

N° 277

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 31 mars 2005

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation(1), sur le **pacte de stabilité et de croissance**,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

SOMMAIRE

Pages

PRÉSENTATION GÉNÉRALE	6
PREMIÈRE PARTIE : UN PACTE DE STABILITÉ ET DE CROISSANCE MAL APPLIQUÉ ET DIFFICILEMENT APPLICABLE	14
I. LE DISPOSITIF COMMUNAUTAIRE EN MATIÈRE DE FINANCES PUBLIQUES	14
A. L'INTERDICTION D'UN DÉFICIT PUBLIC SUPÉRIEUR À 3 % DU PIB ET D'UNE DETTE PUBLIQUE SUPÉRIEUR À 60 % DU PIB	15
1. <i>L'article 104 du traité instituant la Communauté européenne : une sanction seulement en cas de déficit excessif.....</i>	15
2. <i>La procédure des déficits publics excessifs</i>	16
B. LES PROGRAMMES DE STABILITÉ : LE VOLET « PRÉVENTIF » DU PACTE DE STABILITÉ	17
1. <i>L'article 99 du traité instituant la Communauté européenne.....</i>	17
2. <i>Le régime des programmes de stabilité</i>	18
3. <i>La procédure d'alerte précoce</i>	19
II. DES RÈGLES TROP PEU CONTRAIGNANTES EN PHASE HAUTE DU CYCLE	19
A. LA FRANCE HANDICAPÉE PAR L'AGGRAVATION DE SON DÉFICIT STRUCTUREL	19
1. <i>Un objectif de retour à l'équilibre sans cesse repoussé depuis 1999.....</i>	19
2. <i>Une aggravation du déficit correspondant à celle du solde structurel.....</i>	21
3. <i>La responsabilité de la précédente majorité.....</i>	22
4. <i>Une analyse valable aussi pour l'Allemagne.....</i>	23
B. UN PREMIER RÉAJUSTEMENT DES OBJECTIFS AUX RÉALITÉS ÉCONOMIQUES ET BUDGÉTAIRES EN 2002.....	24
1. <i>La proclamation de l'objectif de retour à l'équilibre en 2004.....</i>	24
2. <i>Un objectif qui ne pouvait être maintenu.....</i>	25
3. <i>Le report décidé par l'Eurogroupe le 7 octobre 2002</i>	26
III. L'EFFICACITÉ TRÈS LIMITÉE DU MÉCANISME DE SANCTIONS A POSTERIORI.....	27
A. LA MULTIPLICATION DES PROCÉDURES POUR DÉFICIT EXCESSIF	27
1. <i>La moitié des Etats membres de l'Union européenne ont fait ou font l'objet d'une telle procédure.....</i>	27
2. <i>Le cas de la France et de l'Allemagne</i>	32
B. LE DÉCLENCHEMENT DE LA PROCÉDURE RELATIVE AUX DÉFICITS EXCESSIFS CONTRE LA FRANCE ET L'ALLEMAGNE ET LA CRISE DE NOVEMBRE 2003	33
1. <i>Les recommandations adoptées par le Conseil.....</i>	33
2. <i>Le Conseil « ECOFIN » du 25 novembre 2003.....</i>	33
3. <i>Les « conclusions » du Conseil du 25 novembre 2003.....</i>	35

C. LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE	37
1. <i>Le recours devant la Cour de Justice et la « victoire » du Conseil</i>	37
2. <i>Le pragmatisme de la nouvelle Commission : la communication de la Commission européenne du 14 décembre 2004</i>	42
DEUXIÈME PARTIE : VERS L'INSTAURATION D'UN SYSTÈME DE SURVEILLANCE MULTILATÉRALE METTANT L'UNION ET LES ÉTATS MEMBRES FACE À LEURS RESPONSABILITÉS.....	44
I. LE PLAFOND DE DÉFICIT PUBLIC MAINTENU À 3 % DU PIB AU PRIX DE QUELQUES ASSOUPPLISSEMENTS.....	45
A. L'ÉLARGISSEMENT DE LA NOTION DE « CIRCONSTANCES EXCEPTIONNELLES »	45
1. <i>Une réforme relativement complexe</i>	46
2. <i>Un assouplissement dont le seul effet devrait être de permettre un dépassement temporaire de la limite maximale de déficit, si celui-ci reste « proche » de 3 % du PIB</i>	51
B. L'ALLONGEMENT DE CERTAINS DÉLAIS	52
1. <i>L'élimination de certains effets pervers</i>	53
2. <i>L'augmentation de 2 à 3 ans du délai maximal pour corriger le déficit excessif</i>	53
3. <i>La possibilité de la révision du délai initial</i>	54
II. L'OCCASION MANQUÉE DE MIEUX TENIR COMPTE DE LA DETTE ET DU CYCLE ÉCONOMIQUE.....	55
A. LA DETTE INSUFFISAMMENT PRISE EN CONSIDÉRATION DANS LE CADRE DE LA PROCÉDURE POUR DÉFICIT EXCESSIF	55
1. <i>Faire de la dette un facteur essentiel : la réforme proposée par de nombreux économistes</i>	55
2. <i>Une porte qui n'avait pas été fermée par la Commission européenne dans ses propositions de septembre 2004</i>	56
3. <i>Selon le gouvernement, le solde public souhaitable varie entre - 3 % du PIB et l'équilibre, en fonction du taux d'endettement de l'Etat membre concerné</i>	56
4. <i>Le taux d'endettement public pourrait être davantage pris en compte par les marchés financiers</i>	58
B. L'ALERTE PRÉCOCE, UNE PROCÉDURE INADAPTÉE EN CAS DE CROISSANCE ÉCONOMIQUE FORTE.....	61
1. <i>Une procédure peu utilisée</i>	62
2. <i>Une réforme modeste par le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe</i>	62
C. UNE DÉTERMINATION PLUS « INTELLIGENTE » DE L'OBJECTIF DE SOLDE PUBLIC À MOYEN TERME	62
1. <i>Une différenciation de l'objectif à moyen terme selon les Etats</i>	62
2. <i>La confirmation de l'objectif de réduction du déficit structurel de 0,5 point par an pour les Etats qui n'ont pas atteint cet objectif à moyen terme</i>	65
3. <i>La prise en considération des réformes structurelles</i>	66

III. LE PACTE DANS LE PROJET DE TRAITÉ ÉTABLISSANT UNE CONSTITUTION POUR L'EUROPE	68
A. DES MODIFICATIONS MINEURES DES PROCÉDURES D'ALERTE PRÉCOCE ET DE DÉFICIT EXCESSIF	68
1. <i>La possibilité, pour la Commission européenne, d'adresser un avertissement à un Etat membre dans le cadre de la procédure d' « alerte précoce » ou en cas de déficit excessif</i>	<i>68</i>
2. <i>Au Conseil, l'absence de vote de l'Etat concerné dans le cadre de la procédure d' « alerte précoce » et lors de la constatation d'un déficit excessif</i>	<i>69</i>
3. <i>La nécessité d'une proposition de la Commission européenne pour que le Conseil décide d'un déficit excessif</i>	<i>69</i>
B. UN DÉBUT DE RECONNAISSANCE DE LA ZONE EURO COMME CADRE JURIDIQUE PERTINENT	70
1. <i>Le vote, sur certaines mesures, des seuls Etats appartenant à la zone euro</i>	<i>70</i>
2. <i>La reconnaissance de l'Eurogroupe</i>	<i>71</i>
3. <i>L'adoption de l'euro par de nouveaux Etats</i>	<i>71</i>
4. <i>Une précision relative au protocole sur les déficits excessifs</i>	<i>72</i>
C. UNE DÉCLARATION, DÉJÀ CADUQUE, RELATIVE AU PACTE DE STABILITÉ	72
IV. UNE RÉFORME REPRENANT CERTAINES PRÉCONISATIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES	73
A. LES POINTS D'ACCORD	74
1. <i>Point d'accord total : la nécessité de renforcer l'expertise économique</i>	<i>74</i>
2. <i>Point d'accord sur le principe, mais pas sur la mise en œuvre : la plus grande symétrie de la règle de déficit public maximal</i>	<i>75</i>
3. <i>Points d'accord, dans le seul cas du volet « préventif » : prise en compte du cycle et de la dette publique</i>	<i>76</i>
B. LES PROPOSITIONS NON REPRISES PAR LE CONSEIL	78
1. <i>Le rejet de la « règle d'or »</i>	<i>78</i>
2. <i>L'absence de prise en compte de l'inflation</i>	<i>80</i>
TROISIÈME PARTIE : LES CONDITIONS TECHNIQUES ET POLITIQUES DU SUCCÈS DE LA RÉFORME	81
I. UN PRÉALABLE : RÉALISER UNE VÉRITABLE RÉFORME D'EUROSTAT	81
A. UNE INFORMATION STATISTIQUE À AMÉLIORER	82
1. <i>Une nécessité reconnue depuis plusieurs années</i>	<i>82</i>
2. <i>La notification budgétaire grecque de septembre 2004</i>	<i>82</i>
3. <i>Les récentes propositions de la Commission européenne</i>	<i>83</i>
4. <i>Les principes adoptés par le Conseil européen des 22 et 23 mars 2005</i>	<i>85</i>
B. COMMENT RENFORCER LA LÉGITIMITÉ D'EUROSTAT ?	85
1. <i>Rendre Eurostat indépendant de la Commission européenne, une fausse bonne idée ?</i>	<i>86</i>
2. <i>Créer un « comité des sages » ?</i>	<i>86</i>

II. PERMETTRE L'APPROPRIATION DU PACTE DE STABILITÉ PAR CHAQUE ETAT MEMBRE.....	87
A. LES RÉFORMES NATIONALES PRÉCONISÉES PAR LE CONSEIL EUROPÉEN	88
1. <i>L'instauration de règles nationales</i>	88
2. <i>Un programme de stabilité pour chaque législature</i>	88
3. <i>L'association des Parlements nationaux</i>	89
4. <i>L'abandon du projet d'instaurer des organismes indépendants chargés de surveiller la politique budgétaire</i>	90
B. COMMENT ACCROÎTRE CONCRÈTEMENT LE RÔLE DU PARLEMENT EN FRANCE ?	91
1. <i>Renforcer l'examen des programmes de stabilité</i>	91
2. <i>Exploiter pleinement toutes les potentialités de l'article 88-4 de la Constitution</i>	93
EXAMEN EN COMMISSION.....	95
ANNEXE 1 : LA PROCÉDURE RELATIVE AUX DÉFICITS EXCESSIFS	101
ANNEXE 2 : LE RAPPORT DU CONSEIL AU CONSEIL EUROPÉEN (20 MARS 2005).....	109
ANNEXE 3 : LES PERSONNALITÉS RENCONTRÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL LORS DE SON DÉPLACEMENT À BRUXELLES	125

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Le pacte de stabilité et de croissance, prévu par le traité de Maastricht et mis en œuvre par le Conseil européen d'Amsterdam le 17 juin 1997, comporte **deux volets** :

- un volet « **préventif** », constitué de l'article 99 du traité instituant la Communauté européenne (dit « traité CE ») et du règlement (CE) n° 1466/97 pris pour son application, fixant « *l'objectif à moyen terme d'une position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire* », et prévoyant que les Etats membres présentent annuellement à la Commission européenne des « *programmes de stabilité* » (pour les Etats appartenant à la zone euro) ou des « *programmes de convergence* » (pour les Etats n'appartenant pas à la zone euro), qui constituent la programmation à moyen terme de leurs finances publiques ;

- un volet « **répressif** », reposant sur l'article 104 du traité CE, le protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs et le règlement (CE) n° 1467/97, interdisant aux Etats membres d'avoir un déficit public supérieur à 3 % du PIB, et prévoyant une procédure, dite « *procédure relative aux déficits excessifs* », donnant au Conseil la possibilité d'imposer des **sanctions** à un Etat membre en situation de déficit excessif, s'il appartient à la zone euro.

I. DES RÈGLES MAL RESPECTÉES ET CONTESTABLES SUR LE PLAN ÉCONOMIQUE

Ce dispositif présente le double inconvénient d'être **difficilement applicable** et **économiquement contestable**.

A. UN DISPOSITIF DIFFICILEMENT APPLICABLE

Il est relativement inefficace, parce que **la moitié des Etats membres** ont, d'ores et déjà, fait l'objet de la procédure relative aux déficits excessifs, ce qui montre **l'absence d'effet dissuasif** du dispositif. Parmi les 12 Etats membres appartenant à la zone euro, 5 ont fait l'objet d'une telle procédure (Allemagne, France, Grèce, Pays-Bas, Portugal), dont 2 ont été suspendues d'une manière non prévue par les textes (France, Allemagne) et 2 sont encore en cours (Grèce, Pays-Bas). Parmi les 13 Etats membres n'appartenant pas à la zone euro, 7 font actuellement l'objet d'une procédure pour déficit excessif

(Chypre, Hongrie, Malte, Pologne, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie). En 2004, selon les données, encore provisoires, transmises à la Commission européenne, 9 Etats auraient été en situation de déficit public excessif, dont 3 appartenant à la zone euro (Allemagne, France, Grèce), et 6 n'appartenant pas à la zone euro (Royaume-Uni, Malte, Pologne, Hongrie, Chypre, Slovaquie).

Cette situation s'explique par **deux raisons majeures**.

Tout d'abord, **il est quasiment impossible de sanctionner un Etat membre**. Aussi, le Conseil n'a jamais décidé de sanction. Il n'est jamais allé au-delà de la mise en demeure (étape de la procédure précédant immédiatement la décision éventuelle de sanctions), décidée dans un seul cas, celui de la Grèce, le 17 février 2005. Quand la Commission européenne a recommandé au Conseil de décider d'une mise en demeure à l'encontre de la France et de l'Allemagne, celui-ci a décidé, le 25 novembre 2003, d'adopter des « conclusions » non prévues par les textes.

Ensuite, **il n'existe pas d'incitation véritable des Etats membres à mener une politique budgétaire appropriée lorsque la croissance économique est forte** et « masque » une situation budgétaire dégradée. Les textes prévoient seulement une procédure d'« *alerte précoce* » : quand la situation budgétaire d'un Etat s'écarte de ce que prévoit son programme de stabilité, la Commission européenne recommande au Conseil de lui adresser un tel avertissement. En pratique, le Conseil n'a appliqué cette procédure qu'à une seule occasion, au sujet de la France, le 21 janvier 2003. L'absence d'incitation véritable des Etats membres à mener une politique budgétaire adaptée en période de croissance forte est d'autant plus préoccupante que **c'est une politique budgétaire inappropriée avant le ralentissement de la croissance en 2002 qui explique le déficit excessif actuellement observé en France et en Allemagne**.

B. UN DISPOSITIF ÉCONOMIQUEMENT CONTESTABLE

Par ailleurs, le pacte de stabilité est, sous sa forme actuelle, **économiquement contestable**.

En effet, **le respect d'une cible de solde public n'est pas une fin en soi, mais a pour objet de maîtriser le taux d'endettement**.

On peut rappeler à cet égard que la limite actuelle de **3 % du PIB** pour le déficit public autorisé présente la particularité de permettre, selon les hypothèses d'une croissance annuelle en valeur de 5 % et d'un endettement initial de 60 % du PIB, **la stabilisation du taux d'endettement**.

Ainsi, M. Jean Pisani-Ferry¹ a proposé, en mai 2002, de donner aux Etats membres la possibilité d'opter pour un « **Pacte de soutenabilité de la dette** », les Etats respectant leurs engagements en matière de dette publique étant automatiquement considérés comme ne se trouvant pas en situation de déficit excessif.

En pratique, selon les estimations du gouvernement², le solde public permettant d'avoir dans 20 ans une dette publique de 40 % du PIB sans prise en compte de la dette implicite, ou de 60 % du PIB avec prise en compte de la dette implicite, serait compris entre environ 3 % pour l'Irlande et l'**équilibre** pour la Belgique. **La limite actuelle de 3 % du PIB, applicable à tous les Etats, ne semble donc guère justifiée.**

La situation de la France n'aurait cependant guère été modifiée par une telle réforme. En effet, selon les estimations précitées du gouvernement, elle devrait avoir un déficit structurel de l'ordre de **1 % du PIB**, ce qui correspond au déficit structurel lui permettant, en principe, de ne jamais avoir de déficit effectif supérieur à 3 % du PIB. Selon une autre formulation habituellement retenue par votre commission, la stabilisation de la dette publique ne peut être atteinte par la France avec un déficit public global supérieur à 2,5 % du PIB (dont 1 % de déficit structurel).

II. UNE RÉFORME INACHEVÉE

Dans ces conditions, **la réforme décidée par le Conseil européen des 22 et 23 mars 2005 peut sembler encore inaboutie.**

Les étapes de la réforme du pacte de stabilité

Le Conseil européen de Bruxelles des 22 et 23 mars 2005 a entériné le rapport du Conseil ECOFIN du 20 mars 2005 relatif à la réforme du pacte de stabilité³, et approuvé les conclusions et propositions qui y figuraient.

Ce rapport s'inspirait largement des propositions faites par la Commission européenne, dans un rapport du 24 juin 2004⁴ et une communication du 3 septembre 2004⁵.

D'un point de vue juridique, le pacte de stabilité n'a pas encore été modifié. Le Conseil européen a invité la Commission à « *présenter rapidement des propositions visant à modifier les règlements du Conseil* ».

¹ Jean Pisani-Ferry, « *Fiscal Discipline and Policy Coordination in the Eurozone : Assessments and Proposals* », mai 2002.

² Source : rapport déposé par le gouvernement en vue du débat d'orientation budgétaire pour 2005.

³ Conseil ECOFIN, « *Améliorer la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance* », 20 mars 2005.

⁴ Commission européenne, « *Les finances publiques dans l'UEM 2004* », juin 2004.

⁵ Communication COM(2004)581, « *Renforcer la gouvernance économique et clarifier la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance* », 3 septembre 2004.

A. UN ASSOULISSEMENT À LA MARGE DE L'INTERDICTION D'AVOIR UN DÉFICIT PUBLIC SUPÉRIEUR À 3 % DU PIB

L'interdiction d'avoir un déficit public supérieur à 3 % du PIB n'est qu'assouplie à la marge et reste le critère essentiel en fonction duquel est appréciée la situation budgétaire des Etats.

Il convient de souligner **l'écart** entre la complexité des réformes décidées et l'impact *a priori* limité qu'elles auront en pratique. Le Conseil européen a décidé de rendre moins restrictive la définition des « ***circonstances exceptionnelles*** », qui permettent à un Etat d'avoir un déficit supérieur à 3 % du PIB. En particulier, seront pris en compte une multitude de facteurs, parmi lesquels les politiques visant à encourager la R&D et l'innovation, la viabilité de la dette, et « *tout autre facteur qui, de l'avis de l'Etat membre concerné, est pertinent pour pouvoir évaluer globalement, en termes qualitatifs, le dépassement de la valeur de référence* ». Seront également prises en considération les **réformes des pensions** se traduisant par l'introduction d'un système par capitalisation, qui a un coût budgétaire à court terme. **Cependant, comme cela est actuellement prévu par le traité CE, le dépassement de la valeur de référence devra être temporaire et de faible ampleur.** Ainsi, on peut supposer qu'un déficit public de 4 % du PIB sera toujours considéré comme trop élevé. La règle des 3 % n'est donc **guère modifiée** en pratique.

Il aurait pourtant été possible de faire de la dette publique un critère essentiel de la mise en œuvre de la procédure relative aux déficits excessifs. Concrètement, il était envisageable, sans modifier le traité CE et le protocole sur la procédure relative aux déficits excessifs, de contourner partiellement l'interdiction d'avoir un déficit public supérieur à 3 % du PIB, par une **modulation du rythme de l'ajustement** favorable aux Etats peu endettés. Les propositions faites par la Commission européenne en septembre 2004 ne semblaient pas écarter une réforme de cette nature. L'absence d'une telle réforme constitue, du point de vue de la rationalité économique, une **déception majeure.**

B. L'ABSENCE D'INCITATION DES ETATS À MENER UNE POLITIQUE BUDGÉTAIRE APPROPRIÉE EN PÉRIODE DE CROISSANCE ÉCONOMIQUE FORTE

Par ailleurs, **les Etats ne seraient pas plus incités qu'aujourd'hui à mener une politique budgétaire appropriée en période de croissance économique forte.**

Le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe prévoit que la Commission européenne pourra adresser une recommandation directement à l'Etat membre concerné. La réforme du pacte de stabilité décidée les 22 et 23 mars 2005 prévoit **d'anticiper** la mise en œuvre de cette mesure, avec la diffusion, par la Commission, de « *conseils stratégiques visant à encourager les Etats membres à ne pas s'écarter de leur trajectoire d'ajustement* ».

Cependant, du fait notamment de l'absence de possibilité de sanction, cette procédure semble devoir rester **peu efficace**.

Il est vrai que, compte tenu de l'impossibilité de modifier les dispositions relatives au pacte de stabilité figurant dans le traité CE et dans le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, le Conseil européen n'avait **guère de marge de manœuvre** en ce domaine.

Il est à noter que **la France s'était opposée** à l'anticipation de la disposition du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe finalement décidée par le Conseil européen.

III. LES CONDITIONS DU SUCCÈS DE LA RÉFORME DU PACTE DE STABILITÉ

Dès lors que la réforme du pacte de stabilité se présente comme l'instauration d'un système de surveillance multilatérale sur la base de critères plus souples, il convient d'aller plus loin et de s'interroger sur la manière **de rendre effectives des règles de gouvernance de l'euro, dont il faut rappeler qu'elles sont de l'intérêt non seulement de l'Union et de la zone euro mais aussi des Etats eux-mêmes**.

A. UN PRÉALABLE : RÉALISER UNE VÉRITABLE RÉFORME D'EUROSTAT

Tout d'abord, il semble nécessaire de réaliser une véritable réforme d'Eurostat, et en particulier d'en renforcer la **légitimité**.

La légitimité des statistiques communautaires en matière de finances publiques est importante, non seulement pour le bon fonctionnement du pacte de stabilité, mais aussi pour celui des marchés financiers, qui doivent pouvoir convenablement évaluer la solvabilité des différents Etats membres, afin de signaler les erreurs de stratégie.

La réforme d'Eurostat est actuellement à l'ordre du jour. Tout d'abord, le Conseil ECOFIN du 2 juin 2004 a invité la Commission européenne à faire des propositions de réforme. Ensuite, la notification budgétaire grecque de septembre 2004 a fait apparaître d'importantes révisions des chiffres du déficit et de la dette pour les années 2000 à 2003 : selon les données publiées par la Commission européenne, de 1997 à 2003 le déficit public grec aurait été supérieur d'environ 2 points de PIB chaque année aux chiffres communiqués par la Grèce, et aurait toujours été supérieur à 3 % du PIB. C'est dans ce contexte que la Commission européenne, le 22 décembre 2004, a adressé au Conseil et au Parlement une communication¹ proposant de renforcer la gouvernance de l'UE en matière de statistiques budgétaires, puis a adopté le 2 mars 2005 un **projet de règlement** donnant à Eurostat un pouvoir de contrôle sur pièces et sur place. Par ailleurs, les capacités opérationnelles d'Eurostat devraient être augmentées, et la Commission européenne devrait faire, avant la fin du premier semestre 2005, des propositions afin d'améliorer les normes européennes minimales concernant les instituts nationaux de statistique et Eurostat. Enfin, le rapport précité du Conseil du 20 mars 2005, adopté par le **Conseil européen des 22 et 23 mars 2005**, prévoit notamment que « *l'imposition de sanctions à l'encontre d'un Etat membre devrait être envisagée lorsqu'il y a violation de l'obligation de transmettre dûment les données gouvernementales* ».

Votre rapporteur général considère que ces réformes vont dans le bon sens, mais qu'elles **ne renforcent pas suffisamment la légitimité d'Eurostat**, indispensable à un bon fonctionnement du pacte de stabilité. Il ne lui semble pas souhaitable de rendre Eurostat, qui est actuellement un « office » dépendant de la direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne, indépendant de cette dernière. En revanche, il considère qu'il serait souhaitable de renforcer la légitimité d'Eurostat par la **mise en place d'un « comité des sages »**, moins suspect de dépendance vis-à-vis des intérêts nationaux, que l'actuel « *comité des statistiques monétaires, financières et de la balance des paiements* »². Cette instance de régulation devrait être constituée de personnes incontestables de par leur expérience professionnelle et leur réputation dans des milieux académiques, désignées par le président du Conseil, celui de la Cour de Justice et celui de la Commission européenne.

¹ « *Vers une stratégie européenne de gouvernance des statistiques budgétaires* », communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, 12 décembre 2004.

² Actuellement, la coopération en matière de statistiques, en particulier en ce qui concerne la définition des concepts, est assurée par un comité représentant, notamment, les organismes statistiques nationaux : le « *comité des statistiques monétaires, financières et de la balance des paiements* », qui réunit, outre Eurostat et la Banque centrale européenne, les banques centrales des Etats membres, les instituts nationaux de statistique et la direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne.

B. LA NÉCESSITÉ DE RÉFORMES INTERNES À CHAQUE ETAT MEMBRE

1. L'invitation du Conseil européen aux Etats membres

Surtout, **chaque Etat membre doit réaliser des réformes internes afin de se conformer au pacte de stabilité.** Ces réformes doivent en particulier l'inciter à mener une politique budgétaire adaptée en période de **croissance économique forte.**

Le **Conseil européen**, conscient des limites de la réforme qu'il a décidée, invite à cet égard les Etats membres :

- à instaurer des règles nationales destinées à permettre une meilleure application du pacte ;
- à faire du premier programme de stabilité de chaque nouvelle législature un véritable engagement pluriannuel ;
- à mieux associer les Parlements nationaux.

2. Comment renforcer le rôle du Parlement en France ?

En ce qui concerne le renforcement du rôle du Parlement en France, il convient de distinguer **deux points.**

Tout d'abord, **il conviendrait de profiter du débat d'orientation budgétaire (DOB) pour procéder à un examen approfondi de la mise en œuvre des engagements européens de la France.** Cela est d'ailleurs prévu par la LOLF, dont l'article 48 dispose que le rapport pouvant être présenté « *au cours du dernier trimestre de la session ordinaire* » par le gouvernement dans la perspective du DOB doit comporter « *une description des grandes orientations de [la] politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France* ». Le rôle du DOB serait renforcé si, comme la Commission européenne l'a proposé dans un rapport de juin 2004¹, les programmes de stabilité lui étaient présentés **fin mai** (et non début décembre comme aujourd'hui).

Ensuite, il paraît indispensable **d'organiser des débats relatifs aux actes communautaires relatifs à la France.** Ces débats pourraient en particulier concerner des propositions ou recommandations de la Commission européenne, dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution. L'article 73 *bis* du règlement du Sénat prévoit ainsi que les résolutions adoptées dans le cadre

¹ Commission européenne, « *Les finances publiques dans l'UEM 2004* », 24 juin 2004.

de l'article 88-4 de la Constitution peuvent l'être avec ou sans débat en séance publique. La pratique actuelle devrait donc être élargie, l'initiative de proposer de tels débats revenant aux commissions des finances de l'une ou de l'autre assemblées. On peut indiquer à cet égard que le Conseil européen suggère que les Parlements tiennent « *un débat sur le suivi à donner aux recommandations formulées dans le cadre de la **procédure d'alerte rapide** et de la **procédure concernant les déficits excessifs*** ».

PREMIÈRE PARTIE : UN PACTE DE STABILITÉ ET DE CROISSANCE MAL APPLIQUÉ ET DIFFICILEMENT APPLICABLE

I. LE DISPOSITIF COMMUNAUTAIRE EN MATIÈRE DE FINANCES PUBLIQUES

Le pacte de stabilité et de croissance (PSC) consiste, formellement, en une résolution (dépourvue de force juridique) adoptée par le Conseil européen le 17 juin 1997 à Amsterdam, et en deux règlements :

- l'un, relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi qu'à la surveillance et à la coordination des politiques économiques (1466/97), prévoit que chaque Etat membre doit rendre public chaque année un « *programme de stabilité* » à moyen terme, le Conseil pouvant adresser des recommandations aux pays s'écartant de ce programme ;

- l'autre (1467/97) définit les programmes de stabilité ou de convergence et précise la procédure concernant les déficits excessifs.

La résolution fixe l'objectif d'un retour à une situation proche de l'équilibre à moyen terme, sans mentionner d'échéance particulière. Cet objectif figure également dans le règlement (CE) précité n° 1466/97.

Les différentes composantes du pacte de stabilité sont synthétisées par le tableau ci-après.

Le pacte de stabilité et de croissance

Objet	Dispositions du traité instituant la Communauté européenne	Dispositions d'application
<i>Grandes orientations des politiques économiques, programmes de stabilité, programmes de convergence, procédure d'alerte précoce</i>	<i>Article 99 (ex-103)</i>	<i>Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques</i>
<i>« Objectif budgétaire à moyen terme d'une position proche de l'équilibre ou excédentaire » (sans échéance particulière)</i>	-	<i>Résolution du Conseil européen relative au pacte de stabilité et de croissance, 17 juin 1997 Règlement n° 1466/97 précité</i>
<i>Interdiction d'avoir un déficit public supérieur à 3 % du PIB et procédure pour déficit excessif</i>	<i>Article 104 (ex-104 C) + protocole (n° 5) sur la procédure concernant les déficits excessifs (qui fixe la limite à 3 % du PIB).</i>	<i>Règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs</i>

Les dispositions figurant actuellement dans le traité CE sont, pour l'essentiel, reprises dans le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, adopté par le Conseil européen des 17 et 18 juin 2004.

A. L'INTERDICTION D'UN DÉFICIT PUBLIC SUPÉRIEUR À 3 % DU PIB ET D'UNE DETTE PUBLIQUE SUPÉRIEURE À 60 % DU PIB

1. L'article 104 du traité instituant la Communauté européenne : une sanction seulement en cas de déficit excessif

L'interdiction d'avoir un déficit public supérieur à 3 % du PIB a pour base juridique l'article 104 (ex-104 C) du traité instituant la communauté européenne. Cet article prévoit que « *les Etats membres évitent les déficits publics excessifs* », et fixe certaines règles afin d'atteindre cet objectif :

- surveillance, par la Commission européenne, de l'évolution de la situation budgétaire et du montant de la dette publique dans les Etats membres ;

- instauration d'une procédure concernant les déficits excessifs, dont les modalités sont définies par un protocole annexé au traité de Maastricht

(c'est ce protocole qui fixe la règle selon laquelle le déficit public ou la dette publique ne peut être supérieur à, respectivement, 3 % et 60 % du PIB).

La discipline budgétaire est réputée avoir été respectée si le déficit public ne dépasse pas 3 % du PIB. Si tel n'est pas le cas, un manquement à la discipline budgétaire n'est, pour autant, pas nécessairement établi. En effet, il est possible d'avoir un déficit public supérieur à 3 % du PIB dans deux cas de figure :

- si le rapport entre le déficit public et le PIB a diminué de manière substantielle et constante et atteint un niveau proche de 3 % du PIB ;

- si le dépassement de la valeur de référence n'est qu'exceptionnel et temporaire et le rapport entre le déficit public et le PIB reste proche de 3 %.

Contrairement à ce qui se passe en cas de dépassement de la limite maximale autorisée pour le déficit public, dans l'hypothèse d'un dépassement de la limite maximale autorisée pour la **dette publique**, un Etat **ne pourrait être sanctionné** par le Conseil dans le cadre de l'article 104 (la Commission européenne élaborerait cependant un rapport).

2. La procédure des déficits publics excessifs

Les modalités de mise en œuvre de cette procédure sont définies par le règlement précité n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997¹.

Ce règlement précise à quelles conditions un déficit peut ne pas être excessif, mais être considéré comme exceptionnel et temporaire. Il faut pour cela qu'il résulte « *d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'Etat membre concerné et ayant des effets sensibles sur la situation financière de ses administrations publiques* » ou qu'il soit « *consécutif à une grave récession économique* ».

Cette dernière se produit lorsque le PIB réel de l'Etat membre « *enregistre une baisse annuelle d'au moins 2 %* ».

Le Conseil est cependant incité à tenir compte « *dans son évaluation globale, des observations éventuelles de l'Etat membre concerné, lui indiquant qu'une baisse annuelle du produit intérieur brut de moins de 2 % en termes réels est néanmoins exceptionnelle, eu égard à d'autres éléments d'information allant dans le même sens* ». Ceux-ci sont, en particulier, « *le caractère soudain de la récession ou la baisse cumulative de la production par rapport à l'évolution constatée dans le passé* ».

¹ Règlement n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.

Dans la résolution citée ci-avant, les Etats se sont engagés à ne pas invoquer le bénéfice de cette dernière disposition lorsque la baisse annuelle du PIB réel serait inférieure à 0,75 %.

