



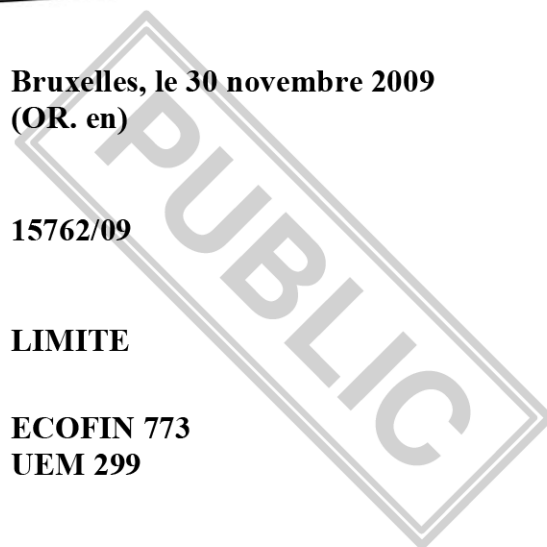
**CONSEIL DE  
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 30 novembre 2009  
(OR. en)**

**15762/09**

**LIMITE**

**ECOFIN 773  
UEM 299**



**ACTES LÉGISLATIFS ET AUTRES INSTRUMENTS**

---

Objet: RECOMMANDATION DU CONSEIL à la France pour qu'il soit mis fin  
à la situation de déficit public excessif

---

# RECOMMANDATION DU CONSEIL

du

à la France

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

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 126, paragraphe 7, en liaison avec l'article 126, paragraphe 13, et l'article 136,

vu la recommandation de la Commission,

considérant ce qui suit:

- (1) Conformément à l'article 126, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les États membres évitent les déficits publics excessifs.
- (2) Le pacte de stabilité et de croissance repose sur l'objectif de finances publiques saines en tant que moyen de renforcer les conditions propices à la stabilité des prix et à une croissance soutenue et durable, génératrice d'emplois.
- (3) La réforme du pacte de stabilité et de croissance opérée en 2005 visait à renforcer son efficacité et ses fondements économiques et à garantir la viabilité à long terme des finances publiques. Elle visait notamment à permettre de prendre pleinement en compte le contexte économique et budgétaire à tous les stades de la procédure concernant les déficits excessifs. Ainsi, le pacte de stabilité et de croissance constitue le cadre qui soutient les politiques gouvernementales pour un retour rapide à des positions budgétaires saines en tenant compte de la situation économique.

- (4) Le 27 avril 2009, le Conseil a décidé, en vertu de l'article 104, paragraphe 6, du traité instituant la Communauté européenne, qu'il existait un déficit excessif en France, et a émis des recommandations au titre de l'article 104, paragraphe 7, dudit traité et de l'article 3 du 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<sup>1</sup>. Cela aurait supposé un effort budgétaire annuel moyen d'au moins 1 % du PIB sur la période 2010-2012. Le Conseil a par ailleurs fixé la date limite du 27 octobre 2009 pour que la France engage une action suivie d'effets.
- (5) Le 20 octobre 2009, le Conseil est convenu que, pour autant que les prévisions de la Commission continuent d'indiquer que la reprise se confirme et s'auto-alimente, l'assainissement des finances publiques dans l'ensemble des États membres de l'UE devrait commencer en 2011 au plus tard et qu'il conviendrait de tenir compte des situations spécifiques aux différents pays, qui devraient être préalablement assainies en ce qui concerne un certain nombre d'entre eux.

---

<sup>1</sup> JO L 209 du 2.8.1997, p.6.

- (6) Le règlement (CE) n° 1467/97 (qui fait partie du pacte de stabilité et de croissance) prévoit des dispositions pour la mise en œuvre de l'article 104 du traité instituant la Communauté européenne, qui est devenu l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. En vertu de l'article 3, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 1467/97, si une action suivie d'effets a été engagée et si des événements économiques négatifs et inattendus entraînant des conséquences très défavorables pour les finances publiques se produisent après l'adoption de la recommandation, le Conseil peut décider, sur recommandation de la Commission et avant de prendre en compte les facteurs pertinents visés à l'article 2, paragraphe 3, du règlement précité, d'adopter une recommandation révisée au titre de l'article 126, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

- (7) Les prévisions intermédiaires de janvier 2009 annonçaient une contraction du PIB réel de 1,8 % en 2009 et un accroissement du déficit public qui s'établirait à 5,4 % du PIB, ce qui reflétait aussi le fait qu'aucun assainissement n'avait été opéré après l'abrogation de la procédure précédente de déficit excessif en janvier 2007. Dans le contexte d'un effet de base de 0,2 % du PIB découlant d'un déficit plus élevé que prévu en 2008 et de mesures de relance budgétaire supplémentaires de 0,2 % du PIB adoptées en février, le Conseil a recommandé un objectif de déficit de 5,6 % du PIB pour 2009 conformément au nouvel objectif du gouvernement. Les prévisions de l'automne 2009 des services de la Commission annoncent une contraction plus importante de l'activité économique, qui atteindrait 2,2 %, tandis que le déficit public s'établirait à 8,3 % du PIB.

