



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 21 mars 2005
(OR. en)**

TRADUCTION NON RÉVISÉE

7423/05

**UEM 97
ECOFIN 104**

RAPPORT

du: Conseil ECOFIN
au: Conseil européen des 22 et 23 mars 2005
Objet: Améliorer la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance

Les délégations trouveront en annexe le rapport adressé par le Conseil ECOFIN au Conseil européen intitulé "Améliorer la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance", qui a été adopté lors de la session extraordinaire du Conseil ECOFIN du 20 mars 2005.

Annexe

Améliorer la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance

- Rapport du Conseil au Conseil européen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- i) renforcer la justification économique des règles budgétaires et en accroître la crédibilité et la maîtrise;
- ii) responsabiliser davantage les acteurs politiques nationaux;
- iii) utiliser de manière plus efficace les périodes où les économies connaissent une croissance dépassant le taux tendanciel pour assainir les finances publiques, afin d'éviter les politiques procycliques;
- iv) mieux tenir compte, dans les recommandations du Conseil, des périodes où la croissance des économies passe en dessous de son taux tendanciel;
- v) prêter davantage d'attention à la surveillance des positions budgétaires en matière d'endettement et de viabilité.

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

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

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

1. AMÉLIORER LA GOUVERNANCE

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

- 1) la Commission et le Conseil respectent la responsabilité qu'ont les États membres de mettre en œuvre les politiques de leur choix dans les limites fixées par le traité, en particulier les articles 99 et 104, ceux-ci étant tenus de se conformer aux recommandations du Conseil;
- 2) la Commission doit exercer son droit d'initiative en temps utile et appliquer les règles de manière effective, le Conseil et les États membres respectant la fonction de gardienne du traité et de ses procédures exercées par la Commission;
- 3) le Conseil est tenu d'exercer son pouvoir d'appréciation de manière responsable, les États membres et la Commission respectant la responsabilité du Conseil en matière de coordination des politiques économiques au sein de l'Union européenne et son rôle pour ce qui est du bon fonctionnement de l'union économique et monétaire;
- 4) il convient que les États membres, le Conseil et la Commission réaffirment leur volonté de mettre en œuvre le traité et le pacte de stabilité et de croissance de manière effective et rapide, avec le soutien et la pression des pairs, et d'assurer la surveillance économique et budgétaire en coopération étroite et constructive afin de garantir la sécurité et l'efficacité des règles du pacte.

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

1.1. Coopération et communication

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

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

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

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

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

1.3. Règles et institutions budgétaires nationales complémentaires

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

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

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

1.4. Un programme de stabilité pour la législature

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

1.5. Association des parlements nationaux

Le Conseil invite les gouvernements des États membres à présenter les programmes de stabilité/convergence et les avis du Conseil, y relatifs à leurs parlements nationaux. Ceux-ci pourraient souhaiter tenir un débat sur le suivi à donner aux recommandations formulées dans le cadre de la procédure d'alerte rapide et de la procédure concernant les déficits excessifs.

1.6. Prévisions macroéconomiques fiables

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

Dans leurs projections macroéconomiques et budgétaires, les États membres, notamment ceux de la zone euro et ceux participant au MTC 2, devraient utiliser les "hypothèses extérieures communes" si la Commission les fournit dans les délais. Les États membres sont libres de fonder leurs programmes de stabilité/convergence sur leurs propres projections. Cependant, les divergences existant entre les prévisions nationales et celles de la Commission devraient être expliquées de manière relativement détaillée. Cette explication servira de référence lors de l'évaluation a posteriori des erreurs liées aux prévisions.

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

1.7. Gouvernance en matière de statistiques

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

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

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

2. RENFORCEMENT DU VOLET PRÉVENTIF

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

2.1. Définition de l'objectif budgétaire à moyen terme

Le pacte de stabilité et de croissance fait obligation aux États membres de se conformer à l'objectif à moyen terme d'une position budgétaire "proche de l'équilibre ou excédentaire".

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

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

Les objectifs à moyen terme devraient être différenciés et peuvent s'écarter de la position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire pour un État membre en fonction du ratio d'endettement et du potentiel de croissance du moment, tout en préservant une marge suffisante en dessous de la valeur de référence de -3 % du PIB. Les objectifs à moyen terme spécifiques pour les différents pays de la zone euro et participant au MTC 2 se situeraient donc – en données corrigées des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires – entre -1 % du PIB pour les pays à faible dette et à potentiel de croissance élevé et l'équilibre ou l'excédent budgétaire pour les pays à forte dette et à potentiel de croissance réduit.

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

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

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

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

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

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

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

Les États membres qui n'ont pas encore réalisé leur objectif à moyen terme devraient prendre les mesures nécessaires pour y parvenir sur l'ensemble du cycle. Leurs efforts en matière d'ajustement devraient s'intensifier pendant les périodes de conjoncture favorable et pourraient être plus limités pendant les périodes défavorables. En vue d'atteindre leur objectif à moyen terme, les États membres de la zone euro ou du MTC 2 devraient procéder à un ajustement annuel – en données corrigées des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures provisoires – de 0,5 % du PIB en tant que référence. Par "périodes de conjoncture favorable", il faut entendre les périodes où la production dépasse son niveau potentiel, compte tenu des élasticités des recettes fiscales.

