



Bruxelles, le 28.11.2014
C(2014) 8805 final

AVIS DE LA COMMISSION

du 28.11.2014

relatif au projet de plan budgétaire de la FRANCE

AVIS DE LA COMMISSION

du 28.11.2014

relatif au projet de plan budgétaire de la FRANCE

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

1. Le règlement (UE) n° 473/2013 définit des dispositions tendant à renforcer la surveillance des politiques budgétaires dans la zone euro et à assurer la cohérence des budgets nationaux avec les orientations en matière de politiques économiques formulées dans le contexte du pacte de stabilité et de croissance et du semestre européen pour la coordination des politiques économiques.
2. L'article 6 du règlement (UE) n° 473/2013 prévoit que les États membres soumettent chaque année à la Commission et à l'Eurogroupe, au plus tard le 15 octobre, un projet de plan budgétaire présentant les principaux aspects de la situation budgétaire des administrations publiques et de leurs sous-secteurs pour l'année suivante.

CONSIDÉRATIONS CONCERNANT LA FRANCE

3. Sur la base du projet de plan budgétaire pour 2015 présenté le 15 octobre 2014 par la France, la Commission a adopté l'avis suivant conformément à l'article 7 du règlement (UE) n° 473/2013. Le 27 octobre, le gouvernement français lui a adressé une lettre dans laquelle il présentait une série de mesures supplémentaires et d'estimations actualisées venant compléter le projet de plan budgétaire 2015.
4. La France relève actuellement du volet correctif du pacte de stabilité et de croissance. Le Conseil a engagé la procédure pour déficit excessif à son égard le 27 avril 2009 et lui a recommandé de corriger son déficit excessif en 2012 au plus tard, délai qui a été reporté à 2013 le 2 décembre 2009 puis à 2015 le 21 juin 2013. Le Conseil a recommandé à la France de ramener son déficit nominal à 3,9 % du PIB en 2013, à 3,6 % en 2014 et à 2,8 % en 2015, ce qu'il estimait correspondre à une amélioration du solde structurel de 1,3 point de pourcentage du PIB en 2013 et de 0,8 point de pourcentage en 2014 et en 2015. Le 5 mars 2014, la Commission, considérant que la France risquait de manquer à ses obligations, a adressé une recommandation aux autorités françaises au titre de l'article 11 du règlement (UE) n° 473/2013. Dans sa recommandation, la Commission a invité la France à prendre les mesures nécessaires pour opérer l'effort structurel recommandé par le Conseil.
5. D'après le projet de plan budgétaire, la croissance du PIB, qui s'est établie à 0,3 % en 2013, atteindra 0,4 % en 2014 avant d'accélérer légèrement, sous l'effet d'un accroissement de la consommation privée et des exportations, pour atteindre 1 % en 2015. Par rapport aux prévisions du programme de stabilité, les prévisions de croissance du PIB ont été revues à la baisse de 0,6 point de pourcentage pour 2014 et de 0,7 point de pourcentage pour 2015. Ces révisions s'expliquent principalement par la stagnation inattendue de l'activité au premier semestre de 2014, provoquée par une chute de l'investissement, l'atonie de la consommation privée et la faiblesse de la croissance des exportations. Dans ses prévisions d'automne, la Commission table sur une croissance du PIB de 0,3 % en 2014 et de 0,7 % en 2015, soit une reprise plus lente que ne le prévoit le scénario macroéconomique du projet de plan budgétaire.