Lorsque des sanctions sont décidées contre un Etat membre, le Conseil doit, « *en principe* », exiger que cet Etat « *effectue un dépôt non porteur d'intérêts* ». Ce dépôt est, « *en principe* » converti en amende « *dans les deux années suivant la décision d'imposer la constitution du dépôt* » si le déficit excessif n'a pas été corrigé.

Le montant du dépôt

Le montant du premier dépôt comprend un élément fixe égal à 0,2 % du PIB et un élément variable égal au dixième de la différence entre le déficit exprimé en pourcentage du PIB de l'année précédente et la valeur de référence de 3 % du PIB. Chacune des années suivantes, s'il est décidé d'exiger un dépôt supplémentaire, celui-ci est égal au dixième de la différence entre le déficit exprimé en pourcentage du PIB de l'année précédente et la valeur de référence de 3 % du PIB. **Tout dépôt n'excède pas le plafond de 0,5 % du PIB.**

Dans le rapport précité du 24 juin 2004, **la Commission européenne proposait d'accroître le montant du dépôt demandé.** En effet, tant que celui-ci n'était pas transformé en sanction, son coût s'élevait seulement à celui des intérêts à court terme nécessaires pour emprunter la somme correspondante, soit, dans l'hypothèse d'un dépôt égal au plafond prévu par le traité (0,5 point de PIB) et d'un taux d'intérêt de 4 %, seulement 0,02 point de PIB.

Ce projet a depuis été abandonné.

B. LES PROGRAMMES DE STABILITÉ : LE VOLET « PRÉVENTIF » DU PACTE DE STABILITÉ

1. L'article 99 du traité instituant la Communauté européenne

L'article 99 (ex-article 103) du traité instituant la Communauté européenne prévoit l'adoption de « *grandes orientations de politiques économiques* », selon une procédure en trois étapes :

- le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission européenne, en élabore le projet ;

- le Conseil européen, sur la base du rapport du Conseil, débat d'une conclusion ;

- sur la base de cette conclusion, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, adopte une recommandation.

Cet article prévoit également que, lorsqu'il est constaté que les politiques économiques d'un Etat membre ne sont pas conformes aux grandes orientations de politique économique (GOPE) ou qu'elles risquent de compromettre le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire, « *le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission, peut adresser les recommandations nécessaires à l'Etat membre concerné. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, peut décider de rendre publiques ses recommandations* ».

2. Le régime des programmes de stabilité

Selon le règlement (CE) précité n° 1466/97 du Conseil, les Etats membres de la zone euro doivent présenter annuellement un programme de stabilité¹.

Le programme de stabilité fournit les informations suivantes :

- l'objectif à moyen terme d'une position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire, ainsi que la trajectoire d'ajustement qui doit conduire à la réalisation de cet objectif et l'évolution prévisible du ratio dette publique / PIB ;
- les principales hypothèses concernant l'évolution prévisible de l'économie et les variables économiques importantes qui sont susceptibles d'influer sur la réalisation du programme de stabilité ;
- une description des mesures budgétaires et des autres mesures de politique économique qui sont mises en oeuvre et/ou envisagées pour réaliser les objectifs du programme ;
- une analyse de l'incidence que tout changement des principales hypothèses économiques aurait sur la situation budgétaire et sur la dette.

Les programmes de stabilité sont examinés par le Conseil, sur la base notamment des évaluations effectuées par la Commission européenne. Le règlement prévoit que « *s'il estime (...) que les objectifs et le contenu d'un programme devraient être renforcés, le Conseil, dans son avis, invite l'Etat membre concerné à adapter son programme* ». Cependant, les Etats membres ont, en pratique, une liberté non négligeable pour déterminer les hypothèses sur lesquelles reposent leurs projections de solde public, leur hypothèse de croissance en particulier.

¹ Les Etats membres de la zone euro présentent des « programmes de stabilité », les Etats membres de l'Union européenne mais pas de la zone euro des « programmes de convergence ».

3. La procédure d'alerte précoce

Une fois que le Conseil s'est exprimé sur le programme de stabilité, il ne peut plus adresser de recommandation que, selon les termes du règlement (CE) n° 1466/97 précité, s'il « *constate un dérapage significatif de la position budgétaire par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme ou par rapport à la trajectoire d'ajustement qui doit conduire à la réalisation de cet objectif* » : c'est ce qu'on appelle la procédure **d'alerte précoce**.

II. DES RÈGLES TROP PEU CONTRAIGNANTES EN PHASE HAUTE DU CYCLE

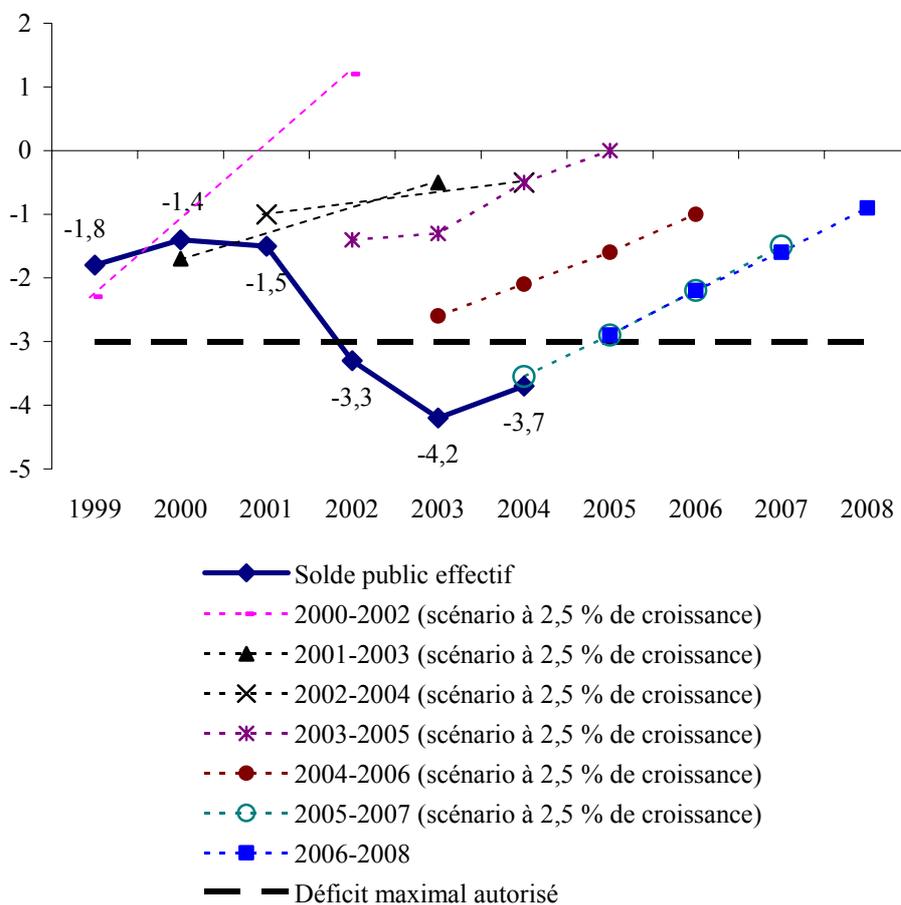
A. LA FRANCE HANDICAPÉE PAR L'AGGRAVATION DE SON DÉFICIT STRUCTUREL

1. Un objectif de retour à l'équilibre sans cesse repoussé depuis 1999

Comme l'indique le graphique ci-après, l'objectif de retour à l'équilibre des comptes publics de la France a **sans cesse été repoussé** depuis 1999. Par ailleurs, la France a connu un déficit public supérieur à 3 % du PIB en **2002, 2003 et 2004**.

Les prévisions de solde public figurant dans les programmes de stabilité français

(en points de PIB)



Sources : Insee ; programmes de stabilité

Seuls **deux** programmes de stabilité prévoyaient le **retour à l'équilibre** avant leur échéance : les programmes de stabilité 2000-2002 et 2003-2005.

Si on écarte le programme de stabilité 2000-2002, délibérément très optimiste, les programmations de solde public se sont régulièrement dégradées par rapport au programme précédent : de l'ordre de 0,5 point pour le programme 2003-2005, de 1 point pour le programme 2004-2006, et de 1,5 point pour le programme 2005-2007. Au total, **les programmations de solde public se sont dégradées d'environ 3 points** entre le programme de stabilité 2003-2005 et le programme de stabilité 2006-2008, ce qui, avec une amélioration du solde public de 0,7 point par an (et du solde structurel de 0,5 point par an), **revient implicitement à repousser le retour à l'équilibre d'environ 4 années** (en 2009 au lieu de 2005).

Par ailleurs, **le programme de stabilité 2006-2008 ne semble plus d'actualité**, le gouvernement, dans ses prévisions du 17 mars 2005, ayant évalué le solde des administrations publiques en 2006 à - 2,7 % du PIB, contre - 2,2 % du PIB dans le programme de stabilité précité.

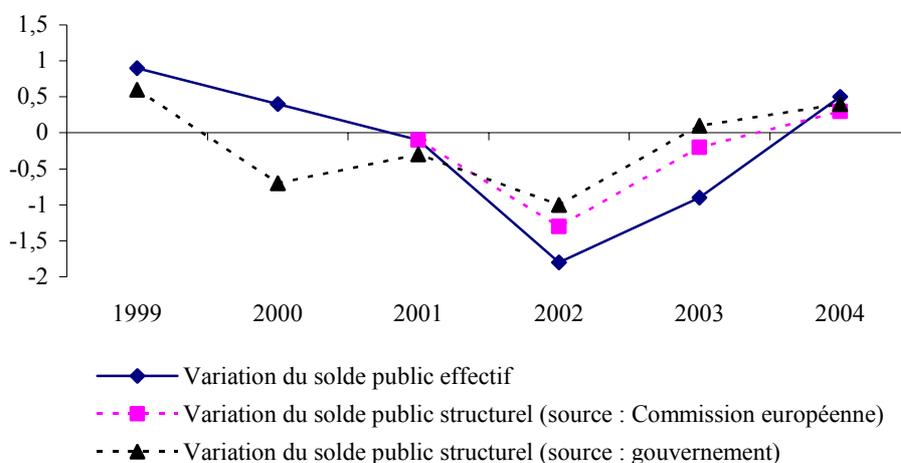
2. Une aggravation du déficit correspondant à celle du solde structurel

Sur la période 2000-2004, la dégradation du solde public (- 1,9 point) correspond presque exclusivement à celle du solde public structurel (- 1,5 point, selon les estimations du gouvernement).

Comme l'indique le graphique ci-après, cette dégradation du solde public structurel s'est concentrée sur les années 2000 et 2002, avec dans chaque cas une dégradation de l'ordre de 1 point de PIB¹.

Décomposition de l'évolution du solde public

(en points de PIB,
par rapport à l'année précédente)

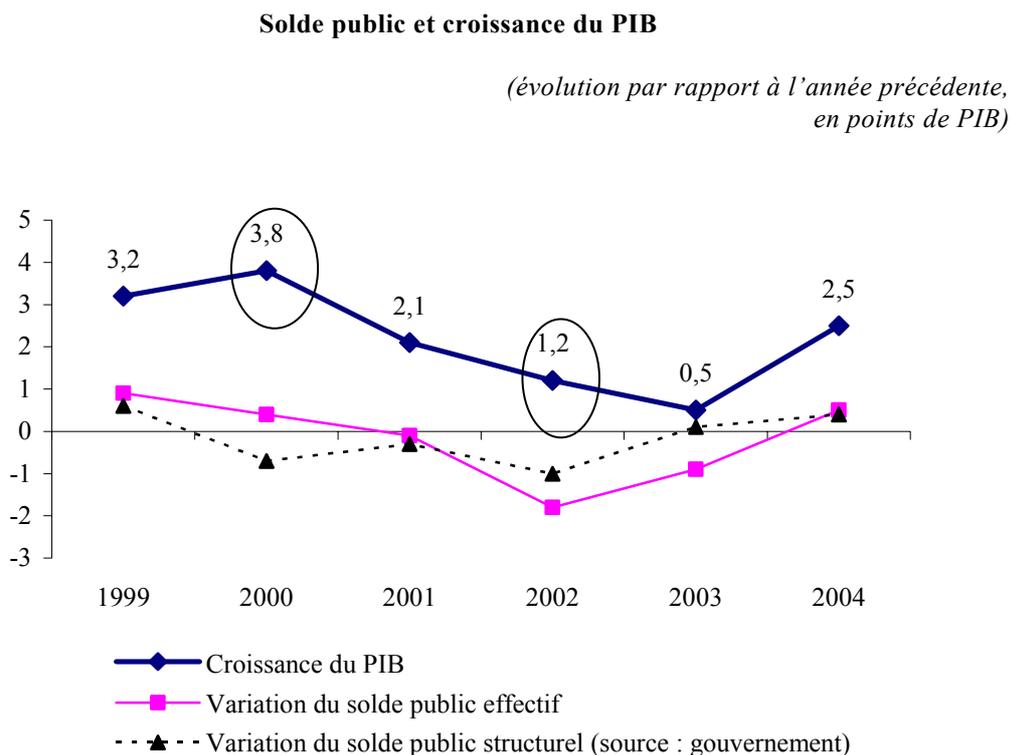


Sources : Insee ; prévisions économiques de l'automne 2004 de la Commission européenne ; rapport économique, social et financier associé au projet de loi de finances pour 2004 ; prévisions économiques de mars 2005 du gouvernement

¹ Cette dégradation du solde structurel est évaluée par le gouvernement à respectivement 0,7 point de PIB et 1 point de PIB, la variation « discrétionnaire » du solde structurel étant évaluée à respectivement - 1,3 point de PIB et - 0,7 point de PIB (source : rapport économique, social et financier pour 2004).

3. La responsabilité de la précédente majorité

Les aggravations du déficit structurel en 2000 et en 2002 **ne sont pas comparables**. En effet, la **croissance du PIB** était très différente en 2000 et en 2002, comme l'indique le graphique ci-après.



Sources : Insee ; rapport économique, social et financier associé au projet de loi de finances pour 2004 ; prévisions économiques de mars 2005 du gouvernement

En l'an **2000**, la France a connu une croissance du PIB de **3,8 %**, soit la plus forte depuis 1989. Il était donc **économiquement injustifié** d'accroître le déficit structurel. La dégradation structurelle des finances publiques est cependant, alors, passée quasiment inaperçue, du fait de la forte croissance du PIB.

En **2002** en revanche, la croissance était devenue inférieure à son potentiel, à **1,2 %**. Une politique budgétaire expansionniste **n'était donc pas forcément illégitime**, si l'on considérait qu'il fallait aller au-delà du simple jeu des stabilisateurs automatiques pour soutenir la croissance.

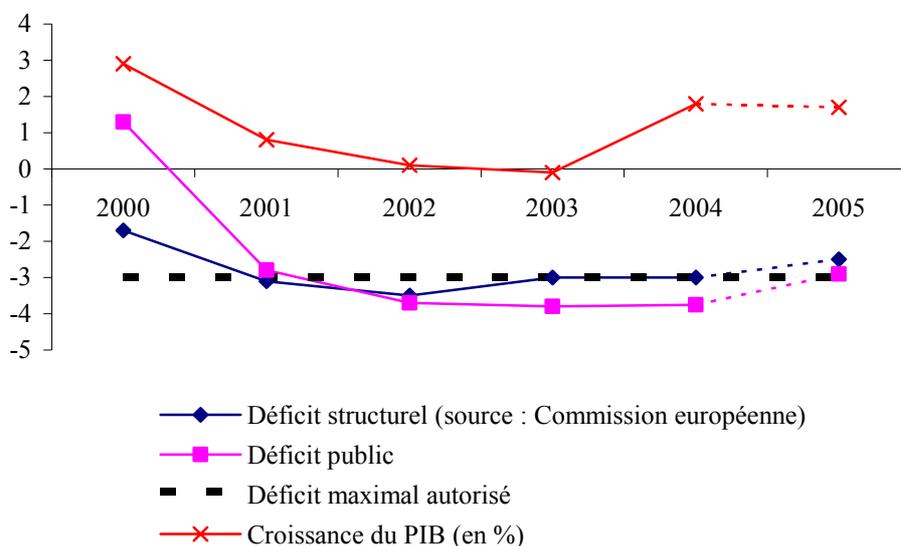
Malheureusement, **le gouvernement n'avait plus de marge de manœuvre, à cause de la politique de la précédente majorité.** Si la précédente majorité **s'était abstenue d'accroître le déficit structurel de 0,7 point en l'an 2000**, la France **n'aurait été en situation de déficit excessif qu'en 2003.** Et si elle avait profité de la forte croissance de l'année 2000 pour le **réduire de 0,5 point**, la France **n'aurait jamais été en situation de déficit excessif.**

4. Une analyse valable aussi pour l'Allemagne

La situation de déficit public excessif de l'Allemagne s'explique aussi par le fait qu'elle n'a pas suffisamment réduit son déficit structurel alors que la croissance était forte. Ainsi, selon la Commission européenne, **le déficit public actuel de l'Allemagne serait quasiment égal à son déficit structurel**, comme l'indique le graphique ci-après.

Le déficit public de l'Allemagne

(en points de PIB)



Sources : prévisions économiques de l'automne 2004 de la Commission européenne ; programme de stabilité de l'Allemagne

B. UN PREMIER RÉAJUSTEMENT DES OBJECTIFS AUX RÉALITÉS ÉCONOMIQUES ET BUDGÉTAIRES EN 2002

1. La proclamation de l'objectif de retour à l'équilibre en 2004

a) Le Conseil européen de Barcelone (mars 2002)

Les conclusions du sommet de Barcelone (mars 2002) ont fixé l'objectif d'un retour à l'équilibre en 2004 : « *les Etats membres resteront fidèles ou se conformeront à l'objectif à moyen terme consistant à parvenir, d'ici 2004 au plus tard, à une situation budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire* ».

b) Le Conseil ECOFIN de Madrid (20 juin 2002) et le Conseil européen de Séville (21-22 juin 2002)

(1) Le Conseil ECOFIN de Madrid

A l'occasion du Conseil ECOFIN de Madrid du 20 juin 2002, ont été adoptées les « grandes orientations de politiques économiques » (GOPE) pour 2002, ensuite entérinées par le Conseil européen de Séville.

La France a obtenu qu'il soit indiqué que les comptes publics des Etats membres doivent être « *proches de l'équilibre* » en 2004 (contre « *en équilibre* » selon la version initiale du texte).

En outre, elle a fait une déclaration affirmant que la réalisation de l'équilibre en 2004 n'était possible que si la croissance française atteignait 3 % en rythme annuel à la fois en 2003 et en 2004.

(2) Le Conseil européen de Séville

Le Conseil européen de Séville (21-22 juin 2002) a réaffirmé l'objectif d'« *assainissement des finances publiques* »¹.

Il a appelé les Etats membres à suivre des politiques budgétaires conformes aux recommandations contenues dans les grandes orientations des politiques économiques.

¹ « *Le Conseil européen (...) réaffirme son attachement au Pacte de stabilité et de croissance et à l'assainissement des finances publiques, et appelle les Etats membres à suivre des politiques budgétaires conformes aux recommandations contenues dans les grandes orientations des politiques économiques. Les Etats membres sont invités à utiliser toutes les retombées de la croissance liées à la reprise économique pour poursuivre l'assainissement des finances publiques* ».

2. Un objectif qui ne pouvait être maintenu

Cependant, compte tenu de l'aggravation du déficit public en 2002, l'objectif de retour à l'équilibre en **2004**, prévu¹, dans le cas de la France, par le programme de stabilité 2002-2004 dans son scénario optimiste, reposant sur une croissance du PIB de **3 %** par an, **ne pouvait être maintenu**.

Aussi, dans le rapport général relatif au projet de loi de finances rectificative pour 2002², votre rapporteur général prônait un assouplissement des conditions de retour à l'équilibre du solde public, ce qui à court terme passait par :

- le report de cet objectif à l'année 2007³ ;
- la fixation d'objectifs en termes de solde structurel, et non de solde effectif.

En effet, selon l'OFCE, le respect de l'échéance de l'année 2004 aurait conduit à réduire le PIB de la zone euro de 1,9 point en 2004, cet impact étant encore plus élevé en France et en Allemagne, comme l'indique le tableau ci-après.

Impact sur la zone euro d'une résorption du déficit structurel de la France et de l'Allemagne entre 2002 et 2004

(en points de PIB)

	Année 2004
Impact sur le déficit structurel (1)	- 1,5
Impact sur le PIB (2)	- 1,9
Impact sur le déficit conjoncturel [-(2) x 0,44] (3)	+ 0,9
Impact <i>ex post</i> sur le déficit global (1) + (3)	- 0,6

Source : OFCE, avec modèle MIMOSA⁴

Il se serait agi alors du renouvellement de **l'erreur de politique économique réalisée de 1981 à 1985** : si un seul Etat s'était fixé l'objectif de réduire son déficit public, il y serait parvenu relativement aisément, du fait de

¹ La prévision de solde public pour 2004 était, selon ce scénario, de - 0,2 %, ce qu'on pouvait assimiler à un retour à l'équilibre.

² Rapport n° 372 (2001-2002).

³ Ce report avait été envisagé par le Président de la République avant le Conseil européen de Séville.

⁴ Lettre de l'OFCE, n° 219, 28 mars 2002.

la faiblesse du multiplicateur keynésien au sein des différents Etats membres de la CEE ; mais comme ces derniers menaient tous une telle politique, la croissance européenne a été réduite de près de 1,5 point par an, et le déficit global a été peu réduit¹. **Il aurait été paradoxal que les progrès de l'intégration européenne réalisés depuis les années quatre-vingt conduisent à répéter cette erreur de politique économique.**

Par ailleurs, en raison du refus d'admettre la nécessité de repousser l'échéance du recours à l'équilibre, l'attitude adoptée par les différents Etats vis-à-vis du pacte de stabilité était ambiguë. D'un côté, aucun Etat ne pouvait ou voulait reconnaître que l'objectif d'équilibre des finances publiques ne pouvait qu'être reporté pour certains d'entre eux. De l'autre, le Conseil s'était accommodé de déclarations de la part de certains gouvernements que l'on avait pu juger optimistes, selon lesquelles l'objectif d'équilibre en 2004 serait atteint. L'OFCE écrivait à l'époque : *« le caractère plus ou moins contraignant de [l'engagement de retour à l'équilibre en 2004] est, à l'évidence, en contradiction avec son but affiché de crédibilité. Comment, en effet, croire en des programmes nationaux de stabilité qui n'ont, jusqu'à présent, été respectés que très occasionnellement, et qui impliqueraient, pour l'être à l'échéance de 2004, qu'au moins trois conditions, à la conjonction quasi miraculeuse, soient simultanément remplies : une croissance économique très soutenue (supérieure à 3 % pendant trois ans), des dépenses publiques sévèrement contrôlées et quasi constantes, et une élasticité des recettes fiscales à l'activité exceptionnellement élevée, incompatible avec toute baisse de prélèvements obligatoires ? »*².

3. Le report décidé par l'Eurogroupe le 7 octobre 2002

Votre rapporteur général se félicite de ce que la France et ses partenaires aient alors décidé de mettre en œuvre les mesures précitées³ préconisées dans le rapport général relatif au projet de loi de finances rectificative pour 2002⁴.

A l'occasion de la réunion de l'Eurogroupe le 7 octobre 2002, la France s'est engagée à réduire son **déficit structurel** de 0,5 point par an à partir de l'année 2004 et à atteindre l'équilibre budgétaire en **2007**⁵.

¹ Pierre-Alain Muet, in « Coordination européenne des politiques économique », rapport n° 5, Conseil d'Analyse économique, 1998.

² Lettre de l'OFCE, n° 222, 10 juin 2002.

³ Report de l'objectif de retour à l'équilibre à l'année 2007, et fixation des objectifs en terme de solde structurel.

⁴ Rapport n° 372 (2001-2002).

⁵ L'Allemagne, l'Italie et le Portugal – les autres pays alors en déficit – s'étant engagés à mener une telle politique dès l'année 2003, et à atteindre l'équilibre budgétaire en 2006.

Cet accord annulait les engagements qui avaient été pris dans le cadre des grandes orientations de politique économique adoptées par le Conseil européen de Séville le 21 juin 2002.

III. L'EFFICACITÉ TRÈS LIMITÉE DU MÉCANISME DE SANCTIONS *A POSTERIORI*

A. LA MULTIPLICATION DES PROCÉDURES POUR DÉFICIT EXCESSIF

1. La moitié des Etats membres de l'Union européenne ont fait ou font l'objet d'une telle procédure

L'échec du pacte de stabilité est patent, alors que 12 Etats membres de l'Union européenne font l'objet ou ont fait l'objet d'une procédure pour déficit excessif.

On rappelle que l'article 122 (ex- 109 K) du traité instituant la Communauté européenne prévoit que les paragraphes 9 et 11 de l'article 104, relatifs respectivement à la mise en demeure et aux **sanctions, ne s'appliquent qu'aux Etats ayant adopté l'euro**. Les autres Etats peuvent voir leur situation de déficit excessif constatée par le Conseil, et se voir adresser des recommandations par celui-ci.

Parmi les Etats membres de la zone euro, 5 ont fait l'objet d'une telle procédure. Dans le cas de l'Allemagne et de la France, la procédure a été suspendue d'une manière non prévue par les traités le 25 novembre 2003, comme cela est indiqué ci-après. Le Portugal, premier Etat à avoir fait l'objet de la procédure (ouverte le 24 septembre 2002), est le seul pour lequel le Conseil a formellement décidé qu'il n'y avait plus de déficit excessif. Une procédure est toujours en cours dans le cas des Pays-Bas (qui a eu un déficit public de 3,2 % du PIB en 2003), et, surtout, de la Grèce (dont le déficit public, récemment révisé à la hausse, a été en permanence supérieur à 3 % du PIB depuis son passage à l'euro, contrairement à ce que l'on croyait jusqu'alors), le Conseil ayant mis cet Etat en demeure, le 17 février 2005, de prendre des mesures afin de mettre fin à son déficit excessif (5,5 % du PIB en 2004). **La Grèce est, à ce jour, le seul Etat à avoir fait l'objet d'une mise en demeure.**

Parmi les Etats n'appartenant pas à la zone euro, 7 font l'objet d'une procédure pour déficit excessif. Tel est le cas du Royaume-Uni (qui a eu un déficit de 3,3 % du PIB en 2003), au sujet duquel la procédure n'a pas dépassé le stade du rapport de la Commission européenne. Surtout, 6 des nouveaux Etats membres sont concernés : Chypre, la Hongrie, Malte, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie. La procédure, initiée le 12 mai 2004, s'est interrompue au stade de la recommandation du Conseil, la procédure ne pouvant aller plus loin dans le cas des Etats n'appartenant pas à la zone euro. Cette recommandation a été décidée le 5 juillet 2004. Le Conseil a adressé une seconde recommandation à la Hongrie, le 8 mars 2005, cet Etat n'ayant pas mis en œuvre la précédente recommandation.

En **2004**, selon les données, encore **provisoires**, transmises à la Commission européenne, les Etats en situation de déficit public excessif seraient :

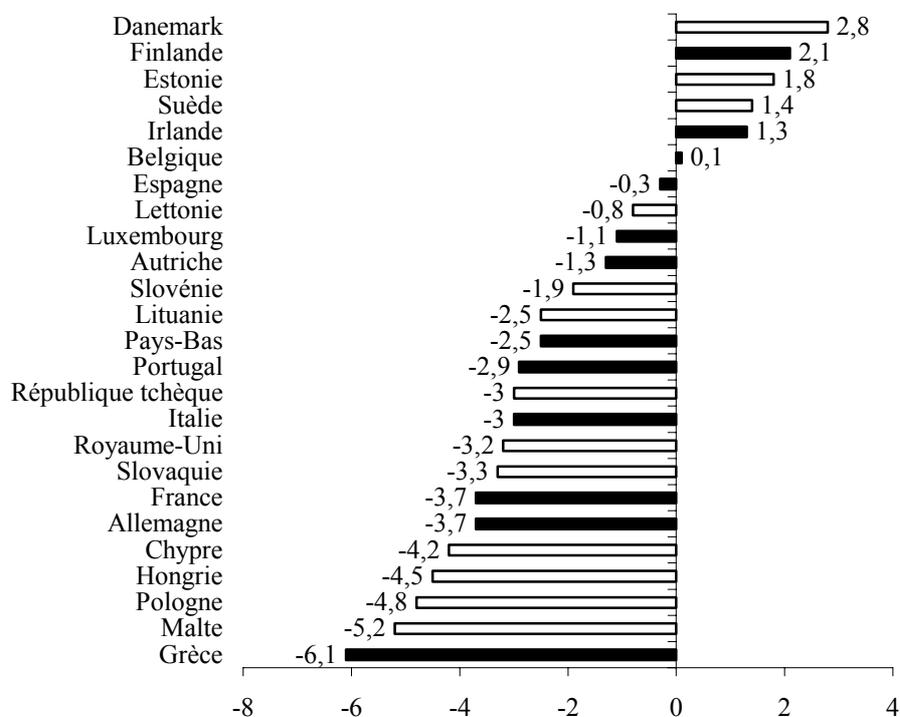
- **au sein de la zone euro**, l'Allemagne (- 3,7 %), la France (- 3,7 %) et la Grèce (- 6,1 %) ;

- **en-dehors de la zone euro**, le Royaume-Uni (- 3,2 %), Malte (- 5,2 %), la Pologne (- 4,8 %), la Hongrie (- 4,5 %), Chypre (- 4,2 %) et la Slovaquie (- 3,3 %).

La Commission européenne a indiqué que les chiffres relatifs à l'Italie (- 3 %) et à la Grèce (- 6,1 %) pourraient être révisés dans le sens d'une aggravation du déficit.

Les soldes publics des Etats membres en 2004 (données provisoires)

(en points de PIB)



Les « bâtons » en noir correspondent aux Etats ayant adopté l'euro.

Source : Commission européenne, prévisions économiques du printemps 2005

Les procédures pour déficit excessif passées ou en cours sont indiquées par le tableau ci-après.

Les procédures au titre des déficits excessifs

	Rapport de la Commission (104§ 3)	Avis de la Commission (104§ 5) et recommandations pour une décision (104§ 6) et une recommandation (104§ 7) du Conseil	Décision du Conseil (104§ 6) et recommandation du Conseil (104§ 7)	Recommandation de la Commission pour une décision du Conseil tendant à rendre publique sa recommandation (104§ 8)	Décision du Conseil de rendre publique la recommandation (104 § 8)	Recommandation de la Commission pour une décision du Conseil de mise en demeure (104§ 9)	Décision de mise en demeure par le Conseil (104 § 9)	Recommandation de la Commission et imposition de sanctions par le Conseil (104§11)	Recommandation de la Commission au Conseil (104§12) tendant à abroger la décision sur l'existence d'un déficit excessif	Décision du Conseil (104§12) abrogeant la décision sur l'existence d'un déficit excessif	« Conclusions » du Conseil du 25 novembre 2003 *
Etats faisant partie de la zone euro											
Allemagne	19 novembre 2002	8 janvier 2003	21 janvier 2003	18 novembre 2003		18 novembre 2003					25 novembre 2003
France	2 avril 2003	7 mai 2003	3 juin 2003	8 octobre 2003		21 octobre 2003					25 novembre 2003
Grèce	19 mai 2004	24 juin 2004	5 juillet 2004	22 décembre 2004	18 janvier 2005	9 février 2005	17 février 2005				
Pays-Bas	28 avril 2004	19 mai 2004	2 juin 2004								
Portugal	24 septembre 2002	16 octobre 2002	5 novembre 2002						28 avril 2004	11 mai 2004	

	Rapport de la Commission (104§ 3)	Avis de la Commission (104§ 5) et recommandations pour une décision (104§ 6) et une recommandation (104§ 7) du Conseil	Décision du Conseil (104§ 6) et recommandation du Conseil (104§ 7)	Recommandation de la Commission pour une décision du Conseil tendant à rendre publique sa recommandation (104§ 8)	Décision du Conseil de rendre publique la recommandation (104 § 8)	Recommandation de la Commission pour une décision du Conseil de mise en demeure (104§ 9)	Décision de mise en demeure par le Conseil (104 § 9)	Recommandation de la Commission et imposition de sanctions par le Conseil (104§11)	Recommandation de la Commission au Conseil (104§12) tendant à abroger la décision sur l'existence d'un déficit excessif	Décision du Conseil (104§12) abrogeant la décision sur l'existence d'un déficit excessif	« Conclusions » du Conseil du 25 novembre 2003 *
Etats ne faisant pas partie de la zone euro											
Chypre	12 mai 2004	24 juin 2004	5 juillet 2004			**	**	**			
Hongrie	12 mai 2004	24 juin 2004 puis 16 février 2005 (104 § 7)	5 juillet 2004 puis 8 mars 2005 (104 § 7)	22 décembre 2004	18 janvier 2005	**	**	**			
Malte	12 mai 2004	24 juin 2004	5 juillet 2004			**	**	**			
Pologne	12 mai 2004	24 juin 2004	5 juillet 2004			**	**	**			
République tchèque	12 mai 2004	24 juin 2004	5 juillet 2004			**	**	**			
Royaume-Uni	28 avril 2004					**	**	**			
Slovaquie	12 mai 2004	24 juin 2004	5 juillet 2004			**	**	**			

* Procédure non prévue par le traité CE. Ces « conclusions » ont suspendu la procédure pour déficit excessif contre la France et l'Allemagne.

