



Bruxelles, le 15.11.2013  
SWD(2013) 604 final

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

**Analyse du projet de plan budgétaire de la France**

*accompagnant le document*

**AVIS DE LA COMMISSION**

**relatif au projet de plan budgétaire de la France**

{C(2013) 8004 final}

# DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

## Analyse du projet de plan budgétaire de la France

*accompagnant le document*

### AVIS DE LA COMMISSION

#### relatif au projet de plan budgétaire de la France

## 1. INTRODUCTION

La France a présenté son projet de plan budgétaire pour 2014 le 1<sup>er</sup> octobre 2013, conformément au règlement (UE) n° 473/2013 du «two-pack», ainsi qu'un rapport sur l'action suivie d'effets et un programme de partenariat économique, comme recommandé par le Conseil en juin 2013.

La France fait actuellement l'objet d'une procédure au titre du volet correctif du pacte de stabilité et de croissance. 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 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.

La section 2 du présent document présente les perspectives macroéconomiques qui sous-tendent le projet de plan budgétaire et en fournit une évaluation basée sur les prévisions de l'automne 2013 des services de la Commission (ci-après les «prévisions de la Commission»). La section suivante présente les évolutions budgétaires récentes et prévues d'après le projet de plan budgétaire, ainsi qu'une analyse des aléas entourant leur réalisation, fondée sur les prévisions de la Commission. Elle contient en particulier une évaluation des mesures sous-tendant le projet de plan budgétaire. La section 4 évalue les évolutions budgétaires récentes et projetées en 2013 et 2014 (en tenant également compte des aléas entourant leur réalisation) au regard des obligations découlant du pacte de stabilité et de croissance. La section 5 fournit une analyse des réformes budgétaires structurelles présentées dans le programme de partenariat économique, comme requis dans la recommandation du Conseil du 21 juin 2013. La section 6 résume les principales conclusions du présent document.

## 2. ÉVOLUTION MACROECONOMIQUE SOUS-TENDANT LE PROJET DE PLAN BUDGETAIRE

Le projet de plan budgétaire prévoit pour 2013 une croissance de 0,1 % du PIB réel, lequel devrait ainsi plus ou moins stagner pour la deuxième année consécutive (0,0 % en 2012). Le faible niveau du revenu disponible des ménages, lié à la montée du chômage et aux hausses d'impôts, ne sera que partiellement compensé par le ralentissement de l'inflation, tandis que les investissements devraient continuer de chuter en raison du manque de confiance des entreprises. Tout cela est pleinement conforme au scénario macroéconomique sur lequel repose le programme de stabilité d'avril 2013. La croissance du PIB devrait s'accélérer en 2014 pour atteindre 0,9 %. Les exportations devraient rebondir à la faveur d'une amélioration des perspectives économiques mondiales, mais légèrement moins que prévu au moment du

programme de stabilité, ce qui explique pour une partie l'écart par rapport au taux de croissance de 1,2 % qui était alors projeté. Les récentes mesures de renforcement de la compétitivité des entreprises françaises devraient progressivement permettre d'atténuer les pertes de parts de marché à l'exportation, sans toutefois inverser totalement la tendance. Les investissements des entreprises devraient soutenir la reprise, bien qu'il soit probable que celles-ci utilisent le nouveau crédit d'impôt calculé sur la masse salariale (le «crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi» ou CICE) principalement pour améliorer leur faible rentabilité. La contribution des investissements des entreprises à la croissance a également été revue à la baisse par rapport au printemps, ce qui explique pour l'autre partie la révision de la prévision. Le projet de plan budgétaire repose également sur une progression de l'emploi grâce aux emplois subventionnés dans le secteur public et à l'effet positif que devrait exercer le CICE sur les créations d'emplois dans le secteur privé. Cette progression de l'emploi devrait entraîner une amélioration du pouvoir d'achat des ménages, laquelle, conjuguée à une diminution du taux d'épargne, entraînera à son tour un rebond de la consommation privée. Enfin, l'inflation devrait s'accélérer en 2014, du fait de la hausse projetée des taux de TVA, mais elle devrait rester nettement inférieure à 2 %.

Les prévisions de la Commission dessinent des perspectives économiques globalement semblables à celles prévues par le projet de plan budgétaire, soit une croissance du PIB réel de 0,2 % cette année et de 0,9 % l'an prochain. En ce qui concerne 2013, le résultat légèrement meilleur (0,1 point de pourcentage) attendu par les services de la Commission est essentiellement lié à l'évolution favorable des indicateurs du climat économique et aux révisions des données trimestrielles relatives au PIB intervenues depuis que le projet de plan budgétaire a été présenté. S'agissant de 2014, la demande intérieure projetée est composée de manière légèrement différente selon les prévisions. La croissance de la consommation privée est un peu plus soutenue selon le projet de plan budgétaire, portée par de meilleures perspectives de création d'emplois en raison d'un effet à court terme plus marqué du CICE sur l'emploi, tandis que les services de la Commission prévoient quant à eux des investissements publics plus élevés. Les aléas entourant les hypothèses de croissance sur lesquelles repose le projet de plan budgétaire sont globalement équilibrés et concernent principalement le comportement des entreprises. La reprise pourrait être plus soutenue du fait d'un effet plus rapide des réformes structurelles sur la compétitivité et l'emploi. Le regain de confiance des entreprises pourrait inciter celles-ci à profiter davantage du CICE et à augmenter leurs dépenses d'investissements, tandis que la réforme du marché du travail de juin 2013 pourrait les conduire à créer davantage d'emplois que prévu dans le scénario de base. Pour ce qui est des aléas négatifs, une nouvelle détérioration de la rentabilité des entreprises atténuerait le rebond marqué mais encore fragile de la confiance des entreprises. Les entreprises pourraient également s'abstenir d'investir, ce qui pourrait avoir des effets négatifs sur la compétitivité et les exportations, tandis que de nouvelles destructions d'emplois nuiraient à la bonne tenue de la consommation privée. Dans l'ensemble, le projet de plan budgétaire se fonde sur des hypothèses macroéconomiques réalistes.

#### **Encadré 1: Les prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le budget en France**

Les prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de plan budgétaire sont établies par le ministère de l'économie et des finances. Ces prévisions ont été approuvées par le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), créé lors de la transposition en droit interne du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG). Conformément à l'article 14 de la loi organique du 17 décembre 2012, l'avis du HCFP sur le projet de budget a été rendu public le 25 septembre. La prévision de croissance du PIB réel pour 2014 a été jugée plausible. Le HCFP a recensé un certain nombre

d'aléas entourant le scénario macroéconomique, qui sont globalement orientés à la baisse. Ces aléas correspondent à l'éventualité de perspectives économiques mondiales moins porteuses, à une situation moins favorable sur les marchés financiers et à une augmentation des prix de l'énergie. L'évolution escomptée du marché du travail a été jugée optimiste. Pour ce qui est des aléas positifs, le HCFP a fait observer qu'une mise en œuvre plus rapide qu'escompté des réformes en matière de gouvernance économique et financière pourrait avoir des effets positifs sur la confiance et que l'orientation prospective de la BCE (la première que celle-ci ait jamais annoncée) pourrait se traduire par une amélioration des conditions de financement des économies de la zone euro.

Le HCFP est également chargé d'apprécier la cohérence des objectifs budgétaires annuels au regard de la stratégie budgétaire pluriannuelle du pays. À cet égard, il a estimé que l'amélioration du solde structurel escomptée en 2014 était optimiste, compte tenu de la fragilité de la prévision de recettes et des hypothèses en matière de dépenses.

Pour ce qui est de la structure institutionnelle, le HCFP est, de par la loi, un organisme indépendant rattaché à la Cour des comptes. Dans l'exercice de leurs missions, les membres du Haut Conseil ne peuvent solliciter ou recevoir aucune instruction du gouvernement ou de toute autorité extérieure au Haut Conseil. Le président du HCFP préside également la Cour des comptes et son mandat est donc irrévocable. Quatre des dix membres de l'organe de direction du HCFP viennent aussi de la Cour des comptes. Quatre autres membres du HCFP sont nommés par le Parlement en raison de leurs compétences et ne peuvent pas exercer de fonctions publiques électives. Il en va de même pour le membre nommé par le Conseil économique, social et environnemental. Le dixième membre est le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). Le budget du HCFP est géré de manière autonome par le président de l'entité.

