



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 14.12.2004
COM(2004) 813 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU CONSEIL**

**Situation de l'Allemagne et de la France à l'égard de leurs obligations dans le cadre de
la procédure concernant les déficits excessifs après l'arrêt de la Cour de justice**

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL

Situation de l'Allemagne et de la France à l'égard de leurs obligations dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs après l'arrêt de la Cour de justice

1. INTRODUCTION

Au cours du premier semestre 2003, après qu'il eût été établi que le déficit des administrations publiques en Allemagne et en France avait dépassé 3% du PIB en 2002, le Conseil a adopté, sur recommandation de la Commission, une décision constatant l'existence d'un déficit excessif dans ces deux pays. Durant l'automne qui a suivi, la Commission a recommandé que le Conseil constate que les actions engagées par l'Allemagne et la France s'avéraient insuffisantes pour corriger les déficits et qu'il mette ces pays en demeure de prendre des mesures pour y remédier. Le contexte économique étant moins favorable que prévu, elle a en outre recommandé que le délai fixé pour la correction du déficit soit repoussé à 2005. Le 25 novembre 2003, le Conseil a procédé au vote sur les décisions recommandées, mais la majorité requise n'a pu être réunie. Au lieu de cela, il a adopté, dans ses conclusions, des recommandations à l'Allemagne et à la France relatives à la correction du déficit excessif d'ici à 2005, indiquant qu'en égard aux engagements pris par ces deux États membres, la procédure concernant les déficits excessifs était suspendue. La Commission, qui contestait certains éléments des conclusions du Conseil du 25 novembre 2003, a porté l'affaire devant la Cour de justice. Celle-ci s'est prononcée le 13 juillet 2004¹, dans un arrêt qui annule les conclusions du Conseil dans la mesure où elles avaient pour effet de suspendre officiellement la procédure et de modifier les recommandations existantes.

Au lendemain de l'arrêt de la Cour, la Commission a déclaré : «La Commission, en coopération avec le Conseil, réfléchira aux moyens d'assurer une résolution satisfaisante des problèmes budgétaires de ces deux États membres dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance»². Tel est l'objet de la présente communication.

2. IMPLICATIONS DE L'ARRET DE LA COUR DE JUSTICE POUR LES PROCEDURES CONCERNANT LES DEFICITS EXCESSIFS DE L'ALLEMAGNE ET DE LA FRANCE

La Cour ne s'est pas étendue sur les implications de l'annulation des conclusions du Conseil du 25 novembre pour la mise en oeuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.

Pour évaluer la situation actuelle de l'Allemagne et de la France à l'égard de l'obligation de correction des déficits excessifs qu'imposent le traité et le pacte de stabilité et de croissance, il faut prendre en considération les conséquences qu'ont eues les conclusions du Conseil jusqu'à leur annulation par la Cour. Ces conclusions bénéficiant de la présomption de validité qui accompagne en principe tout instrument communautaire, les deux États membres concernés

¹ Affaire C-27/04, Commission des Communautés européennes/Conseil de l'Union européenne.

² «Déclaration de la Commission relative à l'arrêt de la Cour de justice sur la procédure concernant les déficits excessifs», IP/04/897 du 13 juillet 2004.

étaient fondés à agir sur cette base. Concrètement, les conclusions du Conseil allaient dans le sens des recommandations de la Commission pour remédier à la situation, préconisant en particulier un report jusqu'à 2005 du délai fixé pour la correction du déficit excessif. Après leur adoption, les actions engagées par l'Allemagne et par la France ont visé à respecter ce nouveau délai. Ces actions ont eu un effet réel sur la trajectoire de l'ajustement, qu'il serait vain d'ignorer.

Par conséquent, si la Commission maintient son point de vue sur le caractère inadéquat des mesures prises par l'Allemagne et par la France pour corriger leurs déficits excessifs d'en 2004 conformément aux recommandations du Conseil du premier semestre 2003, elle reconnaît que l'action menée par les deux États membres, dans la foulée des conclusions du Conseil du 25 novembre 2003 et jusqu'à leur annulation par la Cour le 13 juillet 2004, partait du principe que le délai fixé pour la correction du déficit avait été effectivement repoussé à 2005.

