

N° 342

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 juin 1995.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la proposition de résolution présentée en application de l'article 73 bis du Règlement, par M. Xavier de VILLEPIN sur la recommandation de la Commission en vue des recommandations du Conseil visant à ce que soit mis un terme à la situation de déficit public excessif en Belgique, au Danemark, en Grèce, en Espagne, en France, en Italie, aux Pays-Bas, en Autriche, au Portugal, en Finlande, en Suède et au Royaume-Uni (Application de l'article 104 C paragraphe 7 du traité instituant la Communauté européenne) (n° E-436),

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, vice-présidents ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, secrétaires ; Alain Lambert, rapporteur général ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. François Gautier, Henry Goetschy, Emmanuel Hamel, Tony Larue, Paul Lorient, Roland du Luart, Philippe Marini, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Jacques Mossion, René Régnauld, Michel Sergent, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir le numéro :

Sénat : 330 (1994-1995).

Union européenne.

SOMMAIRE

| | |
|---|-----------|
| AVANT-PROPOS | 3 |
| I. LA PROCÉDURE DES DÉFICITS PUBLICS EXCESSIFS | 4 |
| A. L'ARTICLE 104 C DU TRAITÉ | 4 |
| B. L'APPLICATION DE CES DISPOSITIONS | 5 |
| 1. Une première application à l'automne 1994 | 5 |
| 2. Une deuxième application au printemps 1995 | 6 |
| II. LE CONTENU DE LA RECOMMANDATION | 8 |
| A. UN CONSTAT : LA FRANCE NE RESPECTE PAS SES OBJECTIFS DE REDUCTION DU DEFICIT PUBLIC | 8 |
| 1. Le texte de la recommandation | 8 |
| 2. Les faits | 9 |
| B. UN IMPERATIF : LA FRANCE DOIT POURSUIVRE SES EFFORTS DE REDUCTION DU DEFICIT PUBLIC | 11 |
| 1. Le texte de la recommandation | 11 |
| 2. La position du gouvernement français | 12 |
| C. UN APPEL PRESSANT : LA REDUCTION DU DEFICIT PUBLIC DOIT ÊTRE AMORCEE DANS LE COLLECTIF BUDGETAIRE POUR 1995 | 14 |
| 1. Le texte de la recommandation | 14 |
| 2. Les faits | 14 |
| D. UN RAPPEL : LA MAÎTRISE DES DEPENSES DE SECURITE SOCIALE EST UNE NECESSITE | 15 |
| 1. Le texte de la recommandation | 15 |
| 2. La position du gouvernement | 16 |
| III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION | 18 |
| ANNEXE | 19 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 21 |
| TEXTE DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION | 23 |
| TABLEAU COMPARATIF | 25 |

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Votre Commission des finances est saisie d'une proposition de résolution n° 330 (1994-1995), présentée par M. Xavier de Villepin, sur la recommandation de la Commission en vue d'une recommandation du Conseil visant à ce que soit mis un terme à la situation de déficit public excessif en France (n° E-436).

Il s'agit de la deuxième application de la procédure prévue par l'article 104 C paragraphe 7 du traité instituant la Communauté européenne tel qu'il résulte du traité sur l'Union européenne.

Toutefois, prenant en compte les observations de l'Assemblée nationale et du Sénat¹, relayées par le gouvernement français auprès de la Commission européenne au mois de novembre 1994, la mise en oeuvre de la procédure intervient cette année plus en amont, avec environ trois mois d'avance sur l'année dernière.

En effet, le texte communautaire a été soumis au Parlement le 23 juin, c'est-à-dire au moment où commence à s'élaborer le projet de loi de finances pour 1996, et avant le dépôt du projet de loi de finances rectificative pour 1995, au lieu de nous parvenir dans les premiers jours d'octobre, soit après le dépôt du projet de loi de finances pour l'année suivante.

Votre Commission se félicite de cette modification du calendrier.

Après un bref rappel de la procédure des déficits excessifs et une analyse du contenu de la recommandation susceptible d'être adressée cette année à la France, votre Commission des finances vous soumet sa position sur la proposition de résolution à laquelle elle a souhaité apporter quelques modifications.

¹ Résolutions du 17 octobre 1994 pour l'Assemblée nationale et du 20 octobre 1994 pour le Sénat.

I. LA PROCÉDURE DES DÉFICITS PUBLICS EXCESSIFS

Le Traité de Maastricht relatif à la constitution de l'Union économique et monétaire (UEM) définit le cadre des règles de surveillance multilatérale des politiques économiques par la Commission européenne et le Conseil des ministres.

Parmi ces dispositions, l'article 104 C organise la procédure particulière prévue pour les déficits publics excessifs. Cette procédure a été mise en oeuvre pour la première fois en 1994.

A. L'ARTICLE 104 C DU TRAITÉ

Aux termes de cet article, les Etats membres doivent, au cours de la deuxième phase de l'UEM, s'efforcer d'éviter les déficits excessifs.

