



Bruxelles, le 29.5.2013
SWD(2013) 384 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Analyse par les services de la Commission de la situation budgétaire en France comme suite à l'adoption de la RECOMMANDATION DU CONSEIL à la France du 2 décembre 2009 pour qu'il soit mis fin à la situation de déficit public excessif en France

accompagnant le document:

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

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

{COM(2013) 384 final}

1. INTRODUCTION

Le 2 décembre 2009, le Conseil a décidé, conformément à l'article 126, paragraphe 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), que la France présentait un déficit excessif et lui a adressé une recommandation pour qu'elle le corrige en 2013 au plus tard, conformément à l'article 126, paragraphe 7, du TFUE et à l'article 3 du règlement (CE) n° 1467/97 du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs. Afin de ramener le déficit public sous les 3 % du PIB de manière crédible et durable, le Conseil a recommandé aux autorités françaises a) de mettre en œuvre les mesures de nature à réduire le déficit en 2010 comme prévu et renforcer l'effort budgétaire à partir de 2011; b) d'assurer un effort budgétaire annuel moyen supérieur à 1 % du PIB sur la période 2010 – 2013; c) de préciser quelles sont les mesures nécessaires pour corriger le déficit excessif en 2013 au plus tard si les conditions conjoncturelles le permettent, et d'accélérer la réduction du déficit au cas où les circonstances économiques ou budgétaires seraient plus favorables que prévu au moment de la recommandation.

Le 15 juin 2010, la Commission a conclu, sur la base des prévisions du printemps 2010 de ses services, que la France avait engagé une action suivie d'effets conformément à la recommandation du Conseil du 2 décembre 2009 l'invitant à ramener son déficit public sous la valeur de référence de 3 % du PIB, et a considéré qu'aucune mesure supplémentaire au titre de la procédure concernant les déficits excessifs n'était nécessaire à ce stade.

Le présent document évalue si la France a engagé une action suivie d'effets en vue de corriger le déficit excessif et propose une nouvelle trajectoire d'ajustement qui permettrait de ramener le déficit public durablement sous les 3 % du PIB. Il examine notamment l'évolution des finances publiques depuis l'adoption de la communication de la Commission au Conseil sur l'action engagée depuis le 15 juin 2010.

2. ÉVOLUTIONS MACROÉCONOMIQUES ET BUDGETAIRES RECENTES ET PERSPECTIVES POUR 2014

L'économie française a mieux résisté à la crise économique mondiale de 2008 et 2009 que la plupart des autres économies de la zone euro. Le PIB de la France s'est contracté ces années-là de, respectivement, 0,1 % et 3,1 %¹, alors que celui de la zone euro dans son ensemble a crû de 0,4 % en 2008 et reculé de 4,4 % en 2009. La résilience de la consommation publique et privée a contribué à atténuer les effets de la forte contraction de la demande internationale. En 2010-2011, la croissance annuelle a atteint 1,7 %. Toutefois, un manque de confiance persistant des entreprises et des ménages, alors que la marge de manœuvre pour une relance budgétaire diminuait, a conduit à une érosion progressive de la croissance, qui s'est interrompue durant le dernier trimestre de 2011. De ce fait, le chômage est reparti à la hausse dans le courant de l'année.

En 2012, la croissance du PIB est restée nulle alors que le chômage s'aggravait, que la confiance ne revenait que lentement et que l'assainissement des finances publiques se poursuivait, pesant sur la demande intérieure. Le profil de croissance par trimestre a connu une tendance baissière, le PIB reculant de 0,3 % au dernier trimestre. Le taux de chômage a augmenté pour atteindre 10,5 % au dernier trimestre de 2012, contre 9,8 % un an plus tôt, et le nombre de demandeurs d'emploi inscrits au chômage a dépassé la barre des 3 millions.

¹ Sauf indication contraire, toutes les données historiques se fondent sur les informations disponibles à la date butoir des prévisions du printemps 2013 des services de la Commission.

Alimentée par la hausse des prix de l'énergie, l'inflation n'a pratiquement pas varié, à 2,2%, malgré la mollesse de la croissance économique. Globalement, les ménages ont vu leur revenu disponible réel diminuer légèrement l'an dernier et ont puisé dans leur épargne pour maintenir leur niveau de consommation.

Dans leurs prévisions du printemps 2013, les services de la Commission tablent sur un recul du PIB de 0,1 % cette année. La faiblesse du revenu disponible réel des ménages, liée notamment à la montée du chômage et aux hausses d'impôts, ne sera que partiellement compensée par le ralentissement de l'inflation, tandis que la chute de l'investissement devrait se poursuivre en raison du manque de confiance des entreprises. Un léger rebond du secteur extérieur devrait se traduire par un redressement modéré de l'activité au cours du second semestre de l'année. Le retour progressif de la confiance et le redressement du revenu disponible réel devraient – en supposant qu'aucune autre mesure d'assainissement ne soit prise – se traduire par une croissance positive en 2014 (1,1 %). Malgré les efforts déployés pour soutenir l'emploi, au moyen de dispositifs subventionnés, le taux de chômage devrait continuer d'augmenter et atteindre 10,6 % cette année et 10,9 % l'année suivante. L'inflation devrait diminuer pour revenir à 1,2 % en 2013, en raison d'une diminution des prix de l'énergie, avant d'augmenter de nouveau l'année suivante du fait des hausses de TVA prévues.

Tableau 1 – Comparaison des développements macroéconomiques et des prévisions

	2009		2010		2011		2012		2013		
	PA 2009 COM	Résultat	PA 2009 COM	Résultat	PA 2009 COM	Résultat	PA 2009 COM	Résultat	PA 2009 COM	PP 2013 COM	PS 2013
PIB réel (variation en %)	-2,2	-3,1	1,2	1,7	1,5	1,7	n.a.	0,0	n.a.	-0,1	0,1
Contributions à la croissance du PIB réel:											
Demande intérieure	-0,6	-1,5	0,4	1,6	1,2	0,9	n.a.	0,3	n.a.	-0,2	0,2
Variation des stocks	-1,4	-1,2	0,8	0,1	0,4	0,8	n.a.	-1,1	n.a.	-0,1	-0,4
Exportations nettes	-0,1	-0,5	0,1	0,0	-0,1	0,0	n.a.	0,8	n.a.	0,2	0,3
Emploi (variation en %)	-1,8	-1,7	-0,9	1,0	0,4	0,5	n.a.	-0,2	n.a.	0,0	-0,2
Déflateur du PIB (variation en %)	1,9	0,7	1,2	1,1	1,7	1,3	n.a.	1,6	n.a.	1,4	1,5
Écart de production (en % du PIB potentiel)	-2,5	-2,7	-2,5	-2,0	-2,4	-1,4	n.a.	-2,4	n.a.	-3,4	-3,3
Croissance du PIB potentiel	1,2	1,0	1,2	1,0	1,4	1,0	n.a.	1,0	n.a.	0,9	1,4

Sources: PA 2009 COM – Prévisions de l'automne 2009 des services de la Commission; PP 2013 COM – Prévisions du printemps 2013 des services de la Commission; PS 2013 – Programme de stabilité 2013.

