

E 5469

ASSEMBLÉE NATIONALE

TREIZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 9 juillet 2010

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 9 juillet 2010

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

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

Proposition de décision du Conseil sur l'existence d'un déficit excessif
en Bulgarie.

SEC (2010) 882 final



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 8 juillet 2010
(OR. en)**

11321/10

LIMITE

**ECOFIN 402
UEM 233**

PROPOSITION

Origine: Commission européenne

En date du: 8 juillet 2010

Objet: Proposition de décision du Conseil sur l'existence d'un déficit excessif
en Bulgarie

Les délégations trouveront ci-joint la proposition de la Commission transmise par lettre de M. Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur, à Monsieur Pierre de BOISSIEU, Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne.

p.j.: SEC(2010) 882 final



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 6.7.2010
SEC(2010) 882 final

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

sur l'existence d'un déficit excessif en Bulgarie

EXPOSÉ DES MOTIFS

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

Bon nombre de pays de l'UE sont actuellement confrontés à des déficits publics supérieurs à la valeur de référence de 3 % du PIB établie dans le traité. L'accroissement souvent significatif du déficit et l'évolution de la dette doivent être replacés dans le contexte de la crise financière mondiale sans précédent et du ralentissement économique de 2008 et 2009. Plusieurs facteurs sont en jeu. Tout d'abord, le fléchissement de l'activité économique entraîne une diminution des recettes fiscales et un accroissement des dépenses de sécurité sociale (prestations de chômage, par exemple). Ensuite, reconnaissant que les politiques budgétaires sont appelées à jouer un rôle important dans la situation économique exceptionnelle que nous connaissons, la Commission a proposé une impulsion budgétaire dans son plan européen pour la relance économique de novembre 2008, approuvé par le Conseil européen en décembre. Ce plan indiquait que les mesures de relance devraient être prises en temps voulu, ciblées, temporaires, différenciées selon les États membres en fonction de la situation de chacun en termes de viabilité des finances publiques et de compétitivité, et qu'elles devraient être abandonnées lorsque les conditions économiques s'amélioreraient. Enfin, plusieurs pays ont pris des mesures pour stabiliser le secteur financier, dont certaines ont eu un impact sur l'endettement ou entraînent un risque d'accroissement du déficit et de la dette à l'avenir, bien qu'une partie des coûts du soutien apporté par l'État puisse être récupérée par la suite.

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

2. ÉTAPES PRECEDENTES DANS LA PROCEDURE DE DEFICIT EXCESSIF

L'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit une procédure concernant les déficits excessifs (PDE). Cette procédure est précisée dans le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil «visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs»¹, qui fait partie du pacte de stabilité et de croissance.

Conformément à l'article 126, paragraphe 2, du traité, la Commission examine si la discipline budgétaire a été respectée sur la base de deux critères, à savoir: a) si le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut (PIB) dépasse la valeur de référence de 3 %

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 6. Le rapport tient compte également des «Spécifications relatives à la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance et lignes directrices concernant le contenu et la présentation des programmes de stabilité et de convergence», approuvées par le Conseil Ecofin le 10 novembre 2009, disponibles à l'adresse: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/legal_texts/index_en.htm.

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

L'article 126, paragraphe 3, TFUE dispose que si un État membre ne satisfait pas aux exigences de ces critères ou de l'un d'eux, la Commission élabore un rapport. Dans son rapport, la Commission «examine également si le déficit public excède les dépenses publiques d'investissement et tient compte de tous les autres facteurs pertinents, y compris la position économique et budgétaire à moyen terme de l'État membre».

Sur la base des données communiquées par les autorités bulgares en avril 2010², validées ultérieurement par Eurostat³, et en tenant compte des prévisions du printemps 2010 établies par ses services, la Commission a adopté un rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3, à l'égard de la Bulgarie le 12 mai 2010⁴.

Ensuite, et conformément à l'article 126, paragraphe 4, le comité économique et financier a rendu un avis sur le rapport de la Commission le 27 mai 2010.