** Les paragraphes 9 et 11 de l'article 104 du traité CE ne s'appliquent qu'aux Etats membres ayant adopté l'euro.

Source : d'après la Commission européenne

2. Le cas de la France et de l'Allemagne

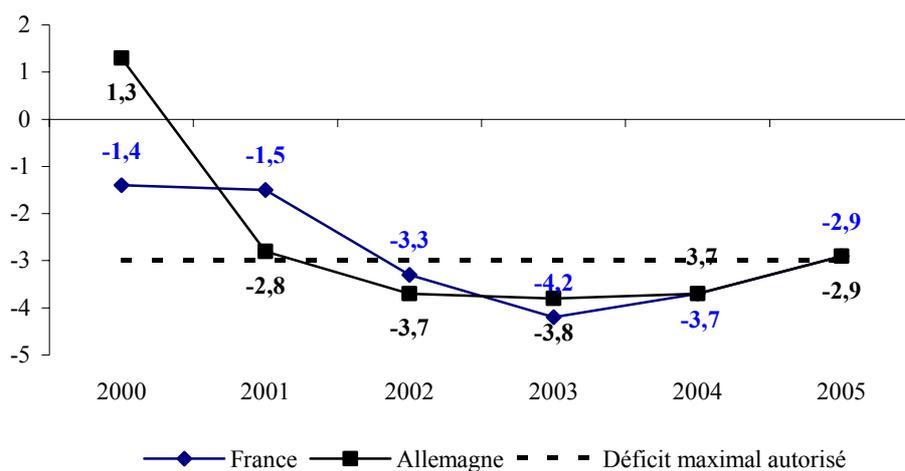
Comme cela a été indiqué ci-avant, la **France** a été en situation de déficit excessif en **2002, 2003 et 2004**.

L'Allemagne a été en situation de déficit excessif ces trois mêmes années.

Les deux pays prévoient un retour à un déficit inférieur à 3 % du PIB en **2005**.

Le déficit public de la France et de l'Allemagne

(en points de PIB)



Sources : Commission européenne, prévisions économiques de l'automne 2004 ; rapport économique, social et financier pour 2005 ; programme de stabilité de l'Allemagne ; chiffres transmis par les Etats à la Commission au sujet du déficit de l'année 2004

B. LE DÉCLENCHEMENT DE LA PROCÉDURE RELATIVE AUX DÉFICITS EXCESSIFS CONTRE LA FRANCE ET L'ALLEMAGNE ET LA CRISE DE NOVEMBRE 2003

1. Les recommandations adoptées par le Conseil

La procédure relative aux déficits excessifs a été engagée à l'égard de l'Allemagne au cours du mois de novembre 2002 et à l'égard de la France au cours du mois d'avril 2003.

Le Conseil a, sur recommandation de la Commission européenne, décidé qu'il existait un déficit excessif dans ces Etats membres, conformément à l'article 104, paragraphe 6, du traité CE. Ces décisions ont été prises le 21 janvier 2003 dans le cas de l'Allemagne et le 3 juin 2003 dans celui de la France.

Conformément à l'**article 104, paragraphe 7**, du traité précité, le Conseil a alors recommandé à ces Etats de mettre fin à leur déficit « *dès que possible* » dans le cas de l'Allemagne, et « **au plus tard pour l'exercice 2004** » dans le cas de la France, en appliquant différentes mesures. Il a fixé la date limite pour prendre les mesures recommandées :

- au 21 mai 2003 dans le cas de l'Allemagne ;
- au 3 octobre 2003 dans le cas de la France.

2. Le Conseil « ECOFIN » du 25 novembre 2003

a) Les recommandations de la Commission européenne

Le 8 octobre 2003, la Commission européenne a recommandé au Conseil de **décider que la France n'avait pas pris d'« action suivie d'effet »** avant le 3 octobre 2003.

Le 21 octobre 2003, la Commission européenne a en outre recommandé au Conseil de **mettre la France en demeure** de se conformer aux points suivants¹, au titre de l'article 104, paragraphe 9, du traité :

- **accélérer la réduction** de son déficit public par rapport à ce que prévoyait le projet de loi de finances pour 2004 (avec une réduction du **déficit structurel de 1 point** de PIB dès **2004**) ;

- revenir à un déficit inférieur à 3 % du PIB en **2005** (ce qui revenait à **reculer d'une année** l'exigence de fin de la situation de déficit excessif).

b) Le Conseil n'avait compétence liée ni pour mettre la France en demeure de prendre certaines mesures, ni pour lui imposer des sanctions

Le Conseil n'avait compétence liée ni pour mettre la France en **demeure** de prendre certaines mesures, **ni**, tant qu'elle ne se conformerait pas à cette mise en demeure, pour lui imposer des **sanctions**.

En ce qui concerne la **mise en demeure**, le paragraphe 9 de l'article 104 du traité instituant la Communauté européenne prévoit que « *si un Etat membre persiste à ne pas donner suite aux recommandations du Conseil, celui-ci peut décider de mettre l'Etat membre concerné en demeure de prendre, dans un délai déterminé, des mesures visant à la réduction du déficit jugée nécessaire par le Conseil pour remédier à la situation* ».

De même, dans le cas des **sanctions**, le paragraphe 11 de l'article 104 précité prévoit qu' « *aussi longtemps qu'un Etat membre ne se conforme pas à une décision [de mise en demeure], le Conseil peut décider d'appliquer ou, le cas échéant, d'intensifier* » une sanction².

¹ La recommandation de la Commission européenne précisait par ailleurs :

- que si les recettes doivent être supérieures aux prévisions en 2004, ce surcroît devra être consacré à la réduction du déficit et, dans l'hypothèse où la reprise de l'activité économique dépasserait les prévisions actuelles, à un redressement plus rapide de la position budgétaire sous-jacente ;

- que la France devrait tenir compte des recommandations formulées par le Conseil dans le cadre des grandes orientations des politiques économiques pour 2003-2005, et en particulier enrayer la spirale des dépenses dans le secteur de la santé.

² Les sanctions peuvent être les suivantes :

- exiger de l'Etat membre concerné qu'il publie des informations supplémentaires, à préciser par le Conseil, avant d'émettre des obligations et des titres ;

- inviter la Banque européenne d'investissement à revoir sa politique de prêts à l'égard de l'Etat membre concerné ;

- exiger que l'Etat membre concerné fasse, auprès de la Communauté, un dépôt ne portant pas intérêt, d'un montant approprié, jusqu'à ce que, de l'avis du Conseil, le déficit excessif ait été corrigé ;

- imposer des amendes d'un montant approprié.

3. Les « conclusions » du Conseil du 25 novembre 2003

Le Conseil ECOFIN s'est prononcé au sujet des recommandations de la Commission européenne lors de sa réunion du **25 novembre 2003**.

a) Le rejet des recommandations de la Commission européenne

Lors de cette réunion, la Commission européenne a présenté **quatre** recommandations de décision, relatives à la **France** et à **l'Allemagne** :

- deux, tendant à **rendre publiques** les recommandations faites lors de la constatation de leur situation de déficit excessif, le 3 juin 2003 (comme le permet le paragraphe 8 de l'article 104 du traité instituant la Communauté européenne) ;

- deux, tendant à **mettre en demeure** ces deux Etats de réduire leur déficit public, selon un certain rythme (comme le permet le paragraphe 9 de l'article 104 précité).

Aucune de ces recommandations n'a été adoptée, faute de majorité qualifiée. Les pays ayant voté pour sont :

- dans le premier cas, la Belgique, le Danemark, la Grèce, l'Espagne, les Pays-Bas, l'Autriche, la Finlande et la Suède ;

- dans le second cas (seuls pouvant alors voter les pays ayant adopté l'euro), la Belgique, la Grèce, l'Espagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Finlande.

b) L'adoption de « conclusions »

En revanche, selon les mêmes règles de vote que pour l'adoption d'une mise en demeure, c'est-à-dire à **la majorité qualifiée des douze Etats membres de la zone euro**, le Conseil a adopté des **conclusions** relatives à la France et à l'Allemagne, **suspendant** les procédures de déficit excessif à l'encontre de ces deux Etats.

Les Etats ayant voté pour ces conclusions sont la Belgique, l'Allemagne, la Grèce, la France, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg et le Portugal (la France et l'Allemagne n'ayant pas voté dans le cas des conclusions les concernant).

Les Etats **ayant voté contre** sont **l'Espagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Finlande**.

(1) Des « conclusions » non prévues par les textes

Selon la Commission européenne, si le Conseil avait la possibilité de rejeter les recommandations de la Commission ou d'en modifier la teneur, selon le traité instituant la Communauté européenne il **ne pouvait adopter que des recommandations**. Les **conclusions**, de nature « *intergouvernementale* », présentent en effet la particularité d'être « *non contraignantes* », alors que les décisions ont « *des effets juridiques précis* ».

Le **Conseil** estimait quant à lui que si le recours à cette procédure était anormal, il **n'était pas illicite**.

(2) Une « suspension » de la procédure ne répondant pas aux conditions juridiquement prévues

Le Conseil a par ailleurs décidé « *de tenir en suspens pour le moment la procédure concernant les déficits excessifs* » à l'égard de la France et de l'Allemagne. Il précisait qu'il « *se [tenait] prêt à prendre une décision [de mise en demeure], sur la base de la recommandation de la Commission, si la France [ou l'Allemagne] n'agissait pas conformément aux engagements mentionnés dans les présentes conclusions* ».

Cette suspension de la procédure n'était **pas conforme aux conditions** prévues par l'article 9 du règlement précité du 7 juillet 1997, qui prévoit que « *la procédure concernant les déficits excessifs est suspendue si l'Etat membre concerné prend des mesures en réponse aux recommandations adressées* » lors de la constatation de la situation de déficit excessif ou en réponse à une mise en demeure.

(3) L'obligation de réduire le déficit structurel de 0,8 point de PIB en 2004 (contre 1 point selon la proposition de la Commission européenne)

Les recommandations du Conseil sont légèrement en retrait par rapport à celles proposées par la Commission européenne, comme l'indique le tableau ci-après : le déficit doit être réduit de **0,8 point** de PIB en 2004 (contre 1 point dans la recommandation de la Commission), et le renforcement de la surveillance de la situation budgétaire de la France est légèrement moins strict.

**Les principales recommandations faites à la France :
comparaison entre la recommandation de décision présentée par la Commission européenne
et les « conclusions » du Conseil du 25 novembre 2003**

	Recommandation de décision du Conseil, présentée par la Commission européenne au titre de l'article 104, paragraphe 9, du traité CE	« Conclusions » du Conseil du 25 novembre 2003
Réduction du déficit structurel en 2004	1 point de PIB (1)	0,8 point de PIB (1)
Réduction du déficit structurel en 2005	Retour du déficit public en dessous de 3 % du PIB	
Renforcement de la surveillance de la situation budgétaire de la France	- remise, en avril et en octobre des années 2004 et 2005, de quatre rapports d'exécution ; - soumission à la Commission européenne, avant le 15 décembre 2003, d'un rapport présentant les décisions prises pour se conformer aux recommandations.	Obligation de « <i>faire régulièrement rapport sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des engagements précités, en particulier dans le cadre des notifications semestrielles</i> ».

(1) contre 0,6 point de PIB, selon les prévisions associées au projet de loi de finances pour 2004, mais 0,7 point de PIB selon les conclusions du Conseil.

Des conclusions quasiment identiques ont été adoptées dans le cas de l'Allemagne. La seule différence est que l'engagement de réduction du déficit structurel figurant dans les conclusions est de **0,6** point de PIB en 2004, contre 0,8 point dans la recommandation de la Commission européenne.

C. LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE

1. Le recours devant la Cour de Justice et la « victoire » du Conseil

La Commission européenne a, le **27 janvier 2004**, introduit un **recours devant la Cour de Justice** à l'encontre de la non-adoption par le Conseil des décisions recommandées par la Commission européenne, ainsi que des conclusions adoptées par le Conseil.

Cette saisine ne devait pas dissimuler qu'il y avait **accord sur le fond**, tant en ce qui concernait la nécessité de retrouver en **2005** un déficit

public en dessous de la limite de 3 % du PIB, qu'en ce qui concernait les grandes lignes d'une **réforme du pacte de stabilité**.

Bien qu'il n'y ait pas eu de vote sur la décision de la Commission européenne, **six commissaires ont exprimé des réserves** : MM. Michel Barnier et Pascal Lamy, français ; M. Guenter Verheugen, allemand ; MM. Neil Kinnock et Chris Patten, britanniques ; M. Antonio Vitorino, portugais¹.

Il semble que **seuls les Pays-Bas et l'Espagne** aient soutenu la démarche de la Commission européenne².

a) La saisine par la Commission européenne de la Cour de Justice des communautés européennes

(1) Une action qui porte uniquement sur la procédure

Cette action, qui selon la Commission européenne « **se focalisait sur les éléments de procédure uniquement et ne port[ait] pas sur les aspects des conclusions du Conseil liés à surveillance économique propre à chaque pays** »³, concernait les **trois points** indiqués ci-après :

- la non-adoption par le Conseil des décisions recommandées par la Commission européenne ;

- la décision d'adopter des « **conclusions** » au lieu de « recommandations » ;

- la décision de **suspendre** la procédure de déficit excessif dans des conditions non prévues par le traité.

En effet, selon M. Pedro Solbes, alors commissaire en charge des affaires économiques et monétaires, « *les Etats membres ont délibérément opté pour une position intergouvernementale. Ceci modifie la nature de la surveillance budgétaire et il est par conséquent utile de disposer d'un arrêt de la Cour afin de préciser les modalités de la surveillance pour l'avenir* ».

(2) L'absence de véritable désaccord de fond

Ainsi, la Commission européenne **ne remettait pas en cause le contenu des conclusions du Conseil**, qui reprenaient, de manière quasiment identique, ses propres recommandations.

¹ Agence France Presse, 14 janvier 2004 ; Agence Europe, 15 janvier 2004.

² Agence Europe, 20 janvier 2004.

³ La Commission précise que « *cette contestation des conclusions du Conseil ne vise à remettre en cause ni l'analyse économique, ni les mesures de correction recommandées par le Conseil aux deux Etats membres concernés* ».

Comme l'a indiqué M. Francis Mer, alors **ministre de l'économie, des finances et de l'industrie**, le 11 décembre 2003¹, **les divergences de fond de la France et de l'Allemagne avec la Commission européenne ne portaient que sur un point mineur** : la **répartition** de l'effort budgétaire entre 2004 et 2005 pour mettre fin à la situation de déficit excessif en 2005.

« Il y a crise véritable quand il y a désaccord, sur le fond. (...) Sommes-nous sur le point de renoncer à la discipline budgétaire et à la coordination économique ? Non, bien au contraire. Et c'est là le paradoxe de cette « crise » annoncée. (...) Tous les pays qui ne sont pas encore à l'équilibre doivent réduire leur déficit structurel régulièrement, d'au moins 0,5 point de PIB par an. La France et l'Allemagne font-elles exception, s'opposent-elles à cette orientation ? Nullement. Nos deux pays ont construit leurs projets de loi de finances pour 2004 en respectant cette orientation et tous les deux visent un retour sous les 3 % en 2005 et une diminution ultérieure. (...) Afin de ne pas obérer toute chance de reprise, la Commission repoussait l'objectif à 2005. Les deux pays en étant d'accord, avec d'ailleurs le soutien d'une grande majorité d'Etats membres, il ne restait qu'à préciser le « cheminement » vers cet objectif 2005.

« C'est là qu'il y a eu désaccord. Pour résumer, la France et l'Allemagne voulaient faire porter l'effort de réduction de manière à peu près égale sur les deux années, 2004 et 2005. Pourquoi ? Afin d'accompagner et d'amplifier la reprise qui se dessine, ce qui n'aurait pas été possible si, comme le souhaitait la Commission, l'essentiel de l'effort avait été fait dès 2004. Tout était donc question d'appréciation et de dosage de l'effort. Finalement les divergences ont porté sur des montants sans doute inférieurs à la marge d'incertitude sur la mesure des déficits ! ».

(3) La décision de la Commission européenne de saisir la CJCE était-elle opportune ?

En tant que « gardienne des traités », la Commission européenne ne pouvait peut-être pas s'abstenir de critiquer la procédure suivie par le Conseil, dès lors qu'elle estimait qu'elle était contraire au traité instituant la Communauté européenne.

On peut cependant s'interroger sur l'**opportunité politique** de cette action, perçue par l'opinion comme une divergence de fond entre la Commission européenne et le Conseil. Tel est en particulier le point de vue de M. Jacques Delors, ancien président de la Commission européenne, exprimé le 13 janvier 2004 dans une émission télévisée.

« Etant donné que la situation du Pacte de stabilité est, du point de vue du citoyen, incompréhensible, si j'avais été la Commission je n'aurais pas

¹ Les Echos, 11 décembre 2003.

saisi la Cour de Justice. J'aurais eu l'impression que le problème est trop complexe et qu'il allait se traduire, pour les gens, en une querelle d'institutions, de pouvoir, qui n'a rien à voir avec les problèmes qui les préoccupent : l'emploi, le chômage, la croissance. Je n'aurais pas pris la même décision. Pour moi, c'est une erreur. La Commission doit sentir qu'elle n'est plus en odeur de sainteté, comprendre quand on essaie de vous marginaliser ; comme c'est le cas maintenant. Etant donné qu'elle n'a pas d'armée, qu'elle ne peut faire taire les gouvernements, elle doit prêter attention, être au service des gouvernements, rapprocher les points de vue, dégager des consensus, et ensuite proposer des idées nouvelles. Nous ne sommes pas dans ce cas de figure, malheureusement »¹.

L'arrêt de la Cour de Justice a cependant été suffisamment nuancé pour ne pas excessivement affaiblir la Commission européenne.

b) L'arrêt de la Cour de Justice : une « victoire » du Conseil

La Cour de Justice a rendu son arrêt le **13 juillet 2004**.

La Commission européenne, la France et l'Allemagne se sont chacune félicitées de l'arrêt de la Cour de Justice.

Le quotidien *Libération* estime que « pour la grande majorité de la presse européenne, la Commission a gagné la bataille du pacte de stabilité et de croissance », alors que si « la Commission a remporté une victoire procédurale (...), **sur le fond, ce sont Berlin et Paris qui ont gagné** »².

Cette analyse semble juste. En effet, la grande victoire du Conseil est d'avoir obtenu la reconnaissance, par la Cour de Justice, du fait qu'il **n'a pas compétence liée** pour mettre un pays en demeure d'adopter certaines mesures. Quant à l'**annulation des « conclusions »** du 25 novembre 2005, elle ne change rien au fait que le Conseil a adopté à cette occasion une **position politique** que la Commission européenne est bien obligée de prendre en compte.

(1) Le Conseil avait le droit de ne pas adopter les recommandations de la Commission européenne

La Cour de Justice considère que, contrairement à ce qu'affirmait la Commission européenne, **le Conseil avait le droit de ne pas adopter les recommandations de la Commission.**

Ainsi, elle a refusé d'annuler la non-adoption par le Conseil de ces recommandations.

¹ Agence Europe, 15 janvier 2004.

² Libération, 16 juillet 2004.

Autrement dit, le Conseil **n'a pas compétence liée** pour décider d'une mise en demeure. Il s'agit là d'une « **victoire** » du Conseil.

(2) L'annulation des conclusions du 25 novembre 2004

(a) Le Conseil n'avait le droit ni de suspendre la procédure de déficit excessif, ni de modifier les recommandations précédemment adoptées

En revanche, la Cour de Justice a **annulé** les « conclusions » adoptées par le Conseil.

Cette annulation s'explique par **deux raisons**.

Tout d'abord, les conclusions du Conseil **suspendaient** la procédure des déficits excessifs, alors que le traité prévoit limitativement les cas où une telle suspension est possible, et que les conditions prévues n'étaient pas réunies.

Ensuite, les conclusions du Conseil **modifiaient implicitement les recommandations qu'il avait lui-même précédemment adoptées** (le 21 janvier 2003 dans le cas de l'Allemagne et le 3 juin 2003 dans celui de la France) demandant à la France et à l'Allemagne de mettre fin à leur déficit excessif « *dès que possible* » dans le cas de l'Allemagne, et « *au plus tard pour l'exercice 2004* » dans le cas de la France. En effet, il découlait des conclusions du Conseil que la décision éventuelle de **mettre en demeure** la France et l'Allemagne de prendre certaines mesures **ne pouvait plus être prise sur la base de ces recommandations**. Cela a été jugé illégal, pour deux raisons :

- le Conseil n'avait pas le droit de modifier ces recommandations **sans une nouvelle impulsion de la Commission européenne** ;

- les conclusions ont été adoptées selon les **modalités de vote prévues pour une décision de mise en demeure** (la majorité qualifiée des **douze États** membres de la zone euro), qui sont différentes de celles prévues pour l'adoption de recommandations pour la correction du déficit excessif (majorité qualifiée des **quinze États** alors membres de l'Union européenne).

(b) Une fausse « victoire » de la Commission européenne

(i) D'un point de vue juridique, la Commission européenne peut, à nouveau, présenter des recommandations au Conseil

Comme l'indique la Commission européenne dans un communiqué de presse du 13 juillet 2004, « **les seuls actes juridiques qui restent valables sont les recommandations adoptées par le Conseil pour l'Allemagne et la France en vertu de l'article 104, paragraphe 7** », c'est-à-dire **les recommandations précitées adoptées par le Conseil** demandant à la France et à l'Allemagne de mettre fin à leur déficit excessif dans un délai donné.

Cela signifiait que **la Commission européenne pourrait, juridiquement, présenter au Conseil une nouvelle recommandation de mise en demeure.**

(ii) Les recommandations du Conseil figurant dans les conclusions du 25 novembre 2003 demeurent politiquement valides

Cependant, la Commission européenne est **politiquement contrainte** par le contenu des conclusions du Conseil. Comme le souligne le gouvernement fédéral allemand dans son communiqué de presse commentant l'arrêt de la Cour de Justice¹, « *la Commission a le droit, mais aussi le devoir de présenter au Conseil des recommandations de décisions propres à atteindre la majorité requise* », ce qu'elle n'a pas fait en novembre 2003. Par ailleurs, **on voit mal comment le Conseil pourrait adopter une recommandation de mise en demeure contre la France ou l'Allemagne si celles-ci respectent les engagements pris le 25 novembre 2003.**

2. Le pragmatisme de la nouvelle Commission : la communication de la Commission européenne du 14 décembre 2004

Dans sa communication du 14 décembre 2004, la nouvelle Commission européenne a adopté une **attitude pragmatique.**

a) Selon une approche purement juridique, la France et l'Allemagne doivent toujours mettre fin à leur déficit excessif en 2004

Le problème juridique qui se pose est que, comme on l'a indiqué, les recommandations théoriquement en vigueur, adoptées sur la base de l'article 104 paragraphe 7 du traité CE, demandent à la France et à l'Allemagne de mettre fin à leur déficit excessif « *dès que possible* » dans le

¹ Gouvernement fédéral allemand, communiqué de presse du 15 juillet 2004.

cas de l'Allemagne, et « *au plus tard pour l'exercice 2004* » dans le cas de la France, cette dernière échéance n'étant aujourd'hui plus d'actualité.

Selon certains juristes, une voie de sortie consisterait pour la Commission européenne à reformuler des recommandations sur la base de cet article 104 paragraphe 7, qui fixerait pour la France l'année 2005 comme celle de fin de la situation de déficit excessif. Cependant il n'est pas certain que cette procédure soit légale. Le rapport précité du Conseil au Conseil européen du 20 mars 2005 prévoit d'ailleurs de modifier le règlement (CE) précité n° 1467/97 afin de permettre de répéter une recommandation au titre de l'article 104, paragraphe 7.

b) La Commission européenne a retenu une interprétation pragmatique, qui n'empêche pas la France d'être toujours passible d'une mise en demeure

Dans sa communication du 14 décembre 2004, la Commission européenne retient une interprétation plus pragmatique de l'arrêt de la Cour de Justice.

Elle estime que la procédure en cours est toujours au stade de la recommandation adoptée par le Conseil le 3 juin 2003 en application de l'article 104, paragraphe 7. Cependant, elle a décidé de l'interpréter comme exigeant la fin de la situation de déficit excessif en **2005**, et non en 2004, conformément aux « conclusions » du 25 novembre 2003, pourtant annulées par la Cour de Justice.

Ainsi, s'il apparaissait que la France ne devait pas mettre fin à son déficit excessif en 2005, elle serait toujours passible d'une mise en demeure de la part du Conseil, au titre de l'article 104 paragraphe 9.

La France est toujours passible d'une mise en demeure, selon la Commission européenne

« La Commission doit évaluer si les actions prises par chacun des deux Etats membres sont compatibles avec une correction du déficit excessif en 2005.

Dans l'affirmative, la Commission devrait conclure que le Conseil ne doit pas franchir à ce point d'étape supplémentaire dans la procédure de déficit excessif afin de solliciter de nouvelles actions de la part de l'Etat membre concerné.

Dans le cas contraire, la Commission devrait conclure que le Conseil doit reprendre la procédure de déficit excessif et mettre en œuvre la surveillance budgétaire de l'Etat membre concerné afin de solliciter l'action correctrice nécessaire.

La Commission remarque que le Conseil lui-même, dans ses conclusions du 25 novembre 2003, a indiqué qu'il était prêt à prendre une décision au titre de l'article 104 (9), sur la base d'une recommandation de la Commission, si l'évaluation de la situation indiquait un échec à satisfaire l'échéance de 2005 ».

Source : Commission européenne, communication du 14 décembre 2004 (traduction par votre commission des finances)

DEUXIÈME PARTIE : VERS L'INSTAURATION D'UN SYSTÈME DE SURVEILLANCE MULTILATÉRALE METTANT L'UNION ET LES ÉTATS MEMBRES FACE À LEURS RESPONSABILITÉS

Comme cela a été indiqué, **le Conseil européen de Bruxelles des 22 et 23 mars 2005 a entériné le rapport du Conseil ECOFIN du 20 mars 2005 relatif à la réforme du pacte de stabilité¹, et approuvé les conclusions et propositions qui y figuraient.**

Ce rapport s'inspirait largement des propositions faites par la Commission européenne, dans un rapport du 24 juin 2004² et une communication du 3 septembre 2004³.

D'un point de vue juridique, le pacte de stabilité n'a pas encore été modifié. Le Conseil européen a invité la Commission européenne à « *présenter rapidement des propositions visant à modifier les règlements du Conseil* ».

*

S'il fallait retenir une chose de la réforme du pacte de stabilité, c'est qu'elle est incomplète.

En effet, comme cela a été indiqué dans la première partie du présent rapport d'information, la faible efficacité du pacte de stabilité provient d'un **double phénomène** :

- **l'impossibilité « politique » de décider de sanctions** contre un Etat ayant un déficit public supérieur à 3 % du PIB ;

- l'absence d'incitation des Etats à **réduire leur déficit structurel** en période de **croissance forte** du PIB.

¹ Conseil ECOFIN, « Améliorer la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance », 20 mars 2005.

² Commission européenne, « Public Finances in EMU 2004 », juin 2004.

³ Communication COM(2004)581, « Renforcer la gouvernance économique et clarifier la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance », 3 septembre 2004.

Or, si la réforme qui a été décidée tire les conséquences de l'impossibilité d'appliquer la règle des 3 % dans toute sa rigueur, **elle ne prévoit toujours pas de mécanisme efficace afin d'inciter les Etats à réduire leur déficit structurel quand la croissance est forte.**

I. LE PLAFOND DE DÉFICIT PUBLIC MAINTENU À 3 % DU PIB AU PRIX DE QUELQUES ASSOULISSEMENTS

Conformément aux propositions faites par le Conseil ECOFIN le 20 mars 2005, le Conseil européen des 22 et 23 mars 2005 a décidé d'une réforme de la **procédure concernant les déficits excessifs.**

Il s'agit d'une **réforme *a minima***, dont l'effet essentiel sera de rendre la limite de 3 % du PIB **légèrement plus floue**, à travers une redéfinition de la notion de « *circonstances exceptionnelles* ».

La disparition de toute allusion à une éventuelle réforme du mécanisme de sanctions

Dans son rapport précité de **juin 2004**, la Commission européenne estime que les modalités de l'application des **sanctions**, ainsi que leur montant, pourraient être révisés. Il s'agirait en particulier **d'accroître le montant du dépôt demandé**. En effet, tant que celui-ci n'est pas transformé en sanction, son coût s'élève seulement à celui des intérêts à court terme nécessaires pour emprunter la somme correspondante, soit, dans l'hypothèse d'un dépôt égal au plafond prévu par le traité (0,5 point de PIB) et d'un taux d'intérêt de 4 %, seulement **0,02 point de PIB**.

Cette suggestion ne figure pas dans la communication précitée de septembre 2004 de la Commission européenne.

Par ailleurs, **le rapport précité Conseil du 20 mars 2005 ne propose pas de réforme à cet égard**, se contentant d'indiquer que « *si (...) un Etat membre ne se conforme pas aux recommandations qui lui sont adressées dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs, le Conseil est habilité à appliquer les sanctions prévues* ».

A. L'ÉLARGISSEMENT DE LA NOTION DE « CIRCONSTANCES EXCEPTIONNELLES »

La notion de « *circonstances exceptionnelles* » est prévue par l'article 104 du traité CE, et l'article 2 du règlement précité n° 1467/97.

Elle a pour objet de permettre à la Commission européenne ou au Conseil d'autoriser un Etat à avoir temporairement un déficit public supérieur à 3 % du PIB, celui-ci devant cependant rester proche de cette limite.

L'élargissement de la notion de « *circonstances exceptionnelles* » décidée par le Conseil européen semble **relativement complexe**, surtout si on la compare à sa **faible portée pratique**.

1. Une réforme relativement complexe

Il convient de distinguer **deux points** :

- la notion de circonstances exceptionnelles *stricto sensu* ;
- la disposition de l'article 104 précité du traité CE selon laquelle le rapport de la Commission européenne « *tient compte de tous les autres facteurs pertinents* ».

a) L'assouplissement de la notion de circonstances exceptionnelles stricto sensu est-il susceptible d'avoir des conséquences pratiques ?

(1) La réforme proposée

Actuellement, les « *circonstances exceptionnelles* » *stricto sensu* sont définies par un **triple critère** :

- 1) proximité du déficit de la valeur de référence ;
- 2) caractère temporaire du déficit excessif ;
- 3) caractère « *exceptionnel* » du déficit, c'est-à-dire en particulier « *grave récession économique* », définie :

- soit comme un **recul annuel du PIB de plus de 2 %** ;

- soit par « *le caractère soudain de la récession ou la baisse cumulative de la production par rapport à l'évolution constatée dans le passé* », cette disposition étant en grande partie **vidée de son sens** par la résolution du Conseil européen relative au pacte de stabilité et de croissance, adoptée à Amsterdam le 17 juin 1997, dans laquelle les Etats se sont engagés à ne pas invoquer le bénéfice de cette dernière disposition lorsque la baisse annuelle du PIB réel serait inférieure à **0,75 %**.

S'inspirant des propositions de la Commission européenne, le Conseil européen des 22 et 23 mars 2005 a décidé, conformément aux propositions du Conseil, de **maintenir les deux premiers critères inchangés**, mais de rendre la notion de circonstances exceptionnelles moins restrictive en cas de **récession économique**.

Désormais, pourrait être considéré comme exceptionnel, par la Commission européenne et le Conseil, « *un dépassement de la valeur de référence qui résulte d'un **taux de croissance négatif** ou de la baisse cumulative de la production pendant une **période prolongée de croissance très faible** par rapport au potentiel de croissance* ».

Le tableau ci-après présente de manière plus détaillée les modifications prévues.

