



**Bruxelles, le 2 décembre 2014
(OR. en)**

**EG 21/14
ADD 1**

**ECOFIN 1130
UEM 381
EUROGROUP 29**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour le Secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur
Date de réception:	28 novembre 2014
Destinataire:	Monsieur Uwe CORSEPIUS, Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	SWD(2014) 8805 final
Objet:	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
Pièce jointe:	SWD(2014) 8805 final

Les délégations trouveront ci-joint le document SWD(2014) 8805 final.



Bruxelles, le 28.11.2014
SWD(2014) 8805 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(2014) 8805 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 transmis son projet de plan budgétaire pour l'année 2015 le 15 octobre, conformément au règlement (UE) n° 473/2013 du «two pack». Elle relève actuellement du volet correctif du pacte de stabilité et de croissance. Le Conseil a lancé la procédure pour déficit excessif (PDE) à son égard le 27 avril 2009 et lui a recommandé de corriger son déficit excessif en 2012 au plus tard, délai qui a été reporté à 2013 le 2 décembre 2009. 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 pour les finances publiques s'étaient produits, et a donc émis des recommandations révisées. Le 5 mars 2014, la Commission a adressé une recommandation autonome à la France au titre de l'article 11 du règlement (UE) n° 473/2013. Dans cette recommandation, la Commission avertissait les autorités françaises que, d'après ses prévisions de l'hiver 2014, les objectifs de déficit nominal et d'ajustement structurel fixés pour la période 2013-2015 ne seraient pas atteints et les invitait à fournir des efforts supplémentaires pour opérer l'ajustement structurel recommandé. La recommandation du Conseil du 8 juillet 2014 indiquait que le programme de stabilité de la France pouvait être considéré comme globalement conforme à la recommandation de la Commission.

La partie 2 du présent document expose les perspectives macroéconomiques qui sous-tendent le projet de plan budgétaire et fournit une évaluation fondée sur les prévisions actuelles de la Commission. La partie 3 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 d'automne de la Commission. Elle contient en particulier une évaluation des mesures sur lesquelles est bâti le projet de plan budgétaire. La partie 4 évalue les évolutions budgétaires récentes et projetées en 2014 et 2015 (en tenant également compte des aléas entourant leur réalisation) au regard des obligations découlant du pacte de stabilité et de croissance. La partie 5 fournit une analyse de l'exécution des réformes structurelles budgétaires engagées par la France afin de donner suite aux dernières recommandations adoptées par le Conseil le 8 juillet 2014, notamment celles visant à réduire le coin fiscal. Enfin, la partie 6 résume les principales conclusions du présent document.

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

D'après le projet de plan budgétaire, la croissance du PIB, qui s'est établie à 0,3 % en 2013, atteindra 0,4 % en 2014 avant d'accélérer légèrement, sous l'effet d'un accroissement de la consommation privée et des exportations, pour atteindre 1 % en 2015. Le revenu disponible réel des ménages sera soutenu par une évolution relativement dynamique des salaires réels dans un contexte de faible inflation et d'une certaine amélioration de l'emploi, favorisée par la croissance économique et des initiatives telles que les «emplois d'avenir» et le «crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi» (CICE). La consommation privée devrait croître en conséquence de 1,3 % en 2015 (contre 0,3 % en 2014), sans évolution notable du taux d'épargne des ménages. La reprise de la demande globale, favorisée par des mesures de soutien à l'offre (CICE et pacte de responsabilité et de solidarité) entraînerait un début de redressement des dépenses d'équipement. Les exportations bénéficieront d'une demande mondiale particulièrement vigoureuse (5,1 % contre 3,8 % en 2014), en supposant que les pertes de parts de marché à l'exportation soient réduites.

Le scénario macroéconomique du projet de plan budgétaire est nettement moins optimiste que celui du programme de stabilité, avec un PIB revu à la baisse de 0,6 point de pourcentage en 2014 et de 0,7 point de pourcentage en 2015. Ces révisions s'expliquent principalement par la stagnation inattendue de l'activité au premier semestre de 2014, provoquée par une chute de l'investissement, l'atonie de la consommation privée et la faiblesse de la croissance des exportations. En outre, aucun indicateur ne laisse entrevoir le retour d'une reprise solide à court terme. Les autorités françaises ont dès lors révisé à la baisse la consommation privée et l'investissement, respectivement, de 0,4 pp et 2,6 pp en 2014 et de 0,3 pp et 2,4 pp en 2015. En ce qui concerne le secteur extérieur, la contribution des exportations nettes au PIB n'a pas changé pour 2014, mais elle a été revue légèrement à la hausse (de 0,2 point de pourcentage) pour 2015, en raison de l'incidence que la correction à la baisse de la demande intérieure devrait avoir sur les importations.

