dans la dernière phase de l'Union économique et monétaire. Mais elle constate aussi que, en 1994, le déficit public, en France, a atteint 6 % du PIB, alors que l'objectif fixé par le programme de convergence, était de 5,1 %, même si le ratio d'endettement brut est resté en deçà des 60 % du PIB imposé par le traité.

En conséquence, la Commission propose au Conseil de recommander à la France de poursuivre la réduction du déficit en 1996 et d'adopter les mesures nécessaires en vue d'atteindre l'objectif fixé par le programme de convergence, c'est-à-dire un déficit de 3 % du PIB. Elle propose au Conseil d'inviter « avec insistance le gouvernement français à veiller à ce que la loi de finances rectificative pour 1995 prévoie les réductions de dépenses et les accroissements de recettes nécessaires à la réduction envisagée du déficit ; en particulier, le Conseil recommande de maintenir l'objectif d'un gel des dépenses de l'Etat en termes réels ». La recommandation porte également sur le déficit de la sécurité sociale : le gouvernement français est invité à « encourager les efforts des partenaires sociaux visant à maîtriser la croissance des dépenses de santé ».

C'est bien pour répondre à ces objectifs que le gouvernement doit déposer un projet de loi de finances rectificative tenant compte de cette recommandation. Selon les informations disponibles, le gouvernement se propose

de réduire à 3% le poids des déficits publics excessifs en 1997, car c'est au vu de l'exécution du budget de 1997 que le respect des critères du traité sera apprécié, en 1998, par le Conseil européen, afin que la monnaie unique soit instaurée au 1er janvier 1999. Le déficit des administrations publiques devrait être de l'ordre de 5 % du PIB en 1995, de 4 % en 1996 et de 3 % en 1997.

Par ailleurs, conformément aux dispositions du traité, le budget de l'Etat sera présenté hors recettes de privatisation, celles-ci étant affectées exclusivement au désendettement et à la restructuration du secteur public. Le gouvernement estime également que l'effort de redressement du budget et des comptes sociaux devra être poursuivi en 1996. Le cheminement permettant de respecter ces objectifs sera présenté en même temps que le projet de loi de finances pour 1996.

\*

\* \*

En soumettant au Parlement cette proposition de recommandation avant la discussion du projet de loi de finances rectificative et avant la préparation de la loi de finances pour 1996, le gouvernement respecte les engagements pris par l'exécutif en octobre dernier. J'avais souligné, dans ma précédente proposition de résolution, l'exigence d'un contrôle démocratique qui conduit à prévoir que, « *au rôle prééminent du Conseil des ministres de l'économie et des finances en matière de politique économique corresponde un contrôle particulièrement approfondi des parlements nationaux* ». J'avais également estimé 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* ».

C'est pour permettre ce contrôle démocratique qu'en définitive, il vous est proposé, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir adopter la présente proposition de résolution.

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Le Sénat,

- 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.436),

Se félicite que le projet de recommandation de la Commission au Conseil n° E 436 soit présenté au Parlement avant le dépôt du projet de loi de finances pour 1996 conformément à la demande contenue dans la résolution n° 14 adoptée par le Sénat, en séance publique, le 20 octobre 1994 ;

Estime conforme aux objectifs du gouvernement français la recommandation qui lui est faite de poursuivre la réduction du déficit en 1996 et d'adopter les mesures nécessaires en vue d'atteindre l'objectif fixé par le programme de convergence, c'est-à-dire un déficit de 3 % du PIB en 1997.