



Bruxelles, le 15.11.2013  
C(2013) 8004 final

**AVIS DE LA COMMISSION**

**du 15.11.2013**

**concernant le projet de plan budgétaire de la France**

{SWD(2013) 604 final}

## AVIS DE LA COMMISSION

du 15.11.2013

### concernant le 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 veiller à ce que les budgets nationaux soient cohérents 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 2014 présenté le 1<sup>er</sup> octobre 2013 par la France, la Commission a adopté l'avis suivant conformément à l'article 7 du règlement (UE) n° 473/2013.
4. La France fait actuellement l'objet d'une procédure au titre du volet correctif du pacte de stabilité et de croissance. Outre son projet de plan budgétaire, elle a présenté un rapport sur l'action suivie d'effets et un programme de partenariat économique, conformément à la recommandation du Conseil du 21 juin 2013. Le 27 avril 2009, le Conseil a ouvert une procédure de déficit excessif (PDE) à son égard et lui a recommandé de corriger son déficit excessif en 2012 au plus tard, délai qui a été repoussé à 2013 le 2 décembre 2009. Le 21 juin 2013, le Conseil a conclu que la France avait engagé une action suivie d'effets, mais que des événements économiques négatifs ayant des conséquences majeures sur les finances publiques du pays s'étaient produits. Il a donc émis une recommandation révisée qui laissait à la France jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 2013 pour engager une action suivie d'effets en vue de corriger durablement son déficit excessif en 2015 au plus tard. Le Conseil a invité la France à ramener son déficit à 3,9 % du PIB en 2013, à 3,6 % en 2014 et à 2,8 % en 2015, ce qui correspond à une amélioration du solde structurel de, respectivement, 1,3 %, 0,8 % et 0,8 % du PIB.
5. Le scénario macroéconomique qui sous-tend le projet de plan budgétaire repose sur une croissance du PIB réel de 0,1 % en 2013, comme le programme de stabilité d'avril; cette hypothèse est légèrement inférieure à celle de 0,2 % retenue par la Commission dans ses prévisions d'automne (ci-après les «prévisions de la Commission»). Cette différence est essentiellement due à l'évolution favorable des indicateurs du climat économique et aux révisions des données trimestrielles du PIB intervenues depuis la présentation du projet de plan budgétaire. La croissance du PIB réel devrait s'accélérer l'année prochaine et atteindre 0,9 %, à la faveur d'un rebond des exportations, d'une amélioration des perspectives d'investissement des entreprises et d'une augmentation du taux emploi qui, en retour, soutiendra la consommation privée. L'écart de 0,3 point de pourcentage par rapport au taux de croissance de

1,2 % prévu au moment de l'élaboration du programme de stabilité s'explique principalement par les révisions à la baisse des perspectives en matière d'exportation et d'investissement des entreprises. Dans ses prévisions, la Commission dresse un tableau analogue pour les perspectives économiques et prévoit elle aussi que le taux de croissance du PIB réel s'établira à 0,9 % l'an prochain. La prévision relative à la composition de la demande intérieure est toutefois légèrement différente: le projet de plan budgétaire table en effet sur une croissance plus forte de la consommation privée, portée par des créations d'emplois plus vigoureuses en raison d'une incidence à court terme plus forte du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). En revanche, les prévisions de la Commission anticipent un investissement public plus important. Les aléas entourant le scénario macroéconomique sur lequel repose le projet de plan budgétaire sont globalement équilibrés et sont liés principalement au comportement des entreprises. Dans l'ensemble, le scénario macroéconomique apparaît réaliste.