Pour 2014, les prévisions de croissance actuelles de la Commission sont à peine inférieures à celles des autorités françaises (0,3 % contre 0,4 %). Elles sont en revanche un peu plus pessimistes pour 2015 (0,7 % contre 1,0 %). Les principales différences résultent de l'investissement et du secteur extérieur. Le CICE semblant dans un premier temps avoir dynamisé les salaires dans le contexte d'un marché du travail rigide au détriment des marges bénéficiaires et de la capacité d'investissement des entreprises, la Commission n'anticipe pas un redressement de l'investissement dès 2015. De plus, le scénario retenu par les autorités françaises sur le plan international semble très optimiste, en ce qu'il se fonde sur une prévision de croissance de la demande mondiale supérieure de 0,7 point de pourcentage à celle de la Commission, et sur l'hypothèse d'une forte réduction des pertes de parts de marché à l'exportation.

Encadré 1. Les prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de budget

En vertu du règlement (UE) n° 473/2013, le projet de plan budgétaire doit se fonder sur des prévisions macroéconomiques approuvées ou produites par un organisme indépendant. Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), qui est un organe de contrôle rattaché à la Cour des comptes française et qui jouit d'une indépendance formellement garantie par la loi, a publié deux avis le 26 septembre dernier: l'un sur le projet de plan budgétaire de la France, l'autre sur la stratégie budgétaire qui sous-tend le projet de budget.

Si le HCFP a jugé réaliste la prévision de croissance du PIB pour 2014 inscrite dans le projet de plan budgétaire de la France, il a en revanche considéré que celle pour 2015 était trop optimiste car l'environnement économique international, l'investissement et la consommation des ménages risquaient de ne pas répondre à l'attente. Le HCFP a également considéré, à la lumière des mesures qui lui ont été présentées, que l'objectif de ralentir la progression des dépenses publiques en 2015 pourrait ne pas être atteint. Par conséquent, bien que l'effort structurel annoncé dans le programme de stabilité ait été revu nettement à la baisse, il est permis de penser que l'objectif de 0,2 % du PIB ne sera pas atteint.

Pour les dernières années de programmation, le HCFP a souligné que le scénario macroéconomique est fondé sur des hypothèses trop favorables pour la période 2016-2019 et que, compte tenu des mesures envisagées, le ralentissement de la croissance des dépenses publiques prévu sur cette période n'est pas assuré.

Tableau 1. Comparaison des évolutions et des prévisions macroéconomiques

	2013	2014			2015		
	COM	PS	PPB	COM	PS	PPB	COM
PIB réel (variation en %)	0,3	1,0	0,4	0,3	1,7	1,0	0,7
Consommation privée (variation en %)	0,2	0,8	0,3	0,2	1,6	1,3	1,1
Formation brute de capital fixe (variation en %)	-1,0	0,2	-2,4	-2,1	1,3	-1,1	-1,2
Exportations de biens et services (variation en %)	2,2	3,4	2,8	2,3	4,7	4,6	3,9
Importations de biens et services (variation en %)	1,7	3,1	2,6	2,7	4,1	3,6	3,4
<i>Contributions à la croissance du PIB réel:</i>							
- Demande intérieure finale	0,4	0,6	-0,1	-0,1	1,4	0,7	0,5
- Variations des stocks	-0,2	0,3	0,4	0,5	0,2	0,0	0,1
- Exportations nettes	0,1	0,0	0,0	-0,2	0,1	0,3	0,1
Écart de production ¹	-1,7	-2,9	-2,2	-2,3	-2,5	-2,1	-2,5
Emploi (variation en %)	-0,2	0,6	0,2	0,1	0,7	0,3	0,3
Taux de chômage (%)	10,3	n.a.	n.a.	10,4	n.a.	n.a.	10,4
Productivité du travail (variation en %)	0,5	0,4	0,2	0,2	1,0	0,7	0,4
Inflation IPCH (%)	1,0	1,2	0,7	0,6	1,5	1,1	0,7
Déflateur du PIB (variation en %)	0,8	1,2	0,8	0,7	1,5	0,9	0,8
Rémunération des salariés (par salarié, variation en %)	1,6	1,5	1,7	1,4	1,8	1,9	0,9
Capacité/besoin de financement vis-à-vis du reste du monde (% du PIB)	-2,0	-1,4	-1,6	-1,9	-1,2	-1,4	-1,7

Note:

¹ 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.

Sources:

programme de stabilité 2014 (PS); projet de plan budgétaire 2015 (PPB); prévisions de l'automne 2014 des services de la Commission (COM); calculs des services de la Commission

3. ÉVOLUTIONS BUDGETAIRES RECENTES ET PLANIFIEES

3.1. Évolution du déficit

En 2013, le déficit public a représenté 4,1 % du PIB, soit 0,2 point de pourcentage de moins que ce qui avait été annoncé au printemps 2014. Néanmoins, le déficit nominal a nettement dépassé l'objectif de 3,9 % du PIB recommandé par le Conseil le 21 juin 2013. Dans son projet de plan budgétaire, le gouvernement s'attend à ce que le déficit nominal augmente pour atteindre 4,4 % du PIB en 2014, avant de retomber à 4,3 % du PIB en 2015. Le projet de plan budgétaire repose donc sur l'hypothèse selon laquelle la France ne tiendra pas le délai de 2015 que le Conseil lui a assigné dans sa recommandation du 21 juin 2013 pour corriger son déficit excessif.