L'impact de cette contraction plus marquée que prévu sera nettement plus important (d'environ 2 points de pourcentage) que calculé en utilisant les élasticités budgétaires standard et que ce qui était annoncé dans les prévisions intermédiaires, principalement en raison de la chute brutale des recettes fiscales, notamment en provenance des entreprises. S'agissant des dépenses, on peut considérer globalement que l'exécution budgétaire est conforme aux prévisions. Les dépassements de dépenses sont liés à des transferts sociaux plus élevés. De plus, l'incidence des mesures adoptées plus tôt dans le cadre du plan de relance était de  $\frac{1}{4}$  % du PIB supérieure aux prévisions. On ne peut attribuer que 0,1 % du PIB du solde budgétaire plus élevé à une nouvelle mesure discrétionnaire (diminution de la TVA pour le secteur de la restauration) après l'adoption de la recommandation du Conseil. Compte tenu de ce qui précède, on peut considérer que des événements économiques négatifs et inattendus entraînant des conséquences très néfastes pour les finances publiques se sont produits après l'adoption de la recommandation au titre de l'article 104, paragraphe 7, du traité instituant la Communauté européenne.

- (8) En réponse aux recommandations émises par le Conseil le 27 avril 2009 au titre de l'article 104, paragraphe 7, du traité instituant la Communauté européenne, le gouvernement français a mis en œuvre les mesures budgétaires comme prévu dans le budget 2009, à l'exception de la révision mineure du budget susmentionnée qui a été adoptée après la recommandation du Conseil en vue d'inclure la diminution de la TVA dans le secteur de la restauration (ayant pour effet d'accroître le déficit de 0,1 % du PIB). Comme cela a également été signalé plus tôt, le déficit plus élevé que prévu, de 8¼ % du PIB (par rapport à un déficit recommandé de 5,6 % du PIB) peut être attribué principalement à des événements économiques négatifs et imprévus entraînant des conséquences très défavorables pour les finances publiques dans le volet des recettes. Cette mauvaise surprise sur le plan des recettes et l'incidence un peu plus marquée que prévu des mesures de relance budgétaire adoptées par la France expliquent presque totalement la détérioration plus nette du solde structurel de 3 % du PIB (au lieu de 0,8 % du PIB comme prévu dans les prévisions intermédiaires de janvier 2009 des services de la Commission). Pour 2010, les prévisions de l'automne 2009 des services de la Commission annoncent une contraction du déficit public qui passerait de 8,3 % du PIB en 2009 à 8,2 % du PIB en 2010.



Cette projection tient compte de l'abandon partiel des mesures de relance conformément au plan européen pour la relance économique (de +1,2 % du PIB en 2009 à +0,4 % du PIB en 2010), ce qui est cependant compensé en partie par de nouvelles mesures inscrites au projet de loi budgétaire pour 2010 et de nature à accroître le déficit (avec une incidence estimée à ½ % du PIB, dont 0,4 % du PIB en mesures ponctuelles). En termes structurels, le solde devrait s'améliorer de ½ % du PIB en 2010<sup>1</sup>. Ainsi, la France prévoit de commencer à assainir ses finances publiques en 2010, principalement par le biais de l'abandon partiel des mesures de relance. Cet assainissement est moins important que l'effort structurel moyen annuel minimum d'au moins 1 % du PIB sur la période comprise entre 2010 et 2012, mais il doit être replacé dans le contexte d'une économie encore quelque peu fragile en 2010. Dans l'ensemble, compte tenu des circonstances particulières de la crise économique et du plan européen pour la relance économique, on peut considérer que les autorités françaises ont engagé une action suivie d'effets.

---

<sup>1</sup> Dans le projet de budget pour 2010, les autorités françaises prévoient une amélioration du solde structurel de 0,3 % du PIB, en ne tenant pas compte des mesures ponctuelles.

- (9) Puisque l'on considère que les autorités françaises ont engagé une action suivie d'effets conformément aux recommandations du Conseil du 27 avril 2009 au titre de l'article 104, paragraphe 7, du traité instituant la Communauté européenne et que l'on peut estimer que des événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences très défavorables pour les finances publiques, se sont produits en France, il est justifié d'adresser à la France des recommandations révisées au titre de l'article 126, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, prolongeant d'un an le délai prescrit.