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

2.3. Prise en considération des réformes structurelles

Le Conseil est d'accord pour que, afin de renforcer l'aspect "croissance" du pacte, les réformes structurelles soient prises en considération lorsqu'on définit la trajectoire d'ajustement qui doit conduire à la réalisation de l'objectif à moyen terme pour les pays qui n'ont pas encore atteint cet objectif, ainsi que lorsqu'on autorise les pays qui ont déjà atteint cet objectif à s'en écarter provisoirement, étant clairement entendu qu'il convient de garantir une marge de sécurité pour veiller au respect de la valeur de référence de 3 % du PIB pour le déficit et que la position budgétaire est censée redevenir conforme à l'objectif à moyen terme au cours de la période couverte par le programme.

Seules les réformes majeures qui ont des effets directs à long terme en matière d'économies de coût – y compris en renforçant le potentiel de croissance – et donc une incidence positive vérifiable sur la viabilité à long terme des finances publiques seront prises en considération. Une analyse "coûts-bénéfices", détaillée du point de vue budgétaire, de ces réformes devrait être fournie dans le cadre des programmes de stabilité/convergence actualisés.

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

En outre, le Conseil est attentif au fait que le respect des objectifs budgétaires du pacte de stabilité et de croissance ne devrait pas compromettre les réformes structurelles qui améliorent résolument la viabilité à long terme des finances publiques. Le Conseil est conscient qu'il y a lieu d'accorder une attention particulière à la réforme des pensions consistant à introduire un système à piliers multiples comportant un pilier obligatoire financé par capitalisation. Bien que ces réformes entraînent une détérioration à court terme des finances publiques durant la période de mise en œuvre, la viabilité à long terme des finances publiques s'en trouve clairement renforcée. Le Conseil estime dès lors que les États membres qui mettent en œuvre de telles réformes devraient être autorisés à s'écarter de la trajectoire d'ajustement qui doit conduire à la réalisation de l'objectif à moyen terme, ou de l'objectif à moyen terme lui-même. L'écart devrait correspondre au coût net que représente la réforme pour le pilier géré par les pouvoirs publics, pour autant que cet écart demeure temporaire et qu'une marge de sécurité appropriée soit préservée par rapport à la valeur de référence.

3. AMÉLIORATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROCÉDURE CONCERNANT LES DÉFICITS EXCESSIFS

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

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

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

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

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

Le Conseil et la Commission sont déterminés à préserver et à maintenir clairement les valeurs de référence de 3 % et de 60 % du PIB en tant que points d'ancrage de la surveillance de l'évolution de la situation budgétaire et du rapport entre la dette publique et le PIB dans les États membres. La Commission élaborera toujours un rapport sur la base de l'article 104, paragraphe 3, du traité. La Commission examine dans son rapport si une ou plusieurs des exceptions prévues à l'article 104, paragraphe 2, points a) et b), s'appliquent. Le Conseil propose ci-après d'apporter des modifications ou des clarifications quant à la portée de ces exceptions.

En outre, comme prévu par le traité, le rapport de la Commission examine si le déficit public excède les dépenses publiques d'investissement et tient compte de tous les autres facteurs pertinents, y compris la position économique et budgétaire à moyen terme de l'État membre. Le Conseil propose ci-après des éclaircissements en ce qui concerne les termes "tous les autres facteurs pertinents".

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

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

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

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

Le Conseil estime que la définition actuelle d'une "grave récession économique" donnée à l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 1467/97 est trop restrictive. Le Conseil estime que les paragraphes 2 et 3 de l'article 2 du règlement 1467/97 doivent être adaptés afin de permettre tant à la Commission qu'au Conseil, lorsqu'ils évaluent et décident, s'il y a ou non déficit excessif, conformément à l'article 104, paragraphes 3 à 6 du traité, de considérer comme exceptionnel un dépassement de la valeur de référence qui résulte d'un taux de croissance négatif ou de la baisse cumulative de la production pendant une période prolongée de croissance très faible par rapport au potentiel de croissance.

3.3. "Tous les autres facteurs pertinents"

L'article 104, paragraphe 3, du traité dispose que, en élaborant le rapport sur le non-respect des critères de conformité avec la discipline budgétaire, la Commission "examine également si le déficit public excède les dépenses publiques d'investissement et tient compte de tous les autres facteurs pertinents, y compris la position économique et budgétaire à moyen terme de l'État membre." Une évaluation globale équilibrée doit englober tous ces facteurs.