**Tableau 1. Comparaison des évolutions et des prévisions macroéconomiques**

	2012	2013			2014		
	COM	PS	PPB	COM	PS	PPB	COM
PIB réel (variation en %)	0,0	0,1	0,1	0,2	1,2	0,9	0,9
Consommation privée (variation en %)	-0,3	0,2	0,3	0,5	0,9	0,9	0,6
Formation brute de capital fixe (variation en %)	-1,2	-0,8	-1,8	-2,3	1,2	0,0	0,6
Exportations de biens et services (variation en %)	2,4	2,0	1,2	1,4	4,5	3,5	4,3
Importations de biens et services (variation en %)	-1,1	0,8	1,0	1,4	3,5	3,0	3,5
<i>Contributions à la croissance du PIB réel:</i>							
- Demande intérieure finale	-0,1	0,2	0,2	0,2	0,9	0,7	0,7
- Variations des stocks	-0,9	-0,4	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,0
- Exportations nettes	1,0	0,3	0,0	0,0	0,2	0,1	0,1
Écart de production <sup>1</sup>	-2,1	-3,3	-2,6	-2,9	-3,2	-2,6	-3,0
Emploi (variation en %)	0,0	-0,2	-0,1	-0,2	0,6	0,6	0,3
Taux de chômage (%)	10,2	n.d.	n.d.	11,0	n.d.	n.d.	11,2
Productivité du travail (variation en %)	0,1	0,4	0,3	0,4	0,6	0,3	0,6
Inflation IPCH (%)	2,2	1,3	1,0	1,0	1,8	1,4	1,4
Déflateur du PIB (variation en %)	1,5	1,5	1,6	1,5	1,8	1,4	1,6
Rémunération des salariés (par salarié, variation en %)	2,2	1,9	0,3	1,4	1,9	0,3	1,3
Capacité/besoin de financement vis-à-vis du reste du monde (% du PIB)	-2,2	-1,8	-1,7	-1,8	-1,3	-1,6	-1,4
<i>Note:</i>							
<sup>1</sup> En pourcentage du PIB potentiel, la croissance du PIB potentiel ayant été recalculée par les services de la Commission sur la base du scénario du programme en utilisant la méthode commune.							
<i>Source:</i>							
programme de stabilité (PS); projet de plan budgétaire (PPB); prévisions de l'automne 2013 des services de la Commission (COM).							

### 3. ÉVOLUTIONS BUDGETAIRES RECENTES ET PROJETÉES

#### 3.1. Évolution du déficit

Selon le projet de plan budgétaire, le déficit public 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 % du PIB fixé dans le programme de stabilité d'avril. Cette révision résulte d'évolutions plus défavorables que prévu concernant aussi bien les recettes que les dépenses. Sur la base du montant des impôts sur le revenu et sur les sociétés mais aussi de la TVA qui ont été collectés sur les huit premiers mois de l'année, ainsi que des recettes fiscales des administrations locales enregistrées jusqu'à présent, l'élasticité globale des recettes fiscales au PIB (nominal) a été revue à la baisse à 0,4 contre 0,9 dans le programme de stabilité. Cela implique un manque à gagner fiscal d'environ 0,3 % du PIB (la prévision de croissance du PIB nominal restant globalement inchangée, à 1,8 %). D'un autre côté, l'incidence budgétaire de l'ensemble des mesures d'accroissement des recettes a été révisée en hausse de 0,05 % du PIB, avec notamment un coût plus bas des contentieux fiscaux escompté à présent. Pour le volet dépenses, la contribution au budget de l'UE sera supérieure de 0,1 % du PIB à ce qui avait été supposé dans le budget 2013 et dans le programme de stabilité, sans que cela soit compensé par des économies supplémentaires. Les autres dépassements mentionnés par les autorités comprennent des coûts supplémentaires de prestations de chômage et un niveau plus élevé de dépenses des collectivités locales. Globalement, un taux de croissance nominal de 2,5 % des dépenses des administrations publiques est à présent prévu pour 2013, contre 2,1 %

au moment du programme de stabilité, ce qui entraîne un accroissement du déficit de 0,2 % du PIB.

**Tableau 2. Composition de l'ajustement budgétaire**

(% du PIB)	2012	2013			2014			Variation: 2012-2014
	COM	PS	PPB	COM	PS	PPB	COM	PPB
<b>Recettes</b>	<b>51,8</b>	<b>53,1</b>	<b>52,9</b>	<b>52,9</b>	<b>53,5</b>	<b>53,1</b>	<b>53,0</b>	<b>1,3</b>
<i>dont:</i>								
- Impôts sur la production et les importations	15,4	15,6	15,6	15,6	16,3	16,0	16,0	0,6
- Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	12,0	12,8	12,6	12,6	12,4	12,2	12,3	0,2
- Impôts en capital	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,0
- Cotisations sociales	19,0	19,3	19,3	19,2	19,4	19,4	19,2	0,4
- Autres (poste résiduel)	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9	5,0	5,0	0,1
<b>Dépenses</b>	<b>56,6</b>	<b>56,8</b>	<b>57,0</b>	<b>57,0</b>	<b>56,4</b>	<b>56,7</b>	<b>56,8</b>	<b>0,1</b>
<i>dont:</i>								
- Dépenses primaires	54,1	54,4	54,7	54,7	53,9	54,2	54,4	0,1
<i>dont:</i>								
Rémunération des salariés	13,2	13,2	13,2	13,2	13,1	13,1	13,2	-0,1
Consommation intermédiaire	5,6	5,6	5,6	5,6	5,4	5,6	5,5	0,0
Transferts sociaux	26,0	26,4	26,5	26,5	26,3	26,4	26,5	0,4
Subventions	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6	1,5	0,1
Formation brute de capital fixe	3,1	3,2	3,2	3,2	3,1	3,0	3,1	-0,1
- Autres (poste résiduel)	4,7	4,5	4,7	4,6	4,5	4,5	4,5	-0,2
- Dépenses d'intérêts	2,5	2,4	2,3	2,4	2,5	2,5	2,4	0,0
<b>Solde budgétaire des administrations publiques (SBAP)</b>	<b>-4,8</b>	<b>-3,7</b>	<b>-4,1</b>	<b>-4,1</b>	<b>-2,9</b>	<b>-3,6</b>	<b>-3,8</b>	<b>1,2</b>
<b>Solde primaire</b>	<b>-2,3</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,8</b>	<b>-1,8</b>	<b>-0,4</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,4</b>	<b>1,2</b>
Mesures exceptionnelles et temporaires	0,0	-0,1	0,0	0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
<b>SBAP hors mesures exceptionnelles</b>	<b>-4,8</b>	<b>-3,6</b>	<b>-4,1</b>	<b>-4,3</b>	<b>-2,8</b>	<b>-3,5</b>	<b>-3,7</b>	<b>1,3</b>
Écart de production <sup>1</sup>	-2,1	-3,3	-2,6	-2,9	-3,2	-2,6	-3,0	-0,5
Solde corrigé des variations conjoncturelles <sup>1</sup>	-3,6	-1,9	-2,7	-2,5	-1,2	-2,2	-2,2	1,5
<b>Solde structurel (SS)<sup>2</sup></b>	<b>-3,7</b>	<b>-1,8</b>	<b>-2,7</b>	<b>-2,7</b>	<b>-1,1</b>	<b>-2,1</b>	<b>-2,0</b>	<b>1,6</b>
<i>Variation du SS</i>	<i>1,1</i>	<i>1,6</i>	<i>1,1</i>	<i>0,9</i>	<i>0,7</i>	<i>0,6</i>	<i>0,7</i>	-
<i>Variation moyenne du SS sur deux ans</i>	<i>1,1</i>	<i>1,4</i>	<i>1,1</i>	<i>1,0</i>	<i>1,2</i>	<i>0,9</i>	<i>0,8</i>	-
Solde primaire structurel <sup>2</sup>	-1,1	0,6	-0,4	-0,4	1,4	0,4	0,4	1,6
<i>Variation du solde primaire structurel</i>		<i>1,4</i>	<i>0,9</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>	<i>0,7</i>	-
<b>Notes:</b>								
<sup>1</sup> Écart de production (en % du PIB potentiel) et solde corrigé des variations conjoncturelles recalculés par les services de la Commission sur la base du scénario macroéconomique prévu dans le projet de plan budgétaire en utilisant la méthode commune.								
<sup>2</sup> Solde (primaire) structurel = solde (primaire) corrigé des variations conjoncturelles hors mesures exceptionnelles et autres mesures temporaires.								
<b>Source:</b>								
programme de stabilité (PS); projet de plan budgétaire (PPB); prévisions de l'automne 2013 des services de la Commission (COM); calculs des services de la Commission.								