Ceux-ci sont liés au respect de deux critères :

- le seuil de 3 % pour le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut,

- le seuil de 60 % pour le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut.

Si un Etat membre ne satisfait pas aux exigences de ces critères ou de l'un d'eux, la Commission élabore un rapport. Il en est de même si la Commission, en dépit du respect des exigences découlant des critères, estime qu'il y a un risque de déficit excessif dans un Etat membre. La Commission dispose donc d'une certaine marge d'appréciation.

Le Comité monétaire rend alors un avis sur le rapport de la Commission qui adresse ensuite un avis au Conseil.

Celui-ci, statuant à la majorité qualifiée² décide, après une évaluation globale, s'il y a ou non déficit excessif. Si tel est le cas, il adresse une recommandation à l'Etat membre concerné afin que celui-ci mette un terme à cette situation dans un délai donné.

² Comme pour l'ensemble des décisions de politique économique, il s'agit de la majorité des deux-tiers des voix des membres du Conseil, celles du représentant de l'Etat membre concerné par la recommandation étant exclues.

On observera que, dans la deuxième phase de l'UEM, ces recommandations n'ont pas de valeur contraignante, mais seulement une valeur indicative.

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

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

B. L'APPLICATION DE CES DISPOSITIONS

1. Une première application à l'automne 1994

Le dispositif prévu par l'article 104 C a été mis en oeuvre pour la première fois en 1994.

Cette première application s'est faite en exacte conformité avec les dispositions du Traité de Maastricht.

Son déroulement chronologique a été précisé par un règlement du Conseil en date du 22 novembre 1993 destiné à permettre la surveillance des déficits à compter du 1er janvier 1994.

Déroulement chronologique de la première application de la procédure des déficits excessifs

Mars 1994 : les Etats membres communiquent à la Commission des informations sur leurs déficits publics et leur dette publique.

6 septembre 1994 : la Commission adresse des avis au Conseil sur la situation de 10 Etats membres (Belgique, Danemark, Allemagne, Grèce, Espagne, France, Italie, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni), ainsi que des recommandations de décisions sur l'existence d'un déficit excessif dans ces 10 pays.

11 septembre 1994 : au cours d'une réunion informelle, les ministres de l'économie et des finances constatent qu'il y a déficit excessif dans ces 10 pays.

19 septembre 1994 : le Conseil ECOFIN décide que 10 Etats membres de l'Union présentent des déficits excessifs.

5 octobre 1994 : la Commission adopte le texte des 10 projets de recommandations du Conseil qui sont aussitôt transmis aux gouvernements des Etats membres. Ce même jour, le Conseil d'Etat estime que la recommandation concernant la France est une proposition d'acte communautaire dont le Parlement doit être saisi en application de l'article 88-4 de la Constitution.

6 octobre 1994 : le texte de la recommandation est soumis par le Gouvernement à l'Assemblée nationale et au Sénat.

10 octobre 1994 : le Conseil ECOFIN examine les projets de recommandation de la Commission et exprime son consensus sur les 10 recommandations adressées aux Etats membres en situation de déficit excessif ; il décide de reporter leur approbation définitive à une séance ultérieure.

17 octobre 1994 : l'Assemblée nationale adopte, après débat en séance publique, une résolution sur le projet de recommandation du Conseil.

20 octobre 1994 : le Sénat adopte, après débat en séance publique, une résolution sur le projet de recommandation du Conseil.

7 novembre 1994 : le Conseil ECOFIN approuve définitivement les 10 recommandations.

2. Une deuxième application au printemps 1995

A la suite des observations présentées par la France au mois de novembre 1994, la Commission a accepté de modifier le calendrier fixé pour la procédure. Désormais, le texte des recommandations susceptibles d'être adressées aux Etats membres est soumis à l'approbation du Conseil entre les mois de juin et juillet.

Ainsi, le Conseil ECOFIN a décidé que 12 Etats membres de l'Union européenne présentent des déficits excessifs lors d'une réunion qui s'est tenue le 19 juin dernier. Le Conseil qui devra approuver définitivement le texte des recommandations se tiendra le 10 juillet.

Par ailleurs, conformément au souhait de la France, le délai imparti aux Etats membres pour réagir aux textes des recommandations a été allongé.

On rappellera en effet qu'en 1994, le Parlement n'avait disposé que de 5 jours entre le moment où le Conseil d'Etat avait estimé que la recommandation concernant la France était une proposition d'acte communautaire dont le Parlement devait être saisi en application de l'article 88-4 de la Constitution³ et la date prévue pour le Conseil ECOFIN qui devait adopter le texte des recommandations.

La brièveté de ces délais avait suscité une vive réaction de l'Assemblée nationale et du Sénat qui avait permis au gouvernement français d'obtenir, lors du Conseil ECOFIN du 10 octobre, le report de l'adoption des recommandations à un Conseil ultérieur.