Dans le programme de stabilité qu'il a présenté en avril 2014, le gouvernement prévoyait de ramener le déficit public à 3,8 % du PIB en 2014 et à 3,0 % en 2015 en estimant l'effort structurel nécessaire à 0,8 % du PIB pour ces deux années. Selon le gouvernement, cette forte révision des objectifs budgétaires par rapport aux prévisions du printemps s'explique principalement par la révision à la baisse de l'inflation et de la croissance du PIB. En effet, même si le projet de plan budgétaire¹ se fonde sur la même prévision que le programme de stabilité en ce qui concerne la croissance nominale des dépenses totales en 2014 (+1,4 % dans les deux cas, malgré la prévision d'une forte réduction des paiements d'intérêts dans le projet de plan budgétaire), il prévoit un déficit public nettement plus élevé en raison d'effets de base et d'une diminution imprévue des recettes.

Le gouvernement considère dans le projet de plan budgétaire que l'ajustement du solde structurel représentera 0,1 % du PIB en 2014 et 0,2 % en 2015. La révision de l'incidence des crédits d'impôt restituables, qui s'explique par le passage au SEC 2010, réduit l'ajustement du solde structurel de 0,1 % pour les deux années par rapport aux prévisions du printemps. En effet, dans le SEC 2010, les crédits d'impôt restituables sont comptabilisés dès l'enregistrement de la créance par le fisc, alors que dans le SEC 1995, ils ne l'étaient qu'après leur remboursement. En ce qui concerne le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, le coût inscrit dans les comptes nationaux établis sur la base du SEC 2010 sera beaucoup plus élevé en 2014 et 2015 (respectivement, 0,2 pp et 0,1 pp du PIB). Pour 2014, cet effet est partiellement compensé par une baisse de 0,1 pp du coût du crédit d'impôt pour la recherche en base 2010. L'incidence sur les finances publiques du passage au SEC 2010 n'a pas été prise en compte dans la recommandation du Conseil du 21 juin 2013 et peut être considérée comme une circonstance indépendante de la volonté du gouvernement. L'évaluation de l'effort structurel opéré peut donc être ajustée pour en tenir compte. Le 27 octobre 2014, le gouvernement a annoncé qu'il prendrait des mesures de recettes supplémentaires qui, en tenant compte des estimations actualisées concernant d'autres mesures, devraient améliorer l'ajustement du solde structurel de 0,2 % du PIB. Tel qu'il a été annoncé, ce train de mesures devrait donc, après prise en compte de l'incidence du passage au SEC 2010, porter l'ajustement du solde structurel attendu par le gouvernement pour 2015 dans le projet de plan budgétaire à 0,5 % du PIB. Sur la base du scénario économique qui sous-tend le projet de plan budgétaire, la croissance potentielle est estimée – selon la méthode commune – à 1,1 % en 2014 et à 0,9 % en 2015. Par conséquent, si l'on se fonde sur le projet de plan budgétaire, qui ne tient pas compte des mesures supplémentaires annoncées le 27 octobre, l'effort structurel (recalculé)² représenterait 0,2 % du PIB en 2014 et 0,1 % en 2015. S'agissant de 2015, si l'on tient compte de l'incidence des mesures supplémentaires (0,2 % du PIB selon le gouvernement) et de l'augmentation du coût des crédits d'impôt résultant du passage au SEC 2010 (0,1 % du PIB), l'effort structurel (recalculé) ne représenterait plus que 0,4 % du PIB.

D'après les prévisions d'automne de la Commission, le déficit des administrations publiques s'élèvera à 4,4 % du PIB en 2014, ce qui correspond aux prévisions du gouvernement. En 2015, la Commission s'attend à ce que le solde budgétaire continue à se dégrader pour atteindre 4,5 % du PIB, du fait notamment d'un important effet de base, la Commission prévoyant une croissance du PIB et une inflation inférieures aux prévisions du gouvernement

¹ Dans le projet de plan budgétaire, la croissance des dépenses ne tient pas compte des crédits d'impôt en raison du changement de normes comptables.

² Solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par les services de la Commission sur la base des informations contenues dans le projet de plan budgétaire, selon la méthode commune.

(voir ci-dessus). En outre, le gouvernement a annoncé que des mesures de réduction des dépenses seraient mises en œuvre en 2015, pour un montant total de 21 milliards d'EUR (1,0 % du PIB). Toutefois, certaines de ces mesures, représentant près de 2 milliards d'EUR (ou 0,1 % du PIB), n'ont pas été prises en compte dans les prévisions. Enfin, les mesures supplémentaires présentées à la fin du mois d'octobre 2014 non plus n'ont pas été prises en compte dans les prévisions car les informations disponibles sur les mesures sous-jacentes n'étaient pas suffisamment détaillées à la date butoir.