La crise économique a également eu des effets significatifs sur le solde des administrations publiques. Le déficit a atteint un niveau sans précédent (7,5 %) en 2009, alors qu'il s'élevait déjà à 3,3 % en 2008, en raison du jeu des stabilisateurs automatiques et des mesures discrétionnaires de relance budgétaire mises en œuvre par les autorités dans le cadre du plan européen pour la relance économique. En 2010, le déficit s'est légèrement réduit (7,1 % du PIB), l'extinction partielle des mesures du plan de relance ayant largement compensé l'incidence budgétaire négative de la réforme de la taxe professionnelle prélevée par les collectivités locales et de la réduction de la TVA dans les services de restauration. L'assainissement budgétaire a véritablement démarré en 2011, conformément à la recommandation du Conseil du 2 décembre 2009. Le renforcement des efforts budgétaires ainsi que l'extinction de toutes les mesures de relance et la croissance du PIB, encore relativement vigoureuse, ont contribué à ramener le déficit à 5,3 % du PIB (prévision de 5,2 % revue à la hausse).

Selon l'institut national de la statistique, le déficit public s'est établi à 4,8 % du PIB en 2012, alors que l'objectif officiel était de 4,5 %. Dans l'ensemble, les données concernant l'exécution du budget de l'État indiquent que les pertes de recettes fiscales ont été relativement limitées et que les dépenses ont été maîtrisées. L'objectif en matière de dépenses

de santé n'a pas non plus été respecté, tandis que les dépenses des collectivités locales ont augmenté à un rythme un peu plus rapide que celui visé.

D'après les prévisions du printemps 2013 des services de la Commission, le déficit nominal devrait encore diminuer en 2013 grâce notamment aux mesures inscrites dans le budget. Le montant global des mesures de hausse de recettes est estimé à 1,4 % du PIB. Les règles des dépenses courantes (administration centrale et soins de santé) sont reconduites, ce qui contribuera à la poursuite de la maîtrise des dépenses. Le niveau de l'inflation plus faible que prévu et la suspension partielle de l'indexation des retraites du deuxième pilier en accord avec les partenaires sociaux contribueront aussi à la maîtrise des dépenses. En revanche, la croissance du PIB, qui devrait rester largement inférieure au potentiel, aura un effet négatif sur le solde nominal. Le déficit devrait atteindre 3,9 % du PIB. Si l'on se fonde sur l'hypothèse habituelle des politiques inchangées, il devrait se dégrader légèrement en 2014. Certaines des mesures destinées à financer le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi récemment adopté doivent en effet encore être précisées, et certains paiements d'impôts exceptionnels expireront à la fin de 2013.

En ce qui concerne les risques pesant sur les perspectives budgétaires pour cette année, aucun dépassement de dépenses de grande ampleur n'est attendu à ce stade, mais le risque de rentrées fiscales encore moins importantes que prévu ne peut être exclu. Les prévisions de printemps tiennent compte d'une élasticité des recettes fiscales au PIB de 0,9 en 2013 et de 1,0 en 2014. Toutefois, les tendances observées pendant la période 1990-2010 montrent que les périodes prolongées de faible croissance vont souvent de pair avec une faible élasticité (inférieure à la norme).

Le taux d'endettement, qui a dépassé 90 % du PIB l'an dernier, continuera d'augmenter sur la période de prévision, en raison de la persistance de déficits publics relativement élevés et de l'atonie de la croissance du PIB nominal. Les ajustements stocks-flux, qui comprennent les contributions au titre du Mécanisme européen de stabilité et les prêts directs aux pays de la zone euro faisant l'objet d'un programme contribueront eux aussi à accroître la dette publique.

3. ACTION SUIVIE D'EFFETS

3.1. Informations générales

L'évaluation de l'action engagée par les autorités françaises se fonde sur les prévisions du printemps 2013 de la Commission. Elle tient compte des évolutions économiques et budgétaires depuis la dernière recommandation émise par le Conseil au titre de l'article 126, paragraphe 7, du TFUE en décembre 2009. Elle commence par une comparaison de l'effort budgétaire recommandé par le Conseil, de l'effort budgétaire apparent, mesuré par la variation du solde budgétaire structurel, et de l'effort budgétaire ajusté. L'ajustement du solde structurel tient compte de l'impact i) des révisions de la croissance du PIB potentiel par rapport au scénario de croissance sous-tendant la recommandation du Conseil et ii) des recettes imprévues ou des pertes de recettes par rapport aux hypothèses standard. Cette évaluation fondée sur une approche descendante est complétée par une analyse minutieuse, qui comprend une évaluation ascendante des mesures d'assainissement mises en œuvre par les autorités françaises sur la période de référence.

3.2. Évaluation de l'action engagée sur la période 2010-2013 – Vue d'ensemble

Sur la base des prévisions du printemps 2013 des services de la Commission, le déficit structurel, qui s'établissait à 6,1 % du PIB en 2009, devrait revenir à 2,2 % du PIB cette année. Cela suppose un effort budgétaire annuel moyen (apparent) de 1,0 % du PIB sur la

période de référence 2010-2013. Si l'on tient compte des révisions à la baisse de la croissance du PIB potentiel (+0,1 % du PIB) et des recettes imprévues (-0,2 % du PIB) par rapport au moment où le Conseil a émis sa recommandation, l'effort budgétaire annuel moyen représente 0,9 % du PIB. Il est donc légèrement inférieur à la recommandation, qui préconise un effort supérieur à 1 % du PIB (voir le tableau n° 2).

Tableau 2 – Évolution du solde structurel tenant compte des révisions de la croissance du PIB potentiel et des recettes imprévues/pertes de recettes

Effort budgétaire annuel moyen non corrigé sur 2010-13	Effort budgétaire annuel moyen corrigé sur 2010-13	Effort budgétaire annuel moyen requis (recommandation du Conseil de 2009)	Délai de correction
1,0	0,9	supérieur à 1,0	2013

Sources: Prévisions du printemps 2013 et calculs des services de la Commission.

La croissance moyenne du PIB potentiel, qui était estimée à 1,3 % au moment de la recommandation du Conseil, est estimée à 1,1 % dans les prévisions de printemps. La raison principale en est la révision à la baisse de la contribution de la productivité totale des facteurs, qui a pâti de la crise économique.

Sur la période 2010-2013, les recettes², hors mesures discrétionnaires, devraient avoir augmenté à un rythme un peu plus rapide que le PIB nominal, ce qui suppose une élasticité globale apparente des recettes de 1,1 sur cette période. À titre de comparaison, le solde corrigé des variations conjoncturelles³ est calculé sur la base d'une élasticité de 0,9. Cette différence s'explique principalement par les recettes fiscales de l'impôt sur les sociétés et, dans une moindre mesure, par les cotisations sociales, qui devraient avoir augmenté davantage que ce que les élasticités standard de chaque catégorie de recette le laissent supposer.

3.3. Évaluation de l'action engagée sur la période 2010-2013 – Analyse détaillée des mesures adoptées

Les effets cumulés des mesures discrétionnaires mises en œuvre par les autorités françaises sur la période 2010-2013 sont estimés actuellement à quelque 5¼ % du PIB sur la base d'une approche ascendante (voir le tableau n° 4).

La pression fiscale globale a augmenté: elle est passée de 42,1 % du PIB en 2009 à 44,9 % en 2012 et devrait s'établir à 46,3 % cette année. Les mesures discrétionnaires de hausse de recettes auraient produit un résultat cumulé correspondant à 3¾ % du PIB sur la période 2010-2013, des recettes imprévues ou ponctuelles (en 2013) expliquant le reste de cette augmentation. Sur la période 2000-2009, les effets cumulés des mesures de hausse de recettes ont été de quelque -3 % du PIB.