Cette année, le calendrier communautaire a pris en compte les exigences françaises. Un délai de trois semaines a été prévu entre la réunion de la Commission qui a adopté le texte des recommandations, le 21 juin 1995, et la séance du Conseil ECOFIN qui doit les approuver le 10 juillet 1995.

Le Parlement a ainsi la possibilité de se prononcer en dehors de toute précipitation. Votre Commission se félicite de cette évolution à laquelle le gouvernement, notamment du fait de la présidence française, a largement contribué.

Déroulement chronologique de la deuxième application de la procédure des déficits excessifs

Mars 1995 : les Etats membres communiquent à la Commission des informations sur leurs déficits publics et leur dette publique.

31 mai 1995 : la Commission adresse des avis au Conseil sur la situation de 12 Etats membres (Belgique, Danemark, Grèce, Espagne, France, Italie, Pays-Bas, Autriche, Portugal, Finlande, Suède, Royaume-Uni), ainsi que des recommandations de décisions sur l'existence d'un déficit excessif dans ces 12 pays.

19 juin 1995 : le Conseil ECOFIN décide que 12 Etats membres de l'Union présentent des déficits excessifs.

21 juin 1995 : la Commission adopte le texte des 12 projets de recommandation du Conseil qui sont aussitôt transmis aux gouvernements des Etats membres.

23 juin 1995 : le texte de la recommandation concernant la France est soumis par le Gouvernement à l'Assemblée nationale et au Sénat, en application de l'article 88-4 de la Constitution.

10 juillet 1995 : le Conseil ECOFIN doit examiner le texte des recommandations et décider, le cas échéant, de les adresser aux Etats membres concernés.

³ Le Gouvernement avait transmis le texte de la recommandation au Conseil d'Etat le jour même de son adoption par la Commission et de sa transmission aux Etats membres.

II. LE CONTENU DE LA RECOMMANDATION

La recommandation de la Commission en vue d'une recommandation du Conseil comporte quatre séries d'observations.

A. UN CONSTAT : LA FRANCE NE RESPECTE PAS SES OBJECTIFS DE REDUCTION DU DEFICIT PUBLIC

1. Le texte de la recommandation

Le texte de la recommandation souligne que la France n'a pas respecté les objectifs du programme de convergence adopté au mois de novembre 1993, aussi bien en 1994, que « *très probablement* » en 1995 :

- Pour 1994, « *le Conseil constate (que) le déficit public a atteint 6,0 % du PIB, c'est-à-dire un niveau supérieur à l'objectif fixé par le programme de convergence* ».

- S'agissant de 1995, la recommandation indique que « *l'objectif du programme de convergence, dont le Conseil avait recommandé le respect rigoureux, ne sera très probablement pas atteint, à moins que des mesures supplémentaires aient été prises en temps utile* », alors que « *l'exécution du budget de l'Etat pour 1995 s'inscrit dans le contexte d'une croissance très similaire à celle qui était anticipée au moment de la présentation du budget* ».

La seule atténuation à cette double et sévère constatation concerne le fait que « *le ratio d'endettement brut est resté en deçà des 60 % du PIB* », soit en conformité avec les exigences du traité de Maastricht.

2. Les faits

Le programme de convergence, présenté par le gouvernement le 2 novembre 1993 et considéré comme sain par le Conseil de l'Union le 22 novembre suivant, prévoyait de ramener le déficit public français à 3 % du PIB en 1996.

Pour ce faire, un « sentier de convergence » était défini. Celui-ci a été ensuite repris dans la loi d'orientation quinquennale du 24 janvier 1994 relative à la maîtrise des finances publiques.

Celle-ci prévoit de ramener le déficit à 2,5 % du PIB en 1997 et à 2 % du PIB en 1998 aux termes de l'actualisation qui en est faite dans le projet de loi de finances pour 1995.

Le cadre fixé par la loi d'orientation quinquennale de maîtrise des finances publiques

La loi d'orientation quinquennale du 24 janvier 1994 fixe le cadre de la stratégie de maîtrise des finances publiques.

La programmation repose sur plusieurs hypothèses :

- une croissance moyenne du PIB de 2,8 % par an ;
- la poursuite du redressement des comptes de la Sécurité sociale, sans contribution du budget de l'Etat ;
- une pression fiscale d'Etat stabilisée ;
- une stabilisation des charges de l'Etat en volume ;

afin de respecter un objectif prioritaire : la réduction du déficit à 2,5 % du PIB en 1997, soit le niveau nécessaire pour stabiliser la part de l'endettement public au sein du PIB.

Conformément à l'article 3 de la loi d'orientation, le projet de loi de finances pour 1995 était accompagné, pour la première fois, de la présentation d'une projection quinquennale du budget de l'Etat, c'est-à-dire de l'actualisation, prolongée d'une année, de la projection pluriannuelle du budget de l'Etat annexée à la loi d'orientation quinquennale.

