



Bruxelles, le 29.5.2013
COM(2013) 384 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

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

{SWD(2013) 384 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

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

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 126, paragraphe 7,

vu la recommandation de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) Conformément à l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), les États membres évitent les déficits publics excessifs.
- (2) Le pacte de stabilité et de croissance repose sur l'objectif de finances publiques saines en tant que moyen de renforcer les conditions propices à la stabilité des prix et à une croissance soutenue et durable, génératrice d'emplois.
- (3) Le 27 avril 2009, le Conseil a décidé, en vertu de l'article 104, paragraphe 6, du traité instituant la Communauté européenne (TCE), que la France présentait un déficit excessif et lui a adressé une recommandation pour qu'elle le corrige en 2012 au plus tard, conformément à l'article 104, paragraphe 7, du TCE, et à l'article 3 du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs¹.
- (4) Le 2 décembre 2009, conformément à l'article 126, paragraphe 7, du TFUE, le Conseil a décidé que les autorités françaises avaient engagé une action suivie d'effets mais que des événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences défavorables majeures pour les finances publiques s'étaient produits après l'adoption de sa recommandation. En conséquence, le Conseil a recommandé à la France de corriger son déficit excessif en 2013 au plus tard. Afin de ramener le déficit public sous le seuil de 3 % du PIB d'une manière crédible et durable, il a recommandé aux autorités françaises a) de mettre en œuvre les mesures d'assainissement budgétaire en 2010 comme prévu et de renforcer l'effort budgétaire à partir de 2011, b) d'assurer un effort budgétaire annuel moyen de plus de 1 % du PIB sur la période 2010-2013 et c) de préciser quelles sont les mesures nécessaires pour corriger le déficit excessif en 2013 au plus tard, si la conjoncture le permet, et accélérer la réduction du déficit au cas où les circonstances économiques ou budgétaires seraient plus favorables que prévu au moment de la recommandation. Dans sa recommandation, le Conseil a fixé la date limite du 2 juin 2010 pour que la France engage une action suivie d'effets

¹ Tous les documents concernant la procédure de déficit excessif à l'égard de la France peuvent être consultés à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/france_en.htm

conformément aux dispositions de l'article 3, paragraphe 4, de son règlement (CE) n° 1467/97.

- (5) Le 15 juin 2010, la Commission a conclu que, sur la base des prévisions du printemps 2010 de ses services, la France avait engagé une action suivie d'effets en réponse à la recommandation du Conseil du 2 décembre 2009 en vue de ramener son déficit public sous la valeur de référence de 3 % du PIB et a estimé qu'aucune mesure supplémentaire ne s'imposait dans le cadre de la procédure de déficit excessif.
- (6) Conformément à l'article 3, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 1467/97, si l'État membre concerné a engagé une action suivie d'effets, et si des événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences défavorables majeures pour les finances publiques se produisent après l'adoption de la recommandation, le Conseil peut décider, sur recommandation de la Commission, d'adopter une recommandation révisée au titre de l'article 126, paragraphe 7, du TFUE. La survenance d'événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences défavorables majeures pour les finances publiques est évaluée par rapport aux prévisions économiques à la base de la recommandation du Conseil.
- (7) Conformément à l'article 126, paragraphe 7, du TFUE, et à l'article 3 de son règlement (CE) n° 1467/97, le Conseil est tenu d'adresser des recommandations à l'État membre concerné pour que celui-ci mette fin à la situation de déficit excessif dans un délai donné. La recommandation doit fixer un délai maximum de six mois pour que l'État membre concerné engage une action suivie d'effets en vue de corriger le déficit excessif. De plus, dans sa recommandation en vue de la correction du déficit excessif, le Conseil doit recommander la réalisation d'objectifs budgétaires annuels qui, sur la base des prévisions qui sous-tendent la recommandation, permettent une amélioration annuelle minimum du solde structurel, à savoir le solde corrigé des variations conjoncturelles hors mesures exceptionnelles et temporaires, d'au moins 0,5 % du PIB.
- (8) D'après les prévisions de l'automne 2009 des services de la Commission, qui sous-tendent la recommandation émise par le Conseil le 2 décembre 2009 au titre de l'article 126, paragraphe 7, du TFUE, l'économie française devait croître de 1,2 % en 2010 et de 1,5 % en 2011. Les exercices 2012 et 2013 n'étaient pas couverts par les prévisions, mais dans l'hypothèse d'un comblement progressif de l'écart de production négatif important en 2015 au plus tard, une croissance plus élevée qu'en 2011 était attendue pour 2012 et 2013. En 2010, la croissance du PIB a été nettement supérieure à ce qu'anticipaient les services de la Commission dans leurs prévisions de l'automne 2009; en 2011, elle a légèrement dépassé la prévision de 1,5 %; en 2012, l'économie française a marqué le pas.
- (9) Dans leurs prévisions du printemps 2013, les services de la Commission anticipent un recul du PIB de 0,1 % cette année, ce qui revient à dire que le scénario pour 2013 est également beaucoup plus défavorable que celui sur lequel repose la recommandation du Conseil de décembre 2009. La faiblesse du revenu disponible réel des ménages, du fait notamment de la montée du chômage et de hausses d'impôts, ne sera que partiellement compensée par le ralentissement de l'inflation, alors que l'investissement devrait continuer à pâtir du manque de confiance des entreprises. Un léger rebond du secteur extérieur devrait se traduire par un léger redressement de l'activité au cours du second semestre de l'année. Le retour progressif de la confiance et l'amélioration du revenu disponible réel devraient se traduire – en supposant qu'aucune autre mesure d'assainissement ne soit prise – par une croissance positive en 2014 (1,1 %). Malgré les efforts déployés par le gouvernement pour soutenir l'emploi, en particulier des