Entre 2010 et 2013, les dépenses publiques devraient croître en moyenne de 0,7 % en valeur réelle, ajustées d'après l'indice des prix à la consommation (IPC) national. Elles avaient connu une croissance annuelle moyenne de 2,3 % sur la période 2000-2009. Si celle-ci ne peut pas être considérée nécessairement comme un scénario contrefactuel, elle indique

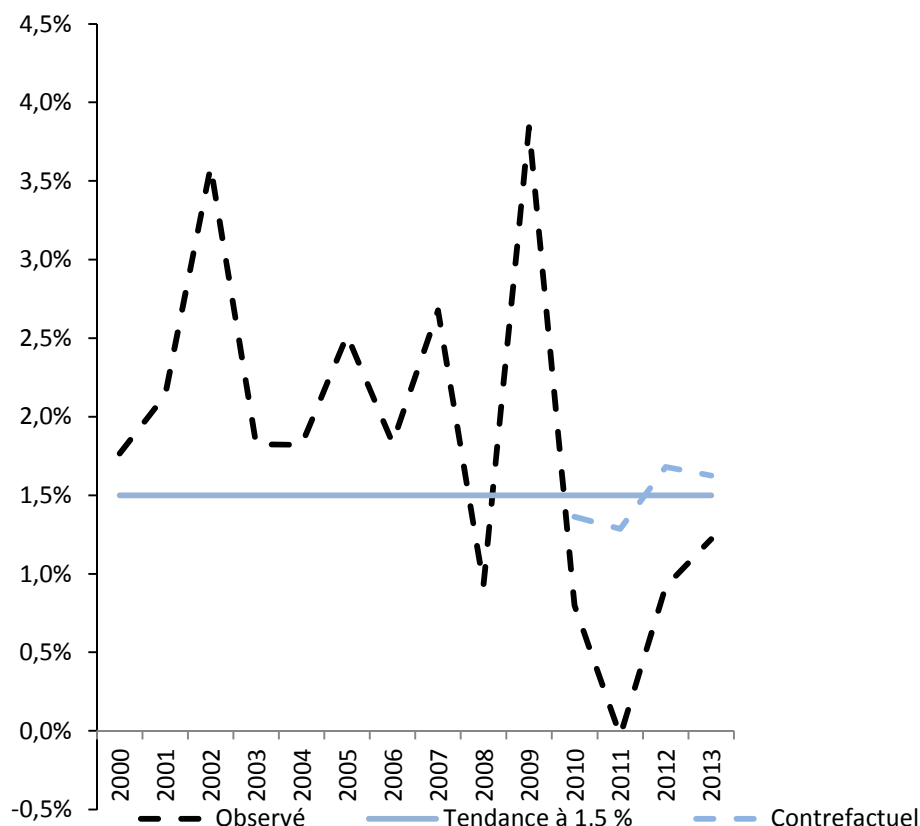
² Total des recettes courantes des administrations publiques.

³ Voir *The cyclically-adjusted budget balance used in the EU fiscal framework: an update* (Le solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles utilisé dans le cadre budgétaire de l'UE: mise à jour), Economic Papers 478, mars 2013.

clairement que la France a redoublé d'efforts pour limiter la croissance des dépenses ces dernières années.

Dans un rapport récent, l'Inspection générale des finances a conclu que la croissance tendancielle moyenne des dépenses publiques (c'est-à-dire hors mesures discrétionnaires) était de 1,5 % en valeur réelle sur la période 2012-2016. Si l'on tient compte de la hausse effective sur la période 2010-2013 pour les mesures décrites ci-après, le résultat est très proche de cette estimation, ce qui confirme également que les efforts ont été renforcés au cours des dernières années (voir le graphique ci-dessous).

Graphique – Croissance des dépenses publiques corrigée des mesures discrétionnaires sur 2010-2013 (scénario contrefactuel)



Sur la base d'une approche ascendante ne tenant compte que des mesures discrétionnaires qui ont été suffisamment précisées ou ont fait l'objet d'une évaluation indépendante⁴, et qui s'ajoutent aux efforts «habituels» déjà observés par le passé et sont donc considérés comme partie intégrante du scénario contrefactuel, les réductions de dépenses sur la période 2010-2013 représenteraient environ 1½ % du PIB. Ces réductions concernent l'administration centrale et la sécurité sociale. Le gel des transferts de l'administration centrale ainsi que les conditions de financement relativement rigoureuses ont probablement contribué à la faiblesse de la croissance des dépenses des collectivités locales, mais il est difficile d'étayer cette affirmation.

En ce qui concerne l'administration centrale, les économies réalisées résultent de la révision générale des politiques publiques (RGPP) lancée par les autorités en juillet 2007. L'objectif initial était de diminuer la dépense publique tout en renforçant l'efficacité et la qualité de l'action publique par une révision des politiques sous-jacentes, du périmètre des activités du secteur public et des modes de réalisation des services publics. Toutefois, les mesures réellement prises n'ont visé qu'à fusionner certains services ministériels, à rationaliser l'administration de l'État dans les collectivités territoriales et à mutualiser les «fonctions support» communes à tous les ministères (politique des ressources humaines, marchés publics, etc.) sans véritablement réexaminer les grandes politiques économiques et sociales.

⁴ Par exemple, de la Cour des comptes, de l'Inspection générale des finances ou de l'Inspection générale des affaires sociales.

Une mesure symbolique de la RGPP était le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux dans la fonction publique. Dans l'ensemble, les économies sous-jacentes ont favorisé le respect de la double norme en matière de dépenses de l'administration centrale ces dernières années⁵. La RGPP a été remplacée par l'initiative de modernisation de l'action publique (MAP), qui vise à réaliser des économies supplémentaires par un véritable réexamen des politiques publiques, notamment dans les domaines de la sécurité sociale et des collectivités locales. Un certain nombre de programmes font actuellement l'objet d'un réexamen, mais aucune mesure n'a officiellement été annoncée à ce jour.

Les rémunérations dans la fonction publique sont gelées en valeur nominale depuis juillet 2010, et aucune indexation n'est prévue avant l'année prochaine. Cette mesure concerne tous les sous-secteurs des administrations publiques.

S'agissant des retraites, la réforme de 2010 prévoyait un relèvement progressif de 60 à 62 ans pour l'âge minimal de départ à la retraite et de 65 à 67 ans pour pouvoir bénéficier d'une retraite à taux plein. L'âge de départ à 60 ans a été rétabli en novembre 2012 pour certaines catégories de travailleurs.

Enfin, en ce qui concerne les dépenses de santé, un objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) a été fixé en valeur nominale et sur une base annuelle. Cette règle a été renforcée en 2010, notamment par i) une amélioration de la gouvernance (création d'un comité de pilotage et d'un comité statistique au sein de l'administration, chargés de suivre l'évolution mensuelle des dépenses de santé); ii) un renforcement du rôle du comité indépendant chargé d'alerter les autorités en cas de dérapages importants; iii) la mise en réserve, au début de chaque année, de dotations budgétaires, dont le déblocage en cours d'année dépend de la réalisation (effective ou prévue) de l'objectif. Dans l'ensemble, les objectifs annuels ont depuis lors été plus ambitieux et, surtout, atteints dans leur intégralité.