6. En vertu du règlement (UE) n° 473/2013, le projet de plan budgétaire doit se fonder sur des prévisions macroéconomiques approuvées ou produites par un organisme indépendant. Ainsi qu'il y est légalement tenu, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a publié, le 26 septembre dernier, son avis sur les prévisions macroéconomiques qui servent de base au projet de plan budgétaire ainsi que sur la stratégie budgétaire qui inspire le projet de loi de finances. S'il a jugé réaliste la prévision de croissance du PIB pour 2014 inscrite dans le projet de plan budgétaire, il a en revanche considéré que celle pour 2015 était trop optimiste car, vu la situation économique internationale, l'investissement et la consommation des ménages pourraient ne pas répondre à l'attente. Le HCFP a également considéré, à la lumière des mesures qui lui ont été présentées, que l'objectif de ralentir la progression des dépenses publiques en 2015 pourrait ne pas être atteint. Le HCFP est un organisme de surveillance rattaché à la Cour des comptes française dont l'indépendance est formellement garantie par la loi.
7. En 2013, le déficit public a représenté 4,1 % du PIB, soit 0,2 point de pourcentage de moins que ce qui avait été annoncé au printemps 2014. Dans son projet de plan budgétaire, le gouvernement s'attend à ce que le déficit nominal augmente pour atteindre 4,4 % du PIB en 2014, avant de retomber à 4,3 % en 2015, ce qui correspond à une amélioration (recalculée) du solde structurel de 0,2 point de pourcentage du PIB en 2014 et de 0,1 point de pourcentage en 2015. Dans le programme de stabilité qu'il a présenté en avril 2014, le gouvernement prévoyait de ramener le déficit public à 3,8 % du PIB en 2014 et à 3,0 % en 2015 en estimant l'effort structurel nécessaire à 0,8 point de pourcentage du PIB pour ces deux années. Selon le gouvernement, la forte révision des objectifs budgétaires annoncés au printemps s'explique principalement par la révision à la baisse de l'inflation et de la croissance du PIB. En outre, le passage au SEC 2010 explique pour 0,1 point de pourcentage la révision à la baisse des prévisions du programme de stabilité relatives à l'ajustement du solde structurel pour 2014 et pour 2015.
8. D'après les prévisions de l'automne 2014 des services de la Commission, le déficit nominal devrait se creuser pour atteindre 4,4 % du PIB en 2014 et, ce qui est légèrement supérieur à l'objectif fixé dans le projet de plan budgétaire, à 4,5 % en 2015. Cela correspond à une amélioration du solde structurel de 0,3 point de pourcentage du PIB en 2014 et de 0,1 point de pourcentage en 2015. Des risques pèsent donc clairement sur les objectifs budgétaires. Le HCFP a également fait observer, comme la Commission dans son évaluation, que les mesures inscrites dans le projet de plan budgétaire pourraient ne pas suffire pour atteindre l'objectif de réduction de la croissance des dépenses. De plus, un nouveau recul de la confiance dans l'économie pourrait retarder le redressement attendu de la consommation privée et de l'investissement et, de ce fait, entraver la reprise déjà fragile de l'activité en France.
9. Le ratio de la dette publique au PIB a atteint 92,2 % en 2013. D'après le projet de plan budgétaire, il augmentera à 95,3 % en 2014 et 97,2 % en 2015. Dans ses prévisions d'automne, la Commission s'attend à ce que la dette publique augmente et représente un peu plus de 95 % du PIB en 2014 et 98 % du PIB en 2015. Si ses prévisions et celles du gouvernement divergent, c'est essentiellement parce qu'elles sont bâties sur des hypothèses macroéconomiques différentes.
10. Les mesures inscrites dans le projet de plan budgétaire 2015 consistent principalement, en ce qui concerne les recettes, en la mise en œuvre du pacte de responsabilité et de solidarité et, pour les dépenses, en une réduction des dépenses

qui, selon le gouvernement, devrait représenter au total 21 milliards d'EUR (1,0 % du PIB). Cette réduction des dépenses serait répartie entre l'administration centrale (7,7 milliards d'EUR), les collectivités locales (3,7 milliards d'EUR) et les caisses de sécurité sociale (9,6 milliards d'EUR).