Les autorités prévoient que le déficit s'établira à 3,6 % du PIB en 2014, sous l'effet des mesures décrites dans le projet de plan budgétaire. Un tel déficit est nettement supérieur à l'objectif de 2,9 % du PIB figurant dans le programme de stabilité, mais la recommandation du Conseil du 21 juin a prolongé de deux ans le délai pour corriger le déficit excessif alors

que les autorités comptaient en avril sur une prolongation d'un an seulement. La différence résulte uniquement de l'évolution attendue des recettes (lorsqu'on tient compte de l'effet de dénominateur sur le ratio des dépenses publiques au PIB). Le faible niveau des recettes fiscales en 2013 par rapport aux estimations précédentes compte pour environ 0,25 % du PIB (effet de base). En outre, les nouvelles mesures d'accroissement des recettes auront une incidence de 0,15 % du PIB contre 0,3 % escompté au moment du programme de stabilité, soit une différence de 0,15 % du PIB. Enfin, la prévision de croissance du PIB nominal a été révisée en baisse à 2,3 % au lieu de 3,0 %, ce qui diminue le montant attendu des recettes fiscales de quelque 0,3 % du PIB<sup>1</sup>. Du côté des dépenses, l'effet de base négatif de 2013 est de 0,1 % du PIB lorsque l'on tient compte de la contribution supplémentaire exceptionnelle au budget de l'UE. Cet effet de base est entièrement compensé par une croissance des dépenses plus modérée l'an prochain que précédemment projeté; en effet, celle-ci est à présent attendue à 1,9 % en termes nominaux (là encore lorsque l'on tient compte de la contribution au budget de l'UE exceptionnellement élevée en 2013), contre 2,1 % dans le programme de stabilité (qui ne prenait pas en compte la contribution exceptionnelle), ce qui implique une réduction du déficit de 0,1 % du PIB.

Les perspectives budgétaires pour 2014 sont un peu plus sombres d'après les prévisions de la Commission que d'après le projet de budget, le déficit des administrations publiques étant attendu à 3,8 % du PIB par les services de la Commission. Cette différence s'explique principalement par des projections de dépenses divergentes. En particulier, les autorités tablent sur une forte baisse de l'investissement public l'an prochain (-3,5 % contre + 3,5 % attendu pour 2013), en raison des élections municipales prévues en mars 2014. S'il est très probable, à en juger par les précédents cycles électoraux, que ces élections entraînent un ralentissement des investissements des collectivités locales, les prévisions de la Commission se fondent néanmoins sur une hypothèse plus prudente (-1,5 %). Les rémunérations des salariés du secteur public devraient également enregistrer une hausse un peu plus soutenue que ce que prévoit l'hypothèse sur laquelle repose le projet de plan budgétaire. Globalement, la croissance des dépenses est attendue à 2,1 %, contre 1,7 % selon l'hypothèse sous-tendant le projet de plan budgétaire, soit une différence de 0,2 % du PIB. À cet égard, le Haut Conseil des finances publiques a estimé que les prévisions de dépenses officielles étaient sensibles à l'évolution des salaires et de la dépense locale. S'agissant des recettes, les services de la Commission tablent sur une croissance plus faible de la masse salariale du secteur privé, qui constitue l'assiette des cotisations sociales. Le projet de plan budgétaire, quant à lui, prévoit un niveau plus faible de recettes des impôts sur le revenu et sur le patrimoine. Dans l'ensemble, le montant absolu des recettes attendu est plus ou moins le même, mais la croissance du PIB nominal légèrement plus élevée dans les prévisions de la Commission suppose mécaniquement une élasticité des recettes fiscales plus faible comparée à celle prévue par le projet de plan budgétaire (respectivement 0,9 et 1).

Des aléas aussi bien positifs que négatifs entourent le résultat budgétaire escompté et l'amélioration sous-jacente du solde structurel. En ce qui concerne l'année 2013, des aléas budgétaires spécifiques concernent des sous-secteurs des administrations publiques, tels que les collectivités locales et les organismes publics pour lesquels la communication des données en cours d'exercice est incomplète. D'autre part, 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. S'agissant de l'an prochain, d'éventuelles révisions des perspectives macroéconomiques, qu'elles soient positives ou négatives, auraient probablement une incidence sur le solde nominal. Les aléas spécifiques entourant les perspectives budgétaires comprennent le manque de détails et les aléas entourant la mise en

---

<sup>1</sup> L'hypothèse pour l'élasticité des recettes fiscales au PIB (nominal) reste inchangée, à 1.

œuvre d'un certain nombre de mesures contenues dans le projet de plan budgétaire. Celui-ci a notamment été, dans une large mesure, modifié par le Parlement et l'incidence budgétaire de certaines mesures est difficile à quantifier et/ou à répartir entre les différentes années (par exemple les économies sur les dépenses de fonctionnement au niveau ministériel et de la sécurité sociale, la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales). De plus, les autorités ont annoncé le 29 octobre la suspension de l'écotaxe poids lourds, qui devait entrer en vigueur en janvier 2014 et rapporter l'an prochain environ 0,05 % du PIB. Cela signifie que les manques à gagner fiscaux et les dépassements de dépenses pourraient en définitive s'avérer plus importants que prévu dans les prévisions de la Commission.

Selon le projet de plan budgétaire, le solde structurel recalculé<sup>2</sup> s'améliorera de 1,1 % du PIB cette année et de 0,6 % du PIB l'an prochain, ce qui est inférieur respectivement de 0,5 et de 0,1 point de pourcentage aux objectifs figurant dans le programme de stabilité (respectivement 1,6 % et 0,7 %). Cette révision à la baisse de l'amélioration du solde en 2013 est liée au manque à gagner fiscal (0,3 % du PIB) et aux dépassements de dépenses (0,2 % du PIB). Selon les prévisions de la Commission, le solde structurel devrait s'améliorer de 0,9 % du PIB en 2013 et de 0,7 % du PIB en 2014.

### **3.2. Évolution de la dette**

La dette publique a atteint 90,2 % du PIB en 2012. Le programme de stabilité d'avril prévoyait qu'elle continuerait d'augmenter en 2013 et 2014, mais avec un ralentissement marqué de la hausse en 2014. Le projet de plan budgétaire dépeint un tableau très similaire pour 2013, la prévision de déficit plus élevée étant (largement) contrebalancée par des révisions en sens inverse des flux de créances. Pour 2014, en revanche, il prévoit que le ratio d'endettement se détériore de près de 1 point de pourcentage de plus que dans la prévision d'avril. Cela découle principalement de la prévision d'un déficit plus élevé ainsi que des révisions à la baisse de la croissance du PIB (nominal).

---

<sup>2</sup> Solde corrigé des variations conjoncturelles, hors mesures exceptionnelles et temporaires, recalculé par les services de la Commission sur la base des informations contenues dans le projet de plan budgétaire en utilisant la méthode commune.



**Tableau 3. Évolution de la dette**

(% du PIB)	2012	2013			2014		
		PS	PPB	COM	PS	PPB	COM
<b>Ratio d'endettement brut<sup>1</sup></b>	<b>90,2</b>	<b>93,6</b>	<b>93,4</b>	<b>93,5</b>	<b>94,3</b>	<b>95,1</b>	<b>95,3</b>
Variation du ratio	4,4	3,4	3,2	3,3	0,7	1,7	1,8
<i>Contributions<sup>2</sup>:</i>							
<b>1. Solde primaire</b>	<b>2,3</b>	<b>1,3</b>	<b>1,8</b>	<b>1,8</b>	<b>0,4</b>	<b>1,1</b>	<b>1,4</b>
<b>2. Effet «boule de neige»</b>	<b>1,2</b>	<b>0,9</b>	<b>0,7</b>	<b>0,9</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,9</b>	<b>0,1</b>
<i>Dont:</i>							
Dépenses d'intérêts	2,5	2,4	2,3	2,4	2,5	2,5	2,4
Effet de la croissance	0,0	-0,1	-0,1	-0,2	-1,1	-0,8	-0,8
Effet de l'inflation	-1,3	-1,4	-1,5	-1,3	-1,6	-0,8	-1,5
<b>3. Flux de créances</b>	<b>0,9</b>	<b>1,2</b>	<b>0,7</b>	<b>0,6</b>	<b>0,5</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,3</b>
<i>Dont:</i>							
Diff. compta. caisse/droits constatés		n.d.	n.d.		n.d.	n.d.	
Accumulation nette d'actifs financiers		n.d.	n.d.		n.d.	n.d.	
<i>dont recettes tirées des privatisations</i>		n.d.	n.d.		n.d.	n.d.	
Effets de l'éval./poste résiduel		n.d.	n.d.		n.d.	n.d.	
<b>Notes:</b>							
<sup>1</sup> Fin de période.							
<sup>2</sup> L'effet «boule de neige» reflète l'incidence des dépenses d'intérêts sur la dette cumulée, ainsi que l'incidence de la croissance du PIB réel et de l'inflation sur le ratio d'endettement (par l'intermédiaire du dénominateur). Les flux de créances comprennent les différences entre comptabilité de caisse et comptabilité d'exercice, l'accumulation d'actifs financiers, ainsi que les effets de valorisation et autres effets résiduels.							
<i>Source:</i>							
programme de stabilité (PS), projet de plan budgétaire (PPB); prévisions de l'automne 2013 des services de la Commission (COM); calculs des services de la Commission.							