Globalement, si une approche descendante donne une image contrastée de l'action engagée, une analyse globale semble suggérer que les effets cumulés des mesures discrétionnaires dépassent l'effort budgétaire recommandé. De plus, l'analyse de chaque mesure donne une image plus positive s'agissant des réductions de dépenses (lesquelles représenteraient, selon les estimations, un tiers de l'impact budgétaire total), par rapport à un assainissement budgétaire axé exclusivement sur les recettes selon l'approche par le solde structurel⁶.

⁵ Les dépenses hors charges d'intérêts et retraites des fonctionnaires sont gelées en valeur nominale depuis 2011. Cette règle vient s'ajouter à la règle «zéro volume» adoptée en 2004, qui s'applique à l'ensemble des dépenses de l'administration centrale.

⁶ Dans une approche descendante, l'assainissement budgétaire repose sur des mesures de hausse de recettes: sur la base des prévisions du printemps 2013 des services de la Commission, le ratio des recettes au PIB corrigé des variations conjoncturelles et hors mesures exceptionnelles devrait augmenter pour passer de 47% en 2009 à 51%, alors que le ratio des dépenses devrait rester stable en termes structurels.

Tableau 3 – Composition de l’ajustement budgétaire

% du PIB	2009		2010		2011		2012		2013		
	PA 2009 COM	Résultat	PA 2009 COM	Résultat	PA 2009 COM	Résultat	PA 2009 COM	Résultat	PA 2009 COM	PP 2013 COM	PS 2013
Recettes	47,0	49,2	46,8	49,5	47,1	50,6	n.a.	51,7	n.a.	53,3	53,1
<i>dont:</i>											
- Impôts sur la production et les importations	14,4	15,1	14,5	14,9	14,4	15,3	n.a.	15,4	n.a.	15,5	15,6
- Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	9,9	9,9	10,1	10,6	10,7	11,2	n.a.	12,0	n.a.	13,0	12,8
- Cotisations sociales	17,4	18,8	17,0	18,6	16,8	18,8	n.a.	19,0	n.a.	19,2	19,3
- Autres (solde)	5,3	5,4	5,2	5,4	5,2	5,4	n.a.	5,3	n.a.	5,5	5,4
Dépenses	55,3	56,8	55,1	56,6	54,8	55,9	n.a.	56,6	n.a.	57,2	56,8
<i>dont:</i>											
- Dépenses primaires	52,5	54,3	52,2	54,1	51,8	53,3	n.a.	54,0	n.a.	54,7	54,4
<i>dont:</i>											
- Rémunération des salariés	13,1	13,5	13,0	13,4	12,9	13,1	n.a.	13,2	n.a.	13,2	13,2
- Consommation intermédiaire	5,3	5,6	5,2	5,8	5,1	5,5	n.a.	5,6	n.a.	5,6	5,6
- Prestations sociales	24,6	25,5	24,8	25,6	24,6	25,5	n.a.	26,0	n.a.	26,6	26,4
- Subventions	1,5	1,7	1,4	1,7	1,4	1,5	n.a.	1,5	n.a.	1,5	1,5
- Formation brute de capital fixe	3,5	3,4	3,3	3,1	3,3	3,1	n.a.	3,1	n.a.	3,2	3,2
- Autres (solde)	4,5	4,7	4,4	4,5	4,4	4,6	n.a.	4,6	n.a.	4,5	4,5
- Dépenses d'intérêt	2,8	2,4	2,9	2,4	3,0	2,6	n.a.	2,6	n.a.	2,5	2,4
Solde budgétaire des administrations pub	-8,3	-7,5	-8,2	-7,1	-7,7	-5,3	n.a.	-4,8	n.a.	-3,9	-3,7
Solde primaire	-5,5	-5,1	-5,4	-4,7	-4,7	-2,7	n.a.	-2,3	n.a.	-1,4	-1,3
Mesures exceptionnelles et temporaires	0,0	0,0	-0,4	-0,2	0,0	0,1	n.a.	0,0	n.a.	0,1	-0,1
Solde structurel	-7,0	-6,1	-6,6	-5,8	-6,5	-4,7	n.a.	-3,6	n.a.	-2,2	-1,8
Variation du solde structurel	-3,1	1,9	0,4	0,3	0,1	1,2	n.a.	1,1	n.a.	1,3	1,6
Croissance du PIB réel	-2,2	-3,1	1,2	1,7	1,5	1,7	n.a.	0,0	n.a.	-0,1	0,1
Déflateur du PIB	1,9	0,7	1,2	1,1	1,7	1,3	n.a.	1,6	n.a.	1,4	1,5
Croissance du PIB nominal	-0,3	-2,5	2,5	2,7	3,3	3,1	n.a.	1,6	n.a.	1,3	1,7

Sources: PA 2009 COM – Prévisions de l'automne 2009 des services de la Commission; PP 2013 COM – Prévisions du printemps 2013 des services de la Commission; PS 2013 – Programme de stabilité 2013.

3.4. Exécution budgétaire en 2010

Après avoir atteint 7,5 % du PIB en 2009, le déficit public est revenu à 7,1 % en 2010, en raison d'effets conjoncturels⁷ et d'une amélioration du solde structurel (en partie annulée par des mesures exceptionnelles de nature à accroître le déficit). Certaines mesures de relance mises en œuvre dans le cadre du plan européen pour la relance économique, qui comprenaient des mesures de hausse de recettes et de réduction des dépenses, sont arrivées à échéance. La RGPP menée au niveau de l'administration centrale et le respect intégral (pour la première fois en plus de dix ans) de la norme des dépenses de santé ont généré également des économies. En revanche, la réforme de la taxe professionnelle, prélevée par les collectivités locales, et la réduction du taux de TVA dans les services de restauration ont pesé sur les recettes fiscales⁸. La forte baisse de l'investissement des collectivités locales, qui représente environ 70 % du total de la formation brute de capital fixe des administrations publiques, constitue un autre élément marquant et est manifestement l'une des raisons pour lesquelles les dépenses publiques n'ont augmenté que modérément.

Dans l'ensemble, les effets cumulés des mesures discrétionnaires hors mesures exceptionnelles sont estimés à ¾ % du PIB en 2010. Ils ne se traduiront toutefois qu'en partie dans le solde structurel, qui s'est amélioré de 0,3 % du PIB, reflétant des scénarios de référence différents. En effet, le critère de référence pour mesurer l'effort budgétaire sur la base du solde structurel est la croissance du PIB potentiel, alors que celui pour évaluer l'impact budgétaire

⁷ La croissance du PIB était de 1,7 % alors que la croissance potentielle était estimée à 1,0 %.

⁸ La taxe professionnelle était acquittée par les entreprises et avait pour principale base la valeur locative des actifs immobilisés. Elle a été supprimée en 2010 et remplacée par la contribution économique territoriale (CET) et par un impôt forfaitaire sur les entreprises de réseau. D'autres recettes fiscales ont également été transférées aux collectivités locales.

des mesures sur la base de l'approche ascendante varie selon les postes de recettes/dépenses concernés et est rarement la croissance du PIB potentiel. Si l'on tient compte des révisions à la baisse de la croissance du PIB potentiel (effets estimés à +0,1 % du PIB) et des recettes imprévues (effets estimés à -0,2 % du PIB en 2010, en raison principalement de la forte augmentation des recettes de l'impôt sur les sociétés) par rapport au moment où le Conseil a émis sa recommandation, l'effort budgétaire mesuré par la variation du solde structurel s'établit à 0,2 % du PIB.