Étant donné les circonstances exceptionnelles créées par l'arrêt de la Cour sur la procédure concernant les déficits excessifs de l'Allemagne et de la France, et en particulier les effets des conclusions du Conseil avant leur annulation par la Cour, la Commission est d'avis qu'un règlement satisfaisant des problèmes budgétaires de ces deux États membres dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance exige que l'évaluation des mesures prises afin de corriger le déficit excessif prenne l'année 2005 comme référence pour ce qui est du délai.

Dans ces conditions, il appartient à la Commission de vérifier si les actions entreprises par chacun des deux États membres sont compatibles avec une correction de leur déficit excessif d'ici à 2005.

Dans l'affirmative, la Commission devrait en conclure que le Conseil n'a pas besoin, à ce stade, de prendre de nouvelle mesure dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs afin d'inciter l'État membre concerné à engager de nouvelles actions.

Dans la négative, en revanche, la Commission devrait en conclure que le Conseil doit reprendre la procédure concernant les déficits excessifs et renforcer la surveillance budgétaire de l'État membre concerné pour l'inciter à prendre les mesures correctrices requises.

La Commission note que le Conseil lui-même, dans ses conclusions du 25 novembre 2003, s'est dit prêt à recommander l'adoption de nouvelles mesures conformément à l'article 104, paragraphe 9, sur base d'une recommandation de la Commission, s'il ressortait de l'évaluation que la date de 2005 fixée pour la correction du déficit excessif ne sera probablement pas respectée.

Les sections 3 et 4 ci-après présentent respectivement l'évaluation qui a été effectuée de la situation en Allemagne et en France, tandis que la section 5 énonce les conclusions relatives aux actions menées par ces deux pays et à la nécessité ou non pour le Conseil de prendre de nouvelles mesures dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs.

3. ÉVALUATION DE LA SITUATION EN ALLEMAGNE

Selon les autorités allemandes, le déficit budgétaire des administrations publiques devrait passer de 3,8% du PIB en 2003 à 3,7% du PIB en 2004. Les prévisions d'automne de la Commission, pour leur part, tablent sur un déficit de 3,9% du PIB en 2004, alors que le

programme de stabilité de l'Allemagne, dans sa version actualisée de 2003, prévoyait 3,3%. En revanche, il est probable que la croissance du PIB réel, en 2004, sera plus forte que prévu. Dans ses prévisions d'automne, la Commission s'attend à ce que le taux de croissance du PIB réel s'élève à 1,9%, au lieu de 1,8% selon le gouvernement allemand. Dans la mise à jour pour 2003 de leur programme de stabilité (et lors de la préparation du budget 2004), les autorités allemandes visaient une croissance de 1,7% du PIB. Cependant, c'est la demande extérieure qui a servi de moteur à cette croissance, la demande intérieure demeurant nettement inférieure aux attentes.

L'absence d'amélioration dans le bilan des administrations publiques pour 2004 par rapport aux plans, malgré le surcroît de croissance enregistré, tient à la composition peu favorable aux recettes fiscales de cette croissance. Comparé aux prévisions, le manque à gagner a été considérable sur le plan de la TVA et des accises, celles sur les huiles minérales et le tabac par exemple. Le redémarrage progressif escompté sur le marché du travail ne s'est pas produit, entraînant un surplus de dépenses liées au chômage. Malgré cela, il faut noter qu'en 2004, le total des dépenses est resté constant en termes nominaux par rapport à l'année précédente.

Prenant pour hypothèse une croissance réelle du PIB de 1,5%, les prévisions d'automne de la Commission comptent que le déficit des administrations publiques atteindra 3,4% du PIB en 2005 (en cas de politiques inchangées par rapport à la date du 18 octobre 2004). Le 4 novembre, le gouvernement fédéral a présenté un nouveau train de mesures d'économie. Lors de la réunion du 18 novembre du Conseil de planification budgétaire (*Finanzplanungsrat*), les représentants des administrations fédérales, régionales (Länder) et locales ont convenu de ramener le déficit des administrations publiques à 2,9% du PIB en 2005. Ce chiffre repose sur la projection du gouvernement concernant la croissance du PIB réel, qui s'élèverait à 1,7% en 2005.