Le tableau ci-après décrit le cheminement de cette programmation.

Projection pluriannuelle du budget de l'Etat

| (Les années 1995 à 1998 sont en milliards de francs 1995, l'année 1994 est en milliards de francs 1994) | LFI 94 | PLF 1995 | Evolution en valeur | 1996 | Evolution en volume | 1997 | Evolution en volume | 1998 | Evolution en volume |
|---|---------|----------|---------------------|---------|---------------------|---------|---------------------|---------|---------------------|
| Charge nette de la dette | 191,8 | 199 | + 3,7 % | 206,6 | +3,8 % | 214,2 | + 3,7 % | 219,4 | + 2,4 % |
| Autres charges | 1.263,7 | 1.284,3 | + 1,6 % | 1.276,7 | - 0,6 % | 1.269,1 | - 0,6 % | 1.263,9 | - 0,4 % |
| Total des charges nettes | 1.455,5 | 1.483,3 | + 1,9 % | 1.483,3 | 0 % | 1.483,3 | 0 % | 1.483,3 | 0 % |
| Total des recettes nettes | 1.154,2 | 1.208,7 | + 4,7 % | 1.242,6 | + 2,8 % | 1.277,4 | + 2,8 % | 1.311,2 | + 2,6 % |
| SOLDE GENERAL | - 301,3 | - 274,6 | | - 240,7 | | - 205,9 | | - 172,1 | |
| SOLDE EN % DU PIB | | - 3,55 % | | 3,0 % | | - 2,5 % | | - 2,0 % | |

Cette projection souligne l'ampleur de la rigueur nécessaire pour atteindre l'objectif de réduction du déficit, en particulier en ce qui concerne la progression des dépenses hors dette, puisque, tout au long de la période, la charge de la dette absorbe à elle seule l'essentiel des marges de manoeuvre laissées disponibles par la croissance des recettes.

Dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 1995, le gouvernement présentait une variante à ce scénario en retenant l'hypothèse d'une croissance plus élevée, soit 3,5 % en moyenne au cours de la période, au lieu de 2,8 %. Dans ce cas, la stabilisation du rapport entre dette publique et PIB interviendrait dès 1997 et non plus en 1998. En outre, cette stabilisation se ferait à 41,8 % du PIB au lieu de 42,8 %. Par ailleurs, le montant du déficit budgétaire serait légèrement inférieur, ce qui aurait pour conséquence le respect des critères de convergence européens dès 1996.

Deux scénarios de croissance pour les années 1996, 1997, 1998.

Hypothèse d'une croissance du PIB de 2,8 % par an

| | 1996 | 1997 | 1998 |
|---------------------|--------|--------|--------|
| Charges nettes | 1.483 | 1.483 | 1.483 |
| Recettes nettes | 1.242 | 1.277 | 1.311 |
| Solde | - 241 | - 206 | - 172 |
| Déficit en % du PIB | 3,0 % | 2,5 % | 2,0 % |
| Ratio dette/PIB | 42,2 % | 42,8 % | 42,8 % |

N.B. : Tous les chiffres sont en milliards de francs 1995

Hypothèse d'une croissance du PIB de 3,5 % par an

| | 1996 | 1997 | 1998 |
|---------------------|--------|--------|--------|
| Charges nettes | 1.483 | 1.483 | 1.483 |
| Recettes nettes | 1.252 | 1.297 | 1.342 |
| Solde | - 231 | - 186 | - 141 |
| Déficit en % du PIB | 2,89 % | 2,24 % | 1,64 % |
| Ratio dette/PIB | 41,8 % | 41,8 % | 41,2 % |

N.B. : Tous les chiffres sont en milliards de francs 1995

Toutefois, confrontés à la situation actuelle des finances publiques, les objectifs inscrits dans le programme de convergence et dans la loi d'orientation quinquennale, paraissent de plus en plus difficiles à atteindre.

En effet, en 1994, le montant du déficit budgétaire a atteint 346 milliards de francs (hors recettes de privatisation), soit près de 5 % du PIB.

En 1995, le montant du déficit budgétaire devrait se situer aux environs de 322 milliards de francs, l'équilibre initial hors recettes de privatisation étant inchangé par le collectif. Cela correspond à un ratio proche de 4,2 % du PIB.

B. UN IMPERATIF : LA FRANCE DOIT POURSUIVRE SES EFFORTS DE REDUCTION DU DEFICIT PUBLIC

1. Le texte de la recommandation

Le Conseil estime que « le gouvernement français devrait, dès que possible, mettre un terme à l'actuelle situation de déficit excessif afin que la France soit prête à participer à la troisième phase de l'UEM conformément au calendrier et aux procédures fixés par le Traité ».

On observera que la même formule figure dans les recommandations adressées aux onze autres Etats membres concernés.