Des risques pèsent manifestement sur les prévisions budgétaires et sur les améliorations sous-jacentes du solde structurel. En effet, ainsi que l'a souligné le Haut Conseil des finances publiques, les prévisions macroéconomiques qui sous-tendent le projet de plan budgétaire 2015 semblent trop optimistes. Plus particulièrement, un nouveau recul de la confiance dans l'économie, qui pourrait être favorisé par d'éventuelles incertitudes autour de la politique budgétaire, pourrait retarder le redressement attendu de la consommation privée et de l'investissement et, de ce fait, entraver la reprise déjà fragile de l'activité en France. Il est aussi à craindre, à la lumière des mesures présentées à ce jour, que l'objectif d'un ralentissement de la croissance des dépenses publiques en 2015 (+1,1 % hors crédits d'impôt restituables selon le gouvernement) ne soit pas atteint.

Tableau 2. Composition de l'ajustement budgétaire

(% du PIB)	2013	2014			2015			Change: 2013-2015
	COM	SP	DBP	COM	SP	DBP	COM	DBP
Recettes	53,0	52,9	53,4	53,5	52,6	53,3	53,5	0,3
<i>dont:</i>								
- Impôts sur la production et les importations	15,5	16,1	15,9	15,8	16,2	16,0	16,0	0,5
- Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	12,7	12,0	12,6	12,7	11,9	12,5	12,6	-0,2
- Impôts en capital	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,0
- Cotisations sociales	18,9	19,5	19,0	19,1	19,1	18,9	19,0	0,0
- Autres (poste résiduel)	5,4	4,8	5,4	5,5	4,9	5,4	5,6	0,0
Dépenses	57,1	56,6	57,7	57,9	55,6	57,6	58,1	0,5
<i>dont:</i>								
- Dépenses primaires	54,9	54,2	55,5	55,7	53,1	55,3	55,8	0,4
<i>dont:</i>								
Rémunération des salariés	12,9	13,2	13,0	13,0	12,9	12,9	13,0	0,0
Consommation intermédiaire	5,2	5,5	5,2	5,2	5,5	5,2	5,3	0,0
Transferts sociaux	25,8	26,2	26,1	26,1	25,8	26,0	26,2	0,2
Subventions	1,7	1,5	2,3	2,3	1,5	2,5	2,6	0,8
Formation brute de capital fixe	4,0	3,1	4,0	4,0	2,8	3,8	3,8	-0,2
- Autres (poste résiduel)	5,1	4,7	4,9	5,1	4,6	4,9	5,0	-0,2
- Dépenses d'intérêts	2,3	2,4	2,2	2,2	2,5	2,3	2,3	0,0
Solde budgétaire des administrations publiques (SBAP)	-4,1	-3,8	-4,4	-4,4	-3,0	-4,3	-4,5	-0,2
Solde primaire	-1,9	-1,4	-2,2	-2,3	-0,5	-2,0	-2,2	-0,1
Mesures exceptionnelles et temporaires	0,2	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,3
SBAP hors mesures exceptionnelles	-4,3	-3,8	-4,4	-4,4	-2,9	-4,2	-4,4	0,1
Écart de production ¹	-1,7	-2,9	-2,2	-2,3	-2,5	-2,1	-2,5	-0,4
Solde corrigé des variations conjoncturelles ¹	-3,1	-2,2	-3,1	-3,1	-1,7	-3,0	-3,0	0,1
Solde structural (SS)²	-3,3	-2,2	-3,1	-3,0	-1,6	-2,9	-2,9	0,4
Solde primaire structurel ²	-1,0	0,2	-0,9	-0,9	0,9	-0,6	-0,7	0,4
Notes:								
¹ 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.								
² Solde (primaire) structurel = solde (primaire) corrigé des variations conjoncturelles hors mesures exceptionnelles et autres mesures temporaires								
Source:								
programme de stabilité 2014 (PS); projet de plan budgétaire 2015 (PPB); prévisions de l'automne 2014 des services de la Commission (COM); calculs des services de la Commission								

3.2. Évolution de la dette

Le ratio de la dette publique au PIB a atteint 92,2 % en 2013, ce qui est sensiblement inférieur aux 93,5 % attendus dans les prévisions de printemps et s'explique aussi en partie par le passage au SEC 2010. La Commission s'attend toutefois à ce que la dette publique augmente pour atteindre 95,5 % du PIB en 2014, en raison notamment d'un effet de dénominateur, la croissance du PIB nominal ayant en effet été revue sensiblement à la baisse. Pour l'année 2014, la différence entre les prévisions de la Commission et celles du gouvernement dans le projet de plan budgétaire (95,3 % du PIB) s'explique par la moindre croissance du PIB nominal attendue par la Commission. En 2015, la Commission s'attend à ce que le taux d'endettement augmente pour atteindre 98,1 %, soit 0,9 point de pourcentage de plus que la prévision du projet de plan budgétaire, étant donné qu'elle anticipe une croissance du PIB nominal plus faible et un déficit public nettement plus élevé.