Les circonstances exceptionnelles

Article 104 du traité CE (paragraphe 2 et 3)	Article 2 du règlement n° 1467/97	Propositions de la Commission européenne (communication du 3 septembre 2004)	Rapport du Conseil ECOFIN (20 mars 2005)
La Commission examine si la discipline budgétaire a été respectée, sur la base de la règle de déficit public maximal de 3 % du PIB, « à moins :			
- que le rapport n'ait diminué de manière substantielle et constante et atteint un niveau proche de la valeur de référence ;		-	-
- ou que le dépassement de la valeur de référence ne soit qu'exceptionnel et temporaire...	<p>1) Définition générale du dépassement « exceptionnel et temporaire » :</p> <ul style="list-style-type: none"> - soit « il résulte d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'Etat membre concerné et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques » ; - soit « il est consécutif à une grave récession économique » ; <p>2) Définition du mot « exceptionnel » en cas de récession économique :</p> <ul style="list-style-type: none"> - pour le rapport de la Commission, « un dépassement de la valeur 		<p>Pourrait être considéré comme exceptionnel, par la</p>

Article 104 du traité CE (paragraphe 2 et 3)	Article 2 du règlement n° 1467/97	Propositions de la Commission européenne (communication du 3 septembre 2004)	Rapport du Conseil ECOFIN (20 mars 2005)
	<p>de référence consécutif à une grave récession économique n'est exceptionnel que si le PIB en termes réels enregistre une baisse annuelle d'au moins 2 % » ;</p> <p>- pour la décision du Conseil, il est tenu compte « des observations éventuelles de l'Etat membre montrant qu'une baisse annuelle du PIB en termes réels de moins de 2 % est néanmoins exceptionnelle eu égard à d'autres éléments d'information allant dans le même sens, en particulier le caractère soudain de la récession ou la baisse cumulative de la production par rapport à l'évolution constatée dans le passé » (1).</p> <p>3) Définition du mot « temporaire » : « si les prévisions budgétaires établies par la Commission indiquent que le déficit tombera au-dessous de la valeur de référence lorsque la circonstance inhabituelle ou la grave récession aura disparu ».</p>	<p>« Clarification du « caractère soudain de la récession » et de « la baisse cumulative de la production par rapport à l'évolution constatée dans le passé ».</p>	<p>Commission et le Conseil, « un dépassement de la valeur de référence qui résulte d'un taux de croissance négatif ou de la baisse cumulative de la production pendant une période prolongée de croissance très faible par rapport au potentiel de croissance ».</p>
<p>... et que ledit rapport ne reste proche de la valeur de référence ».</p>		-	-

(1) La résolution du Conseil européen relative au pacte de stabilité et de croissance, adoptée à Amsterdam le 17 juin 1997, prévoit que « pour évaluer la gravité de la récession économique, les Etats membres prendront en principe comme référence une baisse annuelle du PIB réel d'au moins 0,75 % ».

(2) Une mise en œuvre rarissime ?

Cet assouplissement semble devoir être **très rarement mis en œuvre**.

Tout d'abord, **il est exceptionnel qu'un Etat membre ait une croissance négative**. Depuis la mise en place de la monnaie unique, parmi les Etats de la zone euro, cela ne s'est produit qu'en **2003**, pour l'Allemagne (- 0,1 %), les Pays-Bas (- 0,9 %) et le Portugal (- 1,2 %). Parmi ces Etats, le seul qui aurait pu bénéficier de cette disposition est les Pays-Bas, qui ont eu un déficit public de 3,2 % en 2003, mais sont revenus en 2004 à un déficit inférieur à 3 % du PIB (2,5 %), et n'en auraient donc pas eu besoin. Au Portugal et en Allemagne, le déficit excessif date de respectivement 2000 et 2001, et ne peut donc s'expliquer par la croissance négative de 2003.

Ensuite, la « *baisse cumulative de la production pendant une période prolongée de croissance très faible par rapport au potentiel de croissance* » **n'aurait semble-t-il concerné aucun Etat si elle avait été appliquée ces dernières années**. Certes, les trois Etats de la zone euro dont l'écart de production par rapport à leur production potentielle était le plus négatif en 2004 ont tous les trois fait l'objet de la procédure de déficit excessif : il s'agit du Portugal (écart de production de - 2,3 %), des Pays-Bas (- 1,6 %) et de l'Allemagne (- 1 %)¹. Cependant, comme on l'a indiqué ci-avant, ces trois Etats sont aussi ceux qui ont connu une croissance négative en 2003. Auparavant, leur écart de production était positif, ce qui montre bien que **leurs problèmes budgétaires ne provenaient pas d'une croissance durablement inférieure à son potentiel**.

b) La prise en compte de « tous les autres facteurs pertinents » semble davantage susceptible d'être mise en œuvre

La **modification essentielle** décidée par le Conseil européen concerne les modalités de prise en compte, dans le rapport de la Commission européenne, de « *tous les autres facteurs pertinents* ». On peut craindre que cette prise en compte – dont les modalités doivent encore être introduites dans le règlement (CE) précité n° 1467/97 – **se fasse de manière arbitraire, faute d'indication claire des facteurs concernés**.

Lors du déplacement à Bruxelles de votre rapporteur général, les 24 et 25 janvier 2005, **M. Joaquín Almunia, commissaire européen chargé des affaires économiques et monétaires, a estimé que tous les facteurs pris en compte par la Commission européenne devaient être clairement définis par les textes**, afin que la décision de la Commission européenne de lancer la procédure de déficit excessif soit « *quasi automatique* ». Il a rappelé que la Commission européenne proposait, par ailleurs, de prendre en compte, aux

¹ Commission européenne, *prévisions économiques de l'automne 2004*.

étapes suivantes de la procédure, différents facteurs, afin d'introduire une certaine flexibilité dans la détermination de la trajectoire devant être suivie par un Etat en situation de déficit excessif.

Malheureusement, **les Etats membres ne sont pas parvenus à s'entendre au sujet d'une liste limitative des facteurs devant être pris en compte** dans le rapport de la Commission européenne. La proposition de compromis qui a permis l'accord sur cette question, qui a été présentée par le ministre français de l'économie, des finances et de l'industrie, M. Thierry Breton, permet cependant de **satisfaire les principales revendications de la France et de l'Allemagne.**

Les **facteurs explicitement indiqués** sont :

- le potentiel de croissance ;
- les conditions conjoncturelles ;
- la mise en œuvre de politiques dans le cadre du programme de Lisbonne ;
- les politiques visant à encourager la R&D et l'innovation ;
- les efforts d'assainissement budgétaire au cours de « périodes de conjoncture favorable » ;
- la viabilité de la dette ;
- les investissements publics ;
- la « *qualité globale des finances publiques* » ;
- « *les efforts budgétaires visant à accroître ou à maintenir à un niveau élevé les contributions financières destinées à encourager la solidarité internationale et à réaliser des objectifs de la politique européenne, notamment **l'unification de l'Europe** si elle a un effet négatif sur la croissance et la charge budgétaire d'un Etat membre* », critère concernant implicitement **l'Allemagne**, dont les difficultés budgétaires s'expliquent notamment par sa réunification.

La France avait en particulier souhaité que soient prise en compte la viabilité de la dette, l'investissement et la R&D.

Ces critères sont souvent mal définis.

Par ailleurs, il est précisé que « *toute l'attention voulue sera accordée à tout autre facteur qui, de l'avis de l'Etat membre concerné, est pertinent pour pouvoir évaluer globalement, en termes qualitatifs, le dépassement de la valeur de référence* ». Ainsi, on pourrait envisager qu'un Etat justifie de son dépassement de la limite de 3 % du PIB en invoquant ses dépenses de **défense**, ou sa **contribution au budget de l'Union**, comme le souhaitaient respectivement la **France** et **l'Allemagne**.

c) La prise en compte des réformes des pensions, si elles introduisent un financement par capitalisation

Le rapport du Conseil prévoit également que « dans toutes les évaluations budgétaires effectuées dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs, la Commission et le Conseil prendront dûment en considération la mise en œuvre » de « **réformes des pensions** qui introduisent un système à **piliers multiples** comprenant un pilier obligatoire financé par **capitalisation** ».

En effet, bien que la mise en œuvre de ces réformes entraîne une détérioration à court terme de la position budgétaire, elles ont pour effet à long terme d'améliorer la viabilité des finances publiques.

Ainsi, « il sera tenu compte du coût net de la réforme pendant les **cinq premières années** après qu'un Etat membre a introduit un système obligatoire financé par capitalisation ou **pendant cinq ans à compter de 2004** pour les Etats membres qui ont déjà mis en place un tel système. En outre, il en sera tenu compte de façon **régressive** : pendant cinq ans, le coût net que représente la réforme pour le pilier géré par les pouvoirs publics sera pris en considération à **100 %**, puis à **80 %**, **60 %** et **40 %** et enfin à **20 %** ». Sont en particulier concernés la Pologne, la Hongrie, la Slovaquie, la Suède et le Danemark.

2. Un assouplissement dont le seul effet devrait être de permettre un dépassement temporaire de la limite maximale de déficit, si celui-ci reste « proche » de 3 % du PIB

La complexité de la réforme proposée, et l'âpreté de certains débats, ne doivent pas dissimuler que **la portée de ces assouplissements demeure modeste, dans la mesure où s'agit seulement d'autoriser un dépassement léger et temporaire de la limite maximale de 3 % du PIB.**

En effet, le Conseil souligne que le fait de tenir compte « d'autres facteurs pertinents » au cours de la procédure relative aux déficits excessifs « doit entièrement dépendre du principe fondamental selon lequel - avant que les autres facteurs pertinents ne soient pris en compte - le dépassement de la valeur de référence est **temporaire** et le déficit reste **proche de la valeur de référence** ». De même, il est précisé que l'assouplissement relatif à la mise en œuvre de réformes des pensions concerne seulement le cas où le déficit est « proche de la valeur de référence ».

Autrement dit, les assouplissements indiqués ci-avant rendent **plus floue** la limite du déficit public autorisé, mais **ne la modifient pas fondamentalement**. Ainsi, on peut supposer qu'un déficit public de 4 % du PIB serait trop élevé pour être considéré comme « proche de la valeur de référence ».

B. L'ALLONGEMENT DE CERTAINS DÉLAIS

Le rapport précité du Conseil prévoit en outre **l'allongement de certains délais** dans le cadre de la procédure relative aux déficits excessifs, conformément au tableau ci-après. Ces allongements, **d'ampleur modeste**, ont essentiellement pour objet **d'aligner le droit sur la pratique**.

L'allongement des délais dans le cadre de la procédure relative aux déficits excessifs

Etape de la procédure	Paragraphe concerné de l'article 104 du traité CE	Délai actuellement prévu par le règlement (CE) n° 1467/97	Délai prévu par le rapport du Conseil du 20 mars 2005
Délai dont dispose le Conseil pour adopter une décision établissant s'il y a ou non un déficit excessif	6	Trois mois	Quatre mois
Délai accordé à l'Etat membre pour prendre une « action suivie d'effets »	7	Quatre mois	Six mois
Délai dont dispose le Conseil pour décider d'une mise en demeure	9	Un mois	Deux mois
Délai dont dispose l'Etat membre pour prendre les mesures jugées nécessaires par le Conseil, en cas de mise en demeure		Deux mois	Quatre mois
Nombre d'années de déficit excessif consécutif autorisé	-	2 ans (1)	1) « <i>En principe</i> » 2 ans 2) Possibilité de porter le délai à 3 ans : a) « <i>Evaluation globale de l'ensemble des facteurs</i> » mentionnés dans le rapport établi par la Commission conformément à l'article 104, paragraphe 3 b) « <i>A titre de référence</i> » : réduction du déficit structurel de 0,5 point de PIB par an 3) Possibilité de prorogation en cas d' « <i>événements économiques négatifs et inattendus</i> »

(1) Le déficit excessif doit être corrigé l'année suivant la date à laquelle il a été constaté, c'est-à-dire, normalement, la deuxième année suivant son apparition.

1. L'élimination de certains effets pervers

Il s'agit notamment d'éviter certains effets pervers.

En particulier, le Conseil a considéré que le délai accordé à l'Etat membre pour prendre une « *action suivie d'effets* » devait être suffisamment long pour lui permettre de mieux inscrire l'action dans le cadre de la procédure budgétaire nationale et d'élaborer un ensemble de mesures plus cohérent.

2. L'augmentation de 2 à 3 ans du délai maximal pour corriger le déficit excessif

Cependant, l'allongement de ces délais constitue essentiellement **l'alignement du droit sur la pratique actuelle**, les délais prévus par le règlement (CE) n° 1467/97 étant souvent **dépassés**.

Ainsi, **le délai pour corriger le déficit excessif pourrait être porté de deux à trois années.**

a) La situation actuelle

Actuellement, les Etats membres peuvent connaître un déficit excessif pendant **deux années** consécutives. En effet, le paragraphe 4 de l'article 3 du règlement (CE) précité n° 1467/97 prévoit que le déficit excessif « *devrait disparaître dans l'année suivant la constatation de l'existence de ce déficit, sauf circonstances particulières* ». Autrement dit, si un Etat a un déficit l'année n , celui-ci est normalement constaté l'année $n+1$, ce qui implique sa disparition l'année $n+2$.

En pratique, **ce délai n'a pas été respecté**. Ainsi, la France et l'Allemagne ont eu un déficit excessif en 2002, 2003 et 2004, soit une année de trop.

b) La modification prévue

Le rapport précité du Conseil prévoit donc que ce délai pourra être porté à **3 années** consécutives, « *dans des circonstances particulières* ».

Tout d'abord, ces circonstances seront prises en considération au terme d'une « *évaluation globale de l'ensemble des facteurs* » mentionnés dans le rapport établi par la Commission européenne conformément à l'article 104, paragraphe 3.

Ensuite, « à titre de référence, les pays ayant un déficit excessif seront tenus d'accomplir un effort budgétaire annuel minimum correspondant à au moins 0,5 % du PIB en données corrigées des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles ». Autrement dit, **le déficit structurel devra être réduit d'au moins 0,5 point de PIB par an.**

Ce dernier point ne constitue pas une nouveauté. On rappelle qu'à l'occasion de la réunion de l'Eurogroupe le 7 octobre 2002, les quatre Etats membres alors en déficit (France, Allemagne, Italie, Portugal) se sont engagés à réduire leur déficit structurel de 0,5 point par an¹.

3. La possibilité de la révision du délai initial

Le rapport précité du Conseil prévoit en outre une possibilité de **révision du délai initial** fixé pour la résorption du déficit excessif.

Selon le Conseil, « *les délais prévus pour corriger le déficit excessif pourraient être revus et prorogés si des événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences très défavorables sur le budget se produisent au cours de la procédure de déficit excessif* ».

En particulier, il serait possible de **répéter** une recommandation ou une mise en demeure.

Actuellement, le Conseil peut répéter une recommandation à un Etat **n'appartenant pas à la zone euro**, et ne pouvant donc pas faire l'objet d'une mise en demeure ni, *a fortiori*, de sanctions. Ainsi, il a adressé successivement deux recommandations à la Hongrie, le 5 juillet 2004, puis le 8 mars 2005, cet Etat n'ayant pas mis en œuvre la précédente recommandation. Cependant, certains estiment que dans le cas d'un Etat **appartenant** à la zone euro, l'absence de mise en œuvre d'une recommandation oblige actuellement le Conseil, s'il veut aller plus loin, à décider d'une mise en demeure, ou à sortir de la procédure prévue par les textes, comme il l'a fait en adoptant ses « conclusions » du 25 novembre 2003.

¹ A partir de l'année 2004 et pour la France, et de l'année 2003 pour les trois autres Etats membres.

II. L'OCCASION MANQUÉE DE MIEUX TENIR COMPTE DE LA DETTE ET DU CYCLE ÉCONOMIQUE

A. LA DETTE INSUFFISAMMENT PRISE EN CONSIDÉRATION DANS LE CADRE DE LA PROCÉDURE POUR DÉFICIT EXCESSIF

1. Faire de la dette un facteur essentiel : la réforme proposée par de nombreux économistes

Le principal objectif de la discipline budgétaire est de permettre la diminution du poids de la dette dans le PIB.

On peut rappeler à cet égard que la limite actuelle de 3 % du PIB pour le déficit public autorisé a pour propriété de permettre, selon les hypothèses d'une croissance annuelle en valeur de 5 % et d'un endettement initial de 60 % du PIB, la stabilisation de ce dernier¹.

Une solution économiquement rationnelle serait de remplacer la règle actuel de déficit maximal par une règle relative à la dette publique : celle-ci devrait être maintenue au-dessous d'un certain seuil, par exemple 50 % du PIB, et respecter des cibles fixées à moyen terme.

Ainsi, M. Jean Pisani-Ferry² a proposé, en mai 2002, de donner aux Etats membres la possibilité d'opter pour un « *Pacte de soutenabilité de la dette* ».

Les Etats parties à ce pacte devraient :

- publier des comptes de leurs finances publiques plus détaillés qu'actuellement, afin de permettre d'évaluer l'impact potentiel de leurs « engagements hors-bilan » ;

- maintenir leur dette publique en-dessous de 50 % du PIB ;

- se fixer une cible à cinq ans, qui servirait de base à l'évaluation de la politique budgétaire.

Les Etats satisfaisant à ces trois conditions seraient automatiquement considérés comme ne se trouvant pas en situation de déficit excessif. En revanche, un Etat ne satisfaisant à aucune de ces conditions ferait automatiquement l'objet d'une procédure de déficit excessif.

¹ En effet, le déficit public (en points de PIB) permettant la stabilisation du ratio dette/PIB est égal au produit de la croissance du PIB en valeur et de la dette (en points de PIB).

² Jean Pisani-Ferry, « *Fiscal Discipline and Policy Coordination in the Eurozone : Assessments and Proposals* », mai 2002.

Il s'agirait ainsi de ne pas léser les « générations futures » qui auront à acquitter les charges résultant du déficit actuel.

Une telle réforme aurait pour avantage de permettre de ne plus se focaliser sur les équilibres budgétaires annuels.

2. Une porte qui n'avait pas été fermée par la Commission européenne dans ses propositions de septembre 2004

Les propositions faites par la Commission européenne en septembre 2004 n'écartaient pas une réforme de cette nature, tendant à faire de la dette publique un critère essentiel dans le cadre de la procédure relative aux déficits excessifs.

En effet, dans les propositions précitées, la Commission européenne écrivait : « *en déterminant une **trajectoire d'ajustement** appropriée, le PSC devrait mieux prendre en compte les conditions économiques et les fondamentaux de l'Etat membre qui dépasse la valeur de référence de 3 %. (...) Le **rythme de l'ajustement** pourrait toutefois varier d'un pays à l'autre, la trajectoire d'ajustement appropriée étant définie en fonction des conditions économiques et des **niveaux d'endettement** ».*

Ainsi, il aurait semble-t-il été possible, **sans modifier le traité CE et le protocole sur les déficits excessifs**, de **contourner** partiellement l'interdiction d'avoir un déficit public supérieur à 3 % du PIB, par une modulation du rythme de l'ajustement favorable aux Etats peu endettés.

Certes, la Commission européenne estimait qu' « *il serait important de prévoir un délai maximal pour la correction du déficit excessif* ». Cependant, comme cela a été indiqué ci-avant, le **Conseil européen** prévoit seulement que la période maximale de déficit excessif peut être portée de 2 ans à 3 ans en cas d' « *événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences très défavorables sur le budget* ».

3. Selon le gouvernement, le solde public souhaitable varie entre - 3 % du PIB et l'équilibre, en fonction du taux d'endettement de l'Etat membre concerné

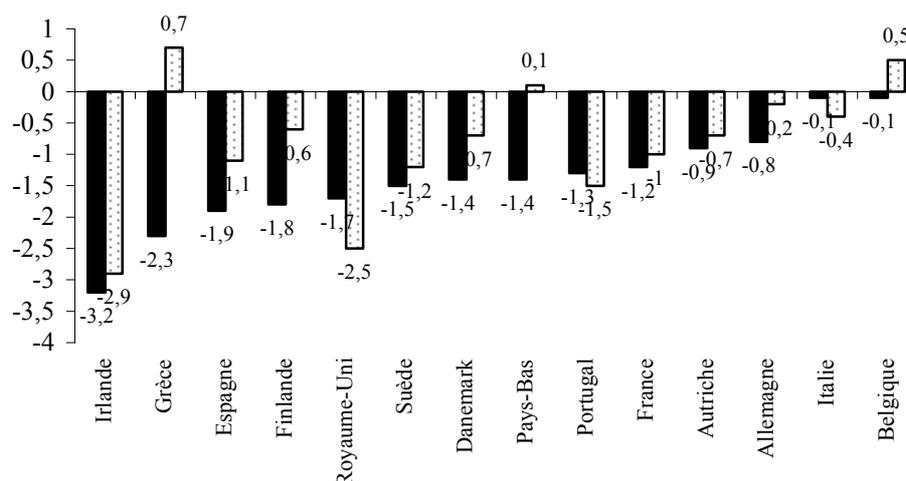
Cette absence de véritable prise en compte de la dette dans le cadre de la procédure relative aux déficits excessifs est d'autant plus regrettable que, selon les estimations du gouvernement, publiées dans le rapport déposé en vue du débat d'orientation budgétaire pour 2005, le solde public permettant d'atteindre un objectif de dette publique explicite de 40 % dans 20 ans est **compris entre environ - 3 % pour l'Irlande et l'équilibre pour la**

Belgique, comme l'indique le graphique ci-après. La fourchette serait du **même ordre de grandeur** avec un objectif de dette publique de **60 %** dans 20 ans, et **prise en compte** de la dette implicite. Ce dernier objectif a la préférence de la France, la Commission européenne souhaitant plutôt retenir un ratio d'endettement cible en deçà de 40 % du PIB sans prise en compte des engagements implicites.

Dans les deux cas, **l'objectif de solde public structurel de la France serait de l'ordre de -1 %**, ce qui, comme cela est indiqué ci-après, lui permettrait en outre en principe d'avoir en permanence un déficit public inférieur à 3 % du PIB.

L'objectif de solde public qui devrait être retenu pour chaque Etat, selon le gouvernement

(en points de PIB)



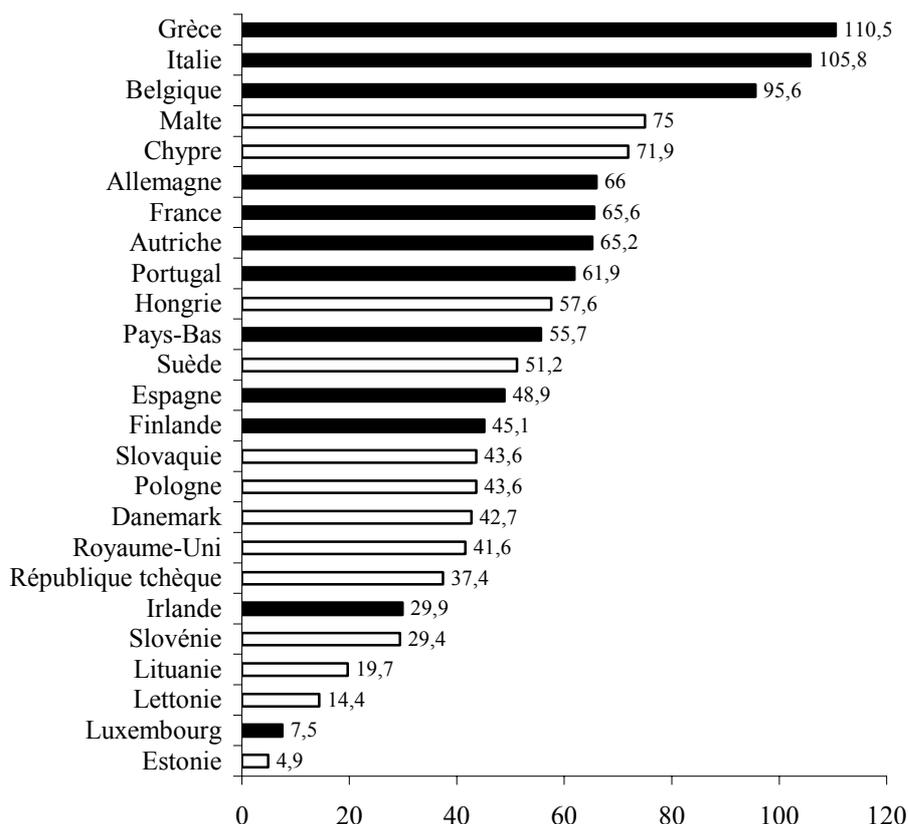
- Objectif de dette explicite à 40 % du PIB pour tous dans 20 ans, sans couverture des engagements implicites
- Objectif de dette explicite de 60 % du PIB pour tous dans 20 ans, avec couverture des engagements implicites

Source : rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, déposé par le gouvernement en vue du débat d'orientation budgétaire pour 2005

Le taux d'endettement public connaît en effet d'importantes variations entre Etats membres, comme l'indique le graphique ci-après.

Le taux d'endettement des différents Etats membres de l'Union européenne (2004)

(en points de PIB)



Les « bâtons » en noir correspondent aux Etats ayant adopté l'euro.

Source : Commission européenne, prévisions économiques du printemps 2005

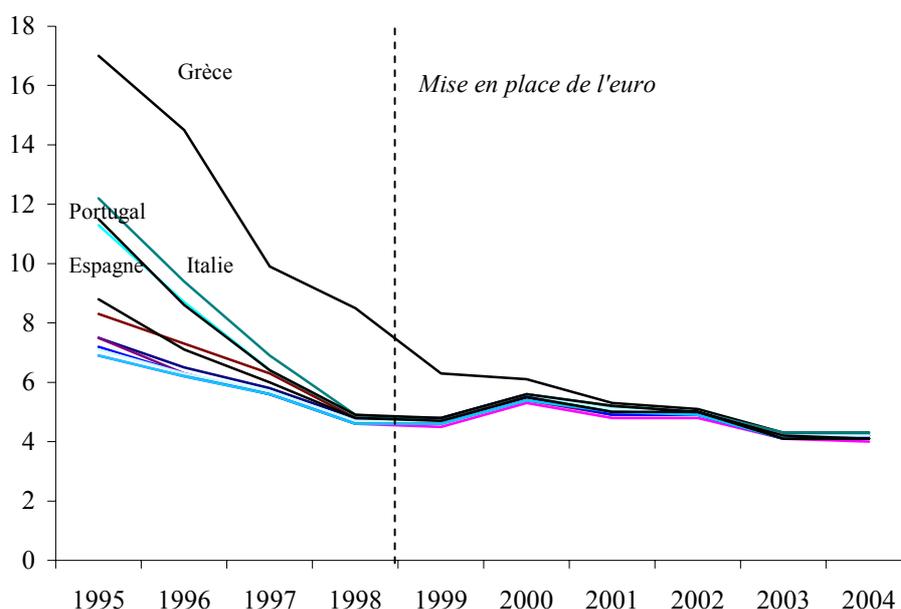
4. Le taux d'endettement public pourrait être davantage pris en compte par les marchés financiers

Les marchés financiers pourraient à l'avenir davantage prendre en compte le taux d'endettement public pour la détermination des taux d'intérêt à long terme.

L'adoption de l'euro a jusqu'à présent conduit à une **forte convergence des taux d'intérêt** au sein de la zone euro : alors que les pays d'Europe du Sud (Grèce, Italie, Portugal, Espagne) avaient des taux d'intérêt nettement plus élevés que les autres Etats de la future zone euro, cet écart est désormais négligeable, comme l'indique le graphique ci-après.

Les taux d'intérêt à long terme au sein de la zone euro

(en %)

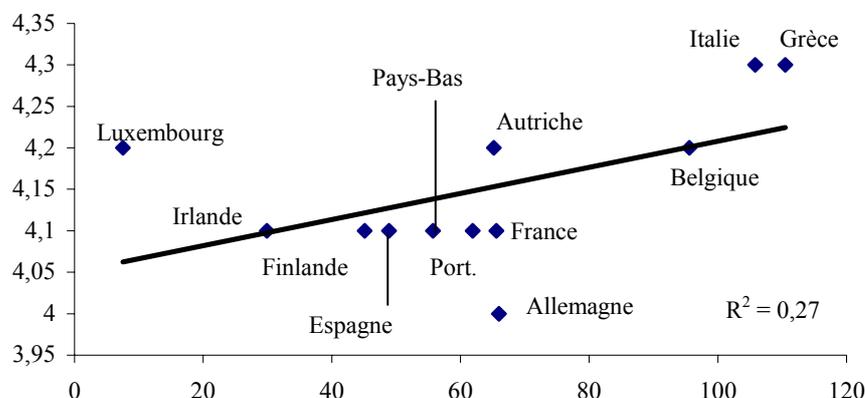


Source : Commission européenne, prévisions économiques du printemps 2005

Cependant, s'il n'existe pas de corrélation entre taux d'endettement public et taux d'intérêt à long terme à l'échelle de l'Union européenne, **une telle corrélation peut être constatée parmi les Etats membres ayant adopté l'euro**, comme l'indique le graphique ci-après.

Le taux d'endettement public et le taux d'intérêt à long terme (2004)

Taux d'intérêt à long terme (en %)



Dettes publiques (en points de PIB)

Source : Commission européenne, prévisions économiques du printemps 2005

Ainsi, globalement **les Etats membres de la zone euro les plus endettés tendent à avoir des taux d'intérêt plus élevés que les Etats les moins endettés.**

Certes, cette corrélation est modeste, et n'implique que de faibles écarts de taux d'intérêt, compris entre 4 % pour l'Allemagne et 4,3 % pour l'Italie et la Grèce. Par ailleurs, il existe des exceptions : l'Autriche et le Luxembourg ont des taux d'intérêt plus élevés que ce que suggérerait leur dette, l'Allemagne se trouvant dans la situation inverse. En outre, il semble exister un **effet de seuil** : 6 Etats membres ont un taux d'intérêt identique, de 4,1 %, alors que leurs dettes s'échelonnent entre 30 % pour l'Irlande et 66 % pour la France ; en revanche, tous les Etats ayant un taux d'endettement public supérieur à 95 % (Belgique, Italie, Grèce) ont un taux d'intérêt supérieur à la moyenne.

Il n'en demeure pas moins que **les marchés financiers pourraient sanctionner significativement un Etat dont ils auraient le sentiment qu'il s'écartere durablement de la discipline budgétaire.** Ainsi, l'agence de notation internationale Standard and Poor's (SP) a indiqué, le 7 mars 2005, qu'une réforme du pacte de stabilité qui conduirait à un relâchement de la discipline budgétaire pourrait l'amener à revoir certaines notes souveraines, comme elle venait de le faire pour l'Italie, la Grèce et le Portugal.

B. L'ALERTE PRÉCOCE, UNE PROCÉDURE INADAPTÉE EN CAS DE CROISSANCE ÉCONOMIQUE FORTE

L'assouplissement, tout relatif, de la procédure des déficits excessifs, ne saurait constituer, à lui seul, une réforme satisfaisante du pacte de stabilité. Le déficit public actuellement excessivement élevé de la France et de l'Allemagne provient en effet, comme on l'a indiqué dans la première partie du présent rapport d'information, d'une **politique budgétaire inadaptée alors que la croissance économique était forte.**

Aussi, le rapport précité du Conseil **rappelle la nécessité que les Etats membres mènent une politique budgétaire appropriée en période de croissance économique forte.**

Ainsi, selon le rapport précité, *« il conviendrait d'adopter une approche plus symétrique en matière de politique budgétaire sur l'ensemble du cycle, par le biais d'une discipline budgétaire renforcée en période de reprise économique, afin d'éviter les politiques procycliques et de réaliser progressivement l'objectif à moyen terme, et donc de créer la marge de manœuvre nécessaire pour faire face aux périodes de ralentissement économique et réduire la dette publique à un rythme satisfaisant, ce qui contribuera à la viabilité à long terme des finances publiques ».*

De même, le rapport du Conseil estime que *« les Etats membres devraient s'engager, au niveau européen, à assainir activement les finances publiques pendant les périodes de conjoncture favorable, l'idée étant de consacrer les recettes supplémentaires imprévues à la réduction du déficit et de la dette ».*

Aucun instrument n'est prévu pour mettre en œuvre cette orientation. Les Etats membres ne seront donc pas davantage incités qu'aujourd'hui à mener une politique budgétaire adaptée en période de croissance économique forte.

Comme on l'a indiqué ci-avant, un Etat dont le déficit structurel s'accroît en période de croissance économique forte¹ ne peut faire l'objet d'une mise en demeure ni, *a fortiori*, de sanctions.

Il peut seulement faire l'objet d'une procédure **d'alerte précoce**, prévue par le règlement (CE) précité n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997.

¹ Plus précisément, selon les termes du règlement (CE) n° 1466/97 précité, est potentiellement concerné tout Etat membre qui présente « un dérapage significatif de la position budgétaire par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme ou par rapport à la trajectoire d'ajustement qui doit conduire à la réalisation de cet objectif ».

1. Une procédure peu utilisée

Cette procédure a été **peu utilisée**.

Actuellement, la **Commission européenne** n'a recommandé au Conseil d'adresser une alerte précoce qu'à quatre Etats : le Portugal (le 30 janvier 2002), l'Allemagne (également le 30 janvier 2002), la France (le 19 novembre 2002) et l'Italie (le 28 mars 2004).