Par ailleurs, le Conseil « *recommande au gouvernement français de poursuivre la réduction du déficit en 1996 et d'adopter les mesures nécessaires en vue d'atteindre l'objectif fixé par le programme de convergence, c'est-à-dire un déficit de 3 % du PIB* ».

Le gouvernement français est donc vivement incité à rejoindre le « sentier de convergence » qu'il s'était fixé dès le mois de novembre 1993.

2. La position du gouvernement français

Depuis avril 1993, la réduction du déficit est l'un des éléments essentiels de la politique économique gouvernementale.

Cet objectif, solennellement affirmé dans la loi d'orientation quinquennale du 24 janvier 1994, reste prioritaire au début du nouveau septennat.

Désormais, le gouvernement souhaite atteindre un niveau de déficit public de 3 % en 1997, ce qui est toutefois légèrement en retrait par rapport au programme de convergence qui fixait ce même objectif pour 1996.

**Extrait de la déclaration de politique générale du Gouvernement
prononcée par M. Alain Juppé, Premier ministre, le 23 mai 1995**

« La gestion de nos finances publiques sera inspirée par la volonté de respecter les engagements qui lient la France à ses partenaires européens et, notamment, l'objectif de limitation des déficits publics à 3 p. 100 du PIB, qui résulte du traité de l'Union européenne.

« Les étapes vers cet objectif seront franchies, année après année, et il ne faut pas dissimuler que leur mise en oeuvre imposera de grands efforts qui devront être répartis justement entre tous les Français.

« La réduction de l'endettement de l'Etat constitue l'une des priorités de la remise en ordre de nos finances publiques. Dans cette optique, le programme de privatisation sera activement poursuivi et les recettes qui en résultent devront contribuer au remboursement de la dette.

« Pour être à la hauteur de nos grands partenaires européens, notamment l'Allemagne et le Royaume-Uni, un freinage de la dépense publique est indispensable. Il nécessitera une énergie et une volonté sans faiblesse. »

Extrait du dossier de presse de présentation du « plan Juppé »

(22 juin 1995)

Le respect des objectifs de convergence

Pour pouvoir passer à la troisième phase de l'Union européenne et monétaire au 1er janvier 1999, la France devra respecter les critères économiques définis par le Traité de Maastricht. Le poids des déficits publics devra être inférieur à 3 % du produit intérieur brut. C'est au vu de l'exécution du budget 1997 que le respect de cette condition sera apprécié.

Pour atteindre cet objectif, les déficits publics seront de l'ordre de 5 % du PIB en 1995. Ils devront être de 4 % en 1996 et de 3 % en 1997.

Conformément aux engagements pris, le budget de l'Etat sera désormais présenté hors recettes de privatisation, ce qui explique le passage du solde, sans dégradation, de 275 milliards de francs à 322 milliards de francs. Les recettes de privatisation seront affectées exclusivement au désendettement et à la restructuration du secteur public.

L'effort de redressement du budget et des comptes sociaux devra être poursuivi en 1996. Le cheminement permettant de respecter ces objectifs sera présenté en même temps que le projet de loi de finances pour 1996.

Votre Commission constate, pour s'en féliciter, que le gouvernement a bien l'intention de s'engager dans une voie de réduction progressive mais déterminée du déficit, comme l'y invite le Conseil de l'Union européenne.

Elle souligne toutefois la difficulté du chemin à parcourir et l'ampleur de l'effort de redressement qu'il conviendra de mettre en oeuvre, en particulier dans le projet de loi de finances pour 1996.

C. UN APPEL PRESSANT : LA REDUCTION DU DEFICIT PUBLIC DOIT ÊTRE AMORCEE DANS LE COLLECTIF BUDGETAIRE POUR 1995

1. Le texte de la recommandation

Compte tenu de son analyse de la situation française, le Conseil « *invite avec insistance le gouvernement français à veiller à ce que la loi de finances rectificative pour 1995 prévoiè les réductions de dépenses et les accroissements de recettes nécessaires à la réduction envisagée du déficit* ».

En particulier, le Conseil « *recommande de maintenir l'objectif d'un gel des dépenses de l'Etat en termes réels* ».

Cette double invitation, précise dans sa rédaction, a pour objet de suggérer au gouvernement français de prendre les mesures nécessaires à la réduction du déficit dès le collectif budgétaire du mois de juillet 1995, sans attendre la loi de finances pour 1996.

2. Les faits

Contrairement à ce que souhaite le texte de la recommandation, le gouvernement n'a pas prévu de réduire le déficit à l'occasion du collectif. Mais, il est vrai que les moindres rentrées fiscales et la progression « mécanique » de certaines dépenses rendaient la tâche difficile.

Extrait du dossier de presse de présentation du « plan Juppé »

(22 juin 1995)

L'équilibre du collectif

En arrêtant l'équilibre du collectif budgétaire, le gouvernement s'est fixé comme objectif de maintenir le déficit prévu en 1995 à son niveau initial, hors recettes de privatisation, en engageant, dans le même temps, les mesures prioritaires de son programme et celles nécessaires au redressement des comptes.