Tableau 3. Évolution de la dette

(% du PIB)	2013	2014			2015		
		PS	PPB	COM	PS	PPB	COM
Ratio d'endettement brut¹	92,2	95,6	95,3	95,5	95,6	97,2	98,1
Variation du ratio	3,0	2,1	3,1	3,3	0,0	1,9	2,5
<i>Contributions² :</i>							
1. Solde primaire	1,9	1,4	2,2	2,3	0,5	2,0	2,2
2. Effet «boule de neige»	1,3	0,4	1,1	1,3	-0,4	0,5	0,9
<i>Dont:</i>							
Dépenses d'intérêts	2,3	2,4	2,2	2,2	2,5	2,3	2,3
Effet de la croissance	-0,3	-0,9	-0,4	-0,3	-1,6	-0,9	-0,7
Effet de l'inflation	-0,7	-1,1	-0,7	-0,6	-1,4	-0,8	-0,7
3. Flux de créances	-0,2	0,3	-0,2	-0,2	0,0	-0,6	-0,6
<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.	

Notes:

¹ Fin de période.

² 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.

Sources:

programme de stabilité 2014 (PS); projet de plan budgétaire 2015 (PPB); prévisions de l'automne 2014 des services de la Commission (COM); calculs des services de la Commission

3.3. Mesures à la base du projet de plan budgétaire

Les mesures inscrites dans le projet de plan budgétaire 2015 consistent principalement, du côté des recettes, en la mise en œuvre du pacte de responsabilité et de solidarité et, du côté des dépenses, en une réduction des dépenses de 21 milliards d'EUR (1,0 % du PIB).

En ce qui concerne les recettes, la principale mesure est l'annonce de la suppression de la première tranche de l'impôt sur le revenu. Le gouvernement estime que cette mesure devrait se traduire par un manque à gagner de 2,7 milliards d'EUR. Le pacte de responsabilité et de solidarité prévoit également un allègement des cotisations sociales patronales de 5 milliards d'EUR. Cette mesure s'inscrit dans le cadre du budget supplémentaire adopté au mois d'août, tout comme la prolongation de la surtaxe sur l'impôt des grandes entreprises, qui devrait rapporter 2 milliards d'EUR en 2015.

S'agissant des dépenses publiques, le gouvernement prévoit une réduction de 21 milliards d'EUR, dans la perspective d'économiser 50 milliards d'EUR au cours de la période 2015-2017, comme il s'y est déjà engagé dans le programme de stabilité. Les réductions de dépenses prévues pour 2015 seront réparties entre l'administration centrale (7,7 milliards d'EUR), les collectivités locales (3,7 milliards d'EUR) et les caisses de sécurité sociale (9,6 milliards d'EUR). Le gouvernement prévoit notamment de maîtriser la masse salariale et d'autres coûts de fonctionnement en maintenant le gel des rémunérations de base (appliqué depuis 2010), en dégagant des gains d'efficacité et en rationalisant les implantations immobilières du secteur public. Les «organismes divers d'administration centrale», qui sont des agences publiques, seront incités à réduire eux aussi leurs dépenses. Les dotations de l'État aux collectivités locales seront réduites de 3,7 milliards d'EUR. Enfin, le gouvernement a l'ambition de réduire les prestations sociales de 9,6 milliards d'EUR, dont 2,3 milliards résulteraient notamment de l'application d'une norme plus contraignante en matière de dépenses de santé («objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM)»). Les autres réductions de dépenses de sécurité sociale proviendront notamment de mesures déjà votées qui produiront leurs effets sur plusieurs années et du gel nominal des prestations sociales pendant un an.

Selon le gouvernement, le train de mesures supplémentaires annoncé le 27 octobre devrait contribuer à améliorer le solde structurel de 0,2 % du PIB en 2015. La lutte contre la fraude et l'optimisation fiscale figurent au nombre des nouvelles mesures sous-jacentes. En outre, de nouvelles mesures sont complétées par des estimations actualisées, notamment des charges d'intérêt et de la contribution au budget de l'UE pour l'année 2015. Le gouvernement considère que ce train de mesures participera pour 3,6 milliards d'EUR supplémentaires (0,2 % du PIB) à l'effort structurel qui sera opéré en 2015. Puisqu'il n'est pas possible à ce stade de déterminer avec certitude le rendement de certaines de ces mesures, notamment la lutte contre la fraude, la Commission prévoit que l'amélioration ne sera que de 0,1 % du PIB. Elle a notamment considéré dans son évaluation que la réduction de la contribution de la France au budget de l'Union, qui figure au nombre des mesures annoncées le 27 octobre, ne contribuerait pas à l'amélioration du solde structurel en 2015 même si elle devrait avoir un effet positif sur le déficit nominal.

4. CONFORMITE AVEC LES DISPOSITIONS DU PACTE DE STABILITE ET DE CROISSANCE

Encadré 2. Recommandations du Conseil adressées à la France

La France relève actuellement du volet correctif du pacte de stabilité et de croissance. Le Conseil a engagé la procédure pour déficit excessif à son égard le 27 avril 2009 et lui a recommandé de corriger son déficit excessif en 2012 au plus tard, délai qui a été reporté à 2013 le 2 décembre 2009.

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 libellée comme suit: «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 (1 ½ % 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) 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 soutenabilité à long terme du système de retraite par un nouvel ajustement de tous les paramètres pertinents. En particulier, la réforme prévue actuellement envisagée devrait être adoptée avant la fin de cette année et rééquilibrer 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 appuyé 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.»