jeunes et des seniors, le taux de chômage devrait continuer d'augmenter, pour atteindre 10,6 % en 2013 et 10,9 % en 2014. L'inflation devrait tomber à 1,2 % en 2013, sous l'effet d'une diminution des prix de l'énergie, avant d'augmenter de nouveau l'année prochaine en raison notamment des hausses de TVA prévues.

- (10) La crise économique a également eu un impact significatif sur le solde des administrations publiques. Le déficit a atteint un niveau sans précédent (7,5 %) en 2009, alors qu'il s'élevait déjà à 3,3 % en 2008, en raison du jeu des stabilisateurs automatiques et des mesures discrétionnaires de relance budgétaire mises en œuvre par les autorités dans le cadre du plan européen pour la relance économique. En 2010, le déficit public s'est réduit à 7,1 % du PIB, en raison d'effets conjoncturels et d'une amélioration du solde structurel (en partie annulée par des mesures exceptionnelles de nature à accroître le déficit). Le solde structurel s'est amélioré de 0,3% du PIB. En 2011, le déficit a diminué considérablement pour atteindre 5,3 % du PIB. La croissance du PIB (1,7 %) étant restée inchangée par rapport à 2010, cette réduction du déficit s'explique principalement par un renforcement des efforts d'assainissement et l'expiration de toutes les mesures du plan européen pour la relance économique. L'effort budgétaire mesuré par la variation du solde structurel a été de 1,2 % du PIB. En 2012, le déficit nominal s'est établi à 4,8 % du PIB. L'objectif de 4,5 % fixé par les autorités n'a donc pas été atteint, malgré l'adoption de nouvelles mesures de grande ampleur. Cet écart s'explique en partie par le coût du sauvetage du groupe bancaire Dexia (0,1 % du PIB). Le solde structurel s'est amélioré de 1,1 % du PIB.
- (11) D'après les prévisions du printemps 2013 des services de la Commission, le déficit nominal devrait encore diminuer cette année grâce aux mesures adoptées notamment dans le budget. Les mesures de hausse de recettes consistent notamment en une nouvelle hausse des impôts directs et des cotisations sociales. Les règles des dépenses courantes (administration centrale et soins de santé) sont reconduites, ce qui contribuera à la poursuite de la maîtrise des dépenses. Le niveau de l'inflation plus faible que prévu et la suspension partielle de l'indexation des retraites du deuxième pilier en accord avec les partenaires sociaux contribueront aussi à contenir les dépenses. En revanche, la croissance du PIB, qui devrait rester largement inférieure au potentiel, aura un effet négatif sur le solde nominal. Globalement, le déficit devrait atteindre 3,9 % du PIB. Le solde structurel devrait s'améliorer de 1,3 % du PIB. En 2014, le déficit devrait atteindre 4,2 % du PIB dans l'hypothèse de politiques inchangées, en vertu de laquelle seules les mesures suffisamment détaillées sont prises en compte. En particulier, une partie des mesures destinées à financer le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi récemment mis en œuvre doivent encore être précisées, et certains paiements d'impôts exceptionnels expireront à la fin de 2013. Le solde structurel devrait rester globalement stable l'année prochaine.
- (12) Sur la base des prévisions du printemps 2013 des services de la Commission, le déficit structurel devrait tomber à 2,2 % du PIB cette année, par rapport à 6,1 % en 2009, soit 1,0 % du PIB en moyenne sur la période de référence 2010-2013. Si l'on tient compte des révisions à la baisse de la croissance du PIB potentiel (+0,1 % du PIB) et des recettes imprévues (-0,2 % du PIB) par rapport au moment où le Conseil a émis sa recommandation, l'effort budgétaire annuel moyen représente 0,9 % du PIB. Il est donc légèrement inférieur à la recommandation, qui préconise un effort supérieur à 1 % du PIB. Toutefois, une évaluation générale des mesures discrétionnaires mises en œuvre par les autorités françaises sur la période 2010-2013 permet de conclure que ces mesures ont un impact budgétaire global d'environ 5/4 % du PIB, soit 1,3 % du PIB par an en moyenne. En plus d'améliorer le solde structurel, l'impact de ces mesures