Aussi, comme le souligne le texte communautaire, la France ne respecte plus en 1995, comme en 1994, les objectifs qu'elle s'était fixés en termes de réduction du déficit budgétaire. Les cheminements du programme de convergence et de la loi d'orientation quinquennale sont dépassés.

Ainsi, la progression des dépenses en 1995 devrait être supérieure à 2 % en termes réels, alors que l'objectif était une stabilisation en volume ou, comme le dit la recommandation du Conseil, « un gel des dépenses de l'Etat en termes réels »⁴.

Votre Commission regrette cette dérive de la progression des dépenses mais reconnaît aussi la difficulté de la situation budgétaire.

D. UN RAPPEL : LA MAÎTRISE DES DEPENSES DE SECURITE SOCIALE EST UNE NECESSITE

1. Le texte de la recommandation

En dernier lieu, le Conseil « rappelle la nécessité de réduire le déficit de la sécurité sociale et recommande, à cet égard, au gouvernement français d'encourager les efforts des partenaires sociaux visant à maîtriser la croissance des dépenses de santé ».

Comme en 1994, le texte communautaire insiste ainsi sur l'obligation de contenir le déficit de la sécurité sociale.

⁴ En 1994, les charges budgétaires de l'Etat ont progressé de 4,1 %, soit pratiquement au même rythme qu'en 1993 où elles avaient augmenté de 4,2 %.

En particulier, il met en relief l'importance d'une maîtrise de la croissance des dépenses de santé. Pour ce faire, le Conseil estime que le gouvernement doit encourager les partenaires sociaux à s'engager résolument dans cette voie.

2. La position du gouvernement

Comme pour le déficit du budget de l'Etat, on constate actuellement une légère diminution du déficit des comptes sociaux.

Ainsi, le déficit du régime général de la Sécurité sociale connaît l'évolution suivante :

| Déficit du régime général de la sécurité sociale | |
|--|--|
| 1993 | - 56,4 milliards de francs |
| 1994 | - 54,4 milliards de francs |
| 1995 | - 50,4 milliards de francs (prévision) |

Source : Commission des Comptes de la Sécurité sociale.

Parallèlement, l'évolution des dépenses d'assurance maladie est apparue en moindre croissance en 1994 par rapport à 1993, mais devrait se stabiliser à un niveau légèrement plus important en 1995.

| Taux de croissance des dépenses d'assurance maladie | |
|---|---------------------|
| 1993 | + 6,2 % |
| 1994 | + 2,9 % |
| 1995 | + 3,3 % (prévision) |

Source : Commission des Comptes de la Sécurité sociale

Face à cette situation et pour respecter les critères de convergence du traité de Maastricht, le gouvernement a indiqué que la réduction des déficits sociaux était une priorité.

**Extrait du dossier de presse de présentation
du « plan Juppé »
(22 juin 1995)**

LA REDUCTION DES DEFICITS SOCIAUX

1. D'ores et déjà, le gouvernement s'est attaché à prendre des mesures de redressement.

• S'agissant de l'assurance vieillesse :

Le gouvernement a souhaité que soit restitué à la branche vieillesse le « manque à gagner sur cotisations » lié à la remise forfaitaire de 42 F créée en 1991.

Cette mesure de solidarité entre les générations permettra au régime général d'accroître ses ressources et d'améliorer les conditions de son équilibre à court et moyen terme.

• S'agissant de l'assurance maladie :

Plusieurs réformes de structures nécessaires au retour à l'équilibre de la branche maladie ont été décidées :

- la réforme de l'hôpital visant à faire évoluer le système du budget global vers un système de contrats d'objectifs ;

- la réforme de l'assurance maladie par la prise en charge par l'Etat des dépenses de solidarité. Cette réforme permettra de mettre en oeuvre une véritable politique de maîtrise des dépenses. Elle fera l'objet d'un projet de loi présenté à l'automne.

Parallèlement, le gouvernement s'attachera à ce que les instruments conventionnels de régulation médicalisée des dépenses de santé soient mis en oeuvre au plus vite.

2. Au-delà, le gouvernement présentera, à l'automne, les voies et moyens d'un retour à l'équilibre des comptes sociaux.

Le voies et moyens de ce retour à l'équilibre des comptes sociaux seront présentés en même temps que le programme triennal de réduction du déficit budgétaire accompagnant le projet de loi de finances pour 1996.

Au-delà des réformes de structures, le retour à l'équilibre des comptes sociaux résultera aussi de l'accroissement des recettes liées à l'accélération de la croissance économique et à la création d'emplois. En effet, 1 % de croissance supplémentaire de la masse salariale apportera près de 9 milliards de francs de cotisations à la sécurité sociale.