Tableau 4: principales mesures budgétaires sur la période 2010-2013 (hors mesures exceptionnelles)

Recettes	Dépenses
2010	
Abandon progressif du plan de relance (+0,6% du PIB)	Abandon progressif du plan de relance (-0,1% du PIB)
Réduction de la TVA dans les services de restauration (-0,1 % du PIB)	Économies résultant de la RGPP au niveau de l'administration centrale (-0,1 % du PIB)
Réforme de la taxe professionnelle (-0,2% du PIB)	Économies sur les dépenses de santé (-0,1 % du PIB)
2011	
Application du taux de TVA standard aux services «triple play» (+0,1 % du PIB)	Abandon progressif du plan de relance (-0,1 % du PIB)
Autres augmentations de la fiscalité indirecte (+0,1 % du PIB)	Gel des salaires de base des fonctionnaires (-0,1 % du PIB)
Abandon complet du plan de relance (+0,1 % du PIB)	Économies résultant de la RGPP au niveau de l'administration centrale (-0,2 % du PIB)
Augmentation de l'impôt sur le revenu/réduction des dépenses fiscales liées aux revenus (+0,3 % du PIB)	Réforme des retraites de 2010 (-0,1 % du PIB)
Augmentation des cotisations sociales/réduction des exonérations sociales (+0,2 % du PIB)	Économies sur les dépenses de santé (-0,1 % du PIB)
	Autres mesures (-0,1 % du PIB)
2012	
Nouveau taux intermédiaire de TVA (+0,1 % du PIB)	Gel des salaires de base des fonctionnaires (-0,1 % du PIB)
Autres augmentations de la fiscalité indirecte (+0,2 % du PIB)	Économies résultant de la RGPP au niveau de l'administration centrale (-0,1 % du PIB)
Augmentation de l'impôt sur le revenu/réduction des dépenses fiscales liées aux revenus (+0,6 % du PIB)	Autres économies au niveau de l'administration centrale (-0,1 % du PIB)
Non-indexation des tranches de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur la fortune (0,1 % du PIB)	Réforme des retraites de 2010 (-0,2 % du PIB)
Augmentation des prélèvements sociaux sur les revenus du capital et les plus-values (+0,1 % du PIB)	Économies sur les dépenses de santé (-0,1 % du PIB)
Réforme de la taxe professionnelle (-0,1 % du PIB)	Programme des <i>Investissements d'avenir</i> (+0,1 % du PIB)
Augmentation des cotisations sociales/réduction des exonérations sociales (+0,1 % du PIB)	Autres mesures (+0,1 % du PIB)
2013	
Augmentation de la fiscalité indirecte (+0,2 % du PIB)	Gel des salaires de base des fonctionnaires (-0,1 % du PIB)
Augmentation de l'impôt sur le revenu/réduction des dépenses fiscales liées aux revenus (+0,5 % du PIB)	Économies résultant de la RGPP au niveau de l'administration centrale (-0,1 % du PIB)
Non-indexation des tranches de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur la fortune (0,1 % du PIB)	Réforme des retraites de 2010 (-0,1 % du PIB)
Augmentation des prélèvements sociaux sur les revenus du capital, les plus-values et l'épargne salariale (+0,2 % du PIB)	Économies sur les dépenses de santé (-0,1 % du PIB)
	Programme des <i>Investissements d'avenir</i> (+0,1 % du PIB)

Augmentation des cotisations sociales/réduction des exonérations sociales (+0,3 % du PIB)	Autres mesures (+0,1 % du PIB)
<p><u>Remarque:</u> Un signe positif signale une augmentation des recettes / des dépenses en conséquence de la mesure prise. Les impacts budgétaires annuels sont estimés par les services de la Commission. Seules les mesures ayant un impact budgétaire d'au moins 0,1 % du PIB sont répertoriées.</p>	

3.5. Exécution budgétaire en 2011

En 2011, le déficit a diminué considérablement pour atteindre 5,3 % du PIB. La croissance du PIB s'est maintenue à 1,7 %, mais la réduction du déficit s'explique principalement par le renforcement des efforts d'assainissement.

Outre l'abandon progressif des mesures de relance restantes, le budget 2011 contenait une série importante de hausses d'impôts, notamment une réduction des dépenses fiscales, une augmentation de la tranche d'imposition la plus haute de l'impôt sur le revenu de 40 % à 41 %, un paiement anticipé des cotisations sociales sur les polices d'assurance-vie, une hausse de l'imposition sur les produits d'assurance santé complémentaire, l'application du taux de TVA normal aux services de «triple play» et l'instauration d'une nouvelle taxe sur les banques. D'autres mesures de hausse de recettes ont été annoncées en août 2011, mais la plupart n'avaient un impact budgétaire significatif qu'en 2012. Globalement, la pression fiscale a augmenté pour atteindre 43,7 % du PIB, contre 42,5 % en 2010, en raison notamment de mesures exceptionnelles et d'une augmentation des recettes fiscales (hors mesures discrétionnaires) un peu plus élevée que la croissance du PIB nominal.

Dans le volet des dépenses, la RGPP a engendré des économies supplémentaires au niveau de l'administration centrale. La norme des dépenses de santé a une nouvelle fois été respectée (et même dépassée); les économies ainsi réalisées s'ajoutent aux économies substantielles découlant de la réforme des retraites de 2010. Par rapport aux tendances passées, les rémunérations ont beaucoup moins progressé, dans la mesure où les salaires de base dans tous les sous-secteurs des administrations publiques étaient gelés en valeur nominale (en plus du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux décidé dans le cadre de la RGPP). Dans l'ensemble, les dépenses publiques sont restées stables en valeur réelle (ajustées d'après l'IPC national), alors qu'elles avaient augmenté chaque année de 2,3 % en moyenne entre 1999 et 2009. Toutefois, cette évolution est due en partie à des facteurs exceptionnels tels que le contrecoup de livraisons d'équipements militaires exceptionnellement importantes en 2010 (qui, à elles seules, ont contribué à réduire la croissance des dépenses de 0,4 pp).

Au total, les effets budgétaires des mesures discrétionnaires, hors mesures exceptionnelles, sont estimés à 1½ % du PIB en 2011. L'effort budgétaire mesuré par la variation du solde structurel a été de 1,2 % du PIB. Si l'on tient compte des révisions à la baisse de la croissance du PIB potentiel (effet de +0,1 % du PIB), il s'établit à 1,3 % du PIB. Toutefois, les importantes recettes imprévues (impact de -0,4 % du PIB) résultent de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés, mais aussi d'une croissance des cotisations sociales supérieure à ce que les élasticités standard laissaient supposer. Sur cette base, l'effort budgétaire s'établit à 0,9 % du PIB en 2011.

3.6. Exécution budgétaire en 2012

Selon l'institut national de la statistique, le déficit nominal a atteint 4,8 % du PIB l'an dernier, ce qui est supérieur à l'objectif de 4,5 % visé jusqu'à une date récente par les autorités (même si une partie de cet écart s'explique par le coût du sauvetage de Dexia, comptabilisé par Eurostat comme un transfert de capitaux en mars dernier). La croissance du PIB, largement inférieure au potentiel, a pesé sur les chiffres du déficit et annulé en partie les effets de l'assainissement budgétaire.