3. EXISTENCE D'UN DEFICIT EXCESSIF

Il ressort des données communiquées par les autorités bulgares en avril 2010 que le déficit public de la Bulgarie a atteint 3,9 % du PIB en 2009, soit un niveau supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB. Dans le rapport qu'elle a élaboré au titre de l'article 126, paragraphe 3, la Commission a considéré que le déficit n'était pas proche de la valeur de référence de 3 % du PIB, mais que le dépassement de cette valeur pouvait être qualifié d'exceptionnel au sens du traité et du pacte de stabilité et de croissance. Il résulte notamment d'une récession économique grave au sens du traité et du pacte de stabilité et de croissance, dans la mesure où la crise économique et financière mondiale a durement frappé l'économie bulgare et où la croissance annuelle négative du PIB en volume a atteint 5 % en 2009. De plus, le dépassement de la valeur de référence pouvait être considéré comme temporaire. Dans leurs prévisions du printemps 2010, fondées sur l'hypothèse de politiques inchangées, les services de la Commission ont estimé que le déficit public reviendrait sous la valeur de référence dès 2010, parallèlement à la stabilisation de l'économie et en conséquence des mesures d'assainissement budgétaire annoncées par le gouvernement fin mars 2010. Dans une notification soumise le 22 juin 2010, les autorités bulgares ont révisé à 3,8 % du PIB le déficit prévu pour 2010, ce qui est supérieur à la valeur de référence et n'en est pas proche. Le critère du déficit prévu par le traité n'est donc pas rempli.

² Conformément au règlement (CE) n° 479/2009 du Conseil, les États membres doivent notifier à la Commission, deux fois par an, leur déficit public et le niveau de leur dette publique prévus et effectifs. Les données les plus récemment communiquées par la Bulgarie sont disponibles sur: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/excessive_deficit/edp_notification_tables.

³ Communiqué de presse Eurostat n° 55/2010 du 22 avril 2010.

⁴ Tous les documents relatifs à la procédure concernant le déficit excessif de la Bulgarie se trouvent à l'adresse: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm.

Les données communiquées en avril 2010 dans le cadre de la PDE indiquent que le taux d'endettement public brut reste largement inférieur à la valeur de référence de 60 % du PIB et qu'il s'est établi à 14,8 % du PIB en 2009. Dans leurs prévisions du printemps 2010, les services de la Commission ont annoncé que le ratio de la dette au PIB augmenterait sur la période 2010-2011 mais resterait inférieur à 19 % du PIB. Dans la notification du 22 juin 2010, les autorités bulgares ont révisé à 15,3 % du PIB le taux d'endettement prévu pour 2010. Le critère de la dette prévu par le traité est donc rempli.

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

L'avis rendu par le comité économique et financier conformément à l'article 126, paragraphe 4, du traité concorde avec l'évaluation faite par la Commission dans son rapport sur l'existence d'un déficit excessif établi au titre de l'article 126, paragraphe 3.

Compte tenu du rapport qu'elle a élaboré au titre de l'article 126, paragraphe 3, et de l'avis rendu par le comité économique et financier au titre de l'article 126, paragraphe 4, la Commission estime qu'il existe un déficit excessif en Bulgarie. Cet avis, adopté par la Commission le 12 mai 2010, est adressé au Conseil conformément à l'article 126, paragraphe 5. La Commission propose au Conseil de se prononcer dans le sens du présent avis, conformément à l'article 126, paragraphe 6. Elle présente en outre une recommandation au Conseil afin qu'il adresse à la Bulgarie une recommandation pour que soit mis fin à la situation de déficit excessif conformément à l'article 126, paragraphe 7.

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

Selon l'article 3, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil, la recommandation émise par le Conseil au titre de l'article 126, paragraphe 7, fixe un délai maximal de six mois pour que l'État membre concerné entreprenne une action suivie d'effets, ainsi qu'un délai pour la correction du déficit excessif, qui «devrait disparaître dans l'année suivant la constatation de son existence, sauf circonstances particulières». Il résulte de l'article 2, paragraphe 6, du règlement que les «facteurs pertinents» relevés dans le rapport établi par la Commission en application de l'article 126, paragraphe 3, du traité doivent être pris en considération dans la décision sur l'existence éventuelle de circonstances particulières. L'article 3, paragraphe 4, du règlement précise que le Conseil invite l'État membre concerné à parvenir à «une amélioration annuelle minimale, correspondant à au moins 0,5 % du PIB à titre de référence, de son solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires, dans le but d'assurer la correction du déficit excessif dans le délai fixé dans les recommandations».