Le déficit persistant du régime de la sécurité sociale en 1994 et 1995 rend évidente la recommandation du Conseil et votre Commission ne peut qu'approuver le texte communautaire.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre Commission est en premier lieu satisfaite de la modification du calendrier intervenue cette année.

En effet, en 1994, le Parlement avait dû examiner dans la précipitation la première recommandation du Conseil à la France. Transmise aux assemblées quelques jours après le dépôt du projet de loi de finances pour 1995, et cinq jours seulement avant son examen par le Conseil ECOFIN, elle n'avait pu faire l'objet d'un examen suffisant ni surtout permis de faire des observations susceptibles d'être prises en compte dans le projet de loi de finances.

Cette année, la procédure intervient en amont, avec près de trois mois d'avance. Cette amélioration, souhaitée tant par le Sénat que par l'Assemblée nationale, a été en grande partie obtenue grâce aux interventions du gouvernement français à Bruxelles.

En conséquence, votre commission approuve le premier paragraphe de la proposition de résolution présentée par M. Xavier de Villepin. Elle souhaite néanmoins y apporter une précision en spécifiant que le Parlement soit saisi du texte de la recommandation **au moment où s'élabore** le projet de loi de finances, plutôt que simplement **avant son dépôt** sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, votre commission vous propose de remplacer le deuxième paragraphe de la proposition de résolution présentée par M. Xavier de Villepin par **quatre nouveaux paragraphes** ayant l'objet suivant :

- le premier prend acte de la constatation du non respect par la France des objectifs du programme de convergence,
- le second estime justifiée la nécessité inscrite dans la recommandation de poursuivre la réduction du déficit, dans le collectif pour 1995 et dans la loi de finances pour 1996,
- le troisième considère important le rappel fait par la recommandation d'une nécessité de réduire le déficit de la sécurité sociale et de maîtriser les dépenses de santé,
- le quatrième encourage le gouvernement à adopter les mesures nécessaires pour atteindre l'objectif d'un déficit public égal à 3 % du PIB en 1997.

ANNEXE

Situation des pays membres de l'Union européenne au regard du respect des critères de convergence relatifs aux finances publiques à la fin de l'année 1994

(En % du PIB)

| | Déficit public | Dettes publiques |
|-------------|----------------|------------------|
| Allemagne | - 2,9 | 51,0 |
| Autriche | - 4,4 | 63,0 |
| Belgique | - 5,5 | 140,1 |
| Danemark | - 4,3 | 78,0 |
| Espagne | - 7,0 | 63,5 |
| Finlande | - 4,7 | 72,0 |
| France | - 6,0 | 48,4 |
| Grèce | - 14,1 | 121,3 |
| Irlande | - 2,4 | 89,0 |
| Italie | - 9,6 | 123,7 |
| Luxembourg | + 1,3 | 9,2 |
| Pays-Bas | - 3,8 | 78,8 |
| Portugal | - 6,2 | 70,4 |
| Royaume-Uni | - 6,3 | 50,4 |
| Suède | - 11,7 | 82,0 |

Source : Office statistique des Communautés européennes

Sur les 15 Etats membres de l'Union européenne, seuls deux pays, l'Allemagne et le Luxembourg, respectent les deux critères de convergence relatifs à la dette et au déficit publics.

Trois autres respectent l'un des deux critères : le Royaume-Uni et la France pour la dette publique, l'Irlande pour le déficit public.

Compte tenu de l'évaluation globale de la situation de chacun des Etats membres, la Commission, puis le Conseil, ont décidé que 12 Etats étaient en situation de déficit excessif cette année : les trois nouveaux pays membres ainsi que tous les autres pays, à l'exception de l'Allemagne, du Luxembourg et de l'Irlande, cette dernière étant en bonne voie pour la réduction du ratio endettement public/PIB.

En 1994, 10 recommandations avaient été adressées. Elles concernaient l'ensemble des Etats membres de l'Union à l'exception du Luxembourg et de l'Irlande.

La situation de l'Allemagne s'est donc améliorée depuis un an, ce qui a permis l'abrogation de la décision du Conseil sur l'existence d'un déficit excessif dans ce pays.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 29 juin 1995 sous la présidence de M. Christian Poncelet, Président, la Commission des finances a procédé à l'examen du **rapport de M. Alain Lambert, rapporteur général**, sur la proposition de résolution n° 330 (1994-1995) de M. Xavier de Villepin, présentée en application de l'article 73 bis du règlement, sur la **recommandation de la Commission en vue des recommandations du Conseil** visant à ce que soit mis un terme à la **situation de déficit public** en Belgique, au Danemark, en Grèce, en Espagne, en France, en Italie, aux Pays-Bas, en Autriche, au Portugal, en Finlande, en Suède et au Royaume-Uni (application de l'article 104 C paragraphe 7 du traité instituant la Communauté européenne) (n° E-436).