discrétionnaires a permis de compenser la croissance tendancielle des dépenses publiques s'expliquant par des facteurs tels que le vieillissement de la population; l'image donnée par l'analyse ascendante est dès lors plus positive que celle donnée par l'approche descendante fondée sur le solde structurel. Les mesures comprennent une augmentation substantielle de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés, complétée par des hausses d'impôts indirects et de cotisations sociales, un gel des salaires de base des fonctionnaires ainsi que des économies résultant de la révision générale des politiques publiques (RGPP), de la réforme des retraites de 2010 et du fait que l'objectif en matière de dépenses de santé (ONDAM) a été systématiquement atteint (et même dépassé). Eu égard aux considérations qui précèdent, on peut considérer que les autorités françaises ont engagé une action suivie d'effets.

- (13) Le ratio de la dette publique au PIB, qui a atteint 79,2 % en 2009, a dépassé 90 % l'an dernier. Dans leurs prévisions du printemps 2013, les services de la Commission s'attendent à ce que ce ratio continue d'augmenter sur la période de prévision, pour atteindre 94,0 % en 2013 et 96,2 % en 2014, compte tenu de la persistance de déficits publics relativement élevés et de l'atonie de la croissance du PIB nominal. Les ajustements stocks-flux, qui comprennent les contributions au titre du Mécanisme européen de stabilité et les prêts directs aux pays de la zone euro faisant l'objet d'un programme, contribueront eux aussi à accroître la dette publique.
- (14) La forte détérioration de la position budgétaire due à une position globale de l'économie moins favorable que celle sur laquelle se fonde la recommandation du Conseil de 2009 donne à penser que des recommandations révisées au titre de l'article 126, paragraphe 7, du TFUE accordant à la France une prolongation du délai pour corriger le déficit excessif sont justifiées, conformément aux règles du pacte de stabilité et de croissance.
- (15) Alors que l'évolution de la situation économique et budgétaire est très incertaine, l'objectif budgétaire recommandé pour la dernière année de la période de correction devrait être fixé à un niveau nettement inférieur à la valeur de référence, afin de garantir une correction effective et durable du déficit excessif dans le délai prescrit.
- (16) Une prolongation d'un an seulement du délai de correction du déficit excessif rendrait nécessaire en 2014 un effort budgétaire nettement supérieur à l'effort budgétaire annuel moyen recommandé par le Conseil le 2 décembre 2009 pour la période 2010-2013, ce qui compromettrait aussi fortement la reprise économique prévue pour l'an prochain. Une prolongation de deux ans permettrait à la France de ramener son déficit nominal sous 3 % du PIB en 2015 tout en limitant les effets sur la croissance en 2014 et 2015. L'octroi d'un délai supplémentaire de deux ans à la France correspondrait à des objectifs de déficit nominal de 3,9 % du PIB en 2013, de 3,6 % en 2014 et de 2,8 % en 2015. L'amélioration annuelle sous-jacente du solde budgétaire structurel serait de 1,3 % du PIB en 2013 et de 0,8 % en 2014 et en 2015. Si l'on tenait compte également d'une éventuelle détérioration tendancielle du solde structurel, des mesures discrétionnaires de plus de 1 % du PIB par an seraient nécessaires en 2014 et en 2015.
- (17) Afin d'atteindre les objectifs budgétaires, il est impératif que les autorités mettent intégralement en œuvre les mesures déjà adoptées pour l'année 2013 (actuellement estimées à 1½ % du PIB) et qu'elles précisent, adoptent et mettent rapidement en œuvre des mesures d'économies et/ou de hausse de recettes représentant plus de 1 % du PIB par an en 2014 et en 2015 (l'impact global des mesures adoptées ou suffisamment détaillées jusqu'à présent pour la période 2014-2015 est marginal). En particulier, la plupart des mesures d'économies prévues pour financer les différentes