La série de mesures d'économie supplémentaires présentée par le gouvernement fédéral se compose des trois éléments suivants : (i) l'administration fédérale ne s'attend pas à avoir de frais en 2005 pour couvrir un éventuel déficit de l'office (*Postbeamtenversorgungskasse*) chargé de verser leurs retraites aux employés de l'ancienne Poste publique pour le compte des sociétés qui lui ont succédé ; (ii) un tour de vis supplémentaire sera donné aux dépenses fédérales ; et (iii) le gouvernement fédéral insistera pour qu'il n'y ait pas d'augmentation de salaires dans le secteur public en 2005. Par ailleurs, (iv) le remboursement par les banques publiques (*Landesbanken*) de subventions aux Länder correspondants, suite aux décisions de la Commission du 20 octobre 2004, réduira d'autant le déficit des administrations publiques en 2005.

Comparé au scénario de base des prévisions d'automne de la Commission pour le déficit des administrations publiques en 2005 (76,6 milliards d'euros, soit 3,4% du PIB), on s'attend à ce que les trois mesures proposées par le gouvernement fédéral ainsi que le remboursement des subventions par les Landesbanken permettent de faire tomber ce déficit à 2,9% du PIB, dans l'hypothèse d'une croissance inchangée par rapport aux prévisions d'automne de la Commission. Plus précisément:

(i) L'office de règlement des pensions (rangé dans le secteur privé par le SEC 95) titrisera le flux attendu des cotisations versées par les sociétés héritières de la poste publique allemande, sachant que ces cotisations sont fixées par la loi. En 2003, l'office a payé pour environ 6,5 milliards d'euros de retraites, recevant dans le même temps un total de 5,3 milliards d'euros du budget fédéral. La valeur actuelle des cotisations versées à l'office par les successeurs de la Poste est estimée à quelque 13-14 milliards d'euros (rapport annuel pour 2005 du Conseil allemand des conseillers économiques). Les recettes tirées de la titrisation devraient, selon les estimations, permettre à l'office de financer intégralement les retraites payées en 2005 et 2006. L'administration fédérale n'aurait donc pas à couvrir un déficit de l'office durant ces deux années, ce qui, conformément aux règles du SEC 95, réduit les dépenses publiques. Celles-ci diminueraient donc de 5,45 milliards d'euros en 2005 par rapport aux prévisions d'automne de la Commission. Les autorités allemandes ont fourni à Eurostat des informations détaillées sur la nature de cette opération.

(ii) Les ministères fédéraux devront réaliser une économie supplémentaire globale («*globale Minderausgabe*») de 1 milliard d'euros en 2005. En général, ces économies globales sont incluses dans le budget (elles viennent réduire le déficit prévu) mais sans être allouées à des postes précis, les différents sous-budgets ayant déjà été négociés entre les ministères. Pour l'année 2005, le projet de budget fédéral présenté en juin contenait déjà un montant de 1,4 milliard d'euros à titre d'«économie globale». Avec le montant supplémentaire susmentionné, les économies globales inscrites au budget s'élèvent donc au total à 2,4 milliards d'euros. Par comparaison, le budget fédéral pour 2004 prévoyait une économie globale de 3,3 milliards d'euros, qui a été respectée. Cette mesure doit permettre de réduire les dépenses publiques de 1 milliard d'euros en 2005 par rapport aux prévisions d'automne de la Commission.

(iii) Le gouvernement fédéral s'efforcera de ne pas accorder d'augmentations de salaires dans le service public en 2005 («*Nullrunde*»). En général, le gouvernement fédéral négocie les contrats de salaires avec le syndicat de ses salariés pour le compte de tous les employeurs publics (les Länder également donc). Ces accords sont ensuite adaptés aux fonctionnaires. Le dernier accord prévoyait une hausse des salaires contractuels de 1% le 1^{er} janvier 2004 et de 1% à nouveau le 1^{er} mai 2004. Cet accord prend fin le 31 janvier 2005. Étant donné que les salariés ont dû accepter des réductions de leurs primes en 2003 et 2004, et que les fonctionnaires fédéraux ont vu leur temps de travail hebdomadaire passer de 38,5 à 40 heures depuis octobre 2004, il semble peu probable que les salaires n'augmenteront pas du tout. Le produit de cette mesure étant incertain, la Commission maintient donc l'hypothèse de hausse modérée des salaires énoncée dans ses prévisions d'automne.