M. Alain Lambert, rapporteur général, a tout d'abord rappelé la procédure des déficits excessifs organisée par l'article 104 C du traité instituant la Communauté européenne, indiquant que l'existence ou non de déficits excessifs était liée au respect de deux critères : un seuil maximal de 3 % du produit intérieur brut (PIB) pour les déficits publics et un seuil maximal de 60 % du PIB pour l'endettement public.

Il a précisé que seuls deux Etats membres de l'Union respectaient actuellement ces deux critères, l'Allemagne et le Luxembourg, et qu'un autre pays s'en approchait, l'Irlande. En conséquence, la Commission a élaboré douze propositions de recommandation que le Conseil décidera, le cas échéant, d'adresser aux pays membres concernés.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a ensuite décrit la modification du calendrier communautaire d'examen des recommandations qui intervient cette année avec près de trois mois d'avance sur l'année 1994. Il s'en est vivement félicité en soulignant qu'il s'agissait d'un souhait exprès du Sénat et de l'Assemblée nationale.

Puis, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a évoqué le contenu de la recommandation communautaire. Il a indiqué qu'elle comportait un constat : le non respect par la France de ses objectifs de réduction du déficit, un impératif : la nécessité de poursuivre les efforts de réduction du déficit budgétaire, un appel pressant : l'amorce de la réduction du déficit dès le collectif budgétaire pour 1995 et, enfin, un rappel : la nécessaire maîtrise des dépenses de sécurité sociale.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a alors souligné la justesse des observations du Conseil, rappelant que les déficits publics avaient atteint 6 % du PIB en 1994 et devraient être proches de 5 % du PIB en 1995.

Il a insisté sur le fait que la prise de conscience de cette situation permettait de mesurer à sa juste valeur l'engagement récemment pris par le Gouvernement de ramener les déficits à 3 % du PIB en 1997.

M. Christian Poncelet, président, a alors rappelé que le Parlement avait voté en janvier 1994 une loi d'orientation quinquennale de maîtrise des finances publiques qui prévoyait de ramener le déficit à 2,5 % du PIB en 1997.

Puis, la commission a procédé à l'examen des amendements de **M. Alain Lambert, rapporteur général**, sur le texte de la proposition de résolution de M. de Villepin.

Elle a décidé d'apporter une précision dans le premier paragraphe et de remplacer le second par quatre nouveaux paragraphes pour prendre acte du non respect par la France des objectifs de programme de convergence, estimer justifiée la nécessité de maîtriser le déficit de la sécurité sociale et encourager le Gouvernement à prendre les mesures nécessaires pour atteindre l'objectif d'un déficit public égal à 3 % du PIB en 1997.

M. Michel Moreigne a regretté l'importance accordée à la nécessité de maîtriser les dépenses de santé.

M. Philippe Adnot a rappelé que certaines entreprises publiques connaissaient également d'importants déficits.

La commission a alors adopté le texte de la proposition de résolution ainsi amendé.

TEXTE DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION

adopté par la Commission des finances

Le Sénat,

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

- Vu la recommandation de la Commission en vue d'une recommandation du Conseil visant à ce que soit mis un terme à la situation de déficit public excessif en France (n° E.436),

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

Prend acte que la recommandation constate le non respect par la France des objectifs fixés par le programme de convergence, tant en 1994, qu'en 1995 avant l'intervention du collectif budgétaire ;

Estime dès lors justifiée la nécessité, inscrite dans la recommandation, de poursuivre la réduction du déficit de l'Etat en 1996 mais également d'engager ce processus dès la loi de finances rectificative pour 1995 ;

Considère important le rappel de la nécessité de réduire le déficit de la sécurité sociale et de maîtriser la croissance des dépenses de santé ;

Encourage en conséquence vivement le gouvernement à adopter les mesures nécessaires pour atteindre l'objectif d'un déficit public égal à 3 % du PIB en 1997.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de la proposition de résolution

Le Sénat,

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

- Vu la recommandation de la Commission en vue d'une recommandation du Conseil visant à ce que soit mis un terme à la situation de déficit public excessif en France (n° E.436),

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

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

Conclusions de la Commission

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Se félicite ...

... au Parlement *au moment où s'élabore le projet de loi* ...

... 20 octobre 1994 ;

Prend acte que la recommandation constate le non respect par la France des objectifs fixés par le programme de convergence, tant en 1994, qu'en 1995 avant l'intervention du collectif budgétaire;

Estime dès lors justifiée la nécessité, inscrite dans la recommandation de poursuivre la réduction du déficit de l'Etat en 1996 mais également d'engager ce processus dès la loi de finances rectificative pour 1995;

Considère important le rappel de la nécessité de réduire le déficit de la sécurité sociale et de maîtriser la croissance des dépenses de santé ;

Encourage en conséquence vivement le gouvernement à adopter les mesures nécessaires pour atteindre l'objectif d'un déficit public égal à 3% du PIB en 1997.