6. Les prévisions macroéconomiques qui sous-tendent le projet de plan budgétaire, élaborées par le ministère de l'économie et des finances, ont été approuvées par le tout nouveau Haut Conseil des finances publiques (HCFP), qui a néanmoins considéré dans son avis que les prévisions concernant l'évolution du marché du travail étaient optimistes et a signalé un certain nombre d'aléas entourant le scénario macroéconomique, globalement orientés à la baisse. En ce qui concerne l'organisation institutionnelle, le HCFP est, de par la loi, un organisme indépendant rattaché à la Cour des comptes. Ses membres ne peuvent, dans l'exercice de leur mandat, ni solliciter ni recevoir des instructions du gouvernement ou de toute autre autorité extérieure. Le Haut Conseil est présidé par le président de la Cour des comptes, qui est à ce titre irrévocable. Son budget est géré de manière autonome par son président.
7. Selon le projet de plan budgétaire, le déficit des administrations publiques devrait atteindre 4,1 % du PIB en 2013, ce qui est conforme aux prévisions de la Commission mais supérieur à l'objectif de 3,7 % fixé dans le programme de stabilité d'avril. Sur la base de données récentes, l'activité économique devrait générer moins de recettes fiscales, le manque à gagner étant évalué à quelque 0,2 % du PIB (compte tenu également d'une légère révision à la hausse de l'incidence budgétaire prévue des mesures d'accroissement des recettes). En ce qui concerne les dépenses, la contribution au budget de l'UE sera supérieure de 0,1 % du PIB aux prévisions retenues dans le budget 2013 et le programme de stabilité. Les autres dépassements mentionnés par les autorités comprennent des coûts supplémentaires liés aux prestations de chômage et des dépenses plus élevées des collectivités locales. Pour 2014, les autorités tablent sur un déficit de 3,6 % du PIB en tenant compte des mesures décrites dans le projet de plan budgétaire. C'est beaucoup plus que l'objectif fixé dans le programme de stabilité d'avril (2,9 %), mais les autorités supposaient alors que le délai de correction du déficit excessif serait prolongé d'un an, et non pas de deux (recommandation du Conseil du 21 juin 2013). La différence résulte exclusivement de l'évolution attendue des recettes.
8. Pour 2014, les prévisions de la Commission annoncent des perspectives budgétaires un peu moins favorables que le projet de plan budgétaire, le déficit des administrations publiques étant estimé à 3,8 % du PIB. La divergence des prévisions de dépenses en est la principale explication. Les autorités tablent notamment sur une diminution brutale de l'investissement public l'an prochain, compte tenu des élections municipales du mois de mars. Même si celles-ci, à en juger par les précédents cycles

électoraux, entraîneront très probablement un ralentissement de l'investissement des collectivités locales, les prévisions de la Commission se fondent sur une hypothèse plus prudente. La masse salariale devrait, en outre, croître à un rythme un peu plus soutenu que prévu dans le scénario macroéconomique qui sous-tend le projet de plan budgétaire. À cet égard, le HCFP a conclu que les prévisions de dépenses officielles étaient subordonnées à l'évolution des salaires et des dépenses des collectivités locales. En ce qui concerne les recettes, les prévisions de la Commission tablent sur une activité économique moins riche en recettes fiscales que ce que prévoit le projet de plan budgétaire. Il existe à la fois des risques de surestimation et de sous-estimation des résultats budgétaires. Pour ce qui est de l'année 2013, les aléas budgétaires spécifiques concernent des sous-secteurs des administrations publiques, tels que les collectivités locales et les organismes publics pour lesquels la déclaration des données en cours d'exercice est incomplète. Par ailleurs, on ne peut exclure que le gouvernement prenne des mesures pour diminuer les dépenses ministérielles d'ici à la fin de l'année, notamment en reportant certaines dépenses à 2014. En ce qui concerne l'année 2014, d'éventuelles révisions des perspectives macroéconomiques auraient probablement une incidence sur le solde nominal. Les aléas spécifiques entourant les perspectives budgétaires sont notamment le manque de détails et les risques pesant sur l'exécution d'un certain nombre de mesures figurant dans le projet de plan budgétaire. Plus particulièrement, une grande partie du projet de plan budgétaire a été amendée par le Parlement; l'incidence budgétaire de certaines mesures est difficile à chiffrer ou à répartir entre les différentes années. De plus, les autorités ont annoncé le 29 octobre la suspension d'une taxe environnementale sur les poids lourds («écotaxe»), qui devait entrer en vigueur en janvier 2014.