Le Conseil n'a suivi la recommandation de la Commission européenne qu'une seule fois : dans le cas de la France, le 21 janvier 2003.

2. Une réforme modeste par le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe

Afin de rendre cette procédure plus opérationnelle, le **projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe** propose que la **Commission européenne** puisse adresser une recommandation **directement** à l'Etat membre concerné.

Le rapport précité du Conseil prévoit **d'anticiper** la mise en œuvre de cette mesure. Il indique en effet que « *la Commission diffusera des conseils stratégiques visant à encourager les Etats membres à ne pas s'écarter de leur trajectoire d'ajustement* ».

Cependant, du fait notamment de l'absence de possibilité de sanction, cette procédure semble devoir rester **peu efficace**.

C. UNE DÉTERMINATION PLUS « INTELLIGENTE » DE L'OBJECTIF DE SOLDE PUBLIC À MOYEN TERME

Dans ces conditions, on peut se demander ce qui pourrait inciter les Etats membres à mener une politique budgétaire appropriée en période de croissance économique forte. La réforme décidée par le Conseil européen n'en comprend pas moins diverses dispositions relatives aux **programmes de stabilité**, c'est-à-dire à **l'objectif de solde public à moyen terme**. On rappelle que ce volet du pacte de stabilité ne prévoit **aucune possibilité de sanction**.

1. Une différenciation de l'objectif à moyen terme selon les Etats

Tout d'abord, **l'objectif de solde public à moyen terme serait différencié entre les Etats**.

a) Une mesure pertinente

Il s'agit d'une **avancée importante**, dans la mesure où la résolution précitée adoptée par le Conseil européen le 17 juin 1997 à Amsterdam fixe l'objectif d'un retour à une situation **proche de l'équilibre à moyen terme**¹, ce qui n'a **pas de justification économique** :

- si l'objectif est de garantir un déficit public inférieur à 3 % du PIB, un déficit public structurel de 1 % est suffisant pour un Etat comme la France² ;

- si l'objectif est de stabiliser la dette publique, on rappelle que la limite actuelle de 3 % du PIB pour le déficit public autorisé a pour caractéristique de permettre, selon les hypothèses d'une croissance annuelle en valeur de 5 % et d'un endettement initial de 60 % du PIB, la stabilisation de ce dernier³ ; un solde public équilibré conduit *in fine* à un ratio de dette au PIB nul à long terme, ce qui ne semble guère avoir de sens ;

- enfin, si l'objectif est la réduction du ratio d'endettement public, il ne semble guère opportun d'exiger le même effort budgétaire pour la Grèce (au taux d'endettement de 110,5 % du PIB en 2004) et le Royaume-Uni (pour lequel ce taux est de 41,6 %).

Le rapport précité du Conseil, entériné par le **Conseil européen des 22 et 23 mars 2005**, prévoit en revanche que « *les objectifs à moyen terme devraient être différenciés et peuvent s'écarter de la position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire pour un Etat membre en fonction du ratio d'endettement et du potentiel de croissance du moment* ».

b) Selon le Conseil, la cible de déficit public ne pourrait être supérieure à 1 % du PIB

Ainsi, les objectifs à moyen terme spécifiques aux différents Etats se situeraient « *entre – 1 % du PIB pour les pays à faible dette et à potentiel de croissance élevé et l'équilibre ou l'excédent budgétaire pour les pays à forte dette et à potentiel de croissance réduit* ».

¹ Cette résolution prévoit que les Etats membres « s'engagent à respecter l'objectif budgétaire à moyen terme d'une position proche de l'équilibre ou excédentaire, conformément à leurs programmes de stabilité ou de convergence, et à prendre les mesures budgétaires correctrices qu'ils jugent nécessaires pour atteindre les objectifs énoncés dans leurs programmes de stabilité ou de convergence dès qu'ils disposent d'informations indiquant un dérapage sensible, effectif ou prévisible, par rapport à ces objectifs ».

² Une croissance de – 1,5 %, inférieure d'environ 4 points à la croissance potentielle (de l'ordre de 2,5 %), suscite un déficit conjoncturel de l'ordre de 2 points de PIB (en supposant une élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance égale à 1, et compte tenu du fait que les prélèvements obligatoires sont en France de l'ordre de 50 % du PIB), ce qui autorise un déficit structurel de 1 point de PIB.

³ Le déficit public (en points de PIB) permettant la stabilisation du ratio dette/PIB est égal au produit de la croissance du PIB en valeur et de la dette (en points de PIB).

Il est spécifié que cette fourchette est définie en termes de **solde structurel**, corrigé des **mesures ponctuelles** éventuelles.

Cette fourchette semble s'entendre **hors prise en compte des passifs implicites** (liés aux dépenses croissantes en raison du vieillissement démographique), qui « *devraient être pris en considération dès que les critères et modalités adéquats auront été établis à cette fin et approuvés par le Conseil* », la Commission européenne devant présenter à ce sujet un rapport d'ici la fin de l'année 2006.

Elle concerne exclusivement les « *différents pays de la zone euro ou participant au SME bis* » (Danemark, Slovaquie, Lituanie, Estonie), ce qui a pour effet d'exclure, en particulier, le Royaume-Uni.

Il est prévu que « *les objectifs budgétaires à moyen terme pourraient être réexaminés lorsqu'une réforme majeure est mise en œuvre et, en tout état de cause, tous les quatre ans* ».

c) Cette contrainte pour la détermination de la cible est-elle justifiée ?

On peut s'interroger sur les raisons qui ont poussé le Conseil à retenir cette fourchette entre - 1 % du PIB et l'équilibre ou l'excédent budgétaire.

(1) Une contrainte qui ne se justifie pas du point de vue de la soutenabilité des finances publiques

La limite inférieure de cette fourchette ne semble pas se justifier du point de vue de la soutenabilité des finances publiques.

Comme cela a été indiqué ci-avant, selon les estimations présentées par le gouvernement dans le rapport déposé en vue du débat d'orientation budgétaire pour 2005, le solde public permettant d'atteindre un objectif de dette publique explicite de 40 % dans 20 ans est **compris entre environ - 3 % pour l'Irlande et l'équilibre pour la Belgique.**

La fourchette serait du **même ordre de grandeur** avec un objectif de dette publique de **60 %** dans 20 ans, et **prise en compte** de la dette implicite.

Dans les deux cas, **l'objectif de solde public structurel de la France serait de l'ordre de - 1 %.**

- (2) Une contrainte qui semble découler du souci d'éviter que certains Etats membres aient un déficit public supérieur à 3 % du PIB

La règle, prévue par le rapport du Conseil, selon laquelle la cible de déficit public à moyen terme ne pourrait être supérieure à 1 % du PIB, semble provenir du souci **d'éviter qu'un Etat ne se trouve en situation de déficit public excessif.**

Comme cela a été indiqué ci-avant, un déficit structurel de 1 % permet en principe à un Etat comme la France d'avoir un déficit public en permanence inférieur à 3 % du PIB.

Cela conduit à **s'interroger sur la pertinence de ce seuil de 3 % du PIB pour des Etats comme l'Irlande ou le Royaume-Uni**, dont la politique budgétaire semble soutenable avec un déficit public de l'ordre de respectivement 3 % ou 2 % du PIB.

2. La confirmation de l'objectif de réduction du déficit structurel de 0,5 point par an pour les Etats qui n'ont pas atteint cet objectif à moyen terme

Le rapport précité du Conseil **confirme l'objectif de réduction du déficit structurel de 0,5 point de PIB par an**, pour les Etats qui n'ont pas atteint leur objectif à moyen terme.

Comme cela a été indiqué ci-avant, lors de la réunion de l'Eurogroupe le 7 octobre 2002, les quatre Etats membres alors en déficit (France, Allemagne, Italie, Portugal) se sont alors engagés à réduire leur déficit structurel de 0,5 point par an¹. Il ne s'agit donc pas d'une nouveauté.

Il est précisé que cette règle s'entend « *déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures provisoires* ».

Comme la fourchette indiquée ci-avant, elle concerne exclusivement les « *différents pays de la zone euro ou participant au SME bis* » (Danemark, Slovénie, Lituanie, Estonie), ce qui a pour effet d'exclure, en particulier, le Royaume-Uni.

¹ A partir de l'année 2004 et pour la France, et de l'année 2003 pour les trois autres Etats membres.

3. La prise en considération des réformes structurelles

La réforme décidée par le Conseil européen prévoit en outre une meilleure prise en compte des **réformes structurelles**, dans le cadre de la politique budgétaire à moyen terme.

a) Une prise en compte concernant les seules trajectoires d'ajustement

Cette prise en compte des réformes structurelles concerne la seule définition de la **trajectoire d'ajustement** qui doit conduire à la réalisation de l'objectif à moyen terme.

L'objectif à moyen terme devrait en revanche toujours être atteint « *au cours de la période couverte par le programme* ». Il faut cependant mentionner une nuance et une exception. Tout d'abord, les objectifs budgétaires à moyen terme « *pourraient être réexaminés lorsqu'une réforme majeure est mise en œuvre* ». Ensuite, dans le cas de l'introduction de la **capitalisation** pour le financement des retraites, les Etats membres pourraient être autorisés non seulement à s'écarter de la trajectoire d'ajustement, mais aussi **de l'objectif à moyen terme lui-même**.

b) Une définition ambiguë de la notion de réforme structurelle ?

La définition de la notion de réforme structurelle retenue par le Conseil, dans le cadre de la programmation à moyen terme des finances publiques, semble **ambiguë**.

(1) La Commission européenne souhaitait retenir une définition stricte des réformes structurelles

Lors du déplacement de votre rapporteur général à Bruxelles les 24 et 25 janvier 2005, M. Joaquín Almunia, commissaire européen chargé des affaires économiques et monétaires, a défendu une **définition stricte** de la notion de réforme structurelle.

M. Joaquín Almunia a alors estimé que la seule définition opérationnelle de la notion de réforme structurelle serait celle **d'une réforme qui aggrave le déficit public à court terme, mais produit à long terme un impact positif, pouvant être quantifié, sur le solde public**.

Ainsi, M. Joaquín Almunia a indiqué que l'augmentation du déficit public dans les Etats transférant progressivement des moyens financiers à des fonds de pension n'appartenant pas aux administrations publiques pourrait être

considérée comme une réforme structurelle devant être exclue du calcul du déficit public au sens du pacte de stabilité.

Inversement, M. Joaquín Almunia a jugé que les réformes structurelles au sens du Conseil européen de Lisbonne ne devaient pas forcément être exclues du calcul du déficit public au sens du pacte de stabilité. Il a cité comme exemple une réforme de la formation professionnelle, qui engendrerait à long terme un supplément de recettes publiques non quantifiable, et donc non susceptible d'être pris en compte.

(2) Une définition ambiguë ?

La définition retenue par le Conseil semble cependant **relativement ambiguë**.

Le Conseil prévoit que « *seules les réformes majeures qui entraînent directement des économies de coûts à long terme – **y compris en renforçant le potentiel de croissance** – et qui ont donc une incidence positive vérifiable sur la viabilité à long terme des finances publiques seront prises en compte. Une analyse coûts-bénéfices détaillée de ces réformes du point de vue budgétaire devrait être fournie dans le cadre de l'actualisation annuelle des programmes de stabilité/convergence* ».

Si cette définition est dans l'ensemble conforme aux préconisations de la Commission européenne, la formule « **y compris en renforçant le potentiel de croissance** » semble laisser la place à une certaine subjectivité.

(3) Une attention particulière à la réforme des retraites

Comme exemple de réforme structurelle, le rapport du Conseil mentionne explicitement le cas de la réforme des **retraites**, dans le cas des Etats qui introduisent un financement par **capitalisation**.

Comme cela a été indiqué ci-avant, dans ce cas particulier, les Etats membres pourraient être autorisés non seulement à s'écarter de la trajectoire d'ajustement, mais aussi **de l'objectif à moyen terme lui-même**.

L'écart devrait correspondre au « *coût net que représente la réforme pour le pilier géré par les pouvoirs publics, pour autant que cet écart demeure temporaire* ».

III. LE PACTE DANS LE PROJET DE TRAITÉ ÉTABLISSANT UNE CONSTITUTION POUR L'EUROPE

Le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe adopté par le **Conseil européen des 17 et 18 juin 2004** prévoit la « constitutionnalisation » des dispositions relatives à la discipline budgétaire qui relèvent du traité instituant la Communauté européenne.

Les principales règles en matière de discipline budgétaire demeureront donc au niveau du traité, ce qui rendra difficile toute perspective d'évolution.

Ainsi, les articles **III-179** et **III-184** du projet de traité reprennent, moyennant quelques adaptations, le texte des articles 99 et 104 précités du traité CE.

De même, le protocole sur la procédure des déficits excessifs annexé au traité CE, qui fixe notamment les seuils autorisés en matière de déficit public et de dette publique, continuerait de s'appliquer. L'article **III-184** précité renvoie en effet au « *protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs* ». S'il prévoit qu'une loi européenne du Conseil « *établit les mesures appropriées remplaçant ledit protocole* », il précise qu'elle doit, comme à présent, être adoptée à **l'unanimité**, ce qui ne facilite pas une éventuelle réforme du protocole et ne répond pas à la nécessité de doter la zone euro d'une gouvernance spécifique et lisible.

Le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe présente cependant quelques **différences** par rapport aux textes actuellement en vigueur.

A. DES MODIFICATIONS MINEURES DES PROCÉDURES D'ALERTE PRÉCOCE ET DE DÉFICIT EXCESSIF

1. La possibilité, pour la Commission européenne, d'adresser un avertissement à un Etat membre dans le cadre de la procédure d' « alerte précoce » ou en cas de déficit excessif

La Commission européenne se verrait confier un rôle accru, dans la mesure où elle pourrait désormais **adresser directement** à un Etat membre un avertissement concernant sa politique économique, dans deux cas de figure :

- lorsqu'il est constaté que ses politiques économiques ne sont pas conformes aux grandes orientations des politiques économiques (GOPE) ou qu'elles risquent de compromettre le bon fonctionnement de l'union

économique et monétaire, c'est-à-dire en particulier dans le cadre de la procédure dite d' « alerte précoce » (article **III-179**) ;

- si la Commission européenne estime qu'il y a un déficit excessif dans un Etat membre ou qu'un tel déficit risque de se produire (article **III-184**).

Le résultat des négociations de la conférence intergouvernementale ne rejoint pas sur ce point les propositions conjointes sur la gouvernance économique présentées par la France et l'Allemagne le 20 décembre 2002, selon lesquelles « *les responsabilités de la Commission concernant les GOPE et la procédure de déficits publics excessifs devraient être maintenues en l'état* ». La France s'est en effet heurtée à l'opposition de plusieurs Etats, dont les Pays-Bas.

2. Au Conseil, l'absence de vote de l'Etat concerné dans le cadre de la procédure d' « alerte précoce » et lors de la constatation d'un déficit excessif

Malgré le pouvoir de la Commission européenne d'adresser directement des recommandations à un Etat dans le cadre de la procédure d' « alerte précoce » ou lors de la constatation d'un déficit excessif, le Conseil conserverait dans ces cas de figure la possibilité d'adopter ses propres recommandations.

Actuellement, les décisions du Conseil relatives à la procédure d'« alerte précoce » et à la constatation d'un déficit excessif (mais pas aux étapes ultérieures de la procédure) sont adoptées à la majorité qualifiée, **l'Etat concerné conservant son droit de vote**.

Le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe prévoit de mettre fin à cette situation, qui conduit un Etat à être à la fois juge et partie. Ainsi, le Conseil statuerait **sans tenir compte de l'Etat concerné** :

- dans le cadre de la procédure d' « alerte précoce » (article **III-179**) ;
- au sujet de la constatation d'un déficit excessif (article **III-184**).

3. La nécessité d'une proposition de la Commission européenne pour que le Conseil décide d'un déficit excessif

L'article **III-184** précité tend également à renforcer le pouvoir de la Commission européenne dans le cas où le Conseil **décide d'un déficit excessif**.

En effet, le paragraphe 6 de l'article 140 du traité CE, actuellement en vigueur, prévoit que le Conseil statue sur l'existence d'un déficit excessif sur **recommandation** de la Commission européenne. Le texte adopté prévoit quant à lui que le Conseil statue sur **proposition** de la Commission européenne. Ainsi, à défaut du consentement de celle-ci, le Conseil ne pourra modifier qu'à l'**unanimité** le texte de la Commission européenne¹.

En revanche, le Conseil européen précité des 17 et 18 juin 2004 a supprimé la disposition selon laquelle le Conseil se prononçait également sur **proposition** de la Commission européenne dans le cas de l'adoption de **recommandations à l'Etat concerné**.

B. UN DÉBUT DE RECONNAISSANCE DE LA ZONE EURO COMME CADRE JURIDIQUE PERTINENT

1. Le vote, sur certaines mesures, des seuls Etats appartenant à la zone euro

Les Etats appartenant à la zone euro voteraient seuls sur certaines mesures les concernant. **La majorité qualifiée se définirait alors comme la majorité des Etats de la zone euro, représentant au moins 65 % de la population de la zone euro.**

L'article **III-197** prévoit que tel serait le cas en particulier :

- de l'adoption des parties des grandes orientations des politiques économiques qui concernent la zone euro d'une façon générale (article III-179, paragraphe 2) ;
- des moyens contraignants de remédier aux déficits excessifs, c'est-à-dire la mise en demeure et les sanctions (article III-184, paragraphes 9 et 10).

L'article **III-184** précité prévoit une telle règle dans le cas de certains votes du Conseil concernant la procédure des déficits excessifs : décision de déficit excessif et adoption de recommandations à l'Etat membre (paragraphe 6), décision de rendre publiques ces recommandations (paragraphe 7).

¹ En effet, contrairement aux recommandations de la Commission européenne, qui peuvent être modifiées à la majorité qualifiée, les propositions de la Commission européenne ne peuvent être modifiées qu'à l'unanimité.

L'article **III-179** précité étend cette règle aux recommandations du Conseil dans le cadre de la surveillance multilatérale (respect des GOPE et procédure dite d'« alerte précoce ») (paragraphe 4).

De même, selon l'article **III-194**, seuls les Etats membres de la zone euro voteront dans deux cas de figure :

- le renforcement de la coordination de leur discipline budgétaire et la surveillance de celle-ci ;

- l'élaboration, pour ce qui les concerne, des orientations de politique économique et leur surveillance.

Enfin, l'article **III-196** prévoit le vote des seuls Etats de la zone euro dans le cas des décisions prises pour assurer la représentation de l'euro dans les institutions internationales.

2. La reconnaissance de l'Eurogroupe

L'article **III-195** du projet de traité prévoit que les modalités des réunions entre ministres des Etats membres dont la monnaie est l'euro sont fixées dans par le protocole sur l'Eurogroupe.

Ce protocole prévoit, conformément à la pratique actuelle, que les ministres des Etats membres qui ont adopté l'euro se réunissent entre eux de façon informelle, en tant que de besoin, pour discuter de questions liées aux responsabilités spécifiques qu'ils partagent en matière de monnaie unique.

Il est spécifié que les ministres des Etats membres qui ont adopté l'euro élisent un président pour **deux ans et demi**, à la majorité de ces Etats membres.

Réuni de manière informelle à Scheveningen les 10 et 11 septembre 2004, le **Conseil « ECOFIN »** s'est prononcé à l'unanimité pour le principe de la création d'une **présidence stable de l'Eurogroupe** pour une période de **deux ans**. **M. Jean-Claude Juncker**, Premier ministre et ministre des finances du Luxembourg, a été choisi comme premier président de l'Eurogroupe.

3. L'adoption de l'euro par de nouveaux Etats

Le projet de traité adopté par le Conseil européen prévoit en outre que quand le Conseil statue au sujet de l'adoption de l'euro par de nouveaux Etats (article III-198), c'est après avoir reçu une recommandation émanant d'une

majorité des Etats de la zone euro représentant au moins 65 % de la population de la zone euro.

4. Une précision relative au protocole sur les déficits excessifs

Le Conseil européen des 17 et 18 juin 2004 a en outre précisé, à l'article **III-194** du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, que les Etats de la zone euro ne peuvent décider seuls de modifier par une loi européenne le protocole sur les déficits excessifs.

C. UNE DÉCLARATION, DÉJÀ CADUQUE, RELATIVE AU PACTE DE STABILITÉ

Le Conseil européen des 17 et 18 juin 2004 a également adopté une déclaration concernant l'article **III-184** du projet de traité, qui doit être annexée au traité constitutionnel.

Cette déclaration est déjà caduque.

En effet, la principale disposition de cette déclaration prévoit que *« l'objectif est de parvenir progressivement à un excédent budgétaire en période de conjoncture favorable, ce qui crée la marge de manœuvre nécessaire pour faire face aux fléchissements de la conjoncture et contribuer ainsi à la viabilité à long terme des finances publiques »*.

Cette rédaction résulte d'un compromis entre, notamment, la France et les Pays-Bas. Les Pays-Bas voulaient en effet que ce principe soit intangible quelle que soit la conjoncture.

Or, comme cela a été indiqué ci-avant, **la réforme du pacte de stabilité décidée par le Conseil européen des 22 et 23 mars 2005 prévoit une cible de solde public structurel différente pour chaque Etat, comprise entre - 1 % et l'excédent.**

Par ailleurs, la déclaration indique qu'elle *« ne préjuge pas le débat futur sur le Pacte de stabilité et de croissance »*. Autrement dit, elle n'a plus de raison d'être.

IV. UNE RÉFORME REPRENANT CERTAINES PRÉCONISATIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La réforme présentée ci-avant **reprend certaines préconisations de votre commission des finances.**

Les propositions de votre rapporteur général en matière de réforme du pacte de stabilité ont été exprimées de la manière la plus complète dans le tome I du **rapport général relatif au projet de loi de finances pour 2004¹**.

Dans ce rapport, **votre rapporteur général préconisait les réformes suivantes.**

Tout d'abord, **il proposait de réformer profondément le solde public pris en compte**, en particulier dans le cadre de la **procédure relative aux déficits excessifs** :

- prise en compte du seul solde **structurel**, ou raisonnement sur le **cycle économique** ;

- prise en compte du seul solde **courant**, les dépenses d'investissement n'étant pas prises en compte (application de la « **règle d'or** ») ;

- prise en compte de **l'inflation**, les Etats « vertueux » en la matière ne devant pas être pénalisés en raison des conséquences de cette faible inflation sur leurs finances publiques ;

- prise en compte de la **dette publique**, les Etats « vertueux » en la matière pouvant, le cas échéant, avoir un déficit public plus élevé que les autres.

En contrepartie, votre rapporteur général proposait d'instaurer **une véritable « symétrie » de la règle de déficit maximal par rapport au PIB**, en incitant réellement les Etats à dégager un excédent courant en phase haute du cycle.

Votre rapporteur général souhaitait également une **expertise économique pluraliste et transparente**, rendue d'autant plus nécessaire que la notion de solde structurel jouerait un rôle plus important.

La réforme décidée par le Conseil européen **se conforme donc partiellement aux principes prônés par votre commission des finances.**

¹ *Rapport général n° 74 (2004-2005), 25 novembre 2004.*

A. LES POINTS D'ACCORD

1. Point d'accord total : la nécessité de renforcer l'expertise économique

Le rapport précité du Conseil n'est totalement favorable qu'à une proposition de votre commission des finances : le renforcement de l'analyse économique.

Ce renforcement prendrait la forme de l'utilisation d'« *hypothèses extérieures communes* ». Ce point avait été décidé lors de la réunion informelle à Scheveningen du Conseil ECOFIN les 10 et 11 septembre 2004.

Le Conseil ne propose pas cependant d'aller jusqu'à une harmonisation des prévisions proprement dites.

Le renforcement de l'analyse économique

Propositions de votre commission des finances (PLF 2004)	Propositions de la Commission européenne		Rapport du Conseil ECOFIN (20 mars 2005)
	24 juin 2004	3 septembre 2004	
« <i>Expertise économique pluraliste et transparente</i> »	-	« <i>D'autres outils économiques et d'analyse plus spécifiques servant à évaluer la conduite de la surveillance budgétaire pourraient être précisés dans un code de conduite</i> ».	« <i>Dans leurs projections macroéconomiques et budgétaires, les Etats membres, notamment ceux de la zone euro (...), devraient utiliser des « hypothèses extérieures communes » si la Commission les fournit dans les délais. (...) Les divergences existant entre les prévisions nationales et celles de la Commission devraient être expliquées de manière relativement détaillée</i> ».

Il serait souhaitable que ces « *hypothèses extérieures communes* » concernent en particulier :

- la parité euro/dollar ;
- le prix du pétrole ;

- les taux d'intérêt.

Bien entendu, les « *divergences existant entre les prévisions nationales et celles de la Commission* » devraient être expliquées de manière particulièrement « *détaillée* » dans le cas des prévisions de croissance du PIB et d'inflation.

2. Point d'accord sur le principe, mais pas sur la mise en œuvre : la plus grande symétrie de la règle de déficit public maximal

Le Conseil, comme votre commission des finances, est favorable à une plus grande « symétrie » de la règle de déficit public maximal.

Cependant, comme cela a été indiqué ci-avant, les moyens mis en œuvre semblent **insuffisants**.

La plus grande « symétrie » de la règle de déficit public maximal

	Propositions de votre commission des finances (PLF 2004)	Propositions de la Commission européenne		Rapport du Conseil ECOFIN (20 mars 2005)
		24 juin 2004	3 septembre 2004	
« Symétrie » de la règle de déficit public maximal	« <i>Symétrie</i> » de la règle de déficit maximal par rapport au PIB, en incitant à dégager un excédent courant en phase haute du cycle »	Mise en oeuvre du dispositif d' « alerte précoce » et adoption de recommandations en haut de cycle, même si le déficit public est nettement inférieur à 3 % .	« <i>le PSC devrait réaffirmer la volonté de mener des politiques budgétaires symétriques tout au long du cycle (...)</i> La capacité de la Commission d'émettre directement des « alertes rapides » (...) devrait contribuer à signaler suffisamment tôt qu'il convient d'agir (...) Le cas échéant, des recommandations concernant la mise en œuvre des GOPE pourraient être formulées ».	« <i>La Commission diffusera des conseils stratégiques visant à encourager les Etats membres à ne pas s'écarter de leur trajectoire d'ajustement. Ces conseils seront remplacés par des alertes rapides, conformément à la Constitution, dès qu'elle sera applicable</i> ».

3. Points d'accord, dans le seul cas du volet « préventif » : prise en compte du cycle et de la dette publique

Le Conseil est favorable à certains assouplissements proposés par votre commission des finances, mais **pour le seul volet « préventif »** du pacte de stabilité. Ces assouplissements ne concerneraient donc pas la procédure relative aux **déficits excessifs**.

Les domaines concernés sont :

- la prise en compte du cycle économique ou raisonnement en termes de seul solde structurel ;
- la prise en compte de la dette publique.

Comme on l'a indiqué ci-avant, la réforme décidée par le Conseil européen semble **en retrait par rapport aux propositions faites en septembre 2004 par la Commission européenne**, qui suggérait de prendre en compte la dette pour définir la trajectoire d'ajustement dans le cadre de la procédure de déficit excessif.

Réformes auxquelles le Conseil ECOFIN est favorable, sauf pour la définition du déficit excessif

	Propositions de votre commission des finances (PLF 2004)	Propositions de la Commission européenne		Rapport du Conseil ECOFIN (20 mars 2005)
		24 juin 2004	3 septembre 2004	
Meilleure prise en compte du cycle	« <i>Prise en compte, comme critère de solde public, du seul solde structurel, ou raisonnement sur le cycle économique</i> » <i>(dans le cas, notamment, de la définition du déficit excessif)</i>	Dans le cadre de la procédure pour déficit excessif : redéfinir la clause de « circonstances exceptionnelles » (et donc modifier le règlement 1467/97) ⁴⁵ .		Dans le cadre la procédure pour déficit excessif : réduire le déficit structurel corrigé des mesures ponctuelles et autres mesures provisoires de 0,5 % du PIB par an
Meilleure prise en compte de la dette publique	« <i>Prise en compte de la dette publique, les Etats « vertueux » en la matière pouvant, le cas échéant, avoir un déficit public plus élevé que les autres</i> » <i>(dans le cas, notamment, de la définition du déficit excessif)</i>	Mesures pouvant être mises en œuvre par une révision du Code de conduite : - Définir pour chaque Etat l'objectif de solde public à moyen terme en fonction de la dette publique. - Utiliser, notamment, le critère de la dette publique pour déterminer si un Etat est en situation de déficit excessif.	- Identifier les objectifs budgétaires à moyen terme spécifiques à chaque pays, déterminés, notamment, en fonction de leur dette publique. - Prendre en compte la dette pour définir la trajectoire d'ajustement dans le cadre de la procédure de déficit excessif.	« <i>Les objectifs à moyen terme devraient être différenciés (...) en fonction du ratio d'endettement (...). Les objectifs à moyen terme spécifiques aux différents pays de la zone euro ou participant au SME bis se situeraient donc (...) entre -1 % du PIB pour les pays à faible dette et à potentiel de croissance élevé et l'équilibre ou l'excédent budgétaire pour les pays à forte dette et à potentiel de croissance réduit.</i> »

⁴⁵ L'article 104 du traité CE prévoit que la limite maximale de 3 % du PIB s'applique à moins « 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 ». Selon le règlement (CE) n° 1467/97, le dépassement est considéré comme exceptionnel et temporaire « s'il résulte d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'Etat membre concerné et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou s'il est consécutif à une grave récession économique ».

B. LES PROPOSITIONS NON REPRISES PAR LE CONSEIL

1. Le rejet de la « règle d'or »

La principale proposition de votre commission des finances rejetée par le Conseil – ainsi, du reste, que par la Commission européenne – est l'instauration d'une « règle d'or ».

a) Une règle proposée par votre commission des finances

Dans son rapport précité sur le projet de loi de finances pour 2004, votre commission des finances proposait l'application d'une « **règle d'or** » en matière d'investissement public.

Cette règle se définit comme un objectif d'équilibre à moyen terme du solde public hors dépenses d'investissement.

En pratique, cette règle peut être mise en œuvre par un objectif de solde courant structurel, ou par un objectif de solde courant cumulé en fin de cycle économique.

Un tel objectif permettrait d'obliger les Etats à une certaine discipline budgétaire, sans empêcher de nécessaires dépenses d'investissement.

b) Une possibilité qui n'a pas été retenue par la Commission européenne et le Conseil

Dans son rapport du 25 juin 2004, la Commission européenne a exprimé un point de vue **clairement défavorable** à cette règle, estimant qu'elle aurait plusieurs effets pervers, comme un risque de manipulations comptables, et, surtout, **l'absence de consensus quant aux dépenses prises en compte.**

Votre commission des finances avait clairement pris position à cet égard, jugeant nécessaire, dans son rapport général sur le projet de loi de finances pour 2004, de s'en tenir à une **définition stricte de l'investissement**, qui correspond à des dépenses pouvant être amorties. Il n'aurait pas été question, dans son esprit, de considérer comme de l'investissement certaines dépenses permettant une croissance du PIB plus élevée, comme les dépenses en recherche et développement.

En effet, la distinction entre dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement ne constitue pas une appréciation qualitative – les dépenses de fonctionnement étant réputées « mauvaises » et les dépenses d'investissement étant jugées « bonnes » par nature – mais reflète une différence dans la nature des dépenses. Les dépenses de fonctionnement sont récurrentes et doivent être financées par des recettes tout aussi récurrentes, les recettes fiscales.

Compte tenu notamment de ces difficultés de mise en œuvre, le rapport précité du **Conseil** du 20 mars 2005 **ne fait aucune référence à la « règle d'or »**.

Le rejet de la « règle d'or »

	Propositions de votre commission des finances (PLF 2004)	Propositions de la Commission européenne		Rapport du Conseil ECOFIN (20 mars 2005)
		24 juin 2004	3 septembre 2004	
Règle d'or	« Prise en compte du seul solde courant, les dépenses d'investissement n'étant pas prises en compte (application de la « règle d'or ») » <i>(dans le cas, notamment, de la définition du déficit excessif)</i>	Opposition , pour plusieurs raisons : - risque de déficit important pendant de longues périodes ; - en cas de prise en compte des seuls investissements physiques, risque de les favoriser au détriment des autres formes d'investissement ; dans le cas contraire, risque de contestation des dépenses prises en compte ; - dans une optique d'équité intergénérationnelle, seul l'investissement net devrait être pris en compte ; - risque de manipulations comptables ; - nécessité de modifier le protocole sur les déficits excessifs ou le système des comptes nationaux.	-	-

c) L'application des dispositions du traité en matière de prise en compte de l'investissement public

Le Conseil demande cependant **l'application effective** des dispositions du traité en matière **d'investissement public**.

L'article 104, paragraphe 3, du traité dispose que, dans le cadre de son rapport en cas de déficit excessif ou de risque de déficit excessif, la Commission européenne « *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'Etat membre ».