Le 8 juillet 2014, le Conseil a adressé des recommandations à la France dans le cadre du semestre européen. Il l'a notamment invitée, dans le domaine des finances publiques: «à renforcer la stratégie budgétaire, y compris en apportant des précisions concernant les mesures qui l'étayent, pour l'année 2014 et au-delà afin de garantir que le déficit excessif sera corrigé d'une manière durable d'ici à 2015 par la réalisation de l'effort d'ajustement structurel prescrit dans la recommandation formulée par le Conseil dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs; 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; après la correction du déficit excessif, à mener un ajustement structurel vers l'objectif à moyen terme d'au moins 0,5 % du PIB chaque année, et davantage si les conditions économiques sont favorables ou si nécessaire pour garantir que la règle relative à la dette est respectée afin de mettre durablement le ratio élevé de la dette publique sur une trajectoire descendante; à intensifier les efforts visant à obtenir des gains d'efficacité dans tous les sous-secteurs des

administrations publiques, y compris par une redéfinition, le cas échéant, du périmètre d'intervention de l'État; en particulier, à prendre des mesures pour réduire comme prévu l'augmentation des dépenses en matière de sécurité sociale à partir de 2015 de façon sensible, en fixant des objectifs plus ambitieux pour les dépenses annuelles de santé, en limitant le coût des retraites et en rationalisant les allocations familiales et les aides au logement; à fixer un calendrier clair pour le processus de décentralisation en cours et à prendre des mesures préliminaires, d'ici à décembre 2014, en vue d'éliminer les doublons administratifs, de faciliter les fusions entre les collectivités locales et de préciser les responsabilités de chacun des échelons des collectivités locales; à fixer un plafond pour l'augmentation annuelle des recettes fiscales des collectivités locales tout en réduisant comme prévu les dotations octroyées par l'État; à prendre des mesures pour, au-delà de la nécessité de réaliser des économies à court terme, contrer l'augmentation prévue des dépenses publiques dans le secteur des soins de santé à moyen et long termes, y compris dans le domaine pharmaceutique, et à prendre des mesures supplémentaires en temps utile et en fonction des nécessités pour ramener durablement le système des retraites à l'équilibre d'ici à 2020, en se concentrant tout particulièrement sur les régimes spéciaux existants.»

4.1. Respect des recommandations dans le cadre de la PDE

L'ajustement (recalculé) du solde structurel prévu dans le projet de plan budgétaire, qui ne tient pas compte de l'incidence du train de mesures annoncé le 27 octobre, s'établit à 0,2 % du PIB en 2014 et à 0,1 % en 2015. Après prise en compte du train de mesures tel qu'il a été annoncé le 27 octobre, le solde structurel devrait s'améliorer de 0,3 % du PIB en 2015, ce qui reste inférieur à la recommandation d'une amélioration annuelle du solde structurel d'au moins 0,5 % prévue par l'article 3, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1467/97.

Sur la base des prévisions d'automne de la Commission, qui tiennent compte des révisions à la baisse de la croissance potentielle et des augmentations/réductions imprévues de recettes opérées après l'émission de la recommandation du Conseil, l'amélioration du solde structurel est estimée à 1,1 % du PIB en 2013, à 0,5 % en 2014 et à 0,0 % en 2015. Après avoir examiné le train de mesures annoncé par la France le 27 octobre et pris en compte l'incidence du passage au SEC 2010, la Commission estime que l'amélioration du solde structurel devrait être supérieure d'environ 0,1 % en 2014 et 0,3 % du PIB en 2015, ce qui est nettement inférieur à l'objectif de 0,8 % du PIB recommandé par le Conseil le 21 juin 2013. De même, l'ajustement cumulé pour 2013-2014 représente 1,7 % du PIB, alors que la recommandation du Conseil est de 2,1 % du PIB.

Dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs, l'évaluation de l'amélioration du solde structurel selon l'approche descendante est complétée par une évaluation ascendante de l'effort budgétaire sur la base (i) des mesures supplémentaires adoptées dans le volet des recettes et (ii) de l'évolution des dépenses dépendante de la volonté du gouvernement, par rapport au scénario qui sous-tend la recommandation du Conseil du 21 juin 2013. Sur la base des prévisions de l'automne 2014 des services de la Commission, l'effort budgétaire évalué selon l'approche ascendante s'établit à -0,1 % du PIB en 2013 et à 0,9 % en 2014. Après prise en compte de l'incidence du passage au SEC 2010, l'effort est supérieur d'environ 0,1 % du PIB en 2014. Sur la période 2013-2014, l'effort budgétaire s'élève donc au total à 0,9 % du PIB, ce qui est inférieur à la recommandation du Conseil («supérieur à 1 % du PIB»). Cette analyse ne tient pas compte des informations récentes selon lesquelles les dépenses des collectivités locales pourraient être inférieures à ce qu'avaient anticipé les services de la

Commission dans leurs prévisions de l'automne 2014. Un examen minutieux montre que l'écart entre l'amélioration du solde structurel et l'évaluation ascendante de l'effort structurel s'explique essentiellement par les révisions des prévisions d'inflation depuis juin 2013. En effet, lorsque l'ajustement budgétaire repose sur des réductions de dépenses et que l'inflation est moins élevée que prévu, ce qui devrait être le cas en France en 2014, l'approche descendante tend à aboutir à un effort budgétaire nettement moins important que l'approche ascendante.