Du côté des recettes, ces mesures comprenaient une nouvelle réduction des dépenses fiscales, l'absence d'indexation des tranches d'imposition de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur la fortune en 2012 et 2013, la limitation des possibilités de reporter les pertes dans le calcul de l'impôt sur les sociétés, une nouvelle taxe temporaire sur les plus

hauts revenus et les grandes entreprises, une augmentation des taxes sur les revenus du capital et les plus-values, un nouveau taux de TVA intermédiaire (c'est-à-dire une augmentation de 5,5 % à 7 % pour un certain nombre de biens et services) et une majoration des droits d'accises sur le tabac et l'alcool. Un train supplémentaire de mesures budgétaires a été décidé dans le courant de l'année pour compenser la croissance du PIB plus faible qu'anticipé. Il prévoyait une nouvelle réduction des dépenses fiscales, une contribution exceptionnelle sur la fortune (qui a depuis été en partie remplacée par une hausse des taux de l'impôt sur la fortune), le doublement de la taxe sur les transactions financières adoptée cette même année et des paiements d'impôts anticipés. Au total, la charge fiscale a augmenté de 1,2 pp supplémentaire et s'établit à 44,9 % du PIB.

En ce qui concerne les dépenses, le processus de réexamen des programmes, qui se déroule actuellement, a permis de réduire encore les dépenses au niveau de l'administration centrale. De plus, des crédits budgétaires ont été annulés par les différents trains de mesures budgétaires. La norme de dépenses ONDAM a été dépassée pour la troisième année consécutive, ce qui a généré des économies, alors que les dépenses de santé ont connu une hausse tendancielle. La réforme des retraites de 2010 a permis de réaliser des économies supplémentaires et l'augmentation progressive de l'âge de départ à la retraite a été accélérée. De plus, l'indexation des aides au logement et des allocations familiales sur l'inflation a été en partie suspendue. Le gel des salaires de base dans tous les secteurs des administrations publiques a été maintenu, ce qui explique en partie la faible hausse de l'enveloppe salariale publique. Par ailleurs, l'allocation de rentrée scolaire a été majorée de 25 %, tandis que les premiers décaissements en faveur du programme des investissements d'avenir (consistant notamment en des investissements publics) ont été effectués. Dans l'ensemble, la hausse des dépenses publiques a représenté 0,9 % en valeur réelle, ce qui est largement inférieur aux tendances passées. Les effets des mesures exceptionnelles (recapitalisation de Dexia ou vente des licences de téléphonie mobile enregistrée dans les comptes nationaux comme dépenses négatives) étaient globalement équilibrés.

Au total, les effets budgétaires des mesures discrétionnaires, hors mesures exceptionnelles, sont estimés à 1½ % du PIB, tandis que le solde structurel s'est amélioré de 1,1 % du PIB. Si l'on tient compte des révisions de la croissance du PIB potentiel (effet de +0,1 % du PIB), le solde s'établit à 1,2 % du PIB. Toutefois, les recettes hors mesures discrétionnaires, provenant principalement des taxes indirectes, de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales, ont une nouvelle fois dépassé ce que les élasticités standard laissent supposer (effet de -0,1 % du PIB). Au total, l'effort budgétaire s'établit à 1,1 % du PIB en 2012.

3.7. Évolution des finances publiques en 2013

D'après les prévisions du printemps 2013 des services de la Commission, le déficit devrait atteindre 3,9 % du PIB cette année, ce qui est un peu plus qu'annoncé dans les prévisions d'hiver, en raison de perspectives de croissance plus faible et de l'effet de base de 2012. Les effets conjoncturels auront de nouveau une incidence négative sur le déficit nominal⁹.

Outre les mesures prises l'été dernier, qui vont maintenant produire leurs effets sur une année entière, le budget de 2013 contenait une série importante de nouvelles hausses d'impôts et de réductions de dépenses fiscales. Les recettes supplémentaires par rapport à 2012 proviendront principalement de l'augmentation du taux d'imposition sur les hauts revenus (la tranche supérieure est passée de 41 % à 45 %), de la réduction des crédits d'impôt aux entreprises, de l'accroissement des taxes sur les donations ou les héritages, de la suppression des

⁹ Le PIB devrait reculer de 0,1 %, alors que la croissance du PIB potentiel est estimée à 1,0 %.

exonérations fiscales et sociales sur les heures supplémentaires, et de l'augmentation des cotisations sociales sur l'épargne salariale ainsi que sur les revenus du capital et les plus-values. Un certain nombre de mesures n'ont toutefois qu'une incidence budgétaire ponctuelle, ce qui signifie que les recettes diminueront l'an prochain en l'absence de mesures supplémentaires. Dans l'ensemble, la pression fiscale devrait augmenter d'environ 1,4 pp pour atteindre 46,3 % du PIB; elle aura donc augmenté de 4,2 pp sur la période de référence 2010-2013.

Bien que la RGPP ait été officiellement remplacée par la MAP depuis la mi-2012, elle devrait continuer à produire des économies au niveau de l'administration centrale cette année également. Plusieurs réexamens de programmes ont déjà été lancés dans le cadre de la MAP, mais aucune mesure n'a été spécifiée jusqu'à présent et l'objectif de réduction des dépenses reste peu clair. Le gel des salaires dans la fonction publique a été maintenu, la hausse de la rémunération des salariés devant rester inférieure aux niveaux passés. Dans le domaine de la sécurité sociale, la norme des dépenses de santé devrait être respectée, comme cela a été cas entre 2010 et 2012. La réforme des retraites de 2010 engendrera des économies supplémentaires avec le relèvement progressif de l'âge minimal de départ à la retraite, mais celles-ci seront en partie annulées par la remise en cause partielle de la réforme. En effet, les personnes qui ont commencé à travailler avant l'âge de 20 ans et qui peuvent justifier de la totalité de la durée de cotisation peuvent de nouveau, depuis novembre 2012, prendre leur retraite à 60 ans. L'impact budgétaire de cette mesure a toutefois été compensé par une hausse des cotisations salariales et patronales. En ce qui concerne les retraites, les partenaires sociaux ont conclu en mars un accord historique en vertu duquel les retraites complémentaires ne seront que partiellement indexées sur l'inflation annuelle entre 2013 et 2015. Si cet accord est déjà entré en vigueur, les économies qu'il générera ne seront importantes qu'à partir de 2014. Par ailleurs, des décaissements supplémentaires au titre des investissements d'avenir pèseront sur le solde des administrations publiques. Les mesures récentes telles que les emplois d'avenir et les contrats de génération, qui sont des dispositifs de subvention à l'emploi, devraient être financées par des économies supplémentaires. Dans l'ensemble, les dépenses publiques devraient augmenter d'environ 1 % en valeur réelle cette année. Le ratio des dépenses publiques au PIB devrait toutefois augmenter de nouveau en raison de la faible croissance attendue du PIB nominal.