Les projections officielles d'endettement semblent plausibles à la lumière des prévisions de la Commission. Outre les aléas entourant les chiffres du déficit, l'évolution des flux de créances est également entourée d'une forte incertitude. En effet, la contribution de ces derniers à l'augmentation de la dette publique a été révisée à la baisse depuis le programme de stabilité et c'est d'ailleurs la raison pour laquelle la prévision de dette pour 2013 est restée globalement inchangée (voir plus haut). L'activation de garanties existantes ou de nouvelles opérations de sauvetage financier ne sont toutefois pas escomptées. Dans la mesure où la dette publique est supérieure à 90 % du PIB, toute erreur de prévision du PIB nominal, positive ou négative, modifierait le ratio d'endettement d'environ le même montant par l'effet de dénominateur.

### **3.3. Mesures sous-tendant le projet de plan budgétaire**

Le projet de plan budgétaire contient un ensemble de mesures d'accroissement des recettes, dont l'incidence budgétaire en 2014 est estimée à ½ % du PIB. Il s'agit notamment de la réduction du montant des allègements fiscaux accordés aux ménages à revenus plus élevés en fonction du nombre de leurs enfants, de la suppression d'un certain nombre de dépenses fiscales, de l'instauration d'un nouveau prélèvement sur l'excédent brut d'exploitation et des recettes supplémentaires que le renforcement de la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales doit permettre de générer. Par ailleurs, les cotisations sociales des salariés seront relevées et la majoration de pension de 10 % accordée aux retraités ayant eu au moins trois enfants sera soumise à l'impôt sur le revenu dans le cadre de la réforme des retraites proposée par le gouvernement. Toutefois, plusieurs mesures ont été abandonnées depuis que le projet de

budget a été soumis à l'examen du Parlement au début du mois d'octobre. C'est le cas, par exemple, du nouveau prélèvement sur l'excédent brut d'exploitation, qui a été remplacé par une augmentation de la surtaxe sur l'impôt sur les sociétés (qui a plus que doublé) pour les grandes entreprises, tandis que les avantages fiscaux pour les dépenses liées à l'éducation seront maintenus. Les membres du Parlement ont également introduit plusieurs mesures destinées à renforcer le pouvoir d'achat des ménages. Cela se traduira par des coûts budgétaires supplémentaires, mais ceux-ci devront, en raison de contraintes juridiques, être compensés par des recettes supplémentaires par ailleurs.

La plupart des mesures figurant dans le projet de plan budgétaire ne feront que compenser l'expiration, en 2014, d'un certain nombre de hausses provisoires d'impôts sur le revenu mises en œuvre par les autorités en 2013. En effet, plusieurs mesures relatives à l'impôt sur les sociétés adoptées dans le cadre du budget 2013 devraient rapporter deux fois plus de recettes cette année que leur incidence annuelle estimée, en raison d'effets assimilables à des effets de rétroactivité. De la même manière, supprimer la retenue à la source appliquée aux dividendes et aux intérêts et soumettre ceux-ci aux taux normaux, progressifs, de l'impôt sur le revenu devrait temporairement augmenter les recettes en 2013. Dans l'ensemble, la disparition de ces recettes temporaires entraînera une diminution des recettes fiscales de 0,25 % du PIB en 2014, cette diminution étant considérée dans les prévisions de la Commission comme un effet ponctuel. Ce point de vue des services de la Commission implique une vision très différente de l'évolution du solde structurel en 2013-2014 par rapport aux estimations contenues dans le projet de plan budgétaire pour ces deux années (voir la section 4). Globalement, les autorités prévoient que la pression fiscale n'augmentera que de 0,1 point de pourcentage l'an prochain, pour s'établir à 46,1 % du PIB, l'effet ponctuel évoqué précédemment contrebalançant notamment une partie de l'incidence des mesures décrites dans le projet de plan budgétaire.

Le projet de plan budgétaire vise une réduction des dépenses de quelque 15 milliards d'EUR, soit  $\frac{3}{4}$  % du PIB. Ces coupes budgétaires sont réparties entre l'État et les caisses de sécurité sociale (respectivement 9 milliards et 6 milliards d'EUR) et consistent 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 économies en matière de dépenses de santé, ainsi qu'en de nouvelles dispositions concernant l'indexation annuelle des pensions de retraite sur l'inflation. Toutefois, le montant des économies figurant dans le projet de plan budgétaire est évalué par rapport à un scénario contrefactuel dans lequel les dépenses publiques augmentent sensiblement sous l'effet par exemple du vieillissement de la population, de l'évolution de l'inflation et des tendances passées en matière de croissance de la masse salariale du secteur public. C'est pourquoi les dépenses vont en fait continuer d'augmenter l'an prochain, malgré les économies annoncées. En outre, un certain nombre de mesures n'ont pas été entièrement définies. C'est le cas en particulier de la réduction projetée des coûts de fonctionnement des caisses de sécurité sociale, et notamment du régime d'assurance chômage géré par les partenaires sociaux. De plus, la réduction de 1,5 milliard d'EUR des transferts de l'État vers les collectivités locales ne se traduira pas nécessairement par une diminution de même ampleur de la dépense locale, dans la mesure où les autorités locales ont dans le même temps été habilitées à augmenter temporairement les droits de timbre sur la vente de biens immobiliers en 2014-2015. Dans l'ensemble, les prévisions de la Commission pour 2014 intègrent des dépassements de dépenses de 0,1 % du PIB correspondant à ces aléas.

**Tableau 4. Principales mesures discrétionnaires figurant dans le PPB****A. Mesures discrétionnaires prises par les administrations publiques - volet recettes**

Composantes	Incidence budgétaire (% du PIB)	
	2013	2014
Impôts sur la production et les importations	0,3	0,4
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	0,8	-0,4
Impôts sur le capital	0,1	0,0
Cotisations sociales	0,3	0,1
Revenus de la propriété	0,0	0,0
- Autres (poste résiduel)	0,1	0,0
Total	1,5	0,1
<p>Note:</p> <p>L'incidence budgétaire figurant dans le tableau est l'incidence cumulée des mesures, telle qu'indiquée dans le PPB, c'est-à-dire par les autorités nationales. Un signe positif indique une augmentation des recettes/des dépenses en conséquence de la mesure en question.</p> <p>Source: projet de plan budgétaire.</p>		

**B. Mesures discrétionnaires prises par les administrations publiques — volet dépenses**

Composantes	Incidence budgétaire (% du PIB)	
	2013	2014
Rémunération des salariés	n.d.	n.d.
Consommation intermédiaire	n.d.	n.d.
Versements sociaux	n.d.	n.d.
Subventions	n.d.	n.d.
Formation brute de capital fixe	n.d.	n.d.
Transferts de capital	n.d.	n.d.
- Autres (poste résiduel)	n.d.	n.d.
Total	n.d.	n.d.
<p>(1) Note:</p> <p>L'incidence budgétaire figurant dans le tableau est l'incidence cumulée des mesures, telle qu'indiquée dans le PPB, c'est-à-dire par les autorités nationales. Un signe positif indique une augmentation des recettes/des dépenses en conséquence de la mesure en question.</p> <p>Source: projet de plan budgétaire.</p>		

**4. RESPECT DES DISPOSITIONS DU PACTE DE STABILITE ET DE CROISSANCE**

D'après le projet de plan budgétaire, le déficit devrait atteindre 4,1 % du PIB cette année et 3,6 % du PIB l'an prochain. Le déficit prévu pour 2013 est supérieur à l'objectif de 3,9 % du PIB fixé dans la recommandation du Conseil du 21 juin, tandis que celui attendu pour 2014 est pleinement conforme à cette recommandation. Les services de la Commission prévoient que le déficit nominal dépassera le niveau recommandé aussi bien en 2013 qu'en 2014.