(iv) Le 20 octobre 2004, la Commission a décidé que certaines opérations effectuées au début des années 1990 par les Länder avec les (à l'époque) sept *Landesbanken* représentaient des subventions illégales. Étant donné les engagements pris par les Länder au sein du Conseil de planification budgétaire, on part du principe que le remboursement des subventions figurera dans les comptes des Länder en 2005 et qu'aucun transfert compensatoire n'aura lieu. Cette opération devrait entraîner une réduction de 4,3 milliards d'euros des dépenses des administrations publiques en 2005.

Au total, la Commission estime que les dépenses des administrations publiques seront inférieures de 10,75 milliards d'euros en 2005 (0,5% du PIB) à ce qu'indiquaient les prévisions d'automne. Toutes choses égales par ailleurs, le déficit des administrations publiques devrait donc tomber à 65,9 milliards d'euros, ce qui équivaut à 2,9% du PIB. Les prévisions d'automne prévoyaient une baisse du déficit corrigé des variations conjoncturelles de 0,5 point de pourcentage en 2005. En comptant cette réduction supplémentaire des dépenses, l'amélioration atteindrait en fait 1 point de pourcentage en 2005. En outre, comme l'on s'attend à ce que la mesure concernant l'office de règlement des pensions allège les dépenses fédérales de 0,25% du PIB en 2006 également, le déficit projeté pour 2006 tombera, par rapport aux prévisions d'automne et toutes choses égales par ailleurs, de 2,9% à 2,6% du PIB. Toutefois, aucun des éléments susmentionnés ne constitue une réforme structurelle porteuse de bienfaits à long terme. La réduction des dépenses liée à l'office de règlement des pensions ne fait que repousser dans l'avenir une charge implicite, l'économie globale supplémentaire est une mesure ponctuelle et le remboursement des subventions n'aura lieu qu'une fois. Toute évolution défavorable sur le plan macroéconomique ou budgétaire risque de faire franchir au déficit la barre des 3% en 2005. Si un tel scénario se produisait, il conviendrait alors de prendre de nouvelles mesures pour faire en sorte que la situation de déficit excessif soit effectivement corrigée en 2005 au plus tard.

L'amélioration de la situation macroéconomique et budgétaire en 2005 ne suffirait pas cependant à remettre le ratio de la dette sur une trajectoire descendante. Selon les calculs de la Commission, ce ratio augmentera pour atteindre 67,1% du PIB en 2006. Étant donné que, par la suite, les charges implicites résultant de ces mesures augmentent, la Commission n'envisage pas de diminution du ratio de la dette après 2006. La situation budgétaire de l'Allemagne demeure vulnérable, rendant la nécessité d'ajustements budgétaires structurels d'autant plus pressante.

Prévisions de l'automne 2004 de la Commission concernant l'Allemagne, telles que modifiées pour tenir compte des nouvelles mesures

	2003	2004	2005	2006
Croissance du PIB réel (variation en %)	-0,1	1,9	1,5	1,7
Déficit des administrations publiques (% du PIB)	-3,8	-3,9	-2,9	-2,6
Déficit corrigé des variations conjoncturelles (% du PIB)	-3,0	-3,4	-2,4	-2,1
Recettes des administrations publiques (% du PIB)	45,0	43,5	43,2	43,0
Dépenses des administrations publiques (% du PIB)	48,8	47,5	46,1	45,6
Endettement brut des administrations publiques (% du PIB)	64,2	65,9	66,7	67,1

Ces prévisions prennent pour hypothèse des politiques inchangées. Les chiffres étant arrondis, leur total peut être inexact.