Au total, les effets budgétaires des mesures discrétionnaires, hors mesures exceptionnelles, sont estimés à 1½ % du PIB en 2013. Selon les prévisions de printemps, le solde structurel devrait s'améliorer encore de 1,3 % du PIB. Si l'on tient compte des révisions de la croissance du PIB potentiel par rapport au moment où le Conseil a émis sa recommandation (effet de +0,1 % du PIB), l'effort budgétaire s'établit à 1,5 % du PIB. Et si l'on tient compte des recettes exceptionnelles attendues par rapport aux élasticités standard (effet de -0,2 % du PIB), il n'est plus que de 1,3 % du PIB (ce résultat n'est pas égal à la somme des facteurs en raison des arrondis).

L'effort budgétaire annuel moyen sur la période 2010-2013 est estimé à 1 % du PIB. Si l'on tient compte des révisions de la croissance du PIB potentiel et des recettes imprévues, il s'établit à 0,9 % du PIB. Les effets cumulés des mesures discrétionnaires sur cette période sont estimés à 5¼ % du PIB.

4. PROPOSITION DE NOUVELLE TRAJECTOIRE D'AJUSTEMENT

Selon les prévisions du printemps 2013 de la Commission, la France ne corrigera pas son déficit excessif dans le délai recommandé par le Conseil le 2 décembre 2009 en dépit d'un effort budgétaire annuel moyen sur la période 2010-2013 très proche du niveau recommandé

par le Conseil et d'un impact budgétaire global des mesures discrétionnaires encore plus important. Dans le même temps, si le scénario macroéconomique sur lequel repose la recommandation prévoyait un comblement progressif de l'écart de production, la croissance du PIB devrait en réalité être inférieure au potentiel sur cette période, ce qui a manifestement eu un impact négatif sur le solde budgétaire nominal. Il semble donc justifié d'émettre une recommandation révisée dans le cadre de la PDE et de prolonger le délai de correction du déficit excessif.

Sur la base des prévisions de printemps, le déficit devrait atteindre 4,2 % du PIB l'an prochain, dans l'hypothèse de politiques inchangées, en vertu de laquelle seules les mesures suffisamment précisées sont prises en compte. En particulier, on ignore si la MAP se traduira par des économies substantielles (et facilement quantifiables), et les plans actuels de réforme du système de retraite doivent être davantage détaillés. De plus, le maintien du gel des salaires de base après 2013 n'a pas été expressément confirmé. Les données concernant le ralentissement attendu de la croissance des dépenses des collectivités locales ne sont pas elles non plus suffisamment précises. Dans le volet des recettes, des paiements d'impôts exceptionnels expireront à la fin de l'année 2013 et aucune mesure spécifique n'a encore été annoncée pour les compenser. De plus, il semble que le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi récemment instauré ne s'appuie pas suffisamment sur des réductions de dépenses précises, alors que ces dernières devraient assurer la moitié de son financement.

Sur cette base, différents scénarios ont été envisagés pour évaluer le délai dont la France aurait besoin pour corriger de façon réaliste son déficit excessif. En particulier, une prolongation d'un an supposerait un effort budgétaire en 2013-2014 nettement supérieur au niveau actuellement recommandé, plus important que celui pris en compte dans les prévisions de printemps, si l'on tient compte également des effets de l'assainissement budgétaire sur la croissance. Compte tenu de l'ampleur de l'effort budgétaire nécessaire, l'impact négatif sur la croissance du PIB serait important et une récession en 2014 ne pourrait être écartée. Un tel scénario rendrait aussi probablement nécessaire l'adoption de mesures supplémentaires dès cette année, en plus de celles déjà mises en œuvre par les autorités.

Par ailleurs, une prolongation de deux ans permettrait de ramener le déficit nominal sous le seuil de 3 % en 2015, et la croissance resterait positive durant ces deux années, même en tenant compte des effets de second tour sur celle-ci. Étant donné que les prévisions de printemps ne couvrent pas l'année 2015, le scénario de base repose sur l'hypothèse que, à politiques constantes, (i) l'écart de production serait comblé en cinq ans et que la croissance du PIB s'établirait dès lors à 1,9 % en 2015 (contre une croissance potentielle de 1,1 % sur la base des prévisions de printemps) et que (ii) le solde structurel resterait stable en 2015. Si cette double hypothèse se concrétisait, le déficit nominal s'améliorerait légèrement en 2015 (3,9 % du PIB contre 4,2 % en 2014).

Eu égard aux considérations qui précèdent, l'octroi de deux années supplémentaires à la France pour lui permettre de corriger son déficit excessif semble justifié. Ce nouveau délai devrait aller de pair avec un ajustement budgétaire mené dans le contexte de plans à moyen terme clairement définis et à un rythme constant qui permettrait la réduction du déficit sans compromettre la reprise. Cette prolongation de deux ans serait fondée sur une exécution rigoureuse du budget de cette année et sur un effort budgétaire de 0,8 % du PIB en 2014¹⁰ et en 2015, ce qui est inférieur au rythme de l'ajustement budgétaire opéré depuis 2010. Elle devrait aller de pair avec des objectifs de déficit nominal de 3,9 % du PIB en 2013, de 3,6 %

¹⁰ Le résultat ne correspond pas à la différence entre 2013 et 2014 dans le tableau n° 6 en raison des arrondis.

en 2014 et de 2,8 % en 2015¹¹. Les objectifs pour l'amélioration annuelle du solde structurel tiennent compte de la nécessité de compenser les effets négatifs de l'assainissement budgétaire sur la croissance et donc sur les finances publiques.

Les prévisions du printemps 2013 des services de la Commission ne prennent en considération que les mesures adoptées ou suffisamment précisées. Par conséquent, les réductions de dépenses et/ou les mesures de hausse de recettes devraient être spécifiées, adoptées et rapidement mises en œuvre afin de corriger le déficit excessif en 2015 au plus tard tout en réalisant en 2014 et 2015 l'effort budgétaire proposé. La situation fera l'objet d'un suivi minutieux et les autorités devraient être prêtes à engager une action corrective en cas de dérapages des dépenses ou de pertes de recettes.

En outre, l'assainissement des finances publiques et leur viabilité seraient soutenus (i) en procédant comme prévu actuellement à un examen minutieux des postes de dépenses dans tous les sous-secteurs des administrations publiques, notamment au niveau de la sécurité sociale et des collectivités locales, ce qui pourrait se traduire par un assainissement budgétaire davantage axé sur les dépenses, et (ii) en renforçant la viabilité à moyen et long terme des systèmes de retraite et de santé par un nouvel ajustement de tous les paramètres pertinents.

¹¹ Ces objectifs tiennent compte des mesures exceptionnelles dont l'incidence sur le solde des administrations publiques est actuellement estimée à 0,1 % du PIB en 2013 et à -0,1 % en 2014 et en 2015.