Le Conseil a considéré que sa recommandation correspondait à une amélioration du solde structurel de 1,3 % du PIB en 2013 et de 0,8 % du PIB en 2014. D'après les prévisions de la Commission, la variation du solde structurel est estimée, 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 au moment où la recommandation du Conseil a été émise, l'effort structurel ressort, respectivement, à 1,3 % et 0,8 % du PIB.

En ce qui concerne l'exécution budgétaire de cette année, le dérapage des dépenses de 0,2 % du PIB par rapport au programme de stabilité avait dans une large mesure été anticipé dans les prévisions étendues du printemps 2013 des services de la Commission, sur lesquelles se basait la recommandation du Conseil, ce qui signifie que l'évolution des dépenses est globalement inchangée par rapport à ce qui était prévu au moment de la recommandation du Conseil. En revanche, les données disponibles les plus récentes signalent un important déficit de recettes par rapport au printemps. Ce déficit de recettes pourrait découler de la moindre richesse fiscale de l'activité économique mais aussi du fait que l'incidence budgétaire des mesures discrétionnaires a initialement été surestimée. En particulier, le déficit de recettes de l'impôt sur les sociétés pourrait en partie être dû au fait que des mesures ont eu des résultats plus faibles qu'initialement estimé sur la base d'hypothèses de comportement contestables. Cependant, l'estimation de l'incidence budgétaire de ces mesures n'a jusqu'à présent fait l'objet d'aucune révision majeure, les autorités estimant qu'il faudrait pour cela disposer de données pour l'ensemble de l'année 2013. À cet égard, les prévisions de printemps de la Commission avaient déjà intégré un manque à gagner de 0,1 % du PIB par rapport aux prévisions officielles. Les chiffres des prévisions d'automne reposent sur une hypothèse semblable, mais il ne peut être exclu que l'écart entre les estimations officielles et l'exécution soit en réalité plus important.

#### **Encadré 2. Recommandations du Conseil adressées à la France**

Le 21 juin 2013, le Conseil a recommandé à la France, au titre de l'article 126, paragraphe 7, du traité, de corriger son déficit excessif d'ici à 2015. À cette fin, la France devrait (1) mettre fin à la situation actuelle de déficit excessif en 2015 au plus tard; (2) parvenir à un déficit nominal de 3,9 % du PIB en 2013, de 3,6 % en 2014 et de 2,8 % en 2015, ce qui correspondrait à une amélioration du solde structurel de 1,3 % du PIB en 2013, de 0,8 % en 2014 et de 0,8 % en 2015, sur la base des prévisions étendues du printemps 2013 des services de la Commission; (3) mettre intégralement en œuvre les mesures déjà adoptées pour l'année 2013 (1½ % du PIB) et préciser, adopter et mettre rapidement en œuvre les mesures d'assainissement nécessaires pour 2014 et 2015 pour se conformer à la recommandation d'amélioration du solde structurel, tout en procédant comme prévu actuellement à un examen minutieux des postes de dépenses dans tous les sous-secteurs des administrations publiques, notamment aux niveaux de la sécurité sociale et des collectivités locales; (4) consacrer toutes les recettes imprévues à la réduction du déficit. Les mesures d'assainissement budgétaire devraient garantir une amélioration durable du solde structurel des administrations publiques propice à la croissance.

Le 9 juillet 2013, le Conseil a également adressé des recommandations à la France dans le cadre du semestre européen. En particulier, dans le domaine des finances publiques, le Conseil lui a recommandé de renforcer et poursuivre la stratégie budgétaire en 2013; de renforcer la crédibilité de l'ajustement en précisant, d'ici à l'automne 2013, et en mettant en œuvre les mesures nécessaires en 2014 et au-delà pour assurer la correction du déficit excessif de manière durable en 2015 au plus tard et la réalisation de l'effort d'ajustement structurel spécifié dans les recommandations émises par le Conseil dans le cadre de la PDE; de consacrer toutes les recettes imprévues à la réduction du déficit; une correction durable des déséquilibres budgétaires requiert la mise en œuvre crédible de réformes structurelles ambitieuses pour accroître la capacité d'ajustement et stimuler la croissance et l'emploi; de maintenir le cap d'un assainissement budgétaire propice à la croissance et de renforcer encore l'efficacité des dépenses publiques, notamment en procédant comme prévu à un réexamen des

postes de dépenses dans tous les sous-secteurs des administrations publiques; de prendre, dans le cadre de la prochaine loi de décentralisation, des mesures destinées à améliorer les synergies et les économies entre les différents niveaux de l'administration, central, régional et local; une fois le déficit excessif corrigé, de poursuivre l'effort d'ajustement structurel à un rythme approprié de manière à atteindre l'OMT d'ici à 2016 au plus tard; de prendre des mesures d'ici à la fin de l'année 2013 au plus tard pour équilibrer durablement le système de retraite en 2020 au plus tard, par exemple en adaptant les règles d'indexation, en augmentant la durée de cotisation pour bénéficier d'une retraite à taux plein, en relevant encore l'âge effectif de départ à la retraite en alignant l'âge de la retraite ou les prestations de pension sur l'évolution de l'espérance de vie et en réexaminant les régimes spéciaux, tout en évitant une augmentation des cotisations sociales patronales, et d'améliorer le rapport coût-efficacité des dépenses de santé, notamment dans les domaines des dépenses pharmaceutiques.

L'effort structurel corrigé pour 2014 semble également correspondre tout à fait à la recommandation du Conseil. Toutefois, la composition du resserrement budgétaire qui sous-tend les prévisions de la Commission est quelque peu différente de celle décrite dans le projet de plan budgétaire. En effet, selon le projet de plan budgétaire, la réduction des dépenses devrait représenter 80 % de l'ajustement total, alors que selon les prévisions de la Commission, les économies en matière de dépenses en représenteront moins de la moitié. Cette différence s'explique notamment par le dépassement de dépenses de 0,2 % du PIB qu'intègrent les prévisions de la Commission. Elle est aussi liée à la divergence des estimations de la croissance du PIB potentiel, dans la mesure où la contribution des dépenses à l'effort structurel utilise la croissance du PIB potentiel comme valeur de référence. Un autre facteur est la divergence de traitement des mesures exceptionnelles. Notamment, comme cela a déjà été mentionné, les hausses temporaires des recettes fiscales de 0,25% du PIB qui arriveront à expiration en 2014 sont considérées dans les prévisions de la Commission comme des mesures exceptionnelles, alors que le projet de plan budgétaire prévoit qu'elles seront remplacées par des augmentations d'impôts permanentes. Cela n'influera pas sur la pression fiscale globale mais d'après la méthode de la Commission, le solde structurel ne s'améliorera qu'en 2014 (dans le scénario des autorités, les recettes supplémentaires en 2013 n'ont pas été considérées comme exceptionnelles et ont donc contribué à une amélioration du solde structurel dès 2013). Toutes choses égales par ailleurs, l'ajustement structurel de 2013 est donc plus faible selon les prévisions de la Commission que selon le projet de plan budgétaire, mais celui de 2014, plus élevé.