(10) Cela impliquerait un effort budgétaire annuel moyen supérieur à 1 % du PIB sur la période 2010 – 2013<sup>1</sup>. L'effort budgétaire recommandé tient compte du niveau plus élevé du déficit en 2010 (8,2 % du PIB), reflétant notamment l'incidence budgétaire significative de la récession, mais doit également être replacé dans le contexte où (i) certaines mesures de nature à accroître le déficit ont été adoptées en 2009; (ii) le taux d'endettement augmente rapidement; et (iii) l'effort budgétaire devrait être soutenu en 2011 par l'abandon complet des dernières mesures de relance de 0,4 % du PIB. On ne peut pas non plus exclure qu'une croissance plus rapide que prévu ou que des surprises dans le volet des recettes, qui compenseraient en partie les mauvaises surprises des années précédentes, permettent de réduire l'effort requis, mais rien n'est acquis à ce stade. Sur la base du projet de budget et après avoir pris en compte la perte de recettes ponctuelle de 2010, l'amélioration du solde structurel annoncée par les autorités françaises s'élève à environ  $\frac{3}{4}$  point de pourcentage<sup>2</sup>, ce qui, sur la base des hypothèses de croissance des autorités de 2,5 % à partir de 2011, ramènerait le déficit à 5 % du PIB en 2013 et ne conduirait donc pas à une interruption de la progression de la dette. Par conséquent, à partir de 2011, il est nécessaire de mettre en place une stratégie à moyen terme plus ambitieuse que celle qui est envisagée par les autorités afin de ramener le déficit sous la valeur de référence en 2013 au plus tard.

---

<sup>1</sup> Conformément aux recommandations initiales émises par le Conseil le 27 avril 2009 au titre de l'article 104, paragraphe 7, du traité instituant la Communauté européenne en tenant dûment compte des circonstances particulières et du contexte du programme européen pour la relance économique, un effort budgétaire annuel moyen est recommandé. Comme dans les recommandations initiales, l'ajustement requis doit tenir compte de tous les facteurs déterminants pour la réalisation des objectifs de politique budgétaire, notamment le niveau du déficit public et de la dette publique brute, mais également d'autres indicateurs comme la situation des comptes courants, le niveau des passifs implicites du secteur financier, les paiements d'intérêts, les primes de risque et l'évolution attendue des dépenses liées au vieillissement de la population à moyen terme. Dans le cas de la France, il a notamment été tenu compte du ralentissement substantiel de l'activité, de l'ampleur de l'ajustement budgétaire nécessaire et du niveau élevé de la dette. Le déficit de 2011 annoncé dans les prévisions de l'automne 2009 des services de la Commission est utilisé comme point de départ pour le calcul de l'effort budgétaire annuel moyen. L'ajustement structurel total nécessaire pour atteindre l'objectif d'un déficit nominal de 3 % dans les délais fixés est ensuite calculé sur la base d'une disparition progressive de l'écart de production en 2015 au plus tard.

<sup>2</sup> Il est difficile de déterminer dans quelle mesure ces calculs appliquent la méthode commune.

- (11) Selon les autorités françaises, le ratio de la dette au PIB devrait augmenter pour passer de 67½ % du PIB en 2008 à 91¼ % en 2013 sous l'effet de déficits primaires élevés. Ces chiffres tiennent compte de l'incidence des interventions dans les secteurs financier et de l'automobile, pour un total d'environ ¾ % du PIB<sup>1</sup>.
- (12) En ce qui concerne la viabilité des finances publiques à long terme, l'incidence budgétaire du vieillissement de la population est inférieure en France à la moyenne de l'UE à long terme, grâce aux réformes déjà adoptées du système de sécurité sociale. La situation budgétaire de 2009 fait peser l'incidence budgétaire du vieillissement de la population sur l'écart de viabilité. De plus, le taux d'endettement brut actuel est supérieur à la valeur de référence du traité et les déficits primaires structurels élevés risquent d'accroître l'écart de viabilité. Les autorités françaises prévoient pour 2010 de mettre en œuvre d'autres réformes visant à alléger l'incidence budgétaire du vieillissement de la population, ce qui contribuerait à réduire le risque qui pèse sur la viabilité des finances publiques à long terme, telle que définie dans la communication de la Commission sur la viabilité à long terme des finances publiques dans le contexte de la relance économique<sup>2</sup> et débattue par le Conseil ECOFIN le 10 novembre 2009<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Ce chiffre ne tient pas compte des emprunts de la SPEF pour environ 4 % du PIB (avec garantie de l'État) puisque Eurostat a précisé le 15 juillet 2009 que la dette émise par les "autres organes de l'administration centrale" à l'appui du secteur financier ne devait pas être intégrée à la dette publique.