Tableau 5 – Prévisions des principales variables macroéconomiques et budgétaires en vertu du scénario de base

<i>% du PIB</i>	2012	2013	2014	2015
Recettes	51,7	53,3	52,9	52,6
Recettes courantes	51,4	52,9	52,6	52,2
Mesures discrétionnaires ayant une incidence sur les	1,1	1,3	-0,4	-0,1
Dépenses	56,6	57,2	57,2	56,4
Croissance du PIB réel (en %)	0,0	-0,1	1,1	1,9
Croissance du PIB nominal (en %)	1,6	1,3	2,8	3,6
Croissance du PIB potentiel (en %)	1,0	0,9	1,0	1,1
Solde structurel	-3,6	-2,2	-2,3	-2,3
Solde des administrations publiques	-4,8	-3,9	-4,2	-3,9
<i>Élasticité des recettes selon la méthodologie fondée sur le solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles, p.m.</i>	0,9	0,9	0,9	0,9
<i>Élasticité des recettes apparente, p.m.</i>	1,0	1,2	1,0	0,9
<i>Écart de production (en % de la production potentielle), p.m.</i>	-2,4	-3,4	-3,3	-2,6

¹ Mesures auxquelles le gouvernement a clairement fait référence et qu'il s'est engagé à mener avant l'adoption de la recommandation

Tableau 6 – Prévisions des principales variables macroéconomiques et budgétaires en vertu du scénario de base

<i>% du PIB</i>	2012	2013	2014	2015
Croissance du PIB réel (en %)	0,0	-0,1	0,6	1,1
Croissance du PIB potentiel (en %)	1,1	0,9	0,9	0,9
Solde structurel	-3,5	-2,2	-1,5	-0,7
Solde des administrations publiques	-4,8	-3,9	-3,6	-2,8
<i>Écart de production (en % de la production potentielle), p.m.</i>	-2,5	-3,4	-3,7	-3,5

5. CONCLUSIONS

Sur la base des informations actuelles, l'effort budgétaire annuel moyen après prise en compte des effets des révisions de la croissance du PIB potentiel et des recettes imprévues est estimé à 0,9 % du PIB, ce qui est légèrement inférieur à l'effort recommandé par le Conseil en décembre 2009 sur la période 2010-2013 (1 %).

Toutefois, sur la base de l'approche ascendante, les effets cumulés des mesures d'assainissement atteignent environ 5¼ % du PIB sur la période 2010-2013. Cette approche confirme que l'assainissement budgétaire reposait jusqu'à présent principalement sur les recettes, mais laisse supposer que les réductions de dépenses (au-delà des économies «habituelles» déjà observées dans le passé) ont également contribué à améliorer le solde des administrations publiques. Ainsi, le calcul ascendant des mesures discrétionnaires mises en œuvre par les autorités sur cette période donne une image plus positive que celle donnée par une approche descendante fondée sur le solde structurel.

Le déficit devrait rester nettement supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB cette année. Il devrait se détériorer légèrement en 2014 sur la base de l'hypothèse des politiques inchangées qui sous-tend les prévisions des services de la Commission.

La forte détérioration conjoncturelle de la position budgétaire résultant de la position globale plus faible de l'économie par rapport au scénario macroéconomique qui sous-tend la recommandation du Conseil de 2009 et les perspectives de croissance à moyen terme semblent indiquer que la prolongation du délai pour la correction du déficit excessif en 2015 au plus tard est appropriée.

L'octroi d'un délai supplémentaire de deux ans à la France semble adapté à des objectifs de déficit nominal de 3,6 % du PIB en 2014 et de 2,8 % en 2015. L'amélioration sous-jacente du solde budgétaire structurel serait de 0,8 % du PIB en 2014 et 2015.

Tableau 7 – Comparaison des principales projections macroéconomiques et budgétaires

		2009	2010	2011	2012	2013	2014
PIB réel (évolution en %)	PP COM 13	-2,2	1,2	1,5	n.a.	n.a.	n.a.
	PA COM 09	-3,1	1,7	1,7	0,0	-0,1	1,1
	PS 13	-3,1	1,7	1,7	0,0	0,1	1,2
Écart de production ¹ (en % du PIB potentiel)	PP COM 13	-2,5	-2,5	-2,4	n.a.	n.a.	n.a.
	PA COM 09	-2,7	-2,0	-1,4	-2,4	-3,4	-3,3
	PS 13	-2,7	-2,1	-1,5	-2,5	-3,3	-3,2
Solde des administrations publiques (en % du PIB)	PP COM 13	-8,3	-8,2	-7,7	n.a.	n.a.	n.a.
	PA COM 09	-7,5	-7,1	-5,3	-4,8	-3,9	-4,2
	PS 13	-7,5	-7,1	-5,3	-4,8	-3,7	-2,9
Solde primaire (en % du PIB)	PP COM 13	-5,5	-5,4	-4,7	n.a.	n.a.	n.a.
	PA COM 09	-5,1	-4,7	-2,7	-2,3	-1,4	-1,8
	PS 13	-5,1	-4,7	-2,7	-2,3	-1,3	-0,4
Solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles ¹ (en % du PIB)	PP COM 13	-7,0	-7,0	-6,5	n.a.	n.a.	n.a.
	PA COM 09	-6,1	-6,0	-4,5	-3,5	-2,1	-2,5
	PS 13	-6,1	-5,9	-4,5	-3,5	-1,9	-1,2
Solde structurel ² (en % du PIB)	PP COM 13	-7,0	-6,6	-6,5	n.a.	n.a.	n.a.
	PA COM 09	-6,1	-5,8	-4,7	-3,6	-2,2	-2,3
	PS 13	-6,1	-5,8	-4,6	-3,4	-1,8	-1,1
Dettes publiques brutes (en % du PIB)	PP COM 13	76,1	82,5	87,6	n.a.	n.a.	n.a.
	PA COM 09	79,2	82,4	85,8	90,2	94,0	96,2
	PS 13	79,2	82,4	85,8	90,2	93,6	94,3

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

² Solde corrigé des variations conjoncturelles hors mesures ponctuelles et autres mesures temporaires

Sources: prévisions du printemps 2013 des services de la Commission (PP COM 13), prévisions de l'automne 2009 des services de la Commission (PA COM 09) et programme de stabilité 2013 (PS 13)

ANNEXE

Tableau A1 – Effort budgétaire apparent tenant compte des révisions de la croissance du PIB potentiel – Calculs détaillés

Croissance moyenne du PIB potentiel sous-tendant la recommandation du Conseil (en %)	Croissance moyenne du PIB potentiel au moment de l'évaluation	Erreur de prévision (en %)	Dépenses structurelles (en % du PIB potentiel)	Coefficient de correction (en % du PIB nominal potentiel)
1	2	(3)=(1)-(2)	4	(5)=(3)*(4)/100
1,3	1,1	0,3	53,7	0,1

Sources: prévisions de l'automne 2009, prévisions du printemps 2013 et calculs des services de la Commission

Tableau A2 – Effort budgétaire apparent corrigé des recettes imprévues/pertes de recettes par rapport aux élasticités standard – Calculs détaillés

	Évolution des recettes courantes (en gl. ann.) (en milliards, monnaie nationale)	Mesures discrétionnaires relatives aux recettes courantes (en milliards, monnaie nationale)	Hypothèses de croissance du PIB nominal (en %)	Recettes courantes en année t-1 (en milliards, monnaie nationale)	Déficit de recettes (en milliards, monnaie nationale)	Coefficient de correction (en % du PIB nominal potentiel)
	1	2	3	4	5 = (1)-(2)-ε*(3)*(4)	
2010	29,8	4,1	2,7	923,7	3,3	0,2
2011	53,8	19,6	3,1	953,5	8,3	0,4
2012	38,4	22,4	1,6	1007,3	1,8	0,1
2013	43,6	27,4	1,3	1045,7	3,9	0,2
moyenne						0,2

Sources: Prévisions de l'automne 2009, prévisions du printemps 2013 et calculs des services de la Commission.