L'évaluation basée sur les améliorations prévues (corrigées) du solde structurel en 2013-2014 est complétée par une évaluation ascendante qui estime l'ampleur de l'effort budgétaire pour ces années sur la base des mesures discrétionnaires supplémentaires en matière de recettes et de l'évolution des dépenses sous le contrôle du gouvernement entre le scénario de base sous-tendant la recommandation émise par le Conseil le 21 juin et la prévision de la Commission. S'agissant de 2013, la recommandation du Conseil ne préconisait pas de mesures supplémentaires par rapport à celles qui avaient déjà été adoptées (1½% du PIB) et qui avait été prises en compte dans le scénario de base sur laquelle elle reposait. L'effort budgétaire supplémentaire par rapport à ce scénario de base est légèrement négatif (- 0,1 % du PIB), ce qui laisse à penser que l'ampleur globale des mesures mises en œuvre par les autorités en 2013 est quelque peu inférieur au niveau mentionné par le Conseil. Pour ce qui est de 2014, l'effort budgétaire décrit ci-dessus se monte à 0,9 % du PIB. Le projet de plan budgétaire comporte un ensemble important de mesures discrétionnaires d'accroissement des recettes (voir la section 3.3 pour une description détaillée de ces mesures), qui, si l'on considère également les révisions de l'incidence budgétaire des mesures adoptées précédemment, représentent 0,6 % du PIB en 2014 (hors mesures exceptionnelles). L'effort supplémentaire sur le front des

dépenses par rapport au scénario de base sous-tendant la recommandation du Conseil est estimé à quelque 0,3 % du PIB. Pour 0,2% du PIB, cela s'explique par les mesures contenues dans le projet de plan budgétaire, parmi lesquelles un gel des salaires de base pour la quatrième année consécutive, une réduction des dépenses de fonctionnement, des économies en matière de dépenses de santé ainsi que de nouvelles dispositions relatives à l'indexation annuelle des pensions de retraite sur l'inflation, en partie compensées par les coûts supplémentaires liés au lancement d'un deuxième «programme d'investissements d'avenir» et à quelques hausses ciblées des salaires. Le restant de la révision de la croissance attendue des dépenses est dû à une augmentation plus lente des postes de dépenses sous le contrôle du gouvernement par rapport au scénario de base, notamment en ce qui concerne la formation brute de capital fixe de l'administration locale. L'effort budgétaire pour 2014 ainsi obtenu se situe légèrement en deçà du niveau («supérieur à 1 % du PIB») jugé nécessaire pour atteindre l'objectif structurel fixé dans la recommandation du Conseil.

Sur cette base, on peut considérer que la France a atteint les objectifs figurant dans la recommandation du Conseil du 21 juin 2013. Toutefois, comme cela a déjà été mentionné, le niveau des mesures discrétionnaires d'accroissement des recettes constitue tout particulièrement un élément d'incertitude dans la prévision de déficit des services de la Commission pour 2013. En outre, la plupart des aléas entourant les objectifs de déficit pour 2013 et 2014 qui ont été recensés dans la section 3.1 concernent également les prévisions d'améliorations du solde structurel. Une évaluation ascendante fournit une autre indication des incertitudes entourant aussi bien l'exécution budgétaire de cette année que les perspectives pour 2014. S'agissant de 2015, le projet de plan budgétaire table sur un déficit à 2,8 % du PIB, ce qui est conforme à la recommandation du Conseil du 21 juin. Il précise les niveaux de dépenses des administrations publiques et de recettes fiscales visés et fournit des informations sur la nature des mesures envisagées pour atteindre cet objectif. Il prévoit notamment que l'amélioration escomptée du solde structurel résultera d'économies au sein de l'administration centrale et des caisses de sécurité sociale, mais également d'une nouvelle réduction des concours financiers de l'État aux collectivités locales et aux organismes publics. Toutefois, les services de la Commission tablent sur un déficit à 3,7 % du PIB en 2015 dans l'hypothèse de politiques inchangées, ce qui signifie qu'un nombre important de mesures, en plus de celles déjà prévues, sera nécessaire pour atteindre l'objectif pour 2015.

## **5. ANALYSE DU PROGRAMME DE PARTENARIAT ECONOMIQUE**

Le programme de partenariat économique présente les mesures politiques et les réformes structurelles prévues ou déjà adoptées en vue de favoriser une correction effective et durable du déficit excessif. Conformément à la recommandation que le Conseil a adressée le 9 juillet 2013 à la France dans le cadre du semestre européen, et notamment dans le cadre de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques, la stratégie économique du gouvernement est de soutenir les efforts d'assainissement budgétaire par des réformes structurelles visant à augmenter le potentiel de croissance de la France, notamment en s'attaquant au problème de la compétitivité et en améliorant le fonctionnement du marché du travail. Le rapport se concentre sur des mesures qui, à de très rares exceptions près, ont déjà été mises en œuvre ou sont en cours d'adoption. Le programme de partenariat économique donne peu d'informations sur la stratégie du gouvernement pour la période jusqu'à 2015, date limite pour corriger le déficit excessif. Par ailleurs, ce document donne peu d'informations sur l'incidence budgétaire escomptée des mesures de réforme structurelle dans le domaine budgétaire, hormis en ce qui concerne le projet de réforme des retraites. Le programme de partenariat économique ne contient pas de tableau sur les réformes budgétaires structurelles selon le modèle prévu par le code de conduite du «two-pack», les informations

correspondantes étant toutefois présentées. L'évaluation quantitative facultative de l'incidence des réformes structurelles recommandée par le code de conduite n'y figure pas non plus.

La stratégie budgétaire du gouvernement repose sur quatre piliers: amélioration de la gouvernance, réforme des retraites, amélioration de l'efficacité des dépenses publiques et réforme du système fiscal. En ce qui concerne la gouvernance des finances publiques, le Haut Conseil des finances publiques a été créé en décembre 2012 à la suite de l'adoption du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire. Cette institution rend un avis sur les scénarios macroéconomiques sur lesquels reposent les projets de budget et les programmes de stabilité, ainsi que sur la cohérence des objectifs budgétaires annuels au regard de la stratégie budgétaire pluriannuelle et contribue à renforcer la crédibilité de la politique budgétaire (voir encadré n° 1).

Afin d'améliorer la viabilité à long terme des finances publiques, le programme de partenariat économique développe le projet de loi portant réforme du système de retraite par répartition dévoilé par le gouvernement le 18 septembre 2013 (voir encadré n° 3). Jusqu'en 2020, la correction du déficit du système de retraite reposera principalement sur des recettes fiscales supplémentaires. À partir de 2020, la durée minimale de cotisation nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein augmentera d'un trimestre tous les trois ans, pour atteindre 43 ans en 2035. Ces mesures contribueront à réduire le déficit du système de retraite à l'horizon 2020-40, mais elles ne suffiront pas à le résorber entièrement. En particulier, la réforme ne fera que réduire de moitié le déficit total du système, à environ 0,5 % du PIB en 2020, si l'on tient compte du déficit attendu des régimes complémentaires. En outre, l'ampleur de l'ajustement est soumise à d'importants aléas car le scénario macroéconomique sous-jacent pourrait se révéler trop optimiste au regard de l'évolution actuelle de la situation économique, mais aussi des hypothèses macroéconomiques du rapport 2012 sur le vieillissement. En outre, les régimes de retraite des salariés du secteur public n'ont pas été revus alors que le Conseil le préconisait. Enfin, le coût budgétaire des mesures visant à mieux prendre en compte la pénibilité du travail est très incertain et constitue un aléa de plus entourant la situation financière à long terme du système de retraite.

### **Encadré 3. Présentation de la proposition de réforme des retraites du gouvernement**

Le 18 septembre 2013, le gouvernement a présenté un projet de loi visant à réformer le système de retraite par répartition, qui devrait accuser un déficit d'environ 1 % du PIB en 2020 en l'absence de toute réforme. L'objectif de la réforme est de rétablir, d'ici à 2020, l'équilibre d'un certain nombre de régimes de retraite, dont le régime général des salariés du secteur privé, et de maintenir cet équilibre jusqu'en 2040. Les mesures porteront principalement sur les régimes de base des salariés du secteur public et du secteur privé. Les régimes complémentaires des salariés du secteur privé, gérés par les partenaires sociaux, seront également concernés par la réforme, puisque leurs règles sont en partie alignées sur celles des régimes de base.

Jusqu'en 2020, l'ajustement proviendra essentiellement de recettes supplémentaires. D'après les estimations des autorités, les hausses de prélèvements représenteront environ 0,3 % du PIB à l'horizon 2020. Les cotisations des actifs et des entreprises seront augmentées de 0,15 point en 2014 puis de 0,05 point chacune des trois années suivantes. Toutefois, le gouvernement a annoncé que l'augmentation des cotisations des entreprises serait compensée par une baisse de leurs «cotisations famille» – dans le cadre d'une future réforme du financement de la protection sociale – afin de maintenir la pression fiscale sur les entreprises inchangée en 2014 et de la réduire les années suivantes. En outre, la majoration de pension de 10 % dont bénéficient les retraités ayant eu au moins trois enfants sera à présent assujettie à

l'impôt sur le revenu. Outre ces mesures d'accroissement des recettes, la proposition de réforme prévoit de décaler d'avril à octobre le mois dans lequel intervient la revalorisation des pensions en fonction de l'inflation, ce qui devrait permettre de dégager des économies initiales de quelque 0,8 milliard d'EUR en 2014, qui devraient augmenter à 1,9 milliard d'EUR (0,1 % du PIB) d'ici la fin de la décennie.