9. La dette des administrations publiques a atteint 90,2 % du PIB en 2012. D'après le programme de stabilité d'avril, elle devrait continuer d'augmenter sur la période 2013-2014, mais sa progression devrait nettement ralentir en 2014. Le projet de plan budgétaire dresse un tableau très similaire pour 2013, la prévision d'un déficit plus élevé étant (largement) contrebalancée par des révisions en sens inverse des flux de créances. En revanche, en 2014, le taux d'endettement devrait augmenter de près de 1 point de pourcentage par rapport aux prévisions du mois d'avril, du fait principalement de la prévision d'un déficit nominal plus élevé ainsi que des révisions à la baisse de la croissance du PIB (nominal). Les projections officielles concernant la dette semblent réalistes à la lumière des prévisions de la Commission, en dépit de l'incertitude entourant les flux de créances anticipés.
10. Le projet de plan budgétaire contient un vaste ensemble de mesures affectant les recettes, dont l'incidence budgétaire est estimée à ½ % du PIB. Toutefois, la plupart de ces mesures ne feront que compenser l'expiration l'an prochain d'un certain nombre de hausses provisoires d'impôts sur le revenu mises en œuvre par les autorités en 2013. En effet, la pression fiscale globale ne devrait augmenter que de 0,1 point de pourcentage pour atteindre 46,1 % du PIB en 2014. Le projet de plan budgétaire vise une réduction des dépenses de quelque ¾ % du PIB. Ces coupes budgétaires sont réparties entre l'État et les caisses de sécurité sociale et devraient consister principalement en un maintien du gel des salaires de base, en une réduction des dépenses de fonctionnement (y compris les transferts de l'État vers les collectivités locales), en des réductions des dépenses de santé, ainsi qu'en de nouvelles dispositions concernant l'indexation annuelle des pensions de retraite sur l'inflation. Toutefois, certaines mesures n'ont pas été pleinement définies. C'est le cas en particulier de la réduction prévue des dépenses de fonctionnement des caisses de sécurité sociale, et notamment du régime d'assurance chômage géré par les

partenaires sociaux. De plus, la réduction des subventions de l'État aux collectivités locales ne se traduira pas nécessairement par une diminution de même ampleur de la dépense locale dans la mesure où les collectivités locales ont été autorisées à augmenter temporairement les droits de timbre sur la vente de biens immobiliers.

11. Selon les prévisions de la Commission, le déficit nominal devrait dépasser le niveau recommandé tant en 2013 qu'en 2014. Les variations du solde structurel qui sous-tendent les projections du déficit nominal sont estimées, respectivement, à 0,9 % et 0,7 % du PIB. Toutefois, si l'on tient compte des révisions des estimations de la croissance du PIB potentiel et du manque à gagner fiscal par rapport à ce qui était prévu au moment de l'adoption de la recommandation du Conseil, l'effort structurel se monte, respectivement, à 1,3 % et 0,8 % du PIB. En ce qui concerne l'exécution budgétaire pour l'année 2013, les données les plus récentes font état d'un important manque à gagner fiscal par rapport au printemps. Ces pertes pourraient résulter non seulement d'une moindre richesse fiscale de l'activité économique mais aussi d'une incidence budgétaire des mesures discrétionnaires plus faible qu'initialement prévu. Toutefois, l'estimation de l'incidence budgétaire de ces mesures n'a fait l'objet jusqu'à présent d'aucune révision majeure, les autorités jugeant inutile une telle révision en l'absence de données annuelles complètes pour 2013. À cet égard, les prévisions de la Commission intègrent un léger manque à gagner par rapport aux estimations officielles, mais il ne peut être exclu que le résultat soit encore moins bon. L'effort structurel corrigé pour 2014 semble également correspondre à la recommandation du Conseil. Toutefois, la composition du resserrement budgétaire qui sous-tend les prévisions de la Commission diffère quelque peu de celle décrite dans le projet de plan budgétaire. En effet, celui-ci vise une réduction des dépenses budgétaires représentant 80 % de l'effort d'ajustement total (mesuré à l'aune de l'amélioration du solde structurel), tandis que la Commission prévoit que les économies en représenteront moins de la moitié, du fait notamment de la prévision de dépassements de dépenses et d'un traitement différent des mesures ponctuelles d'accroissement des recettes. Une évaluation ascendante indique que l'ampleur globale des mesures mises en œuvre en 2013 est quelque peu inférieure au niveau de 1½ % du PIB fixé dans la recommandation du Conseil. Pour 2014, l'effort budgétaire d'après l'analyse ascendante est légèrement inférieur au niveau jugé nécessaire («supérieur à 1 %») pour atteindre l'objectif structurel fixé dans la recommandation, ce qui constitue une autre indication des incertitudes entourant les perspectives budgétaires. S'agissant de 2015, le projet de plan budgétaire table sur un déficit de 2,8 % du PIB, ce qui est conforme à la recommandation du Conseil. Toutefois, les prévisions de la Commission anticipent un déficit de 3,7 % du PIB dans l'hypothèse habituelle de politiques inchangées, ce qui signifie qu'un nombre important de mesures devront être prises, en plus de celles déjà prévues, pour atteindre l'objectif de 2015. Globalement, même s'il existe des risques de surestimation et de sous-estimation des résultats budgétaires attendus et, par voie de conséquence, de l'amélioration sous-jacente du solde structurel, on peut considérer que la France a engagé une action suivie d'effets conformément à la recommandation du Conseil du 21 juin 2013.
12. Conformément à la recommandation du Conseil du 21 juin 2013, la France a également présenté un programme de partenariat économique. Ce programme repose sur des mesures qui, à de très rares exceptions près, ont déjà été mises en œuvre ou sont en voie d'adoption. Il donne donc peu d'informations sur la stratégie du gouvernement pour la période allant jusqu'à 2015, date butoir pour la correction du déficit excessif. La proposition de réforme des retraites présentée par le