normes de dépenses sur la période 2014-2015 doivent encore être précisées. Le maintien après 2013 du gel des salaires de base dans tous les sous-secteurs des administrations publiques n'a pas été expressément confirmé. De plus, l'examen des dépenses publiques, dénommé «modernisation de l'action publique» (MAP), est en cours, mais on ignore s'il se traduira par des économies importantes (et facilement quantifiables). En ce qui concerne le système de retraite, les mesures qui sous-tendraient la réforme prévue doivent encore être dévoilées. Les données concernant le ralentissement attendu de la croissance des dépenses des collectivités locales ne sont pas elles non plus suffisamment détaillées. Dans le volet des recettes, des paiements d'impôts exceptionnels expireront à la fin de l'année 2013 et aucune mesure spécifique n'a encore été annoncée pour les remplacer. Des risques pèsent clairement aussi sur le scénario macroéconomique des autorités françaises pour l'an prochain. En effet, si la croissance du PIB devrait atteindre 1,2 % et donc être très proche de l'hypothèse retenue par les services de la Commission dans leurs prévisions du printemps 2013 (1,1%), les scénarios budgétaires sous-jacents divergent: les autorités françaises tiennent compte d'un effort structurel de 1 % en 2014, alors que la Commission prévoit une légère dégradation du solde structurel. Le conseil budgétaire nouvellement créé, dénommé «Haut Conseil des finances publiques», a lui aussi considéré comme très optimiste le scénario macroéconomique qui sous-tend l'objectif de déficit actuel pour 2014. La situation générale devra faire l'objet d'un suivi minutieux et les autorités devraient être prêtes à engager une action corrective en cas de dérapages des dépenses ou de pertes de recettes.

- (18) Selon le rapport 2012 de la Commission sur la viabilité des finances publiques, la France ne semble pas menacée par un risque budgétaire à court terme. À court et moyen terme, les risques semblent moyens et faibles. L'évolution récente du système de retraite est toutefois plus préoccupante. En particulier, les projections les plus récentes du Conseil d'orientation des retraites indiquent que le système sera encore déficitaire en 2020, ce qui rend d'autant plus urgente l'adoption d'une nouvelle réforme des retraites pour rétablir pleinement la viabilité à long terme des finances publiques.
- (19) La France remplit les conditions nécessaires à la prolongation du délai de correction du déficit public excessif, prévues par l'article 3, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE RECOMMANDATION:

- (1) La France devrait mettre fin à la situation actuelle de déficit excessif en 2015 au plus tard.
- (2) La France devrait 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) La France devrait 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 se conformer à la recommandation d'amélioration du solde structurel pour 2014 et 2015, tout en procédant comme prévu actuellement à un examen minutieux des postes de dépenses dans tous les sous-secteurs des administrations publiques, notamment au niveau de la sécurité sociale et des collectivités locales.

- (4) La France devrait 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.
- (5) Le Conseil fixe la date limite du 1^{er} octobre 2013 pour que la France engage une action suivie d'effets et, conformément à l'article 3, paragraphe 4 *bis*, du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil, remette un rapport détaillé sur la stratégie d'assainissement envisagée pour atteindre les objectifs.

En outre, les autorités françaises devraient renforcer la viabilité à long terme du système de retraite par un nouvel ajustement de tous les paramètres pertinents. En particulier, la réforme prévue devrait être adoptée avant la fin de cette année, conformément aux plans actuels, et rééquilibrer rapidement et durablement le système en 2020 au plus tard, en évitant toute nouvelle augmentation du coût du travail. De plus, afin de garantir le succès de la stratégie d'assainissement budgétaire, il importera que l'assainissement budgétaire soit étayé par des réformes structurelles globales, conformément aux recommandations du Conseil adressées à la France dans le contexte du semestre européen et en particulier celles liées à la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques.

Outre le rapport prévu dans la recommandation n° 5, les autorités françaises sont invitées à faire état des progrès accomplis dans la mise en œuvre de ces recommandations au moins tous les six mois, et consacreront à ce sujet un chapitre distinct des programmes de stabilité, jusqu'à ce que le déficit excessif ait été intégralement corrigé.

La République française est destinataire de la présente recommandation.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*