Les mesures visant à relever l'âge effectif du départ en retraite s'appliqueront à compter de 2020. La durée minimale de cotisation nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein passera de 41 ans et trois trimestres en 2020 à 43 ans en 2035, ce qui complète les précédentes réformes prévoyant un allongement jusqu'en 2020 de la période de cotisation. Cela devrait générer des économies de 0,2 % du PIB d'ici à 2030 et de 0,3 % du PIB d'ici à 2040. Cela est inférieur aux économies de 1 % du PIB d'ici 2020 que visait la réforme de 2010, ce qui reflète la différence d'ampleur et de rapidité des mesures (une augmentation de deux ans de l'âge légal de départ à la retraite sur la période 2011-17 contre un allongement de cinq trimestres de la durée de cotisation étalé sur la période 2020-35).

Un comité de pilotage sera créé et chargé de procéder annuellement à la révision du système des retraites et, en se fondant sur une évaluation annuelle des indicateurs réalisée par le Conseil d'orientation des retraites (COR), d'adresser des recommandations au gouvernement si une insuffisance des contributions causée par une croissance morose ou par une hausse du chômage nécessitait d'intervenir. Le gouvernement consultera alors les partenaires sociaux et prendra éventuellement des mesures correctives ou les soumettra au Parlement.

La proposition de réforme contient également un certain nombre de mesures visant à mieux prendre en compte la pénibilité du travail et à améliorer les pensions des femmes. Un compte de pénibilité sera instauré à partir de 2015 pour aider les quelque 20 % des salariés du secteur privé qui ont été exposés à des conditions de travail pénibles, telles que le travail de nuit. Le coût de ces mesures augmentera progressivement pour atteindre, selon les estimations, 0,1 % du PIB à l'horizon 2030-40. Des mesures sont également prévues pour améliorer l'égalité entre les femmes et les hommes en matière de pensions, en prenant notamment mieux en compte les congés de maternité et les emplois à temps partiel dans la durée de cotisation. Enfin, les pensions des agriculteurs seront augmentées et les apprentis valideront une durée de cotisation égale à celle de leur contrat.

Dans l'ensemble, les mesures proposées répondent en partie aux recommandations adressées par le Conseil dans le cadre du semestre européen, mais elles ne suffiront pas à assurer la viabilité à long terme du système des retraites. La réforme proposée conduira à un relèvement de l'âge effectif de départ à la retraite et permettra de réduire sensiblement le déficit du système à l'horizon 2020-2040, mais pas de le résorber. Notamment, les régimes de retraite des fonctionnaires et des salariés travaillant dans un certain nombre d'entreprises publiques nécessiteront des financements supplémentaires (en plus de la réforme) pour couvrir le coût du versement des pensions. Ceux-ci sont estimés à environ 0,3-0,4 % du PIB en 2020 dans la proposition de réforme. À cet égard, toute révision du champ et des règles spécifiques des régimes des salariés du secteur public a été abandonnée. Dans l'ensemble, les mesures proposées ne feront que diviser par deux le déficit total du système, à environ 0,5 % du PIB en 2020, si l'on tient compte du déficit attendu des régimes complémentaires (0,2 % du PIB en 2020). De surcroît, les perspectives pourraient être plus sombres si le scénario macroéconomique sur lequel repose la réforme s'avérait trop optimiste, ce qui semble plausible d'après les évolutions économiques actuelles, mais aussi par rapport aux hypothèses macroéconomiques du rapport de 2012 sur le vieillissement. Une part importante des économies en matière de dépenses ne se matérialisera qu'à long terme, tandis que le relèvement des prélèvements prendra effet dès l'année prochaine. Il reste à voir dans quelle



mesure le comité de pilotage nouvellement créé saura répondre de manière efficace aux éventuels écarts par rapport au scénario de base.

Afin d'accroître l'efficacité des dépenses, et conformément aux recommandations par pays du Conseil, le gouvernement a entamé un examen des dépenses («modernisation de l'action publique» ou MAP), qui passe en revue les différents domaines d'intervention de l'État. Bien qu'un certain nombre d'évaluations des politiques publiques aient été réalisées et se soient traduites par des propositions spécifiques, telles que la rationalisation des régimes d'aides aux entreprises et la réforme de la formation professionnelle, les économies escomptées ne sont pas systématiquement quantifiées. En outre, une partie des mesures annoncées jusqu'à présent consiste à limiter et/ou à supprimer des exonérations fiscales et sociales, ce qui augmentera de fait la pression fiscale au lieu de réduire les dépenses. Plus généralement, il est difficile de déterminer dans quelle mesure l'examen en cours des dépenses se traduira effectivement par une réforme majeure de l'action publique, de son périmètre et des modes de prestation des services publics. À cet égard, la Révision générale des politiques publiques (RGPP), qui a précédé la MAP, n'a donné que des résultats partiels et s'est limitée à la fusion de services ministériels, à la rationalisation de l'administration centrale au niveau local et au partage de services de support communs à tous les ministères. Le gouvernement a également entrepris une réforme de la décentralisation visant à clarifier les responsabilités des administrations publiques locales et centrales afin d'augmenter l'efficacité des dépenses des administrations locales. Le premier projet de loi sur la décentralisation, actuellement en cours d'examen au Parlement, crée une nouvelle strate d'administration locale, les zones métropolitaines. L'adoption de deux autres textes législatifs sur la décentralisation est prévue d'ici la fin de 2014. Il est difficile de dire à ce stade si ce processus permettra effectivement d'accroître l'efficacité des dépenses des administrations locales et, là encore, les économies escomptées n'ont pas été quantifiées. Hormis les montants d'économies significatifs visés pour 2014, on dispose de peu d'informations sur les mesures visant à améliorer, à moyen ou long terme, le rapport coût/efficacité des dépenses de santé, notamment dans le domaine des produits pharmaceutiques, compte tenu de l'augmentation prévue de ces dépenses.

Conformément aux recommandations par pays du Conseil, le gouvernement a poursuivi ses efforts de simplification du système fiscal et d'amélioration de l'efficacité de ce dernier. Il a notamment continué de revoir et de supprimer de manière sélective les dépenses fiscales relatives à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les sociétés. En particulier, le plafond de déductibilité des intérêts pour les entreprises sera encore abaissé en 2014, comme le prévoit le budget 2013. Par ailleurs, l'augmentation de la surtaxe sur l'impôt sur les sociétés proposée pour les grandes entreprises (voir la section 3.3) entraînera de facto un taux d'imposition plus élevé pour les entreprises concernées, ce qui est contraire à la recommandation du Conseil de réduire les taux d'imposition tout en élargissant l'assiette de l'impôt. Mis à part la modification des taux de TVA décidée en 2012 qui entrera en vigueur en janvier 2014, aucun nouvel effort n'a été entrepris en vue de rapprocher les taux réduits du taux normal. En ce qui concerne la recommandation du Conseil d'alléger la pression fiscale sur le travail, outre la mise en œuvre du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi adopté en décembre 2012, le gouvernement s'est engagé à maintenir le coût du travail inchangé en 2014 puis à le réduire les années suivantes, mais aucun détail à ce sujet n'a été fourni à ce jour. Par ailleurs, les mesures de renforcement de la fiscalité écologique présentées dans le programme de partenariat économique semblent en contradiction avec la suspension de l'écotaxe poids lourds annoncée par le gouvernement le 29 octobre (voir la section 3.1). En effet, cette taxe, qui devait entrer en vigueur en janvier 2014, aurait eu, selon les prévisions, une incidence beaucoup plus importante en 2014 que les mesures figurant dans le programme de partenariat économique.