Dans le cas de la Bulgarie, les facteurs pertinents définis à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1467/97 et examinés par la Commission dans son rapport au titre de l'article 124, paragraphe 3, ont été jugés favorables. Toutefois, ils ne permettent pas de conclure qu'il existe des circonstances particulières justifiant que l'on s'écarte du délai normal pour corriger le déficit. Dans leurs prévisions du printemps 2010, les services de la

Commission s'attendent notamment, après la forte contraction en 2009 due à la crise économique et financière mondiale, à ce que la croissance du PIB réel redémarre progressivement et atteigne 2,7 % en 2011. D'après les données communiquées par les autorités bulgares en avril 2010 dans le cadre de la PDE, le déficit public devrait retomber sous la valeur de référence pour s'établir à 2 % du PIB en 2010, à la faveur d'une reprise de la croissance du PIB réel, qui atteindra 1 %, et des mesures d'assainissement budgétaire supplémentaires adoptées le 31 mars 2010, à hauteur de 2¼ % du PIB. Dans leurs prévisions du printemps 2010, les services de la Commission tablent sur une réduction du déficit à 2,8 % du PIB en 2010 puis à 2,2 % en 2011, dans l'hypothèse de politiques inchangées et sur la base d'une amélioration progressive des perspectives de croissance et d'une évaluation prudente des effets des mesures d'assainissement annoncées sur le budget. En juin, les autorités bulgares ont révisé le budget 2010 et augmenté à 3,8 % du PIB leur prévision de déficit public. Cette révision résulte d'un fort ajustement à la baisse des prévisions de recettes publiques, lui-même causé par des recettes fiscales très faibles au cours des premiers mois de 2010. Elle vise à assurer le bon fonctionnement des stabilisateurs automatiques et une meilleure prise en compte des difficultés économiques internes et internationales. Compte tenu des prévisions des services de la Commission et des dernières évolutions budgétaires et économiques, les autorités bulgares devraient éviter que le déficit ne dépasse 3,8 % du PIB en 2010 et corriger le déficit excessif en 2011 au plus tard, ce qui suppose un effort d'assainissement structurel d'environ ¾ de point de pourcentage du PIB cette année-là.

Le déficit inattendu de 2009 semble être lié non seulement aux effets négatifs de la récession sur le budget, mais encore à des faiblesses procédurales en ce qui concerne la planification des dépenses et le contrôle de la mise en œuvre sur la base d'une comptabilité d'exercice. Les importants engagements de paiement découverts dans des annexes de contrats signés par le précédent gouvernement avant les élections de juillet 2009 n'étaient pas prévus dans le budget, ce qui a entraîné une nouvelle dégradation de la position budgétaire. Si les résultats sont négatifs, c'est aussi parce que la Bulgarie n'a pas pleinement profité de la période de conjoncture économique favorable qu'elle a traversée dernièrement pour entreprendre de profondes réformes qui auraient permis d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques. Dans les années qui ont précédé la crise, la vigueur de l'activité économique et le modèle de croissance très riche en recettes fiscales ont permis à la Bulgarie d'enregistrer des recettes supplémentaires exceptionnelles. Toutefois, au lieu d'épargner l'intégralité de ces recettes exceptionnelles, la Bulgarie en a utilisé une partie pour financer des hausses ponctuelles relativement élevées des retraites et des augmentations salariales dans le secteur public, largement supérieures aux gains de productivité, ainsi qu'une réduction des taux d'imposition et de cotisation à la sécurité sociale.