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

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

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

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

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

3.4. Tenir compte des réformes des pensions

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

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

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

3.5. Mettre davantage en évidence la dette et la viabilité

Conformément aux dispositions du traité, la Commission doit examiner si la discipline budgétaire a été respectée sur la base de deux critères, le déficit et la dette. Le Conseil convient qu'il y aurait lieu de mettre davantage en évidence la dette et la viabilité et réaffirme la nécessité de faire passer la dette publique en dessous de 60 % du PIB à un rythme satisfaisant, compte tenu des conditions macroéconomiques. Plus les rapports entre la dette et le PIB des États membres sont élevés, plus les efforts pour les réduire rapidement doivent être soutenus.

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

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

3.6. Allongement des délais prévus pour prendre une action et des mesures suivies d'effets

Le Conseil estime que le délai pour l'adoption d'une décision au titre de l'article 104, paragraphe 6, établissant s'il y a ou non un déficit excessif devrait être porté de trois à quatre mois après le délai prévu pour la notification budgétaire. Par ailleurs, le Conseil estime que le délai prévu pour prendre une action suivie d'effets en réponse à une recommandation relative à la correction du déficit excessif en vertu de l'article 104, paragraphe 7, pourrait être porté de quatre à six mois afin de permettre aux États membres de mieux inscrire l'action dans le cadre de la procédure budgétaire nationale et d'élaborer un ensemble de mesures plus cohérent. Cela pourrait faciliter l'adoption d'ensembles de mesures correctives qui seraient structurelles (et qui ne seraient pas, en grande partie, temporaires). En outre, il serait possible, grâce à des délais plus longs, de prendre en compte les prévisions de la Commission mises à jour, de sorte que les mesures prises, ainsi que toute modification importante de l'évolution de la croissance qui pourrait justifier une prorogation des délais, seraient évaluées ensemble. Pour ces mêmes raisons, le délai d'un mois dont dispose le Conseil pour décider de passer de la procédure visée à l'article 104, paragraphe 8, à celle visée à l'article 104, paragraphe 9, devrait être porté à deux mois, et le délai de deux mois visé à l'article 104, paragraphe 9, devrait passer à quatre mois.

Ces propositions supposent une modification des articles concernés du règlement n° 1467/97.

3.7. Délai initial prévu pour corriger le déficit excessif

Le Conseil estime que, en principe, le délai prévu pour la correction d'un déficit excessif devrait être fixé à l'année suivant la date à laquelle le déficit a été constaté, c'est-à-dire, normalement, la deuxième année suivant son apparition. Le Conseil convient toutefois que les éléments à prendre en compte lors de la fixation du délai initial pour la correction d'un déficit excessif devraient être précisés davantage et devraient inclure, notamment, une évaluation globale de l'ensemble des facteurs mentionnés dans le rapport au titre de l'article 104, paragraphe 3.

À titre de référence, les pays ayant un déficit excessif seront tenus d'accomplir un effort budgétaire annuel minimum correspondant à au moins 0,5 % du PIB en données corrigées des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles, et le délai initial prévu pour corriger le déficit excessif devrait être fixé compte tenu de cet effort budgétaire minimum. Si cet effort semble suffisant pour corriger le déficit excessif dans l'année suivant la constatation du déficit, il n'est pas nécessaire que le délai initial soit prorogé au-delà de cette année-là.

Toutefois, le Conseil convient que, dans des circonstances particulières, le délai initial prévu pour corriger un déficit excessif pourrait être fixé à une année plus tard, c'est-à-dire à la deuxième année suivant la constatation du déficit, soit, normalement, la troisième année après qu'il s'est produit. Pour déterminer l'existence de circonstances particulières, on tiendra compte d'une évaluation globale équilibrée des facteurs mentionnés dans le rapport établi conformément à l'article 104, paragraphe 3.

Le délai initial sera fixé sans préjudice de la prise en compte des réformes des systèmes de pension et des délais applicables aux nouveaux et futurs États membres.

3.8. Révision des délais prévus pour corriger le déficit

Le Conseil convient que les délais prévus pour corriger le déficit excessif pourraient être revus et prorogés si des événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences très défavorables sur le budget se produisent au cours de la procédure de déficit excessif. Il est possible de répéter une recommandation au titre de l'article 104, paragraphe 7, ou une mise en demeure en vertu de l'article 104, paragraphe 9, et il faudrait faire usage de cette possibilité si une action suivie d'effets a été prise par l'État membre concerné conformément à la recommandation ou la mise en demeure initiale. Cela devrait être précisé dans le règlement n° 1467/97.

Les États membres seraient tenus d'apporter la preuve qu'ils ont pris une action suivie d'effets à la suite des recommandations. Si une action suivie d'effets a été prise en réponse à des recommandations antérieures et si une évolution imprévisible de la croissance justifie une révision du délai nécessaire pour corriger le déficit excessif, il ne serait pas passé à l'étape suivante de la procédure. Les prévisions de croissance figurant dans la recommandation du Conseil constitueraient la référence permettant d'évaluer une évolution imprévisible de la croissance.