gouvernement permettra de réduire le déficit du système de retraite mais pas de le résorber à l'horizon 2020; les régimes des fonctionnaires et des salariés d'un certain nombre d'entreprises publiques devraient en effet encore accuser d'importants déficits à cette date. L'examen en cours des dépenses publiques n'a donné que peu de résultats pour le moment et on ne sait pas encore dans quelle mesure il se traduira par d'importantes économies. On ignore également si la réforme annoncée de la décentralisation permettra d'améliorer la coordination entre les niveaux local, régional et national et de réaliser d'importantes économies dans l'ensemble des administrations publiques. Le programme de partenariat économique fournit peu d'informations sur les mesures destinées à faire face à l'accroissement des dépenses publiques de santé prévu à moyen et long terme. En outre, les décisions prises récemment par le gouvernement dans le domaine fiscal semblent aller à l'encontre de la recommandation du Conseil du 9 juillet 2013 et jettent le doute sur la stratégie du gouvernement. Enfin, les mesures qui sous-tendent l'engagement du gouvernement à réduire le coût du travail doivent être précisées. Dans l'ensemble, si les réformes déjà adoptées vont dans le bon sens, le déficit excessif ne pourra être corrigé durablement que si des mesures supplémentaires sont prises pour corriger les déséquilibres budgétaires et structurels. Sur cette base, la Commission a présenté une proposition en vue d'un avis du Conseil sur le programme de partenariat économique de la France.

13. D'une manière générale, la Commission estime, sur la base de ses propres prévisions, que le projet de plan budgétaire transmis le 1<sup>er</sup> octobre est conforme aux règles du pacte de stabilité et de croissance, quoique sans marge. En particulier, les prévisions de la Commission laissent attendre le respect des recommandations émises au titre de la PDE pour l'année 2014. La Commission estime également que la France a peu progressé en ce qui concerne le volet structurel de la recommandation budgétaire émise par le Conseil dans le contexte du semestre européen. Compte tenu des risques qui pèsent sur les prévisions d'amélioration du solde structurel en 2013 et 2014 et de l'écart important attendu par rapport à l'objectif de 2015, la France devrait exécuter rigoureusement le budget 2014 et prendre un ensemble significatif de mesures pour 2015, en plus de celles déjà prévues, afin de parvenir aux améliorations du solde structurel recommandées par le Conseil. En outre, toutes recettes imprévues devraient être affectées à la réduction du déficit. Enfin, les autorités sont invitées à accélérer la mise en œuvre de la recommandation budgétaire émise dans le contexte du semestre européen.

Fait à Bruxelles, le 15.11.2013

*Par la Commission*  
*Olli REHN*  
*Vice-président*