Le caractère non contraignant du cadre budgétaire à moyen terme de l'horizon de planification budgétaire à trois ans et l'absence de mécanismes efficaces de contrôle des dépenses et de règles en matière de dépenses ont empêché un renforcement de la position budgétaire qui aurait permis d'atténuer davantage les effets négatifs de la récession sur les finances publiques. De plus, le cadre budgétaire existant laisse au gouvernement certains pouvoirs discrétionnaires en matière de dépenses qui portent atteinte à la transparence budgétaire et à l'obligation de rendre des comptes. L'absence de réformes dans le secteur des soins de santé a conduit à plusieurs reprises à une accumulation de paiements d'arriérés au secteur hospitalier puis à des dépassements de dépenses. La réduction successive des taux de cotisation à la retraite combinée à la hausse des pensions et à l'absence de mesures de compensation ont conduit à une envolée des dépenses de retraite qui menace la viabilité du système. De nouvelles réformes dans le système éducatif et l'administration contribueraient à

l'amélioration de la capacité administrative, du niveau de compétences et de l'efficacité des dépenses publiques et, ainsi, à la réalisation de l'assainissement budgétaire nécessaire.

Une surveillance accrue dans le cadre de la PDE, qui semble nécessaire compte tenu du délai de correction du déficit excessif, exigera un contrôle régulier et en temps utile des progrès réalisés dans la mise en œuvre de la stratégie d'assainissement budgétaire pour assurer la correction du déficit excessif. Dans ce contexte, jusqu'à la clôture de la procédure de déficit excessif, il serait utile que la Bulgarie consacre un chapitre distinct à cette question dans les versions actualisées de son programme de convergence.

Principales projections macroéconomiques et budgétaires

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PIB réel (variation en %)	6,2	6,0	-5,0	0,0	2,7	n.d.	n.d.
Écart de production ^{1,2} (% du PIB potentiel)	4,3	5,0	-2,9	-4,8	-4,0	n.d.	n.d.
Solde des finances publiques (% du PIB)	0,1	1,8	-3,9	-2,8	-2,2	n.d.	n.d.
Solde primaire (% du PIB)	1,1	2,7	-3,1	-2,0	-1,4	n.d.	n.d.
Solde corrigé des variations conjoncturelles ¹ (% du PIB)	-1,5	0,0	-2,8	-1,1	-0,8	n.d.	n.d.
Solde structurel ³ (% du PIB)	1,8	0,0	-2,8	-1,1	-0,8	n.d.	n.d.
Dette publique brute (% du PIB)	18,2	14,1	14,8	17,4	18,8	n.d.	n.d.

Notes:

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

² Sur la base d'une croissance potentielle estimée à 3,4 % en 2009, 3,1 % en 2010 et 2,9 % en 2011.

³ Solde corrigé des variations conjoncturelles hors mesures exceptionnelles et autres mesures temporaires. Les prévisions économiques établies à l'automne par les services de la Commission et la version actualisée la plus récente du programme ne font mention d'aucune mesure exceptionnelle, ni d'aucune autre mesure temporaire.

Sources:

prévisions du printemps 2010 des services de la Commission (COM); calculs des services de la Commission.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

sur l'existence d'un déficit excessif en Bulgarie

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 126, paragraphe 6,

vu la proposition de la Commission européenne,

vu les observations émises par la Bulgarie,

considérant ce qui suit:

- (1) En vertu de l'article 126 du TFUE, les États membres évitent les déficits publics excessifs.
- (2) Le pacte de stabilité et de croissance repose sur l'objectif de finances publiques saines en tant que moyen de renforcer les conditions propices à la stabilité des prix et à une croissance soutenue et durable, génératrice d'emplois.
- (3) La procédure concernant les déficits excessifs (PDE) prévue par l'article 126 du traité, telle que définie par le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs⁵ (qui fait partie du pacte de stabilité et de croissance), prévoit l'adoption d'une décision sur l'existence d'un déficit excessif. Le protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité contient des dispositions supplémentaires relatives à la mise en œuvre de la PDE. Le règlement (CE) n° 479/2009 du Conseil⁶ énonce les définitions et les règles détaillées nécessaires à l'application des dispositions dudit protocole.
- (4) La réforme du pacte de stabilité et de croissance opérée en 2005 visait à en renforcer l'efficacité et les fondements économiques et à garantir la viabilité à long terme des finances publiques. Elle visait notamment à permettre de prendre pleinement en compte le contexte économique et budgétaire à tous les stades de la procédure concernant les déficits excessifs. Ainsi, le pacte de stabilité et de croissance constitue le cadre qui soutient les politiques gouvernementales pour un retour rapide à des positions budgétaires saines en tenant compte de la situation économique.
- (5) L'article 126, paragraphe 5, du traité prévoit que la Commission adresse un avis au Conseil si elle estime qu'il existe un déficit excessif dans un État membre ou qu'un tel