Pour ce qui concerne 2015, si l'on tient compte de l'examen par la Commission du train de mesures présenté le 27 octobre et de l'incidence négative du passage au SEC 2010, l'effort budgétaire évalué selon l'approche ascendante s'élève à 0,9 % du PIB (contre 0,7 % sur la base des prévisions de l'automne 2014 de la Commission), ce qui est donc aussi inférieur à la recommandation du Conseil.

Tableau 4. Respect des recommandations dans le cadre de la PDE

(% du PIB)	2013	2014		2015	
	COM	PPB	COM	PPB	COM
Solde nominal					
Solde budgétaire nominal	-4,1	-4,4	-4,4	-4,3	-4,5
Exigence PDE concernant le solde budgétaire	-3,9	-3,6		-2,8	
Effort budgétaire - évolution du solde structurel					
Évolution du solde structurel ¹	1,0	0,2	0,3	0,1	0,1
Évolution cumulée ²	1,0	1,2	1,2	1,4	1,3
Évolution recommandée au titre de la PDE	1,3	0,8		0,8	
Évolution cumulée recommandée au titre de la PDE	1,3	2,1		2,9	
Effort budgétaire - ajustement du solde structurel					
Ajustement du solde structurel ³	1,1	-	0,5	-	0,0
dont:					
<i>correction due au changement de l'estimation du PIB potentiel (α)</i>	0,0	-	0,0	-	0,2
<i>correction due aux augmentations/diminutions imprévues des recettes (β)</i>	-0,2	-	-0,2	-	0,2
Ajustement cumulé ²	1,1	-	1,6	-	1,6
Évolution recommandée au titre de la PDE	1,3	0,8		0,8	
Évolution cumulée recommandée au titre de la PDE	1,3	2,1		2,9	
Effort budgétaire - calculé sur la base de mesures (approche ascendante)					
Effort budgétaire (ascendant) ⁴	-0,1	-	0,9	-	0,7
Effort budgétaire cumulé (ascendant) ²	-0,1	-	0,8	-	1,4
Exigence au titre de la recommandation PDE ⁵	0,0	1,0		1,0	
Exigence cumulée au titre de la recommandation PDE ⁵	0,0	1,0		2,0	
Notes					
¹ Solde structurel = solde des finances publiques corrigé des variations conjoncturelles hors mesures ponctuelles. Le solde structurel basé sur le PPB est recalculé par les services de la Commission à partir du scénario du PPB, en utilisant la méthode commune. Évolution par rapport à t-1.					
² Cumul depuis la dernière recommandation émise au titre de la PDE.					
³ Évolution du solde structurel tenant compte des augmentations/diminutions imprévues de recettes et de l'évolution de la croissance potentielle par rapport au scénario sous-tendant les recommandations émises au titre de la PDE.					
⁴ Estimation de l'incidence budgétaire de l'effort budgétaire supplémentaire opéré sur la base des mesures discrétionnaires dans le volet des recettes et de l'évolution des dépenses sous le contrôle du gouvernement, entre le scénario de base sous-tendant la recommandation émise au titre de la PDE et les prévisions actuelles.					
⁵ Exigence minimale pour 2014 et 2015.					
<u>Sources :</u>					
Projet de plan budgétaire 2015 (PPB), prévisions de l'automne 2014 des services de la Commission (COM), calculs des services de la Commission					

5. MISE EN ŒUVRE DES REFORMES BUDGETAIRES STRUCTURELLES

Dans le cadre des recommandations spécifiques qu'il a émises le 8 juillet 2014, le Conseil a recommandé à la France de prendre des mesures visant à améliorer la gouvernance et l'efficacité des dépenses des collectivités locales ainsi que la viabilité à long terme des

finances publiques. Le Conseil lui a également recommandé d'«intensifier les efforts visant à simplifier et à accroître l'efficacité du système fiscal».

Après l'adoption, en janvier 2014, d'un projet de loi portant création de nouveaux ensembles de communes au sein de métropoles, le gouvernement a présenté deux autres projets de loi en juin: l'un sur le regroupement des régions et l'autre, sur l'organisation des compétences entre les différents échelons des collectivités locales. Ces projets de loi prévoient de réduire le nombre des régions en France et de répartir entre les régions et les communes la plupart des responsabilités actuellement assignées aux départements. Toutefois, le nombre définitif de régions et la répartition réelle des compétences ne sont pas encore arrêtés à ce stade. Le gouvernement souhaite que l'ensemble du dispositif soit adopté avant la fin de l'année, dans le délai fixé par le Conseil et avant les élections départementales qui se dérouleront en mars 2015. Des mesures ont aussi été prises pour renforcer la gouvernance des finances publiques par les collectivités locales. Pour faciliter la réduction des dépenses au niveau local, la nouvelle loi de programmation des finances publiques a instauré une norme pour la dépense publique locale (l'«Odedel»). Cette norme, qui revêt un caractère purement indicatif à ce stade, est décomposée par catégorie de collectivités locales.