4. ÉVALUATION DE LA SITUATION EN FRANCE

Il ressort des projections des autorités françaises que le déficit des administrations publiques tombera de 4,1% du PIB en 2003 à 3,6% du PIB en 2004. Cette prévision est conforme à l'objectif initial retenu dans le projet de budget pour 2004. Le respect de l'objectif concernant le déficit en 2004 a été facilité par une amélioration sensible de la situation macroéconomique par rapport à ce qu'envisageait le budget: les autorités françaises s'attendent actuellement à ce que la croissance du PIB réel s'élève à 2,5%, au lieu de 1,7% dans leur projet de budget pour 2004. Dans ses prévisions de l'automne dernier, la Commission tablait, elle, sur un déficit de 3,7% du PIB pour l'année en cours, en prenant pour hypothèse une croissance du PIB réel de 2,4%.

L'absence d'amélioration du déficit en 2004 par rapport aux plans malgré une croissance plus dynamique que prévu s'explique par la conjonction d'un certain nombre de facteurs défavorables. En particulier, l'estimation du déficit pour 2003 a été révisée en hausse au mois d'avril, entraînant un effet de base négatif (0,1% du PIB). En mai, le Conseil d'État a partiellement annulé une réforme de l'assurance-chômage qui prévoyait un durcissement sensible des conditions d'admissibilité (0,1% du PIB). Enfin, les dépenses de santé et des administrations locales ont été supérieures aux prévisions (0,1% du PIB).

Prenant pour hypothèse une croissance du PIB réel de 2,5%, le projet de budget pour 2005 compte que le déficit chutera à 2,9% du PIB, contre 3,6% en 2004. Cette réduction du déficit devrait résulter d'une compression des dépenses alliée à une augmentation sensible des recettes. La première proviendrait notamment (i) de la stabilisation des dépenses de l'État en termes réels pour la troisième année consécutive, et (ii) d'un net ralentissement des dépenses de santé correspondant aux premiers effets de la vaste réforme du système d'assurance-maladie adoptée durant l'été 2004. Quant à la hausse du ratio des recettes au PIB,

elle reflèterait (i) l'effet des mesures discrétionnaires prises sur le plan fiscal³ (0,1% du PIB), et (ii) un versement exceptionnel lié au transfert de la responsabilité du paiement des retraites des employés des entreprises publiques de gaz et d'électricité au secteur de la sécurité sociale. Depuis la présentation du projet de budget en septembre, le montant de ce versement a été légèrement revu à la hausse (de 0,1% du PIB, pour atteindre maintenant 0,5% du PIB).

L'amélioration de la situation budgétaire en 2005 ne suffirait pas à remettre le ratio de la dette sur une trajectoire descendante. Il ressort des projections pluriannuelles jointes au budget que ce ratio commencerait à régresser en 2006. Cette année-là, malgré la disparition des recettes exceptionnelles de 2005, le déficit des administrations publiques serait ramené à 2,2% du PIB.

Les prévisions de l'automne 2004 des services de la Commission font état d'un déficit des administrations publiques de 3,7% du PIB en 2004 et de 3,0% du PIB en 2005. La légère différence avec les chiffres des autorités françaises vient, d'une part, de ce que la projection macroéconomique de la Commission est plus prudente (croissance du PIB réel de 2,2% en 2005, au lieu de 2,5% pour le gouvernement français) et, d'autre part, de ce que la Commission, tout en reconnaissant que la réforme du système d'assurance-maladie permettra probablement de réaliser des économies importantes à moyen terme, est plus réservée sur son impact à court terme. L'effet négatif cumulé de ces deux facteurs (0,2% du PIB) n'est compensé qu'en partie par le fait que, à en croire les informations transmises par la France, les recettes exceptionnelles incluses dans les prévisions d'automne de la Commission sont légèrement supérieures (de 0,1% du PIB) à celles qui ont été prises en compte dans le projet de budget. D'après les calculs de la Commission, qui sont basés sur ses prévisions d'automne, le déficit corrigé des variations conjoncturelles sera réduit de 0,7 point de pourcentage du PIB en 2005, dont 0,5 point du fait des mesures exceptionnelles envisagées.