Aussi, dans son rapport précité, le **Conseil** estime que le rapport que doit élaborer la Commission européenne en vertu de l'article 104, paragraphe 3, devrait refléter « *l'évolution de la position budgétaire à moyen terme* », ce qui comprend, notamment, « *les investissements publics* ».

Il s'agit d'un progrès par rapport à la communication précitée de la Commission européenne du 3 septembre 2004, qui ne faisait aucune proposition explicite à cet égard.

Une certaine prise en compte des investissements publics pourrait ainsi être réalisée, même si cela ne passe pas par la « règle d'or ».

2. L'absence de prise en compte de l'inflation

De même, le **Conseil ne prévoit aucune prise en compte de l'inflation, contrairement aux préconisations de votre commission des finances.**

La Commission européenne proposait cependant qu'elle soit prise en compte dans les critères destinés à déterminer la trajectoire de retour à une « *situation proche de l'équilibre ou excédentaire* ».

L'absence de référence du Conseil à la prise en compte de l'inflation

	Propositions de votre commission des finances (PLF 2004)	Propositions de la Commission européenne		Rapport du Conseil ECOFIN (20 mars 2005)
		24 juin 2004	3 septembre 2004	
Meilleure prise en compte de l'inflation	« Prise en compte de l'inflation, les Etats « vertueux » en la matière ne devant pas être pénalisés en raison des conséquences de cette faible inflation sur leurs finances publiques » <i>(dans le cas, notamment, de la définition du déficit excessif)</i>	Prise en compte, notamment, de l'inflation pour la détermination de la trajectoire de retour à l'équilibre.	« Lors de l'évaluation de l'écart par rapport à <i>l'objectif à moyen terme</i> [de « <i>position proche de l'équilibre ou excédentaire</i> »] ou de la trajectoire à suivre pour l'atteindre, [certains] facteurs pourraient être pris en compte, tels que (...) l'inflation (...) ».	-

TROISIÈME PARTIE : LES CONDITIONS TECHNIQUES ET POLITIQUES DU SUCCÈS DE LA RÉFORME

La réforme du pacte de stabilité est donc **globalement insuffisante**. Le Conseil européen ayant écarté la possibilité d'adapter l'interdiction d'avoir un déficit public supérieur à 3 % du PIB au taux d'endettement de chaque Etat membre, une telle réforme semble devoir être abandonnée à moyen terme. Cependant, la réforme essentielle consistant à inciter les Etats membres à **mener une politique budgétaire appropriée en période de croissance forte** pourrait être mise en œuvre dans un cadre national. Avant d'examiner ce point, on s'interrogera sur les modalités d'une autre réforme, dont le succès est un préalable à toute réforme du pacte de stabilité : celle **d'Eurostat**.

I. UN PRÉALABLE : RÉALISER UNE VÉRITABLE RÉFORME D'EUROSTAT

Les Etats membres sont tenus de fournir des données statistiques relatives à leurs finances publiques à la Commission européenne, conformément à l'article 3 du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité CE, au règlement n° 3605/93 du Conseil relatif à l'application dudit protocole et au règlement n° 2223/96 du Conseil sur le système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté (SEC 95).

La pleine transparence de ces statistiques est importante non seulement pour le bon fonctionnement du pacte de stabilité, mais aussi pour celui des marchés financiers, qui doivent pouvoir convenablement évaluer la solvabilité des différents Etats membres, afin de signaler les erreurs de stratégie.

A. UNE INFORMATION STATISTIQUE À AMÉLIORER

1. Une nécessité reconnue depuis plusieurs années

La nécessité d'améliorer les données statistiques relatives aux finances publiques pour la mise en œuvre du pacte de stabilité est reconnue depuis plusieurs années par les institutions communautaires.

Ainsi, le Conseil ECOFIN du 18 février 2003 a adopté des conclusions contenant un code de bonnes pratiques, conformément à une communication de la Commission européenne⁴⁶.

Ensuite, le Conseil ECOFIN du 2 juin 2004 a invité la Commission européenne « à renforcer le contrôle de la qualité des données budgétaires enregistrées et à lui faire rapport avant la fin de 2004 » et à lui présenter, d'ici juin 2005, une proposition en vue de la mise au point de « normes européennes minimales pour l'organisation institutionnelle des autorités compétentes en matière de statistiques (...) qui accentueraient la probité, l'indépendance et l'obligation de rendre des comptes exigées des instituts nationaux de statistique des Etats membres ».

2. La notification budgétaire grecque de septembre 2004

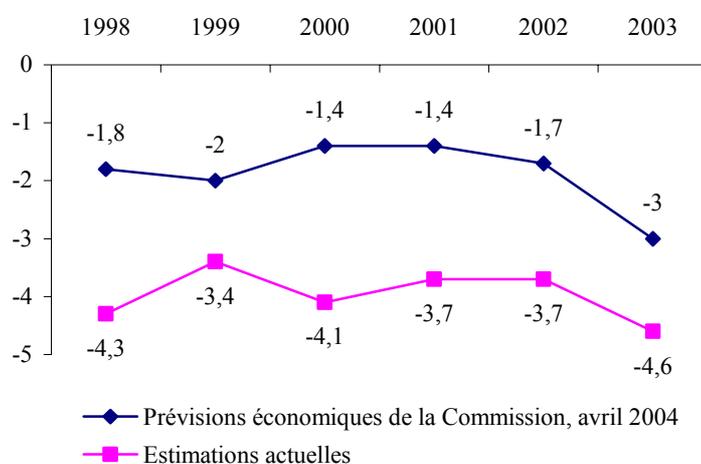
C'est dans ce contexte que la notification budgétaire grecque de septembre 2004 a fait apparaître d'importantes révisions des chiffres du déficit et de la dette pour les années 2000 à 2003.

Selon les données publiées par la Commission européenne, depuis 1997 le déficit public a en effet été supérieur d'environ 2 points de PIB chaque année aux chiffres communiqués par la Grèce. Il a en particulier toujours été supérieur à 3 % du PIB, comme l'indique le graphique ci-après.

⁴⁶ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la nécessité et les moyens d'améliorer la qualité des statistiques budgétaires. (COM(2002)670 final).

Le solde public de la Grèce

(en points de PIB)



Source : Commission européenne

La procédure relative aux déficits excessifs a été déclenchée à l'encontre de la Grèce le 19 mai 2004, la Commission européenne ayant estimé le 7 mai que le déficit public en 2003 avait été non de 3 %, mais de 3,2 %. Bien que cette procédure soit en principe indépendante de l'affaire des statistiques budgétaires grecques, cette dernière n'a pas incité le Conseil à faire preuve de clémence. Ainsi, la Grèce est le seul Etat à avoir fait l'objet d'une mise en demeure par le Conseil, le 17 février 2005, de prendre des mesures afin de mettre fin à son déficit excessif (de 5,5 % du PIB en 2004, selon le chiffre communiqué par les autorités grecques à la Commission européenne).

Selon Eurostat, la révision à la hausse des déficits publics grecs s'explique, pour 90 %, par une sous-estimation des dépenses militaires et une surévaluation de l'excédent de la sécurité sociale ainsi que des recettes fiscales.

La Commission européenne a ouvert une procédure d'infraction contre la Grèce, à laquelle elle a adressé en décembre 2004 une lettre de mise en demeure.

3. Les récentes propositions de la Commission européenne

Inspirée notamment par l'affaire grecque, et conformément à la demande précitée du Conseil du 2 juin 2004, la Commission européenne a fait des propositions de réforme.

a) La communication du 22 décembre 2004

Le 22 décembre 2004, elle a adressé au Conseil et au Parlement une communication⁴⁷, proposant de renforcer la gouvernance de l'UE en matière de statistiques budgétaires. La réforme proposée comporterait trois points :

- modification de la législation, afin de permettre à Eurostat de contrôler directement les comptes des Etats ;

- augmentation des capacités opérationnelles de la Commission européenne, et plus particulièrement d'Eurostat et de la direction générale des affaires économiques et financières ;

- mise au point de normes européennes pour l'indépendance, l'intégrité et la responsabilité des instituts nationaux de statistique.

b) La mise en œuvre de cette communication

(1) Le projet de règlement

La Commission européenne a adopté le 2 mars 2005 un **projet de règlement** modifiant le règlement précité n° 3605/93 sur deux points essentiels.

Tout d'abord, le projet de règlement prévoit qu'Eurostat se rendra dans les Etats membres afin d'effectuer des visites de contrôle approfondi, en plus de ses missions régulières, le but étant de vérifier les données fiscales transmises.

Ensuite, il entérine dans un texte juridique le code de bonnes pratiques précité du 18 février 2003.

(2) L'augmentation des capacités opérationnelles de la Commission européenne

Le renforcement des moyens financiers et humains d'Eurostat semble devoir être limité :

- dans un premier temps, cinq postes seraient pourvus par redéploiement interne ;

- en 2005-2006, douze nouveaux postes seraient créés (pour un effectif total de l'ordre de 650 personnes) ;

⁴⁷ « Vers une stratégie européenne de gouvernance des statistiques budgétaires », communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, 12 décembre 2004.

- les moyens financiers d'Eurostat seraient accrus de près de 400.000 euros (pour un budget annuel global de 65 millions d'euros)⁴⁸.

(3) Des propositions à venir en matière de réforme des instituts nationaux de statistique

Enfin, la Commission européenne devrait faire, avant la fin du premier semestre 2005, des propositions afin d'améliorer les normes européennes minimales concernant l'indépendance, l'intégrité et la responsabilité des instituts nationaux de statistique et d'Eurostat⁴⁹.

4. Les principes adoptés par le Conseil européen des 22 et 23 mars 2005

Le rapport précité du Conseil du 20 mars 2005, adopté par le **Conseil européen des 22 et 23 mars**, comprend un assez long développement relatif à l'amélioration des statistiques nationales en matière de finances publiques.

Deux points méritent une attention particulière.

Tout d'abord, le Conseil européen prévoit que « *la Commission et le Conseil se penchent, durant l'année 2005, sur la question d'une meilleure gouvernance du système statistique européen* ». La réforme du système statistique communautaire est donc, plus que jamais, à l'ordre du jour.

Ensuite, il affirme que « *l'imposition de **sanctions** à l'encontre d'un Etat membre devrait être envisagée lorsqu'il y a violation de l'obligation de transmettre dûment les données gouvernementales* ».

B. COMMENT RENFORCER LA LÉGITIMITÉ D'EUROSTAT ?

Votre rapporteur général considère que ces réformes vont dans le bon sens, mais qu'elles ne renforcent pas suffisamment la **légitimité** d'Eurostat, indispensable à un bon fonctionnement du pacte de stabilité.

On peut donc s'interroger sur la manière de renforcer cette légitimité.

⁴⁸ Agence Europe, 3 mars 2005.

⁴⁹ Source : Commission européenne, communiqué de presse du 2 mars 2005

1. Rendre Eurostat indépendant de la Commission européenne, une fausse bonne idée ?

Eurostat est un « office » dépendant de la direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne. Il est donc parfois envisagé d'accroître sa légitimité en le rendant **indépendant** de la Commission européenne.

Cette idée semble peu pertinente.

Comme M. Joaquín Almunia, commissaire européen en charge des affaires économiques et monétaires, l'a souligné lors d'un entretien avec votre rapporteur général le 25 janvier 2005, un tel organisme ne serait pas plus indépendant que la Commission européenne.

Par ailleurs, on peut s'interroger sur l'utilité de rendre Eurostat plus indépendant, alors que la grave crise traversée par cet organisme en 2003 semble au contraire inciter à un renforcement de son contrôle.

2. Créer un « comité des sages » ?

Votre rapporteur général estime en revanche qu'il serait souhaitable de renforcer la légitimité d'Eurostat par la mise en place d'un « comité des sages ».

Actuellement, la coopération en matière de statistiques, en particulier en ce qui concerne la définition des concepts, est assurée par un comité représentant, notamment, les **organismes statistiques nationaux** : le « *comité des statistiques monétaires, financières et de la balance des paiements* », qui réunit, outre Eurostat et la Banque centrale européenne, les banques centrales des Etats membres, les instituts nationaux de statistique et la direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne.

Votre rapporteur général propose de mettre en place un véritable « **comité des sages** », moins suspect de dépendance vis-à-vis des intérêts nationaux et des habitudes administratives. Cette instance de régulation devrait être constituée de personnes incontestables de par leur expérience professionnelle et leur réputation dans des milieux académiques, désignées par le président du Conseil, celui de la Cour de Justice et celui de la Commission européenne.

Ce comité pourrait en outre vérifier l'homogénéité des nomenclatures et règles budgétaires.

Lors de son déplacement à Bruxelles des 24 et 25 janvier 2005, il a pu constater que cette proposition suscitait des réactions **plutôt favorables, notamment de la part des services de la présidence de la Commission européenne.**

II. PERMETTRE L'APPROPRIATION DU PACTE DE STABILITÉ PAR CHAQUE ETAT MEMBRE

Dans sa conception initiale, le pacte de stabilité reposait sur l'idée que l'éventualité de sanctions dissuaderait les Etats de contrevenir au pacte. On a vu que tel n'était pas le cas en pratique.

Compte tenu de l'absence de véritable incitation des Etats membres à respecter le pacte de stabilité, et en particulier à mener une politique budgétaire appropriée en période de croissance économique forte, certains jugent nécessaire que les Etats adoptent des règles et des procédures nationales à cet égard. De telles règles et procédures présenteraient en outre l'avantage de permettre une meilleure appropriation des règles de « bonne pratique » budgétaire, qui tendent actuellement à être perçues comme imposées par l'Union européenne, alors qu'elles sont de l'intérêt individuel de chaque Etat.

Plusieurs auteurs ont fait des **propositions ambitieuses** en ce sens. Ainsi, dans le récent rapport du Conseil d'analyse économique consacré à la réforme du pacte de stabilité⁵⁰, M. Olivier Garnier propose la mise en place d'un « *Pacte national de stabilité et de croissance* », qui réunirait l'ensemble des acteurs (Etat, collectivités territoriales, sécurité sociale) dans une véritable programmation pluriannuelle, et comprendrait notamment des mesures automatiques afin d'assurer le respect de l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie (ONDAM).

Le Conseil européen, conformément aux préconisations de la Commission européenne et de votre commission des finances, propose des **réformes plus pragmatiques**. Il s'agirait en particulier :

- d'instaurer des règles nationales ;
- de faire du premier programme de stabilité de chaque nouvelle législature un véritable engagement pluriannuel ;
- de mieux associer les Parlements nationaux.

Ces réformes constituent de simples **invitations** de la part du Conseil européen, qui ne peut imposer leur mise en œuvre. **On peut les interpréter**

⁵⁰ « Réformer le pacte de stabilité et de croissance », janvier 2005 (rapport n° 52).

comme une invitation aux Etats membres d'effectuer eux-mêmes la réforme du pacte de stabilité qu'il n'a pu réaliser, en particulier en ce qui concerne l'incitation à mener une politique budgétaire appropriée en période de croissance économique forte.

A. LES RÉFORMES NATIONALES PRÉCONISÉES PAR LE CONSEIL EUROPÉEN

1. L'instauration de règles nationales

Le Conseil estime que « *les règles nationales budgétaires devraient compléter les engagements pris par les Etats membres au titre du Pacte de stabilité et de croissance* ».

Il précise qu'« *au niveau de l'UE, des mesures incitatives devraient être prévues et des mesures dissuasives supprimées* », comme celles résultant « *de certaines règles comptables et statistiques du SEC 95* », afin que les règles nationales soutiennent les objectifs du pacte de stabilité.

2. Un programme de stabilité pour chaque législature

Le Conseil invite les Etats membres, lors de l'élaboration de la « **première actualisation de leur programme de stabilité/convergence après l'entrée en fonction d'un nouveau gouvernement** » :

- à « *faire preuve de continuité pour ce qui est des objectifs budgétaires* » ;

- à fournir, « *avec une prévision pour l'ensemble de la législature* », des informations sur **les moyens et les instruments** qu'ils entendent utiliser pour atteindre ces objectifs.

Ces préconisations s'inspirent de la proposition, faite par la Commission européenne en septembre 2004, de faire en sorte que les programmes de stabilité et de convergence définissent « *la stratégie budgétaire à moyen terme au début du mandat électoral des nouveaux gouvernements* ».

3. L'association des Parlements nationaux

a) Une nécessité reconnue depuis plusieurs années

La nécessité de mieux associer les Parlements nationaux à la mise en œuvre du pacte de stabilité est reconnue depuis plusieurs années.

Ainsi, les **propositions conjointes sur la gouvernance économique présentées par la France et l'Allemagne** le 20 décembre 2002, comprenaient notamment, dans le cas des grandes orientations de politique économique (GOPE), « *une implication plus marquée des Parlements nationaux* ».

De même, dans un rapport d'information de mai 2003⁵¹, notre collègue **Joël Bourdin** proposait de rapprocher les organismes européens des citoyens de la zone euro, en leur imposant une obligation d'exposer régulièrement leurs décisions aux Parlements nationaux.

b) Une nécessité soulignée par votre commission des finances

Dans le rapport précité sur le projet de loi de finances pour 2004, votre commission des finances préconisait également « *d'accroître la légitimité des décisions prises par les institutions communautaires, ce qui suppose, notamment, d'impliquer davantage les Parlements nationaux* », en particulier dans le cas de la définition des grandes orientations de politique économique (GOPE).

c) Un diagnostic partagé par la Commission européenne

La Commission européenne partage ce diagnostic. Dans la communication de septembre 2004, elle estime qu'« *une participation plus étroite des Parlements nationaux au processus de coordination pourrait contribuer à renforcer l'obligation de rendre des comptes au niveau des Etats membres et accroître ainsi l'efficacité de la pression exercée par les pairs* ».

d) Une proposition précisée par le Conseil européen

Cette orientation a été confirmée et précisée par le Conseil européen précité des 22 et 23 mars 2005.

Le Conseil européen invite les gouvernements des Etats membres « *à présenter les programmes de stabilité/convergence et les avis du Conseil y relatifs à leurs Parlements nationaux* ».

⁵¹ Joël Bourdin, « *Le pacte de stabilité et de croissance : un débat au Sénat* », délégation pour la planification, rapport d'information n° 369 (2002-2003).

Il propose en outre que les Parlements tiennent « *un débat sur le suivi à donner aux recommandations formulées dans le cadre de la procédure d'alerte rapide et de la procédure concernant les déficits excessifs* ».

4. L'abandon du projet d'instaurer des organismes indépendants chargés de surveiller la politique budgétaire

Le projet d'instaurer des organismes nationaux indépendants chargés de porter un jugement sur la politique budgétaire n'a en revanche pas été évoqué par le rapport précité du Conseil, semble-t-il à juste titre.

a) Une proposition de la Commission européenne

Dans sa communication de septembre 2004, la Commission européenne propose de mettre en place des organismes nationaux indépendants chargés de surveiller les politiques budgétaires :

« Suite aux exemples réussis existants d'organismes nationaux, tels que des instituts indépendants, qui mènent la surveillance des politiques budgétaires et économiques nationales et font connaître publiquement leur avis sur la mise en œuvre de celles-ci, les Etats membres pourraient étudier comment ce type d'institutions pourraient s'intégrer dans leur cadre institutionnel national ».

Cette proposition a été exposée sous une forme « maximaliste » par M. Charles Wyplosz, dans un article publié en 2003.

La proposition de M. Charles Wyplosz

La proposition de M. Wyplosz s'inspire des comités de politique monétaire existant auprès des banques centrales. M. Wyplosz propose de mettre en place, dans chaque Etat membre de la zone euro, un « **comité de politique budgétaire** », chargé de fixer, chaque année, un **plafond de déficit public** ne devant pas être dépassé. Ce plafond serait déterminé, notamment, en fonction de règles définies au niveau communautaire. Le législateur garderait en revanche sa latitude actuelle pour déterminer les autres paramètres budgétaires.

Source : Charles Wyplosz, « Le pacte de stabilité atteint ses limites », Revue d'économie financière, n° 71, août 2003

b) Un projet abandonné, à juste titre

Cette idée, séduisante d'un point de vue économique, fait bon marché des exigences constitutionnelles des Etats membres.

Dans le rapport général sur le projet de loi de finances pour 2004, **vo**tre commission des finances a considéré qu'il n'était pas souhaitable d'aller aussi loin, la détermination de l'objectif de déficit public devant demeurer de la **compétence du législateur**.

Ce projet n'est pas évoqué par le Conseil dans son rapport précité du 20 mars 2005.

B. COMMENT ACCROÎTRE CONCRÈTEMENT LE RÔLE DU PARLEMENT EN FRANCE ?

Actuellement, le Parlement dispose de deux leviers essentiels lui permettant de bien suivre l'application du pacte de stabilité :

- la LOLF ;
- l'article 88-4 de la Constitution.

1. Renforcer l'examen des programmes de stabilité

Tout d'abord, la LOLF prévoit que le gouvernement annexe les principaux éléments des programmes de stabilité au projet de loi de finances initiale, et que le débat d'orientation budgétaire (DOB), que le gouvernement peut organiser au dernier trimestre de la session ordinaire, est l'occasion d'examiner le respect des engagements européens de la France.

a) Les programmes de stabilité : quelques rappels

Les Etats doivent présenter leurs programmes de stabilité à la Commission européenne au mois de décembre de chaque année.

Les programmes de stabilité, on le rappelle, ont pour bases juridiques l'article 103 du traité instituant la Communauté européenne et le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

b) La programmation quadriennale associée au projet de loi de finances initiale

La transmission à la Commission européenne des programmes de stabilité, au mois de décembre de chaque année, est en principe précédée de l'examen, par le Parlement, de leurs principaux éléments. En effet, l'article 50 de la LOLF, introduit par le Sénat en première lecture, prévoit que le rapport

sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation (RESF) « *présente et explicite les perspectives d'évolution, pour au moins les **quatre années** suivant celle du dépôt du projet de loi de finances, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques détaillées par sous-secteurs et exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale, au regard des engagements européens de la France, ainsi que, le cas échéant, des recommandations adressées à elle sur le fondement du traité instituant la Communauté européenne* ».

Ainsi, pour la première fois, un exercice de programmation pluriannuelle a été annexé au projet de loi de finances pour 2003. En pratique, **ce document présente les mêmes données que le futur programme de stabilité**. Le programme de stabilité est cependant plus détaillé, et accompagné d'une présentation « littéraire » plus conforme au « style communautaire ».

c) Faire du débat d'orientation budgétaire le lieu naturel d'un examen approfondi du respect des engagements européens de la France

La LOLF prévoit d'ores et déjà que le DOB, qui a été consacré et « organicisé » par son article 48, doit être l'occasion d'examiner la mise en œuvre des engagements européens de la France dans le domaine de la politique budgétaire.

En effet, l'article 48 précité de la LOLF prévoit que le rapport présenté « *au cours du dernier trimestre de la session ordinaire* » par le gouvernement dans la perspective du DOB doit comporter « *une description des grandes orientations de [la] politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France* ».

Votre commission des finances juge nécessaire de faire du DOB l'occasion d'un examen approfondi des engagements de la France vis-à-vis du pacte de stabilité, dans la continuité de ce qu'elle s'est déjà efforcée de faire, en consacrant dans ses rapports d'information préalables audit DOB des développements substantiels sur ledit pacte⁵².

d) Une proposition de la Commission européenne (non reprise par le Conseil) : placer les programmes de stabilité en amont des procédures budgétaires nationales

Le DOB pourrait d'autant plus être l'occasion d'examiner le respect des engagements européens de la France si, comme la **Commission européenne** le propose dans son rapport précité de **juin 2004**, les programmes

⁵² Cf. en particulier le rapport d'information n° 389 (2003-2004) présenté en vue du débat d'orientation budgétaire pour 2005.

de stabilité lui étaient présentés **fin mai** (et non début décembre comme aujourd'hui).

Selon la Commission européenne, cela leur permettrait de prendre en compte « *les principaux éléments des [grandes orientations de politique économique (GOPE)], presque finalisées lors de la préparation du programme* »⁵³.

Dans sa communication de **septembre 2004**, la Commission européenne **ne propose pas de dates**, préconisant seulement « *la révision du calendrier du volet préventif du PSC – concernant la soumission et l'évaluation des programmes de stabilité et de convergence – en vue de le rendre plus compatible avec le processus budgétaire national* ».

Cette proposition ne figure pas cependant dans le rapport précité du Conseil du 20 mars 2005.

2. Exploiter pleinement toutes les potentialités de l'article 88-4 de la Constitution

Par ailleurs, **l'article 88-4 de la Constitution**, qui a constitué une avancée très significative pour le Parlement, dispose que :

« Le Gouvernement soumet à l'Assemblée Nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative. Il peut également leur soumettre les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.

« Selon les modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions peuvent être votées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets, propositions ou documents mentionnés à l'alinéa précédent ».

L'article 73 *bis* du règlement du Sénat prévoit ainsi que les propositions de résolution déposées dans ce cadre sont soumises aux mêmes règles que celles prévues pour les autres propositions de résolution.

⁵³ En pratique, si le calendrier actuel des GOPE est maintenu, il ne pourrait s'agir que des recommandations de la Commission au Conseil, présentées au mois d'avril, et non des GOPE proprement dites, que le Conseil n'adopte qu'en juin ou juillet.

Ces résolutions peuvent être adoptées avec ou sans débat en séance publique, conformément au dispositif prévu par cet article⁵⁴. La pratique actuelle devrait donc être élargie, l'initiative de proposer de tels débats revenant aux commissions des finances de l'une et de l'autre assemblées. On peut rappeler à cet égard que le Conseil européen suggère que les Parlements tiennent « *un **débat** sur le suivi à donner aux recommandations formulées dans le cadre de la **procédure d'alerte rapide** et de la **procédure concernant les déficits excessifs** ».*

Ainsi, **votre commission des finances considère que ces deux instruments, le DOB et l'article 88-4 de la Constitution⁵⁵, doivent permettre aux commissions permanentes de contribuer utilement au suivi des engagements européens de la France en matière de finances publiques.**

⁵⁴ *Le rapport de la commission compétente, comportant le cas échéant la proposition de résolution qu'elle a adoptée, devient la résolution du Sénat au terme d'un délai de dix jours francs suivant la date de la distribution du rapport sauf si, dans ce délai, le Président du Sénat, le président d'un groupe, le président de la commission compétente ou d'une commission saisie pour avis, le président de la délégation pour l'Union européenne ou le Gouvernement demande qu'elle soit examinée par le Sénat.*

⁵⁵ *De même que certains outils moins spécifiques – question au gouvernement, organisation d'un débat en séance publique indépendamment de l'article 88-4 précité.*

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 30 mars 2005 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a entendu une **communication** de **M. Philippe Marini, rapporteur général**, sur le pacte de stabilité et de croissance.

Après avoir indiqué qu'il s'était entretenu à Bruxelles les 24 et 25 janvier 2005 de la réforme du pacte de stabilité avec plusieurs personnalités, dont M. Joaquín Almunia, commissaire européen chargé des affaires économiques et monétaires, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a rappelé que le pacte de stabilité, prévu par le Traité de Maastricht et mis en œuvre par le Conseil européen d'Amsterdam le 17 juin 1997, comportait un volet « préventif » et un volet « répressif ».

Il a considéré que le pacte de stabilité était difficilement applicable, la moitié des Etats membres ayant fait l'objet, d'ores et déjà, de la procédure relative aux déficits excessifs, ce qui montrait l'absence d'effet dissuasif du dispositif. Il a rappelé que, parmi les 12 Etats membres appartenant à la zone euro, 5 avaient fait l'objet d'une telle procédure (Allemagne, France, Grèce, Pays-Bas, Portugal), dont 2 avaient été suspendues d'une manière non prévue par les textes (France, Allemagne) et 2 étaient encore en cours (Grèce, Pays-Bas). Il a souligné que, parmi les 13 Etats membres n'appartenant pas à la zone euro, 7 faisaient l'objet d'une procédure pour déficit excessif (Chypre, Hongrie, Malte, Pologne, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie). Il a ajouté qu'en 2004, selon les données encore provisoires transmises à la Commission européenne, 9 Etats auraient été en situation de déficit public excessif, dont 3 appartenant à la zone euro (Allemagne, France, Grèce), et 6 n'appartenant pas à la zone euro (Royaume-Uni, Malte, Pologne, Hongrie, Chypre, Slovaquie).

M. Philippe Marini, rapporteur général, a jugé que cette situation s'expliquait, en particulier, par le fait qu'il était quasiment impossible de sanctionner un Etat membre. Il a souligné que le Conseil n'avait jamais décidé de sanction, et qu'il avait décidé une mise en demeure, dans un seul cas, celui de la Grèce, le 17 février 2005. Il a rappelé que, quand la Commission européenne avait recommandé au Conseil de décider d'une mise en demeure à l'encontre de la France et de l'Allemagne, celui-ci avait décidé, le 25 novembre 2003, d'adopter des « conclusions » non prévues par les textes.

Il a considéré que la violation du pacte de stabilité par de nombreux Etats membres venait essentiellement du fait que celui-ci ne les incitait pas véritablement à mener une politique budgétaire appropriée lorsque la

croissance économique était forte et « masquait » une situation budgétaire dégradée. Il a indiqué que les textes prévoyaient seulement une procédure d'« alerte précoce », selon laquelle, quand la situation budgétaire d'un Etat s'écartait de ce que prévoyait son programme de stabilité, la Commission européenne pouvait recommander au Conseil de lui adresser un tel avertissement. Il a précisé, qu'en pratique, le Conseil n'avait appliqué cette procédure qu'à une seule occasion, au sujet de la France, le 21 janvier 2003. Il a estimé que l'absence d'incitation véritable des Etats membres à mener une politique budgétaire adaptée en période de croissance forte était d'autant plus préoccupante qu'il s'agissait d'une politique budgétaire inappropriée avant le ralentissement de la croissance en 2002, qui expliquait le déficit excessif observé en France et en Allemagne.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a également considéré que le pacte de stabilité était, sous sa forme actuelle, économiquement susceptible de contestations. Il a estimé que le respect d'une cible de solde public n'était pas une fin en soi, mais avait pour objet de maîtriser le taux d'endettement. Il a rappelé que la limite de 3 % du PIB pour le déficit public autorisé avait été calculée pour permettre, selon les hypothèses d'une croissance annuelle en valeur de 5 % et d'un endettement initial de 60 % du PIB, la stabilisation du taux d'endettement. Il a évoqué la proposition, faite en mai 2002 par M. Jean Pisani-Ferry, de donner aux Etats membres la possibilité d'opter pour un « Pacte de soutenabilité de la dette », les Etats respectant leurs engagements en matière de dette publique étant automatiquement considérés comme ne se trouvant pas en situation de déficit excessif. Il a souligné que, selon les estimations du gouvernement, le solde public permettant d'avoir dans 20 ans une dette publique de 40 % du PIB sans prise en compte de la dette implicite, ou de 60 % du PIB avec prise en compte de la dette implicite, était compris entre environ 3 % pour l'Irlande et l'équilibre pour la Belgique. Il a considéré, en conséquence, que la limite actuelle de 3 % du PIB, applicable à tous les Etats, ne semblait guère justifiée. Il a précisé que la situation de la France ne serait cependant guère modifiée par une telle réforme, dont résulterait, dans son cas, une cible de déficit structurel de l'ordre de 1 % du PIB, soit un niveau identique à celui lui permettant, en principe, de ne pas avoir de déficit effectif supérieur à 3 % du PIB.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a considéré que, dans ces conditions, la réforme décidée par le Conseil européen des 22 et 23 mars 2005 pouvait sembler encore inaboutie.

Il a jugé que l'interdiction d'avoir un déficit public supérieur à 3 % du PIB n'était assouplie qu'à la marge, et restait le critère essentiel en fonction duquel était appréciée la situation budgétaire des Etats. Il a souligné l'écart entre la complexité des réformes décidées et l'impact a priori limité que, selon lui, elles auraient en pratique. Il a rappelé que le Conseil européen avait décidé de rendre moins restrictive la définition des « circonstances exceptionnelles », qui permettait à un Etat d'avoir un déficit supérieur à 3 % du PIB, et qu'en

particulier, seraient pris en compte une multitude de facteurs, parmi lesquels les politiques visant à encourager la R&D et l'innovation, la viabilité de la dette, et « tout autre facteur qui, de l'avis de l'Etat membre concerné, est pertinent pour pouvoir évaluer globalement, en termes qualitatifs, le dépassement de la valeur de référence ». Il a précisé que seraient également prises en considération les réformes des systèmes de retraite se traduisant par l'introduction de la capitalisation, qui avait un coût budgétaire à court terme. Il a cependant souligné que le dépassement de la valeur de référence devrait être temporaire et de faible ampleur, et qu'en conséquence, un déficit public de 4 % du PIB serait, vraisemblablement, toujours considéré comme trop élevé, de sorte que la règle des 3 % n'était guère modifiée en pratique.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a considéré, pourtant, qu'il aurait peut-être été possible de faire de la dette publique un critère essentiel de la mise en œuvre de la procédure relative aux déficits excessifs, sans modifier ni le traité CE, ni le protocole sur la procédure relative aux déficits excessifs, en contournant partiellement l'interdiction d'avoir un déficit public supérieur à 3 % du PIB, par une modulation du rythme de l'ajustement favorable aux Etats peu endettés. Il a jugé que les propositions faites par la Commission européenne en septembre 2004 ne semblaient pas écarter une réforme de cette nature.