11. Pour 2014, le projet de plan budgétaire et la Commission prévoient que le déficit nominal augmentera pour atteindre 4,4 % du PIB et dépassera donc largement l'objectif d'un déficit de 3,6 % du PIB fixé dans le cadre de la PDE. Pour cette même année, la Commission table, dans ses prévisions de l'automne 2014, sur une amélioration du solde structurel de 0,3 point de pourcentage du PIB. Après prise en compte de l'incidence négative du passage au SEC 2010, ainsi que des variations de la croissance potentielle et des augmentations/réductions imprévues de recettes, l'effort structurel en 2014 s'établit à 0,5 point de pourcentage du PIB, ce qui est inférieur à l'objectif fixé dans la recommandation émise au titre de la PDE (0,8 point de pourcentage du PIB). Évalué selon l'approche ascendante, l'effort budgétaire pour 2014 représente 0,9 point de pourcentage du PIB, alors que la recommandation est un effort supérieur à 1 %. Sur la période 2013-2014, l'amélioration cumulée, après prise en compte des effets du passage au SEC 2010, atteint 1,6 %, ce qui est inférieur à la recommandation (2,1 % du PIB) et, selon l'approche ascendante, elle atteint 0,9 % du PIB, alors que la recommandation est un effort supérieur à 1 % du PIB. Une analyse minutieuse montre que l'écart entre les évaluations ascendante et descendante de l'effort structurel s'explique essentiellement par les révisions à la baisse des prévisions d'inflation opérées depuis juin 2013. Cette analyse ne tient pas encore compte des informations récentes selon lesquelles les investissements des collectivités locales seront plus faibles que prévu.
12. Dans une lettre adressée à la Commission le 27 octobre 2014, le gouvernement a annoncé un train de mesures qui complète le projet de plan budgétaire, notamment par des estimations actualisées, des mesures fiscales et de nouvelles mesures visant à lutter contre la fraude fiscale et à promouvoir la justice fiscale. Le gouvernement s'attend à ce que ce train de mesures, qui est censé être adopté dans un prochain budget supplémentaire pour 2014 ou dans le budget pour 2015, contribue pour 3,6 milliards d'EUR (0,2 point de pourcentage du PIB) à l'amélioration du solde structurel en 2015. Toutefois, d'après l'évaluation de la Commission, cette amélioration ne devrait être que de 0,1 point de pourcentage du PIB. Prenant en compte le train de mesures supplémentaires tel qu'il a été annoncé, le gouvernement table sur une amélioration (recalculée) du solde structurel de 0,3 point de pourcentage du PIB. Sur la base des prévisions de l'automne 2014 de la Commission, corrigées pour tenir compte de l'évaluation du nouveau train de mesures et de l'incidence du passage au SEC 2010, l'ajustement du solde structurel représentera 0,3 point de pourcentage du PIB en 2015.
13. À la suite du bilan approfondi des déséquilibres macroéconomiques rendu public en mars 2014, une surveillance particulière de la mise en œuvre des réformes nécessaires en France a été mise en place dans le cadre de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM). Des informations actuellement disponibles, notamment dans le projet de plan budgétaire, il ressort qu'un certain nombre de réformes progressent, mais que la poursuite d'une mise en œuvre résolue et, le cas échéant, des adaptations restent nécessaires. Plus particulièrement, des progrès ont été accomplis dans la mise en œuvre du pacte de responsabilité et de solidarité – qui, avec le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, réduira le coût du travail de près de 30 milliards d'EUR d'ici à 2017 – ainsi que dans la

simplification des formalités administratives des entreprises. Les effets de la réforme des collectivités locales et du projet de loi sur l'activité économique restent incertains, étant donné que le contenu réel de ces réformes fait toujours l'objet de débats, notamment dans le cadre du processus d'adoption. Les résultats économiques de ces réformes dépendront largement de la rigueur avec laquelle celles-ci auront été élaborées et mises en œuvre. Enfin, les efforts visant à poursuivre l'amélioration de la viabilité des finances publiques, la simplification du système fiscal et l'assouplissement du marché du travail pourraient être intensifiés.

14. La Commission est globalement d'avis que le projet de plan budgétaire de la France, qui relève actuellement du volet correctif, présente un risque de non-conformité avec les dispositions du pacte de stabilité et de croissance. En tenant compte du train de mesures supplémentaires présenté le 27 octobre, l'ajustement du solde structurel devrait être de 0,3 point de pourcentage du PIB. L'ajustement du solde structurel serait dès lors inférieur aussi à la recommandation de 2013. La Commission invite donc les autorités françaises à prendre, dans le cadre de la procédure budgétaire nationale, les mesures nécessaires pour garantir la conformité du budget 2015 avec le pacte de stabilité et de croissance.

La Commission est également d'avis que la France a accompli des progrès limités en ce qui concerne le volet structurel des recommandations budgétaires émises par le Conseil dans le cadre du semestre européen 2014 et elle invite donc les autorités françaises à en accélérer la mise en œuvre.

La Commission réexaminera au début du mois de mars 2015, à la lumière de la version définitive de la loi de finances et du programme détaillé des réformes structurelles annoncé par les autorités, sa position sur les obligations qui incombent à la France au titre du pacte de stabilité et de croissance.

Fait à Bruxelles, le 28.11.2014

Par la Commission
Pierre MOSCOVICI
Membre de la Commission