Cependant, la situation budgétaire de la France reste vulnérable. Étant donné que le déficit ne repassera que très légèrement en dessous de 3% du PIB selon les autorités françaises, ou retombera exactement à 3% d'après la Commission, toute évolution défavorable sur le plan macroéconomique ou budgétaire pourrait suffire à lui faire franchir à nouveau le seuil des 3% et compromettre ce faisant la réalisation de l'objectif de correction du déficit excessif d'ici 2005 au plus tard. Qui plus est, la réduction du déficit en 2005 dépend largement de l'effet favorable sur les statistiques budgétaires de 2005 d'une mesure qui est globalement neutre pour la situation sous-jacente des finances publiques françaises. En effet, si le transfert de responsabilité pour le paiement des retraites des employés des entreprises publiques de gaz et d'électricité à la sécurité sociale implique le versement d'une somme forfaitaire importante à l'administration publique en 2005, il entraînera aussi des dépenses supplémentaires d'un montant cumulé comparable au cours des années suivantes, car la sécurité sociale devra verser leurs retraites aux employés des secteurs du gaz et de l'électricité. Le caractère temporaire de cette mesure se reflète dans la prévision de la Commission pour le déficit de 2006, qui, dans l'hypothèse de politiques inchangées, fait état d'une augmentation de ce déficit, à 3,3% du PIB. Il s'ensuit que de nouvelles mesures d'assainissement devront être prises afin de ne pas dépasser à nouveau le plafond de 3% du PIB en 2006.

³ Les augmentations d'impôt décidées dans le contexte de la réforme du système d'assurance-maladie compenseront, et au-delà, les allègements fiscaux inscrits dans le projet de budget pour 2005 et les exonérations annoncées en mai 2004 en faveur des paiements d'intérêts sur les crédits à la consommation et des transferts financiers entre générations.

Prévisions de l'automne 2004 de la Commission concernant la France

	2003	2004	2005	2006
Croissance du PIB réel (variation en %)	0,5	2,4	2,2	2,2
Déficit des administrations publiques (% du PIB)	-4,1	-3,7	-3,0	-3,3
Déficit corrigé des variations conjoncturelles (% du PIB)	-3,8	-3,5	-2,8	-3,1
Recettes des administrations publiques (% du PIB)	50,5	50,5	50,9	50,4
Dépenses des administrations publiques (% du PIB)	54,7	54,2	53,9	53,8
Endettement brut des administrations publiques (% du PIB)	63,7	64,9	65,5	66,3

Ces prévisions prennent pour hypothèse des politiques inchangées. Les chiffres étant arrondis, leur total peut être inexact.

5. CONCLUSIONS

Étant donné les circonstances exceptionnelles créées par l'arrêt de la Cour sur la procédure concernant les déficits excessifs de l'Allemagne et de la France, et en particulier les effets des conclusions du Conseil du 25 novembre 2003 avant leur annulation par la Cour le 13 juillet 2004, la Commission tire maintenant les conclusions suivantes quant à la situation des deux États membres considérés.

En ce qui concerne l'Allemagne, il ressort des données disponibles actuellement et des mesures détaillées dans les plans budgétaires pour 2005 ainsi que dans le train d'économies supplémentaires annoncé par le gouvernement le 4 novembre 2004 que les actions engagées par les autorités allemandes sont globalement compatibles avec une correction du déficit excessif d'ici à 2005. La Commission en conclut qu'aucune action supplémentaire n'est nécessaire à ce stade dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs.

En ce qui concerne la France, il ressort des données disponibles actuellement et des mesures détaillées dans le budget pour 2005 que les actions engagées par les autorités françaises sont globalement compatibles avec une correction du déficit excessif d'ici à 2005. La Commission en conclut qu'aucune action supplémentaire n'est nécessaire à ce stade dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs.

La Commission note que la situation budgétaire reste vulnérable dans les deux États membres concernés. La correction du déficit excessif exige une mise en œuvre effective de toutes les mesures envisagées. S'il apparaissait ultérieurement que tel n'est pas le cas, la Commission devrait recommander au Conseil de renforcer la surveillance budgétaire et de prendre les mesures nécessaires dans le cadre du traité et du Pacte de Stabilité et de Croissance.