Il a estimé que les Etats membres ne seraient pas plus incités qu'aujourd'hui à mener une politique budgétaire appropriée en période de croissance économique forte. Il a indiqué que le projet de « traité établissant une Constitution pour l'Europe » prévoyait que la Commission européenne pourrait adresser une recommandation directement à l'Etat membre concerné, et que la réforme du pacte de stabilité décidée par le Conseil européen prévoyait seulement d'anticiper la mise en œuvre de cette mesure, avec la diffusion, par la Commission, de « conseils stratégiques visant à encourager les Etats membres à ne pas s'écarter de leur trajectoire d'ajustement ». Il a considéré que, du fait, notamment, de l'absence de possibilité de sanction, cette procédure semblait devoir rester peu efficace.

M. Philippe Marini, rapporteur général, s'est alors interrogé sur la manière de rendre plus effectives les règles du pacte de stabilité.

Il a jugé nécessaire de réaliser une véritable réforme d'Eurostat, et en particulier d'en renforcer la légitimité, estimant que celle des statistiques communautaires en matière de finances publiques était importante, non seulement pour le bon fonctionnement du pacte de stabilité, mais aussi pour celui des marchés financiers, qui devaient pouvoir convenablement évaluer la solvabilité des différents Etats membres, afin de signaler les erreurs de stratégie. Il a rappelé que la réforme d'Eurostat était à l'ordre du jour, depuis le Conseil du 2 juin 2004, qui avait invité la Commission européenne à faire des propositions de réforme à cet égard, et la notification de la situation budgétaire grecque, datant de septembre 2004, et qui avait fait apparaître

d'importantes révisions des chiffres du déficit et de la dette pour les années 2000 à 2003. Il a indiqué que la Commission européenne avait, au sujet de la réforme d'Eurostat, présenté le 22 décembre 2004 une communication, et adopté le 2 mars 2005 un projet de règlement, prévoyant, notamment, de donner à Eurostat un pouvoir de contrôle sur pièces et sur place. Il a précisé que les capacités opérationnelles d'Eurostat devaient être augmentées, que la Commission européenne devait faire, avant la fin du premier semestre 2005, des propositions afin d'améliorer les normes européennes minimales concernant les instituts nationaux de statistique et Eurostat, et que les conclusions du Conseil européen des 22 et 23 mars 2005 prévoyaient que « l'imposition de sanctions à l'encontre d'un Etat membre devrait être envisagée lorsqu'il y a violation de l'obligation de transmettre dûment les données gouvernementales ». Il a jugé que si ces réformes allaient dans le bon sens, elles ne renforçaient pas suffisamment la légitimité d'Eurostat, indispensable à un bon fonctionnement du pacte de stabilité. Il a considéré que, s'il n'était pas souhaitable de rendre Eurostat, qui était un « office » soumis à la direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne, indépendant de cette dernière, il serait, en revanche, utile de renforcer la légitimité d'Eurostat par la mise en place d'un « comité des sages », moins suspect de dépendance vis-à-vis des intérêts nationaux, que l'actuel « comité des statistiques monétaires, financières et de la balance des paiements ». Il a précisé que cette instance de régulation devrait être constituée de personnalités incontestables au vu de leur expérience professionnelle et de leur réputation dans des milieux académiques, qui seraient désignées par le président du Conseil, celui de la Cour de Justice et celui de la Commission européenne.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a jugé essentiel que chaque Etat membre réalise des réformes internes afin de se conformer au pacte de stabilité, et en particulier de mener une politique budgétaire adaptée en période de croissance économique forte. Il a rappelé que le Conseil européen, conscient des limites de la réforme qu'il avait décidée, invitait, à cet égard, les Etats membres à instaurer des règles nationales destinées à permettre une meilleure application du pacte, à faire du premier programme de stabilité de chaque nouvelle législature un véritable engagement pluriannuel, et à mieux associer les Parlements nationaux. Sur ce dernier point, il a jugé souhaitable de profiter du débat d'orientation budgétaire (DOB) pour procéder, chaque année, à un examen approfondi de la mise en œuvre des engagements européens de la France. Il a rappelé que l'article 48 de la LOLF disposait que le rapport présenté « au cours du dernier trimestre de la session ordinaire » par le gouvernement dans la perspective du DOB devait comporter « une description des grandes orientations de [la] politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France ». Il a considéré que le rôle du DOB serait renforcé si, comme la Commission européenne l'avait proposé dans un rapport de juin 2004, les programmes de stabilité lui étaient présentés fin mai, et non début décembre comme tel était le cas

aujourd'hui. Il a également jugé indispensable d'organiser des débats sur les projets ou propositions d'actes communautaires adoptés par les institutions, concernant la mise en œuvre par la France du pacte de stabilité, dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution. Après avoir rappelé que l'article 73 bis du règlement du Sénat prévoyait déjà que les résolutions adoptées dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution pouvaient l'être avec ou sans débat en séance publique, il a jugé cette dernière solution préférable. Il a indiqué à cet égard que le Conseil européen suggérait que les Parlements nationaux tiennent « un débat sur le suivi à donner aux recommandations formulées dans le cadre de la procédure d'alerte rapide et de la procédure concernant les déficits excessifs ».

Un large débat s'est ouvert.

M. Jean Arthuis, président, a considéré que les recommandations faites par le rapporteur général étaient équilibrées. Il a estimé que le pacte de stabilité ne devait pas devenir un « pacte de tolérance », chaque Etat étant libre, en pratique, de mener la politique budgétaire qu'il souhaitait.

M. Maurice Blin s'est interrogé, au vu de la situation économique actuelle, sur les raisons de l'appréciation de l'euro. En réponse, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a souligné la convergence d'intérêt des Etats-Unis et de la Chine en faveur d'une valeur élevée de l'euro, ainsi que les insuffisances institutionnelles de l'Union européenne en matière de politique de change. **M. Jean Arthuis, président**, a considéré que l'appréciation de l'euro s'expliquait en partie par la politique de la Banque centrale européenne en matière de taux d'intérêt.

M. Yves Fréville a considéré qu'il était indispensable, pour que les Etats membres mènent une politique adaptée en période de croissance forte, que le déficit structurel soit défini de manière incontestable. Il a estimé, en outre, que la commission des finances devait donner son avis sur la prise en compte par le gouvernement de certaines mesures budgétaires, telles que les « soultes ». Il a souligné la nécessité qu'Eurostat se voie reconnaître la possibilité d'un contrôle sur pièces et sur place, et s'est interrogé sur la possibilité concrète de prendre des sanctions à l'égard d'un Etat.

En réponse, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a indiqué que l'estimation du déficit structurel de la France pour l'année 2004 était de 2,4 % selon le gouvernement, et de 3,5 % selon la Commission européenne. Il a souligné la nécessité d'une harmonisation des concepts utilisés au sein de l'Union européenne en matière de finances publiques, et que la réforme du pacte de stabilité décidée par le Conseil européen ne prévoyait pas de faciliter l'imposition de sanctions aux Etats en situation de déficit excessif.

MM. Jean Arthuis, président, Yves Fréville et Maurice Blin, ont considéré qu'un Etat ne pouvait, en pratique, se voir imposer de sanction.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que, quand il était ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, et, à ce titre, chargé de la négociation du traité sur l'Union européenne, il avait œuvré pour obtenir que celui-ci ne prévoie pas d'automatisme de sanctions en cas de déficit excessif. Il a considéré, de même que **M. Philippe Marini**, que, seuls, les marchés financiers étaient susceptibles de sanctionner un Etat menant une politique budgétaire non soutenable. **M. Yves Fréville** a déclaré ne pas partager cette analyse, alors que les emprunts de chaque Etat membre de la zone euro étaient libellés dans la même monnaie, et considéré que la seule sanction possible était celle de la publication du solde structurel des Etats membres.

MM. Jean Arthuis, président, et Maurice Blin, ont considéré que la monnaie unique incitait à l'indiscipline budgétaire.

M. Jean Arthuis, président, a déploré le manque de sincérité du mode de comptabilisation de certaines opérations budgétaires. Il a considéré que la proposition faite par le rapporteur général d'organiser des débats en séance publique, sur la mise en œuvre du pacte de stabilité, était pertinente. Il a jugé que la commission des finances devait renforcer encore sa capacité d'expertise des projets et propositions d'actes communautaires transmis en application de l'article 88-4 de la Constitution et qui relevaient de son domaine de compétence.

M. Yann Gaillard s'est interrogé sur les interférences éventuelles pouvant exister entre les réformes actuellement en cours du pacte de stabilité et l'actualité européenne, marquée par le prochain référendum sur le « traité établissant une Constitution pour l'Europe ».

Un débat s'est alors ouvert au sujet de la proposition de directive tendant à libéraliser les services, auquel ont participé **MM. Jean Arthuis, président, Philippe Marini, rapporteur général, Maurice Blin, et Yves Fréville**.

Puis la commission des finances **a donné acte au rapporteur général de sa communication et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information**.

ANNEXE 1 : LA PROCÉDURE RELATIVE AUX DÉFICITS EXCESSIFS

Etape de la procédure	Article 104 du traité instituant la CE (1)	Règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997
Examen du solde public de l'année n (effectué en n+1)		
<p>1. Transmission par les Etats membres de « l'estimation à jour » de leur déficit public pour l'année n (avant le 1^{er} mars de l'année n+1) (2)</p> <p>Chaque année doit également être transmis, avant le 1^{er} septembre de l'année n+1, le « déficit public effectif » de l'année n.</p>		
2. Vérification par Eurostat (dans un délai de deux semaines)		
Début de la procédure de déficit excessif		
<p>3. Rapport de la Commission au Comité économique et financier*, si l'Etat membre ne respecte pas le critère de déficit et/ou de dette, ou s'il y a risque de déficit excessif</p> <p>* Les Etats membres, la Commission et la Banque centrale européenne nomment chacun deux membres du comité économique et financier. Les deux membres désignés par les Etats membres sont choisis parmi des hauts fonctionnaires respectivement de l'administration et de la banque centrale nationale.</p>	<p>Paragraphes 2 et 3 « 2. La Commission (...) examine notamment si la discipline budgétaire a été respectée, et ce sur la base des deux critères cités ci-après :</p> <p>- si le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut dépasse une valeur de référence à moins :</p> <p>— que le rapport n'ait diminué de manière substantielle et constante et atteint un niveau proche de la valeur de référence ;</p> <p>— 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 ;</p> <p>(...)</p> <p>3. Si un Etat membre ne satisfait pas aux exigences de ces critères ou de l'un d'eux, la Commission élabore un rapport. (...)</p> <p>La Commission peut également élaborer un rapport si, en dépit du respect des exigences découlant des critères, elle</p>	<p>Article 2 Article 2</p> <p>1. Le dépassement de la valeur de référence fixée pour le déficit public est considéré comme exceptionnel et temporaire au sens de l'article 104 C, paragraphe 2, point a), deuxième tiret, s'il résulte d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'Etat membre concerné et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou s'il est consécutif à une grave récession économique.</p> <p>En outre, le dépassement de la valeur de référence est considéré comme temporaire si les prévisions budgétaires établies par la Commission indiquent que le déficit tombera au-dessous de la valeur de référence lorsque la circonstance inhabituelle ou la grave récession aura disparu.</p> <p>(...)</p>

Etape de la procédure	Article 104 du traité instituant la CE (1)	Règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997
	estime qu'il y a un risque de déficit excessif dans un Etat membre. »	
4. Avis du comité économique et financier (dans les deux semaines suivant l'adoption de son rapport par la Commission)	Paragraphe 4 Le comité économique et financier « rend un avis sur le rapport de la Commission »	Article 3 Paragraphe 1 « Dans un délai de deux semaines à compter de l'adoption par la Commission du rapport visé à l'article 104 C, paragraphe 3, le comité économique et financier rend un avis (...) »
5. Transmission par la Commission d'un avis et d'une recommandation au Conseil	Paragraphe 5 « Si la Commission estime qu'il y a un déficit excessif dans un Etat membre ou qu'un tel déficit risque de se produire, elle adresse un avis au Conseil. »	Paragraphe 2 « Tenant pleinement compte de l'avis visé au paragraphe 1, la Commission, si elle considère qu'il y a un déficit excessif, adresse au Conseil un avis et une recommandation »
Décision par le Conseil qu'il y a un déficit excessif, et recommandations		
6. Décision du conseil, à la majorité qualifiée, dans un délai de 3 mois à compter de la notification du déficit de l'année n (faite au plus tard le 1 ^{er} mars de l'année n+1)	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. »	Paragraphe 3 « Le Conseil décide s'il y a ou non un déficit excessif conformément à l'article 104 C, paragraphe 6, dans un délai de trois mois à compter des dates de notification prévues à l'article 4, paragraphes 2 et 3, du règlement (CE) n° 3605/93 ».
A cette occasion, recommandations du Conseil à l'Etat membre concerné (délai de 4 mois pour « engager une action suivie d'effets » + obligation de supprimer le déficit excessif l'année suivante, « sauf circonstances particulières »)	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. »	Paragraphe 4 « Dans les recommandations qu'il adresse conformément à l'article 104 C, paragraphe 7, le Conseil prescrit à l'Etat membre concerné » : - « un délai de quatre mois au maximum pour engager une action suivie d'effets » ; - « 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. »
		Article 9 « La procédure concernant les déficits excessifs est suspendue (...) si l'Etat membre concerné prend des mesures en réponse aux recommandations adressées ».

1° Premier cas de figure : refus du gouvernement de décider d'une « action suivie d'effet »			2° Second cas de figure : persistance du déficit excessif l'année n+1		
Etape de la procédure	Article 104 du traité instituant la CE (1)	Règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997	Etape de la procédure	Article 104 du traité instituant la CE (1)	Règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997
7. Le Conseil constate qu'aucune action suivie d'effet n'a été prise, et peut alors rendre publiques les recommandations	Paragraphe 8 « Lorsque le Conseil constate qu'aucune action suivie d'effets n'a été prise en réponse à ses recommandations dans le délai prescrit, il peut rendre publiques ses recommandations ».	Article 4 « Toute décision du Conseil de rendre publiques ses recommandations, lorsqu'il est constaté qu'aucune action suivie d'effets n'a été prise (...) est prise immédiatement après l'expiration du délai fixé conformément à l'article 3, paragraphe 4 (...) ».	Transmission par les Etats membres de « <u>l'estimation à jour</u> » de leur déficit public pour l'année n (avant le 1 ^{er} mars de l'année n+1) et constat par le Conseil de la persistance du déficit excessif		
8. Le Conseil peut mettre en demeure l'Etat concerné de prendre les mesures appropriées (dans le mois suivant son constat qu'aucune action suivie d'effets n'a été prise)	Paragraphe 9 « Si un Etat membre persiste à ne pas donner suite aux recommandations du Conseil, celui-ci peut décider de mettre l'Etat membre concerné en demeure de prendre, dans un délai déterminé, des mesures visant à la réduction du déficit jugée nécessaire par le Conseil pour remédier à la situation. »	Article 5 Cette décision « est prise dans un délai de un mois à compter de la décision du Conseil constatant qu'aucune action suivie d'effets n'a été prise ».	Le Conseil met en demeure l'Etat concerné de prendre les mesures appropriées	Paragraphe 9 « Si un Etat membre persiste à ne pas donner suite aux recommandations du Conseil, celui-ci peut décider de mettre l'Etat membre concerné en demeure de prendre, dans un délai déterminé, des mesures visant à la réduction du déficit jugée nécessaire par le Conseil pour remédier à la situation. »	Article 10 « 3. Si les chiffres réels (...) indiquent qu'un déficit excessif n'a pas été corrigé par un Etat membre participant dans les délais prescrits dans les recommandations adressées en application de l'article 104 C, paragraphe 7, (...) le Conseil prend immédiatement une décision au titre de l'article 104 C, paragraphe 9 (...) ». ».

		<p>Article 9 « La procédure concernant les déficits excessifs est suspendue (...) si l'Etat membre participant concerné prend des mesures en réponse à la mise en demeure (...) ».</p>			<p>Article 9 « La procédure concernant les déficits excessifs est suspendue (...) si l'Etat membre participant concerné prend des mesures en réponse à la mise en demeure (...) ».</p>
--	--	---	--	--	---

Etape de la procédure	Article 104 du traité instituant la CE (1)	Règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997
<p>9. Le Conseil peut décider d'une ou plusieurs sanctions parmi 4 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - publication d'informations supplémentaires pour l'émission de titres ; - réduction des investissements de la BEI ; - dépôt ne portant pas intérêt ; - amende (non remboursable). <p>Ces sanctions sont décidées dans les conditions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - normalement, au plus tard 2 mois après la mise en demeure* ; - si l'Etat « ne donne pas suite » à la mise en demeure, dans un délai de 10 mois* à compter de la notification du déficit de l'année 2002 ; - en cas de « déficit prévu et délibéré », mise en place d'une « procédure accélérée ». <p>* Hors éventuelle période de suspension de la procédure (correspondant à la mise en œuvre par l'Etat de la recommandation ou de la mise en demeure).</p>	<p>Paragraphe 11</p> <p>« Aussi longtemps qu'un Etat membre ne se conforme pas à une décision prise en vertu du paragraphe 9, le Conseil peut décider d'appliquer ou, le cas échéant, d'intensifier une ou plusieurs des mesures suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - exiger de l'Etat membre concerné qu'il publie des informations supplémentaires, à préciser par le Conseil, avant d'émettre des obligations et des titres; - inviter la Banque européenne d'investissement à revoir sa politique de prêts à l'égard de l'Etat membre concerné; - exiger que l'Etat membre concerné fasse, auprès de la Communauté, un dépôt ne portant pas intérêt, d'un montant approprié, jusqu'à ce que, de l'avis du Conseil, le déficit excessif ait été corrigé; - imposer des amendes d'un montant approprié. <p>Le président du Conseil informe le Parlement européen des décisions prises.</p>	<p>Article 6</p> <p>« Lorsque les conditions régissant l'application de l'article 104 C, paragraphe 11, sont remplies, le Conseil décide d'imposer des sanctions conformément à l'article 104 C, paragraphe 11. Toute décision en ce sens doit être prise au plus tard deux mois après la décision du Conseil de mettre l'Etat membre participant concerné en demeure de prendre des mesures (...) ».</p> <p>Article 7</p> <p>« Si un Etat membre participant ne donne pas suite aux décisions successives du Conseil conformément à l'article 104 C, paragraphes 7 et 9, la décision du Conseil d'imposer des sanctions, conformément à l'article 104 C, paragraphe 11, est prise dans un délai de dix mois à compter des dates de notification prévues par le règlement (CE) n° 3605/93 et visées à l'article 3, paragraphe 3, du présent règlement. Une procédure accélérée est mise en œuvre en cas de déficit prévu et délibéré, dont le Conseil décide qu'il est excessif. »</p> <p>Article 11</p> <p>« Lorsqu'il décide d'infliger des sanctions à un Etat membre participant conformément à l'article 104 C, paragraphe 11, le Conseil exige en principe un dépôt ne portant pas intérêt. Le Conseil peut décider de compléter ce dépôt par les mesures prévues à l'article 104 C, paragraphe 11, premier et deuxième tirets. »</p> <p>Article 9</p> <p>« La procédure concernant les déficits excessifs est suspendue:</p> <ul style="list-style-type: none"> — si l'Etat membre concerné prend des mesures en réponse aux recommandations adressées conformément à l'article 104 C, paragraphe 7 ; — si l'Etat membre participant concerné prend des mesures en réponse à la mise en demeure adressée conformément à l'article 104 C, paragraphe 9. <p>2. La période pendant laquelle la procédure est suspendue n'est prise en considération ni pour le délai de dix mois visé à l'article 7 ni pour le délai de deux mois visé à l'article 6 du présent règlement. ».</p>

<p>Etape de la procédure</p>	<p>Article 104 du traité instituant la CE (1)</p>	<p>Règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997</p>
<p>10. A tout moment : - si l'Etat membre ne met pas en œuvre une recommandation, le Conseil lui adresse « immédiatement » une mise en demeure ; – s'il ne met pas en œuvre une mise en demeure, le Conseil décide « immédiatement » de sanctions.</p>		<p>Article 10 « 1. La Commission et le Conseil surveillent la mise en œuvre des mesures prises: — par l'Etat membre concerné en réponse aux recommandations adressées conformément à l'article 104 C, paragraphe 7; — par l'Etat membre participant concerné en réponse à la mise en demeure adressée conformément à l'article 104 C, paragraphe 9. 2. Si un Etat membre participant ne met pas en œuvre les mesures qu'il a prises ou si, de l'avis du Conseil, les mesures s'avèrent inadéquates, le Conseil prend immédiatement une décision au titre de l'article 104 C, paragraphe 9 ou paragraphe 11, respectivement. 3. Si les chiffres réels (...) indiquent qu'un déficit excessif n'a pas été corrigé par un Etat membre participant dans les délais prescrits dans les recommandations adressées en application de l'article 104 C, paragraphe 7, ou dans la mise en demeure adressée en vertu de l'article 104 C, paragraphe 9, le Conseil prend immédiatement une décision au titre de l'article 104 C, paragraphe 9 ou paragraphe 11, respectivement. ».</p>
<p>11. L'intensification (sauf conversion du dépôt en amende) ou l'abrogation des sanctions a lieu dans les deux mois suivant la notification des soldes publics (prévue deux fois par an : le 1^{er} mars et le 1^{er} septembre au plus tard).</p>		<p>Article 8 « Toute décision tendant à intensifier les sanctions conformément à l'article 104 C, paragraphe 11, autres que la conversion des dépôts en amendes visée à l'article 14 du présent règlement est prise au plus tard dans les deux mois suivant les dates de notification prévues par le règlement (CE) n° 3605/93. Toute décision du Conseil d'abroger tout ou partie de ses décisions en application de l'article 104 C, paragraphe 12, est prise le plus rapidement possible et, en tout cas, au plus tard dans les deux mois suivant les dates de notification prévues par le règlement (CE) n° 3605/93. »</p>

Etape de la procédure	Article 104 du traité instituant la CE (1)	Règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997
12. La situation d'un Etat ayant effectué un dépôt est examinée une fois par an par le Conseil, qui décide le cas échéant de nouvelles sanctions (comme un dépôt supplémentaire)		<p>Article 12 « 1. Lorsque le déficit excessif résulte du non-respect du critère relatif au rapport concernant le déficit public défini à l'article 104 C, paragraphe 2, point a), le montant du premier dépôt comprend un élément fixe égal à 0,2 % du PIB et un élément variable égal au dixième de la différence entre le déficit exprimé en pourcentage du PIB de l'année précédente et la valeur de référence de 3 % du PIB. 2. Chacune des années suivantes, jusqu'à ce que la décision constatant l'existence d'un déficit excessif ait été abrogée, le Conseil évalue si l'Etat membre participant concerné a pris des mesures suivies d'effets en réponse à la mise en demeure adressée par le Conseil conformément à l'article 104 C, paragraphe 9. Lors de cette évaluation annuelle, le Conseil décide, conformément à l'article 104 C, paragraphe 11, et sans préjudice de l'article 13 du présent règlement, de renforcer les sanctions, à moins que l'Etat membre participant concerné n'ait donné suite à sa mise en demeure. S'il est décidé d'exiger un dépôt supplémentaire, celui-ci est égal au dixième de la différence entre le déficit exprimé en pourcentage du PIB de l'année précédente et la valeur de référence de 3 % du PIB. 3. Tout dépôt visé aux paragraphes 1 et 2 n'excède pas le plafond de 0,5 % du PIB. »</p>
13. Le dépôt est « en principe » converti en amende deux ans après la décision du Conseil		<p>Article 13 « Un dépôt est en principe converti en amende par le Conseil, conformément à l'article 104 C, paragraphe 11, si, dans les deux années suivant la décision d'exiger de l'Etat membre participant concerné qu'il fasse un dépôt, le déficit excessif n'a pas, de l'avis du Conseil, été corrigé. »</p>
Abrogation des sanctions		
14. Abrogation des sanctions : – en fonction de « l'importance des progrès », dans le cas de l'émission de titres et des investissements de la BEI ; – en fonction de la fin du déficit	Paragraphe 12 « Le Conseil abroge toutes ou certaines de ses décisions visées aux paragraphes 6 à 9 et 11 dans la mesure où, de l'avis du Conseil, le déficit excessif dans l'Etat	<p>Article 14 « Conformément à l'article 104 C, paragraphe 12, le Conseil abroge les sanctions visées à l'article 104 C, paragraphe 11, premier et deuxième tirets, en fonction de l'importance des progrès réalisés par l'Etat membre participant concerné dans la correction du déficit excessif. »</p>

Etape de la procédure	Article 104 du traité instituant la CE (1)	Règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997
excessif, dans le cas d'un dépôt.	membre concerné a été corrigé. Si le Conseil a précédemment rendu publiques ses recommandations, il déclare publiquement, dès l'abrogation de la décision visée au paragraphe 8, qu'il n'y a plus de déficit excessif dans cet Etat membre ».	Article 15 « Conformément à l'article 104 C, paragraphe 12, le Conseil abroge toutes les sanctions en vigueur si la décision constatant l'existence d'un déficit excessif est abrogée. Les amendes infligées conformément à l'article 13 du présent règlement ne sont pas remboursées à l'Etat membre participant concerné. »
		Article 16 « Les dépôts visés aux articles 11 et 12 du présent règlement sont constitués auprès de la Commission. Les intérêts sur les dépôts et les amendes visées à l'article 13 du présent règlement font partie des autres recettes au sens de l'article 201 du traité et sont répartis entre les Etats membres n'étant pas en situation de déficit excessif établi conformément à l'article 104 C, paragraphe 6, proportionnellement à leur part dans le produit national brut (PNB) global des Etats membres éligibles. »

(1) Selon le 12^e alinéa de l'article 104 du traité CE, « lorsque le Conseil prend ses décisions visées aux paragraphes 7 à 9, 11 et 12, le Conseil statue sur recommandation de la Commission à une majorité des deux tiers des voix de ses membres, pondérées (...), les voix du représentant de l'Etat membre concerné étant exclues.

(2) Article 4 du règlement (CE) n° 3605/93 du Conseil, du 22 novembre 1993.

ANNEXE 2 : LE RAPPORT DU CONSEIL AU CONSEIL EUROPÉEN (20 MARS 2005)

Texte intégral

Le présent rapport présente des propositions visant à renforcer et à clarifier la mise en œuvre du Pacte de stabilité et de croissance, en vue d'améliorer la coordination et la surveillance des politiques économiques conformément à l'article 99 du traité et d'éviter les déficits excessifs comme l'exige l'article 104, paragraphe 1, du traité.

Le Conseil confirme que le Pacte de stabilité et de croissance, fondé sur les articles 99 et 104 du traité, constitue un élément essentiel du cadre macroéconomique de l'union économique et monétaire. En invitant les Etats membres à coordonner leurs politiques budgétaires et à éviter des déficits excessifs, il contribue à instaurer la stabilité macroéconomique dans l'UE et joue un rôle clé en vue de garantir un faible taux d'inflation et des taux d'intérêts peu élevés, facteurs essentiels d'une croissance économique durable et de la création d'emplois.

Le Conseil rappelle la déclaration relative à l'article III-184 (annexée à l'acte final de la Constitution) qui réaffirme l'attachement du Conseil européen aux objectifs de la stratégie de Lisbonne – création d'emplois, réformes structurelles et cohésion sociale – et qui souligne notamment, au sujet de la politique budgétaire : « L'Union vise à parvenir à une croissance économique équilibrée et à la stabilité des prix. Les politiques économiques et budgétaires doivent, par conséquent, fixer les priorités adéquates en matière de réformes économiques, d'innovation, de compétitivité et de renforcement de l'investissement privé et de la consommation durant les périodes de faible croissance économique. Cela devrait se traduire dans les orientations des décisions budgétaires au niveau national et au niveau de l'Union, grâce notamment à une restructuration des recettes et des dépenses publiques, tout en respectant la discipline budgétaire conformément à la Constitution et au Pacte de stabilité et de croissance. »

Les deux ancrages nominaux du pacte – la valeur de référence de 3 % pour le ratio entre le déficit et le PIB et celle de 60 % pour le rapport entre la dette et le PIB – ont fait la preuve de leur utilité et restent la clé de voûte de la surveillance multilatérale. Toutefois, le Conseil européen a noté, en juin 2004, la nécessité de renforcer et de clarifier la mise en œuvre du Pacte de stabilité et de croissance, afin de promouvoir la transparence et la maîtrise au niveau national du cadre budgétaire de l'UE et d'améliorer l'application de ses règles et dispositions.

Le pacte doit être appliqué dans tous les pays de manière équitable et cohérente et être compris par l'opinion publique. Le Conseil réaffirme qu'un système fondé sur des règles est le meilleur moyen de garantir le respect des engagements et une égalité de traitement pour tous les Etats membres. En renforçant et en clarifiant le pacte, il importe d'assurer un équilibre adéquat entre, d'une part, le discernement économique le plus élevé et la liberté de décision en matière de surveillance et de coordination des politiques budgétaires et, d'autre part, la nécessité de faire en sorte que le cadre réglementaire soit simple, transparent et applicable.

Cependant, dans une Union européenne comptant 25 pays, caractérisée par une hétérogénéité et une diversité considérables, et compte tenu de l'expérience acquise après cinq ans d'existence de l'UEM, un cadre commun renforcé mettant davantage l'accent sur la justification économique de ses règles permettrait de mieux prendre en compte les différences entre les situations économiques dans les pays de l'Union. L'objectif est donc de renforcer les fondements économiques du cadre actuel et de le rendre ainsi plus crédible et mieux applicable. Il ne s'agit pas d'accroître la rigidité ou la flexibilité des règles actuelles, mais plutôt de les rendre plus efficaces.

Sur cette base, la réforme vise à mieux réagir aux insuffisances constatées jusqu'à présent en accordant plus de place à l'évolution économique et en s'attachant davantage à maintenir la viabilité des finances publiques. Des même, les instruments de gouvernance économique de l'UE doivent être mieux reliés entre eux afin de renforcer la contribution de la politique budgétaire à la croissance économique et de soutenir la progression vers la réalisation de la stratégie de Lisbonne.

À la suite de la communication de la Commission du 3 septembre 2004 intitulée « Renforcer la gouvernance économique et clarifier la mise en œuvre du Pacte de stabilité et de croissance », le Conseil s'est attelé à la tâche de faire des propositions concrètes en vue d'une réforme du Pacte de stabilité et de croissance.

En examinant les dispositions du Pacte de stabilité et de croissance, le Conseil a relevé principalement cinq domaines auxquels des améliorations pourraient être apportées :

i) renforcer la justification économique des règles budgétaires afin d'en accroître la crédibilité et la maîtrise ;

ii) responsabiliser davantage les acteurs politiques nationaux ;

iii) utiliser de manière plus efficace les périodes où les économies connaissent une croissance dépassant le taux tendanciel pour assainir les finances publiques, afin d'éviter les politiques procycliques ;

iv) mieux tenir compte, dans les recommandations du Conseil, des périodes où la croissance des économies passe en dessous de son taux tendanciel ;

v) prêter davantage d'attention à la surveillance des positions budgétaires en matière d'endettement et de viabilité.

Dans ses propositions de réforme du Pacte de stabilité et de croissance, le Conseil a pris dûment en compte le renforcement de la gouvernance et de la maîtrise nationale du cadre budgétaire, en vue de renforcer les fondements économiques et l'efficacité du pacte, tant dans ses volets préventif que correctif, pour garantir la viabilité des finances publiques à long terme, promouvoir la croissance et éviter d'imposer des charges excessives aux générations futures.

Conformément à la résolution de Luxembourg sur la coordination des politiques économiques, le Conseil confirme qu'une coordination renforcée des politiques budgétaires doit être conforme au principe de subsidiarité prévu par le traité et ne pas porter atteinte aux prérogatives des gouvernements nationaux d'arrêter leurs politiques structurelles et budgétaires, sous réserve des dispositions du traité et du Pacte de stabilité et de croissance.