⁵ JO L 209 du 2.8.1997, p. 6.

⁶ JO L 145 du 10.6.2009, p. 1.

déficit pourrait se produire. Compte tenu du rapport qu'elle a adopté en vertu de l'article 126, paragraphe 3, et de l'avis rendu par le comité économique et financier conformément à l'article 126, paragraphe 4, la Commission a conclu à l'existence d'un déficit excessif en Bulgarie. Elle a donc adressé un avis en ce sens au Conseil le [6 juillet 2010]⁷.

- (6) L'article 126, paragraphe 6, du traité prévoit que le Conseil tient compte des observations éventuelles de l'État membre concerné avant de décider, après une évaluation globale, s'il existe ou non un déficit excessif. Dans le cas de la Bulgarie, cette évaluation globale aboutit aux conclusions suivantes.
- (7) Il ressort des données communiquées par les autorités bulgares en avril 2010 que le déficit public de la Bulgarie a atteint 3,9 % du PIB en 2009, soit un niveau supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB. Le déficit n'est pas proche de la valeur de référence de 3 % du PIB, mais le dépassement de cette valeur peut être qualifié d'exceptionnel au sens du traité et du pacte de stabilité et de croissance. Il résulte notamment d'une récession économique grave au sens du traité et du pacte de stabilité et de croissance, dans la mesure où la crise économique et financière mondiale a durement frappé l'économie bulgare et où la croissance annuelle négative du PIB en volume a atteint 5 % en 2009. Dans leurs prévisions du printemps 2010, les services de la Commission ont estimé que le déficit public reviendrait sous la valeur de référence dès 2010, parallèlement à la stabilisation de l'économie et en conséquence des mesures d'assainissement budgétaire prises par le gouvernement. Toutefois, compte tenu de la révision du déficit prévu pour 2010 (3,8 % du PIB selon la notification soumise par les autorités bulgares le 22 juin 2010), largement supérieure aux prévisions de printemps des services de la Commission (2,8 %), le dépassement de la valeur de référence pourrait ne pas être temporaire. Le critère du déficit prévu par le traité n'est donc pas rempli.
- (8) Selon les données communiquées par les autorités bulgares en avril 2010, le taux d'endettement public brut reste nettement inférieur à la valeur de référence de 60 % du PIB et s'est établi à 14,8 % du PIB en 2009. Dans leurs prévisions du printemps 2010, les services de la Commission ont annoncé que le ratio de la dette au PIB augmenterait sur la période 2010-2011 mais resterait inférieur à 19 % du PIB. Dans la notification du 22 juin 2010, les autorités bulgares ont révisé à 15,3 % du PIB le taux d'endettement prévu pour 2010. Le critère de la dette prévu par le traité est donc rempli.
- (9) En vertu de l'article 2, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil, la décision du Conseil sur l'existence d'un déficit excessif prise au titre de l'article 126, paragraphe 6, ne peut tenir compte des «facteurs pertinents» qu'à la double condition que le déficit demeure proche de la valeur de référence et que le dépassement de la valeur de référence soit temporaire. Cette double condition n'étant pas satisfaite dans le cas de la Bulgarie, aucun facteur pertinent n'est pris en compte dans les démarches conduisant à la présente décision,

⁷ Tous les documents relatifs à la procédure concernant le déficit excessif de la Bulgarie se trouvent à l'adresse: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

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

Article 2

La République de Bulgarie est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le Président*