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication15996\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15996_en.pdf)

<sup>3</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ecofin/111025.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/111025.pdf)

- (13) Une surveillance accrue dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs, qui semble nécessaire compte tenu également du délai prescrit pour la correction du déficit excessif, exigera un contrôle régulier et en temps utile des progrès réalisés dans la mise en œuvre de la stratégie d'assainissement budgétaire en vue de garantir la correction du déficit excessif. Dans ce contexte, il serait utile de consacrer à cette question un chapitre des mises à jour du programme de stabilité de la France qui seront élaborées entre 2010 et 2013.
- (14) D'une manière générale, les mesures d'assainissement budgétaire devraient garantir une amélioration durable du solde budgétaire des administrations publiques, tout en visant un accroissement de l'efficacité et de la gouvernance des finances publiques et un renforcement du potentiel de croissance de l'économie. Un contrôle des dépenses plus contraignant, notamment dans les secteurs des soins de santé et des collectivités locales, améliorerait la qualité des finances publiques. De plus, la France devrait procéder comme prévu à une nouvelle réforme du système des retraites qui contribuerait à la viabilité budgétaire à long terme.

- (15) En outre, compte tenu de l'importance de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme pour dégager une marge de sécurité adéquate face aux ralentissements cycliques de l'économie et pour assurer une réduction du taux d'endettement vers un niveau plus prudent, et en tenant compte des passifs implicites liés au vieillissement de la population, la France devrait également faire en sorte, après la correction de son déficit excessif, de continuer à assainir ses finances publiques afin de se rapprocher de l'objectif à moyen terme,

RECOMMANDE:

- (1) Dès lors que la situation budgétaire de la France en 2009 résultait de mesures représentant 1,2 % du PIB, qui constituaient une réponse appropriée au plan européen pour la relance économique, ainsi que du libre fonctionnement des stabilisateurs automatiques, les autorités françaises devraient mettre fin à la situation actuelle de déficit excessif en 2013 au plus tard.
- (2) Les autorités françaises devraient ramener le déficit public sous les 3 % du PIB d'une manière crédible et durable en prenant des mesures à moyen terme. À cette fin, les autorités françaises devraient notamment:
  - (a) mettre en œuvre les mesures de nature à réduire le déficit en 2010 comme prévu dans la proposition de loi budgétaire pour 2010 présentée par le gouvernement tout en évitant une nouvelle détérioration des finances publiques, et renforcer l'effort budgétaire à partir de 2011 au-delà des mesures d'assainissement déjà prévues;
  - (b) assurer un effort budgétaire annuel moyen supérieur à 1 % du PIB sur la période 2010 – 2013, ce qui devrait également contribuer à ramener le taux d'endettement brut de l'administration sur une trajectoire décroissante le rapprochant de la valeur de référence à un rythme satisfaisant en rétablissant un niveau adéquat d'excédent primaire;

- (c) préciser quelles sont les mesures nécessaires pour corriger le déficit excessif en 2013 au plus tard si les conditions conjoncturelles le permettent et accélérer la réduction du déficit au cas où les circonstances économiques ou budgétaires seraient plus favorables que prévu actuellement.
- (3) De plus, au-delà de l'effort budgétaire, les autorités françaises devraient saisir les opportunités, notamment celles découlant de meilleures conditions économiques, leur permettant d'accélérer la réduction du taux d'endettement brut en direction de la valeur de référence.
- (4) Le Conseil fixe au gouvernement français la date limite du 2 juin 2010 pour qu'il engage une action suivie d'effets en vue de mettre en œuvre en 2010 les mesures budgétaires prévues dans la proposition de loi budgétaire pour 2010 présentée par le gouvernement et de déterminer de manière relativement détaillée la stratégie d'assainissement qui sera nécessaire pour s'acheminer vers la correction du déficit excessif. L'évaluation de l'action suivie d'effets tiendra compte de l'évolution économique par rapport aux perspectives économiques figurant dans les prévisions de l'automne 2009 des services de la Commission.



Les autorités françaises devraient faire état des progrès accomplis dans la mise en œuvre de ces recommandations dans un chapitre distinct des versions actualisées du programme de stabilité qui seront élaborées entre 2010 et 2013.

De plus, le Conseil invite les autorités françaises à continuer de mettre en œuvre les réformes destinées à améliorer l'efficacité et la gouvernance des finances publiques et à relever la croissance potentielle du PIB. La France devrait viser à un contrôle des dépenses plus contraignant, notamment dans les secteurs des soins de santé et des collectivités locales. En outre, la France devrait procéder comme prévu à une nouvelle réforme du système des retraites qui contribuerait à la viabilité budgétaire à long terme.

La République française est destinataire de la présente recommandation.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil*

*Le président*

---