Dans le présent rapport, les ministres indiquent quels changements législatifs doivent être apportés pour concrétiser leurs points de vue sur la réforme du Pacte de stabilité et de croissance. Ils se proposent de limiter le plus possible les changements et attendent avec intérêt les propositions de la Commission qui traduiront leurs points de vue dans les faits.

1. Améliorer la gouvernance

Afin d'augmenter la légitimité du cadre budgétaire de l'UE et de renforcer le soutien apporté à ses objectifs et à ses dispositifs institutionnels, le Conseil considère que, tout en évitant tout glissement institutionnel, les Etats membres, la Commission et le Conseil doivent assumer leurs responsabilités, et que notamment :

1) la Commission et le Conseil respectent la responsabilité qu'ont les Etats membres de mettre en œuvre les politiques de leur choix dans les limites fixées par le traité, en particulier les articles 99 et 104, ceux-ci étant tenus de se conformer aux recommandations du Conseil ;

2) la Commission doit exercer son droit d'initiative en temps utile et appliquer les règles de manière effective, le Conseil et les Etats membres respectant la fonction de gardienne du traité et de ses procédures exercées par la Commission ;

3) *le Conseil est tenu d'exercer son pouvoir d'appréciation de manière responsable, les Etats membres et la Commission respectant la responsabilité du Conseil en matière de coordination des politiques économiques au sein de l'Union européenne et son rôle pour ce qui est du bon fonctionnement de l'union économique et monétaire;*

4) *il convient que les Etats membres, le Conseil et la Commission réaffirment leur volonté de mettre en œuvre le traité et le Pacte de stabilité et de croissance de manière effective et rapide, avec le soutien et la pression des pairs, et d'assurer la surveillance économique et budgétaire en coopération étroite et constructive afin de garantir la sécurité et l'efficacité des règles du pacte.*

Le Conseil souligne qu'il importe d'améliorer la gouvernance et de renforcer la maîtrise par les Etats du cadre budgétaire par le biais des propositions ci-après.

1.1. Coopération et communication

Le Conseil, la Commission et les Etats membres devraient appliquer le traité et le Pacte de stabilité et de croissance de manière effective et rapide. Les parties devraient coopérer de manière étroite et constructive dans le cadre du processus de la surveillance économique et budgétaire afin de garantir la sécurité et l'efficacité des règles du pacte.

Dans un souci de transparence et d'obligation de rendre des comptes, il conviendrait de veiller dûment à ce que les institutions communiquent pleinement et en temps utile tant entre elles qu'avec l'opinion publique. En particulier, afin de favoriser un échange de vues franc et confidentiel, le Conseil, la Commission et les Etats membres devraient s'engager à échanger des informations préalables sur leurs intentions à toutes les étapes de la surveillance budgétaire et de la procédure concernant les déficits excessifs, sans préjudice de leurs prérogatives respectives.

1.2. Améliorer le soutien des pairs et mettre en oeuvre la pression des pairs

Le Conseil convient que l'amélioration de l'efficacité du soutien et de la pression des pairs fait partie intégrante d'un Pacte de stabilité et de croissance réformé. Le Conseil et la Commission devraient s'engager à motiver et à rendre publiques leurs positions et décisions à toutes les étapes appropriés de la procédure du pacte.

Le soutien et la pression des pairs au niveau de la zone euro devraient être assurés dans le cadre de la coordination effectuée par l'Eurogroupe et fondés sur une évaluation horizontale des évolutions budgétaires au niveau national et de leurs conséquences pour l'ensemble de la

zone euro. Cette évaluation devrait être effectuée au moins une fois par an, avant l'été.

1.3. Règles et institutions budgétaires nationales complémentaires

Le Conseil convient que les règles nationales budgétaires devraient compléter les engagements pris par les Etats membres au titre du Pacte de stabilité et de croissance. Inversement, au niveau de l'UE, des mesures incitatives devraient être prévues et des mesures dissuasives supprimées afin que les règles nationales soutiennent les objectifs du Pacte de stabilité et de croissance. Dans ce contexte, le Conseil attire l'attention sur les mesures dissuasives résultant de l'incidence sur le cadre budgétaire de certaines règles comptables et statistiques du SEC 95.

La mise en œuvre des règles nationales existantes (règles en matière de dépenses, etc.) pourrait être examinée dans les programmes de stabilité et de convergence, avec la prudence voulue et dans la mesure où elles sont pertinentes eu égard aux règles budgétaires de l'UE, étant donné que les Etats membres sont tenus au niveau européen de respecter les règles budgétaires de l'UE et que ce respect est l'élément central de l'évaluation des programmes de stabilité et de convergence.

Le Conseil estime que les dispositifs de gouvernance nationaux devraient compléter le cadre de l'UE. Les institutions nationales pourraient jouer un rôle plus important en matière de surveillance budgétaire afin de renforcer l'engagement actif au niveau national, améliorer la surveillance par le biais de l'opinion publique nationale et compléter l'analyse économique et politique au niveau de l'UE.

1.4. Un programme de stabilité pour la législature

Le Conseil invite les Etats membres, lors de l'élaboration de la première actualisation de leur programme de stabilité/convergence après l'entrée en fonction d'un nouveau gouvernement, à faire preuve de continuité pour ce qui est des objectifs budgétaires approuvés par le Conseil sur la base de la précédente actualisation du programme de stabilité/convergence et à fournir - avec une prévision pour l'ensemble de la législature - des informations sur les moyens et les instruments qu'ils entendent utiliser pour atteindre ces objectifs dans le cadre de la description de leur stratégie budgétaire.

1.5. Association des Parlements nationaux

Le Conseil invite les gouvernements des Etats membres à présenter les programmes de stabilité/convergence et les avis du Conseil y relatifs à leurs Parlements nationaux. Ceux-ci pourraient souhaiter tenir un débat sur le

suivi à donner aux recommandations formulées dans le cadre de la procédure d'alerte rapide et de la procédure concernant les déficits excessifs.

1.6. Prévisions macroéconomiques fiables

Le Conseil reconnaît qu'il importe de fonder les projections budgétaires sur des prévisions macroéconomiques réalistes et prudentes. Il reconnaît également l'apport important des prévisions de la Commission dans le cadre de la coordination des politiques économiques et budgétaires.

Dans leurs projections macroéconomiques et budgétaires, les Etats membres, notamment ceux de la zone euro et ceux participant au SME bis, devraient utiliser les « hypothèses extérieures communes » si la Commission les fournit dans les délais. Les Etats membres sont libres de fonder leurs programmes de stabilité/convergence sur leurs propres projections. Cependant, les divergences existant entre les prévisions nationales et celles de la Commission devraient être expliquées de manière relativement détaillée. Cette explication servira de référence lors de l'évaluation a posteriori des erreurs liées aux prévisions.

Étant donné que les erreurs liées aux prévisions sont inévitables, il conviendrait d'accorder plus d'attention dans les programmes de stabilité/convergence à la réalisation d'analyses globales de sensibilité et/ou à l'élaboration d'autres scénarios afin de permettre à la Commission et au Conseil d'examiner l'éventail complet des résultats budgétaires possibles.

1.7. Gouvernance en matière de statistiques

Le Conseil convient que la mise en œuvre du cadre budgétaire et sa crédibilité dépendent fondamentalement de la qualité, de la fiabilité et de la disponibilité dans les délais des statistiques budgétaires. Des statistiques fiables et fournies dans les délais ne sont pas seulement essentielles pour l'évaluation des positions budgétaires des gouvernements ; la pleine transparence de ces statistiques permettra également aux marchés financiers de mieux évaluer la solvabilité des différents Etats membres et jouera un rôle important en signalant les erreurs de stratégie.

L'enjeu principal reste de veiller à disposer de pratiques, de ressources et de capacités adéquates pour produire des statistiques de qualité élevée au niveau national et européen en vue de garantir la probité, l'indépendance et l'obligation de rendre des comptes exigées des instituts nationaux de statistiques et d'Eurostat. En outre, l'accent doit être mis sur le développement des capacités opérationnelles, du pouvoir de contrôle, de l'indépendance et de l'obligation de rendre des comptes exigées d'Eurostat. La Commission et le Conseil se penchent, durant l'année 2005, sur la question d'une meilleure gouvernance du système statistique européen.

Les Etats membres et les institutions de l'UE devraient affirmer leur détermination à produire des statistiques budgétaires fiables et de qualité élevée et à mettre en place une coopération mutuelle à cet effet. L'imposition de sanctions à l'encontre d'un Etat membre devrait être envisagée lorsqu'il y a violation de l'obligation de transmettre dûment les données gouvernementales.

2. Renforcement du volet préventif

Il se dégage un large consensus pour affirmer que les périodes où la croissance est supérieure au taux tendanciel doivent être mises à profit dans un but d'assainissement budgétaire afin d'éviter les politiques procycliques. Le fait de ne pas avoir atteint, par le passé, l'objectif à moyen terme d'une position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire exige le renforcement du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance, par un engagement renouvelé des Etats membres de prendre les mesures budgétaires nécessaires pour se rapprocher de cet objectif et s'y conformer.

2.1. Définition de l'objectif budgétaire à moyen terme

Le Pacte de stabilité et de croissance fait obligation aux Etats membres de se conformer à l'objectif à moyen terme d'une position budgétaire « proche de l'équilibre ou excédentaire ».

Compte tenu de l'hétérogénéité économique et budgétaire accrue au sein de l'UE à 25 Etats membres, le Conseil reconnaît que l'objectif à moyen terme doit être différencié selon les Etats membres de manière à tenir compte de la diversité des positions et développements économiques et budgétaires ainsi que des degrés divers du risque budgétaire par rapport à la viabilité des finances publiques, compte tenu également des changements démographiques prévisibles.

Le Conseil propose dès lors de définir des objectifs à moyen terme qui, par la prise en considération des caractéristiques de l'économie de chaque Etat membre, poursuivent un triple objectif. D'abord, ils devraient prévoir une marge de sécurité pour ce qui concerne la limite de 3 % fixée pour le déficit. Ils devraient aussi permettre de progresser rapidement sur la voie de la viabilité. Cela étant, ils devraient autoriser une marge de manœuvre budgétaire, en tenant compte notamment des besoins d'investissement public.

Les objectifs à moyen terme devraient être différenciés et peuvent s'écarter de la position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire pour un Etat membre en fonction du ratio d'endettement et du potentiel de croissance du moment, tout en préservant une marge suffisante en dessous de la valeur de référence de -3 % du PIB. Les objectifs à moyen terme spécifiques aux différents pays de la zone euro ou participant au SME bis se situeraient

donc – en données corrigées des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires – entre -1 % du PIB pour les pays à faible dette et à potentiel de croissance élevé et l'équilibre ou l'excédent budgétaire pour les pays à forte dette et à potentiel de croissance réduit.

La convergence des ratios d'endettement vers des niveaux prudents contribuerait à la viabilité à long terme des finances publiques.

Les passifs implicites (liés aux dépenses croissantes en raison du vieillissement démographique) devraient être pris en considération dès que les critères et modalités adéquats auront été établis à cette fin et approuvés par le Conseil. Il est prévu que, d'ici la fin de 2006, la Commission présente un rapport sur les progrès réalisés dans l'élaboration d'une méthodologie visant à compléter l'analyse par l'intégration de ces passifs implicites.

Le Conseil souligne toutefois que, à court terme, il ne faut pas s'attendre à ce que la politique budgétaire puisse absorber l'intégralité des effets structurels du vieillissement démographique et invite les Etats membres à poursuivre les efforts qu'ils déploient pour mettre dans la mise en œuvre des réformes structurelles dans les domaines liés au vieillissement démographique ainsi que pour élever les taux d'emploi et d'activité.

Les objectifs budgétaires à moyen terme pourraient être réexaminés lorsqu'une réforme majeure est mise en œuvre et, en tout état de cause, tous les quatre ans, de manière à tenir compte de l'évolution de la dette publique, du potentiel de croissance et de la viabilité budgétaire.

2.2. Trajectoire d'ajustement devant conduire à la réalisation de l'objectif à moyen terme

Le Conseil estime qu'il conviendrait d'adopter une approche plus symétrique en matière de politique budgétaire sur l'ensemble du cycle, par le biais d'une discipline budgétaire renforcée en période de reprise économique, afin d'éviter les politiques procycliques et de réaliser progressivement l'objectif à moyen terme, et donc de créer la marge de manœuvre nécessaire pour faire face aux périodes de ralentissement économique et réduire la dette publique à un rythme satisfaisant, ce qui contribuera à la viabilité à long terme des finances publiques.

Les Etats membres devraient s'engager, au niveau européen, à assainir activement les finances publiques pendant les périodes de conjoncture favorable, l'idée étant de consacrer les recettes supplémentaires imprévues à la réduction du déficit et de la dette.

Les Etats membres qui n'ont pas encore réalisé leur objectif à moyen terme devraient prendre les mesures nécessaires pour y parvenir sur l'ensemble du cycle. Leurs efforts en matière d'ajustement devraient

s'intensifier pendant les périodes de conjoncture favorable et pourraient être plus limités pendant les périodes défavorables. En vue d'atteindre leur objectif à moyen terme, les Etats membres de la zone euro ou du SME bis devraient procéder à un ajustement annuel – en données corrigées des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures provisoires – de 0,5 % du PIB en tant que référence. Par « périodes de conjoncture favorable », il faut entendre les périodes où la production dépasse son niveau potentiel, compte tenu des élasticités des recettes fiscales.

Les Etats membres qui ne suivent pas la trajectoire d'ajustement requise devront en expliquer les raisons dans les programmes de stabilité/convergence actualisés qu'ils présentent chaque année. La Commission diffusera des conseils stratégiques visant à encourager les Etats membres à ne pas s'écarter de leur trajectoire d'ajustement. Ces conseils seront remplacés par des alertes rapides, conformément à la Constitution, dès qu'elle sera applicable.

2.3. Prise en considération des réformes structurelles

Afin que le pacte soit davantage axé sur la croissance, le Conseil est convenu que les réformes structurelles seront prises en considération au moment de définir la trajectoire d'ajustement qui doit conduire à la réalisation de l'objectif à moyen terme pour les pays qui n'ont pas encore atteint cet objectif, et que les pays qui l'ont déjà atteint pourront s'en écarter provisoirement, étant clairement entendu qu'il convient de garantir une marge de sécurité pour veiller au respect de la valeur de référence de 3 % du PIB pour le déficit et que la position budgétaire est censée redevenir conforme à l'objectif à moyen terme au cours de la période couverte par le programme.

Seules les réformes majeures qui entraînent directement des économies de coûts à long terme – y compris en renforçant le potentiel de croissance – et qui ont donc une incidence positive vérifiable sur la viabilité à long terme des finances publiques seront prises en compte. Une analyse coûts bénéfiques détaillée de ces réformes du point de vue budgétaire devrait être fournie dans le cadre de l'actualisation annuelle des programmes de stabilité/convergence.

Il y a lieu d'insérer les propositions ci-dessus dans le règlement (CE) n° 1466/97.

En outre, le Conseil est attentif au fait que le respect des objectifs budgétaires du Pacte de stabilité et de croissance ne devrait pas compromettre les réformes structurelles qui améliorent résolument la viabilité à long terme des finances publiques. Le Conseil est conscient qu'il y a lieu d'accorder une attention particulière à la réforme des pensions consistant à introduire un système à piliers multiples comportant un pilier obligatoire financé par capitalisation. Bien que ces réformes entraînent une détérioration à court

terme des finances publiques durant la période de mise en œuvre, la viabilité à long terme des finances publiques s'en trouve clairement renforcée. Le Conseil estime dès lors que les Etats membres qui mettent en œuvre de telles réformes devraient être autorisés à s'écarter de la trajectoire d'ajustement qui doit conduire à la réalisation de l'objectif à moyen terme, ou de l'objectif à moyen terme lui-même. L'écart devrait correspondre au coût net que représente la réforme pour le pilier géré par les pouvoirs publics, pour autant que cet écart demeure temporaire et qu'une marge de sécurité appropriée soit préservée par rapport à la valeur de référence.

3. Amélioration de la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs

La procédure en cas de déficit excessif doit demeurer simple, transparente et équitable. Toutefois, l'expérience de ces dernières années montre que sa mise en œuvre est susceptible d'être améliorée.

La correction rapide d'un déficit excessif constitue le principe de base de l'application de cette procédure.

Le Conseil souligne que la procédure concernant les déficits excessifs a pour but d'aider les Etats membres plutôt que de les sanctionner ; il s'agit de les inciter à se conformer à la discipline budgétaire par une surveillance accrue, ainsi que par le soutien et la pression des pairs. En outre, dans le cadre de la procédure de déficit excessif, il y a lieu de distinguer clairement les erreurs de stratégie des erreurs liées aux prévisions. Si toutefois un Etat membre ne se conforme pas aux recommandations qui lui sont adressées dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs, le Conseil est habilité à appliquer les sanctions prévues.

3.1. Élaboration d'un rapport de la Commission en vertu de l'article 104, paragraphe 3

En vue d'éviter les déficits publics excessifs, comme le prévoit l'article 104, paragraphe 1, du traité, les rapports élaborés par la Commission en vertu de l'article 104, paragraphe 3, du traité, dans le cadre de la surveillance qu'elle exerce, constituent la base sur laquelle sont établis l'avis du Comité économique et financier, l'évaluation que fait ensuite la Commission et, en fin de compte, la décision du Conseil quant à l'existence d'un déficit excessif ainsi que ses recommandations, y compris pour ce qui est des délais impartis pour corriger le déficit.

Le Conseil et la Commission sont déterminés à préserver et à maintenir clairement les valeurs de référence de 3 % et de 60 % du PIB en tant que points d'ancrage de la surveillance de l'évolution de la situation

budgétaire et du rapport entre la dette publique et le PIB dans les Etats membres. La Commission élaborera toujours un rapport sur la base de l'article 104, paragraphe 3, du traité. La Commission examine dans son rapport si une ou plusieurs des exceptions prévues à l'article 104, paragraphe 2, points a) et b), s'appliquent. Le Conseil propose ci après d'apporter des modifications ou des clarifications quant à la portée de ces exceptions.

En outre, comme le prévoit le traité, le rapport de la Commission examine 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'Etat membre. Le Conseil propose ci après des éclaircissements en ce qui concerne les termes "tous les autres facteurs pertinents".

3.2. Un dépassement "exceptionnel et temporaire" de la valeur de référence

À son article 104, paragraphe 2, point a), second tiret, le traité prévoit une exception si le dépassement de la valeur de référence n'est qu'exceptionnel et temporaire et si le rapport reste proche de la valeur de référence.

Si, pour que cette exception soit valable, le rapport doit toujours rester proche de la valeur de référence, le règlement (CE) n° 1467/97 précise les circonstances dans lesquelles un dépassement de la valeur de référence, dans la mesure où le rapport est proche de celle ci, est considéré comme exceptionnel et temporaire. Afin d'être considéré comme exceptionnel, le dépassement doit résulter d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'Etat membre concerné et avoir des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou être consécutif à une grave récession économique. Pour que le dépassement soit temporaire, les prévisions budgétaires établies par la Commission doivent indiquer que le déficit tombera au-dessous de la valeur de référence lorsque la circonstance inhabituelle ou la grave récession aura disparu.

En règle générale, on entend actuellement par « grave récession économique » une baisse annuelle du PIB en termes réels d'au moins 2 %. En outre, dans le cas d'une baisse annuelle du PIB en termes réels de moins de 2 %, le règlement (CE) n° 1467/97 permet au Conseil de décider qu'il n'y a pas de déficit excessif, eu égard à d'autres éléments d'information, en particulier le caractère soudain de la récession ou la baisse cumulative de la production par rapport à l'évolution constatée dans le passé.

Le Conseil estime que la définition actuelle d'une « grave récession économique » donnée à l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 1467/97 est trop restrictive. Le Conseil estime que les paragraphes 2 et 3 de l'article 2 du

règlement 1467/97 doivent être adaptés afin de permettre tant à la Commission qu'au Conseil, lorsqu'ils évaluent et décident s'il y a ou non déficit excessif, conformément à l'article 104, paragraphes 3 à 6 du traité, de considérer comme exceptionnel un dépassement de la valeur de référence qui résulte d'un taux de croissance négatif ou de la baisse cumulative de la production pendant une période prolongée de croissance très faible par rapport au potentiel de croissance.

3.3. « Tous les autres facteurs pertinents »

L'article 104, paragraphe 3, du traité dispose que, en élaborant le rapport sur le non respect des critères de conformité avec la discipline budgétaire, 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'Etat membre ». Une évaluation globale équilibrée doit englober tous ces facteurs.

Le Conseil souligne que le fait de tenir compte « d'autres facteurs pertinents » au cours des étapes aboutissant à la décision sur l'existence d'un déficit excessif (article 104, paragraphes 4, 5 et 6) doit entièrement dépendre du principe fondamental selon lequel - avant que les autres facteurs pertinents ne soient pris en compte - le dépassement de la valeur de référence est temporaire et le déficit reste proche de la valeur de référence.

Le Conseil estime qu'il conviendrait de préciser le cadre permettant de tenir compte de « tous les autres facteurs pertinents ». Le rapport que doit élaborer la Commission en vertu de l'article 104, paragraphe 3, devrait refléter de façon appropriée l'évolution de la position économique à moyen terme (en particulier le potentiel de croissance, les conditions conjoncturelles, la mise en œuvre de politiques dans le cadre du programme de Lisbonne et les politiques visant à encourager la R&D et l'innovation) et l'évolution de la position budgétaire à moyen terme (notamment les efforts d'assainissement budgétaire au cours de "périodes de conjoncture favorable", la viabilité de la dette, les investissements publics et la qualité globale des finances publiques). En outre, toute l'attention voulue sera accordée à tout autre facteur qui, de l'avis de l'Etat membre concerné, est pertinent pour pouvoir évaluer globalement, en termes qualitatifs, le dépassement de la valeur de référence. À cet égard, une attention particulière sera accordée aux efforts budgétaires visant à accroître ou à maintenir à un niveau élevé les contributions financières destinées à encourager la solidarité internationale et à réaliser des objectifs de la politique européenne, notamment l'unification de l'Europe si elle a un effet négatif sur la croissance et la charge budgétaire d'un Etat membre.

Il conviendrait bien évidemment de ne pas redéfinir la valeur de référence fixée à Maastricht pour le déficit en excluant certains postes budgétaires.

Si le Conseil décide, sur la base de l'article 104, paragraphe 6, qu'il y a un déficit excessif dans un Etat membre, les « autres facteurs pertinents » seront également pris en compte dans les étapes suivantes de la procédure visée à l'article 104. Toutefois, il ne devrait pas en être tenu compte au titre de l'article 104, paragraphe 12, c'est-à-dire dans la décision que prend le Conseil pour déclarer que l'Etat membre concerné a corrigé son déficit excessif.

Il conviendrait d'insérer ces propositions dans le règlement (CE) n° 1467/97.

3.4. Tenir compte des réformes des pensions

Le Conseil convient qu'il faudrait soigneusement examiner tout dépassement proche de la valeur de référence et reflétant la mise en œuvre de réformes des pensions qui introduisent un système à piliers multiples comprenant un pilier obligatoire financé par capitalisation. Bien que la mise en œuvre de ces réformes entraîne une détérioration à court terme de la position budgétaire, la viabilité à long terme des finances publiques s'améliore nettement.

Dans toutes les évaluations budgétaires effectuées dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs, la Commission et le Conseil prendront dûment en considération la mise en œuvre de ces réformes.

En particulier, lorsqu'ils détermineront, en vertu de l'article 104, paragraphe 12, si le déficit excessif a été corrigé, la Commission et le Conseil évalueront l'évolution des chiffres relatifs au déficit dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs tout en tenant compte du coût net que représente la réforme pour le pilier géré par les pouvoirs publics. Il sera tenu compte du coût net de la réforme pendant les cinq premières années après qu'un Etat membre a introduit un système obligatoire financé par capitalisation ou pendant cinq ans à compter de 2004 pour les Etats membres qui ont déjà mis en place un tel système. En outre, il en sera tenu compte de façon régressive : pendant cinq ans, le coût net que représente la réforme pour le pilier géré par les pouvoirs publics sera pris en considération à 100 %, puis à 80 %, 60 % et 40 % et enfin à 20 %.

3.5. Mettre davantage en évidence la dette et la viabilité

Conformément aux dispositions du traité, la Commission doit examiner si la discipline budgétaire a été respectée sur la base de deux critères, le déficit et la dette. Le Conseil convient qu'il y aurait lieu de mettre

d'avantage en évidence la dette et la viabilité et réaffirme la nécessité de faire passer la dette publique en dessous de 60 % du PIB à un rythme satisfaisant, compte tenu des conditions macroéconomiques. Plus les rapports entre la dette et le PIB des Etats membres sont élevés, plus les efforts pour les réduire rapidement doivent être soutenus.

Le Conseil estime qu'il conviendrait de renforcer le cadre de la surveillance de la dette par le recours à la notion de "rapport qui diminue suffisamment et s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant" pour ce qui est du ratio de la dette en termes qualitatifs, en tenant compte des conditions macroéconomiques et de la dynamique de la dette, notamment de la volonté d'atteindre des niveaux adéquats d'excédents primaires ainsi que d'autres mesures destinées à réduire l'endettement brut et d'autres stratégies de gestion de la dette. Pour les pays dans lesquels la valeur de référence a été dépassée, le Conseil formulera des recommandations sur la dynamique de la dette dans ses avis sur les programmes de stabilité et de convergence.

Aucune modification des règlements existants n'est requise à cet effet.

3.6. Allongement des délais prévus pour prendre une action et des mesures suivies d'effets

Le Conseil estime que le délai pour l'adoption d'une décision en vertu de l'article 104, paragraphe 6, établissant s'il y a ou non un déficit excessif devrait être porté de trois à quatre mois après le délai prévu pour la notification budgétaire. Par ailleurs, le Conseil estime que le délai prévu pour prendre une action suivie d'effets en réponse à une recommandation relative à la correction du déficit excessif en vertu de l'article 104, paragraphe 7, pourrait être porté de quatre à six mois afin de permettre aux Etats membres de mieux inscrire l'action dans le cadre de la procédure budgétaire nationale et d'élaborer un ensemble de mesures plus cohérent. Cela pourrait faciliter l'adoption d'ensembles de mesures correctives qui seraient structurelles (et qui ne seraient pas, en grande partie, temporaires). En outre, il serait possible, grâce à des délais plus longs, de prendre en compte les prévisions actualisées de la Commission, de sorte que les mesures prises et toute modification importante de l'évolution de la croissance qui pourrait justifier une prorogation des délais, seraient évaluées ensemble. Pour ces mêmes raisons, le délai d'un mois dont dispose le Conseil pour décider de passer de la procédure visée à l'article 104, paragraphe 8, à celle visée à l'article 104, paragraphe 9, devrait être porté à deux mois, et le délai de deux mois visé à l'article 104, paragraphe 9, devrait passer à quatre mois.

Ces propositions supposent une modification des articles concernés du règlement (CE) n° 1467/97.

3.7. Délai initial prévu pour corriger le déficit excessif

Le Conseil estime que, en principe, le délai prévu pour la correction d'un déficit excessif devrait être fixé à l'année suivant la date à laquelle le déficit a été constaté, c'est-à-dire, normalement, la deuxième année suivant son apparition. Le Conseil convient toutefois que les éléments à prendre en compte lors de la fixation du délai initial pour la correction d'un déficit excessif devraient être précisés davantage et devraient inclure, notamment, une évaluation globale de l'ensemble des facteurs mentionnés dans le rapport établi conformément à l'article 104, paragraphe 3.

À titre de référence, les pays ayant un déficit excessif seront tenus d'accomplir un effort budgétaire annuel minimum correspondant à au moins 0,5 % du PIB en données corrigées des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles, et le délai initial prévu pour corriger le déficit excessif devrait être fixé compte tenu de cet effort budgétaire minimum. Si cet effort semble suffisant pour corriger le déficit excessif dans l'année suivant la constatation du déficit, il n'est pas nécessaire que le délai initial soit prorogé au delà de cette année là.

Toutefois, le Conseil convient que, dans des circonstances particulières, le délai initial prévu pour corriger un déficit excessif pourrait être fixé à une année plus tard, c'est-à-dire à la deuxième année suivant la constatation du déficit, soit, normalement, la troisième année après qu'il s'est produit. Pour déterminer l'existence de circonstances particulières, on tiendra compte d'une évaluation globale équilibrée des facteurs mentionnés dans le rapport établi conformément à l'article 104, paragraphe 3.

Le délai initial sera fixé sans préjudice de la prise en compte des réformes des systèmes de pension et des délais applicables aux nouveaux et futurs Etats membres.

3.8. Révision des délais prévus pour corriger le déficit

Le Conseil convient que les délais prévus pour corriger le déficit excessif pourraient être revus et prorogés si des événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences très défavorables sur le budget se produisent au cours de la procédure de déficit excessif. Il est possible de répéter une recommandation au titre de l'article 104, paragraphe 7, ou une mise en demeure en vertu de l'article 104, paragraphe 9, et il faudrait faire usage de cette possibilité si une action suivie d'effets a été prise par l'Etat membre concerné conformément à la recommandation ou la mise en demeure initiale. Cela devrait être précisé dans le règlement (CE) n° 1467/97.

Les Etats membres seraient tenus d'apporter la preuve qu'ils ont pris une action suivie d'effets à la suite des recommandations. Si une action suivie d'effets a été prise en réponse à des recommandations antérieures et si une évolution imprévisible de la croissance justifiait une révision du délai nécessaire pour corriger le déficit excessif, il ne serait pas passé à l'étape suivante de la procédure. Les prévisions de croissance figurant dans la recommandation du Conseil constitueraient la référence permettant d'évaluer une évolution imprévisible de la croissance.

**ANNEXE 3 : LES PERSONNALITÉS RENCONTRÉES PAR
VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL LORS DE SON
DÉPLACEMENT À BRUXELLES**

(les lundi 24 et mardi 25 janvier 2005)

• LUNDI 24 JANVIER

13 h 30	Déjeuner avec M. Alban Aucoin , responsable de la cellule financière de la représentation permanente de la France, et Mme Sandrine Gaudin , conseiller chargé du pacte de stabilité.
15 h 45	M. Pierre Sellal , représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne.
17 h 00	Mme Pervenche Bérès , présidente de la commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen.
18 h 15	M. Jean-Claude Thébault , membre du cabinet du président de la Commission européenne.
19 h 30	M. Jacques Barrot , commissaire européen chargé des transports.
20 h 30	Dîner avec M. François Lamoureux , directeur général « Transports énergie » de la Commission européenne.

• **MARDI 25 JANVIER**

8 h 00	Petit-déjeuner avec des journalistes
9 h 15	M. Mario Nava , chef de l'unité « infrastructures des marchés financiers » de la Commission européenne.
10 h 00	M. Eric Ducoulombier , administrateur chargé de la directive « crédits à la consommation » à la Commission européenne.
11 h 00	M. Joaquín Almunia , commissaire européen chargé des affaires économiques et financières.
12 h 00	M. Pierre Delsaux , chef de l'unité « droit des sociétés » à la Commission européenne.
13 h 00	Déjeuner offert par M. Pierre de Boissieu , secrétaire général adjoint du Conseil de l'Union européenne.
15 h 00	M. Jean-Claude Piris , directeur général du service juridique du Conseil de l'Union européenne.

Sans vertu des Etats, il n'est point de pacte de stabilité

Faisant suite, notamment, à un déplacement effectué à Bruxelles les 24 et 25 janvier 2005 par M. Philippe Marini, rapporteur général, ce rapport d'information traite du pacte de stabilité et de croissance et de la réforme décidée par le Conseil européen des 22 et 23 mars 2005.

La première partie rappelle les principales règles du pacte de stabilité. Ces règles semblent présenter deux défauts majeurs : la quasi-impossibilité de sanctionner un Etat membre, et l'absence d'incitation véritable des Etats membres à mener une politique budgétaire appropriée lorsque leur croissance économique est forte et « masque » une situation budgétaire dégradée.

La deuxième partie présente la réforme récemment décidée par le Conseil européen. Elle souligne que l'interdiction d'avoir un déficit public supérieur à 3 % du PIB reste le critère essentiel en fonction duquel sera appréciée la situation budgétaire des Etats. La commission des finances regrette que la dette publique n'ait pas été davantage prise en compte dans la réforme de la procédure relative aux déficits excessifs, et, surtout, que les Etats membres ne puissent pas être davantage incités à mener une politique budgétaire appropriée en période de croissance forte.

La troisième partie présente des suggestions de nature à permettre une meilleure application du pacte de stabilité. Tout d'abord, la commission des finances propose de renforcer la légitimité d'Eurostat par la mise en place d'un « comité des sages ». Ensuite, elle considère que le rôle du Parlement devrait être renforcé, et suggère à cette fin qu'il utilise mieux les instruments dont il dispose à cet égard, comme le débat d'orientation budgétaire et l'article 88-4 de la Constitution.