Outre qu'il présente des réformes ayant un effet direct sur les finances publiques, le programme de partenariat économique fait le point sur d'autres domaines couverts par la recommandation du Conseil du 9 juillet. La plupart de ces éléments étaient connus au moment de la recommandation du Conseil. Pour améliorer l'environnement des entreprises, le gouvernement a lancé un processus de simplification des interactions entre l'administration et les entreprises. Dans le domaine des services, aucune réforme ne semble avoir été envisagée jusqu'à présent pour assouplir les réglementations relatives au commerce de détail. De même, aucune réforme horizontale n'a été engagée pour éliminer les restrictions injustifiées dans les secteurs et professions réglementés, quelques mesures ciblées pour renforcer la concurrence dans certains secteurs réglementés (par exemple, les notaires, les comptables) ayant toutefois été annoncées. La réforme annoncée du système ferroviaire, qui vise à améliorer l'efficacité globale du système notamment en regroupant au sein d'une même entité le gestionnaire de l'infrastructure et l'exploitant du réseau (SNCF), ne prévoit pas l'ouverture à la concurrence du transport intérieur de passagers, comme le préconisait la recommandation par pays du Conseil. En outre, il reste à voir si le gestionnaire de l'infrastructure est suffisamment indépendant pour assurer un accès équitable et non discriminatoire à tous les opérateurs. Des mesures ont également été prises pour favoriser l'accès des entreprises innovantes aux financements et pour aider les entreprises exportatrices. En particulier, un second «programme d'investissements d'avenir» a été lancé, doté d'une enveloppe de 12 milliards d'EUR pour la période 2014-2024. Aucune mesure supplémentaire de lutte contre le chômage n'a été annoncée depuis l'adoption de la recommandation du Conseil. Les effets de la loi sur la sécurisation de l'emploi adoptée en juin 2013 ne seront perceptibles qu'avec le temps. Des réformes supplémentaires portant sur la formation tout au long de la vie et sur l'apprentissage ont été annoncées, mais peu de détails à ce sujet sont disponibles. À court terme, le nombre d'emplois subventionnés augmentera de 100 000 en 2013 puis de 50 000 en 2014 grâce à la mise en œuvre du programme «emplois d'avenir». Quant aux négociations entre les partenaires sociaux sur le système d'allocations de chômage, qui étaient censées avoir lieu avant la fin de l'année 2013, elles ont été reportées à 2014.

## **6. SYNTHÈSE**

Selon les prévisions de la Commission, le déficit devrait atteindre 4,1 % du PIB en 2013 et 3,8 % du PIB en 2014. Ces niveaux de déficit dépassent ceux qui avaient été recommandés par le Conseil le 21 juin 2013 (respectivement 3,9 % du PIB et 3,6 % du PIB). Toutefois, les améliorations sous-jacentes du solde structurel corrigé pour tenir compte des révisions de la croissance du PIB potentiel et du manque à gagner fiscal semblent conformes à la recommandation du Conseil. L'analyse basée sur les améliorations prévues (corrigées) du solde structurel en 2013 et 2014 est complétée par une évaluation ascendante qui estime l'ampleur de l'effort budgétaire pour ces années sur la base des mesures discrétionnaires supplémentaires en matière de recettes et de l'évolution des dépenses sous le contrôle du gouvernement entre le scénario de base sous-tendant la recommandation émise par le Conseil le 21 juin et les prévisions de la Commission. L'effort budgétaire ainsi obtenu ressort, pour les deux années, légèrement en deçà du niveau de mesures jugé nécessaire pour atteindre les objectifs structurels fixés dans la recommandation, ce qui est un signe des incertitudes entourant les perspectives budgétaires.

**ANNEXE. TABLEAUX RELATIFS A LA PDE**

**Tableau A1. Scénario de base sous-tendant la recommandation au titre de la PDE**

<i>% du PIB</i>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Recettes	53,3	52,9	52,6
Recettes courantes	52,9	52,6	52,2
Mesures discrétionnaires ayant une incidence sur les recettes courantes	1,3	-0,4	-0,1
Dépenses	57,2	57,2	56,4
Croissance du PIB réel (%)	-0,1	1,1	1,9
Croissance du PIB nominal (%)	1,3	2,8	3,6
Croissance du PIB potentiel (%)	0,9	1,0	1,1
Solde structurel	-2,2	-2,3	-2,3
Solde des administrations publiques	-3,9	-4,2	-3,9
<i>Élasticité des recettes selon la méthode fondée sur le solde budgétaire CVC, p.m.</i>	0,9	0,9	0,9
<i>Élasticité apparente des recettes, p.m.</i>	1,2	1,0	0,9
<i>Écart de production (en % de la production potentielle), p.m.</i>	-3,4	-3,3	-2,6
<i>Source: Document de travail des services de la Commission accompagnant le document recommandation de recommandation du Conseil pour qu'il soit mis fin à la situation de déficit public excessif en France, SWD (2013) 384 final.</i>			

**Tableau A2. Scénario de la PDE sous-tendant la recommandation au titre de la PDE**

<i>% du PIB</i>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Croissance du PIB réel (%)	-0,1	0,6	1,1
Croissance du PIB potentiel (%)	0,9	0,9	0,9
Solde structurel	-2,2	-1,5	-0,7
Solde des administrations publiques	-3,9	-3,6	-2,8
<i>Écart de production (% de la production potentielle), p.m.</i>	-3,4	-3,7	-3,5
<i>Source: Document de travail des services de la Commission accompagnant le document recommandation de recommandation du Conseil pour qu'il soit mis fin à la situation de déficit public excessif en France, SWD (2013) 384 final.</i>			

**Tableau A3. Estimations actuelles des évolutions macroéconomiques et budgétaires**

<i>% du PIB</i>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Recettes	52,9	53,0	52,9
Recettes courantes	52,5	52,6	52,5
Mesures discrétionnaires ayant une incidence sur les recettes courantes	1,3	0,1	0,0
Dépenses	57,0	56,8	56,6
Croissance du PIB réel (%)	0,2	0,9	1,7
Croissance du PIB nominal (%)	1,7	2,5	3,2
Croissance du PIB potentiel (%)	1,0	1,0	1,0
Solde structurel	-2,7	-2,0	-2,4
Solde des administrations publiques	-4,1	-3,8	-3,7
<i>Élasticité des recettes selon la méthode fondée sur le solde budgétaire CVC, p.m.</i>	0,9	0,9	0,9
<i>Élasticité apparente des recettes, p.m.</i>	0,7	1,0	1,0
<i>Écart de production (en % de la production potentielle), p.m.</i>	-2,9	-3,0	-2,3

<i>potentielle), p.m.</i>			
<i>Source: Prévisions d'automne 2013 de la Commission.</i>			

**Tableau A4. Ajustement de l'effort structurel apparent pour tenir compte de la révision de la croissance potentielle – Calculs détaillés**

	Croissance du PIB potentiel sous-tendant la recommandation du Conseil (en %)	Croissance du PIB potentiel au moment de l'évaluation (en %)	Erreur de prévision (en %)	Dépenses structurelles (en % du PIB potentiel)	Coefficient de correction $\alpha$ (en % du PIB nominal potentiel)
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)=(3)*(4)/100
2013	0,9	1,0	0,0	54,1	0,0
2014	1,0	1,0	0,0	53,7	0,0
2015	1,1	1,0	0,1	53,4	0,1

*Source: Document de travail des services de la Commission accompagnant le document: Recommandation de recommandation du Conseil pour qu'il soit mis fin à la situation de déficit public excessif en France, SWD (2013) 384 final; prévisions de l'automne 2013 de la Commission; calculs des services de la Commission.*

**Tableau A5. Ajustement de l'effort structurel apparent pour tenir compte des recettes supplémentaires imprévues/pertes de recettes imprévues – 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 $\beta$ (en % du PIB nominal potentiel)
	PDE 2013	PA 2013	PDE 2013	PA 2013	PDE 2013	PA 2013	2013 PDE	2013 PA		
	(1)	(1')	(2)	(2')	(3)	(3')	(4)	(4')		
2013	43,6	39,2	27,4	27,3	1,3	1,7	1045,7	1045,7	-7,6	-0,4
2014	23,6	29,7	-8,2	2,9	2,8	2,5	1089,3	1084,9	-2,5	-0,1
2015	35,2	34,5	0,0	0,0	3,6	3,2	1112,9	1114,6	2,7	0,1

\* élasticité des recettes  $\varepsilon = 0,89$ .

*Source: Document de travail des services de la Commission accompagnant le document: Recommandation de recommandation du Conseil pour qu'il soit mis fin à la situation de déficit public excessif en France, SWD (2013) 384 final (PDE 2013); prévisions de l'automne 2013 de la Commission (PA 2013); calculs des services de la Commission.*