Peu d'efforts ont été faits pour améliorer la viabilité à long terme des finances publiques. La France risque d'être confrontée à moyen terme au problème grandissant des dépenses de santé et du coût du vieillissement. Le Conseil lui a dès lors recommandé de prendre des mesures pour y remédier. En ce qui concerne les soins de santé, dont le plan de réduction des dépenses à l'horizon 2017 vise à maîtriser les coûts, aucun mécanisme n'a été mis en place pour améliorer effectivement la viabilité à long terme du système. Dans le domaine des retraites, aucune mesure n'est envisagée au-delà de la réforme de 2013, qui a peu modifié le régime de retraite de la fonction publique ainsi que les autres régimes spéciaux, et ne permettra de combler que la moitié du déficit du système d'ici à 2020.

En ce qui concerne la fiscalité, le projet de plan budgétaire comporte des mesures visant à simplifier le système, mais crée également de nouvelles dépenses fiscales. Le gouvernement propose ainsi de supprimer sept taxes ayant un rendement nul ou faible. Il confirme également que la taxe C3S sera supprimée progressivement (avec extinction totale en 2017) et que l'impôt sur les sociétés sera réduit d'ici à 2020. Aucune nouvelle mesure n'a été prise depuis juillet 2014 pour réduire les incitations fiscales favorisant l'endettement ou pour améliorer l'efficacité de la TVA depuis l'augmentation du taux normal et des taux réduits le 1^{er} janvier 2014. En revanche, le champ d'application du taux réduit de 5,5 % est étendu au logement social dans des quartiers prioritaires nouvellement créés.

Enfin, peu de progrès ont été accomplis dans le domaine de la fiscalité environnementale. Le projet de l'«écotaxe poids lourds», après avoir été transformé en un péage de transit pour les poids lourds sur un périmètre restreint, a été suspendu sine die le 9 octobre. Afin de compenser la perte de recettes qui en résultera, une augmentation des taxes sur le gazole a été imposée aux transporteurs routiers; cette mesure est censée rapporter près de 0,3 milliard d'EUR en 2015.

Encadré 3. Réduire le coin fiscal

La fiscalité du travail atteint un niveau si élevé dans la zone euro qu'elle freine l'activité économique et l'emploi. L'Eurogroupe s'est dès lors engagé à la réduire. Il fera le point sur les

plans adoptés par chaque État membre pour alléger cette charge fiscale pendant l'examen des projets de plans budgétaires.

Dans le cadre du semestre européen, la France a été invitée à «veiller à ce que la réduction des coûts du travail résultant du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi soit maintenue, à prendre des mesures pour réduire encore les cotisations sociales patronales conformément aux engagements pris au titre du pacte de responsabilité et de solidarité, en s'assurant qu'aucune autre mesure n'annule leurs effets et que le ciblage actuellement envisagé soit conservé; à poursuivre l'évaluation de l'incidence économique des exonérations de cotisations sociales, en mettant l'accent sur l'emploi, l'évolution des salaires et la compétitivité et en prenant des mesures adéquates le cas échéant; à réduire encore, d'une manière neutre sur le plan budgétaire, les coûts salariaux, en particulier aux niveaux les plus bas de l'échelle des salaires, notamment par des réductions ciblées des cotisations sociales patronales, en tenant compte des différents dispositifs de soutien des salaires» et à «réduire la charge fiscale sur le travail et à intensifier les efforts visant à simplifier et à accroître l'efficacité du système fiscal».

En France, la pression fiscale sur le travail est nettement supérieure à la moyenne de l'Union européenne pour certaines catégories de revenus. Les recettes tirées des cotisations sociales patronales sont parmi les plus élevées de l'Union. En 2013, la pression fiscale sur le travail atteignait 33,5 % pour un célibataire sans enfant gagnant 50 % du salaire moyen (contre 34 % en moyenne dans l'UE), 45,6 % pour celui gagnant 67 % du salaire moyen (37,7 % en moyenne dans l'UE) et 48,9 % pour celui dont la rémunération équivaut au salaire moyen (41,1 % en moyenne dans l'UE). Les recettes provenant des cotisations sociales patronales ont représenté au total 11,6 % du PIB en 2012. Si le taux d'emploi global était quelque peu supérieur à la moyenne de l'UE en 2013, le taux d'emploi des travailleurs âgés était nettement inférieur à la moyenne (45,6 % contre 50,2 %). Le taux de chômage des jeunes a dépassé la moyenne de l'UE (24,8 % contre 23,5 %).

Le gouvernement a annoncé, dans le cadre du pacte de responsabilité et de solidarité, un certain nombre de mesures visant à réduire la charge fiscale élevée. À partir de 2014, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi réduira le coût du travail pour les salaires représentant jusqu'à 2,5 fois le salaire minimum. Cette mesure coûtera 20 milliards d'EUR au budget de l'État lorsqu'elle sera pleinement effective. Le gouvernement a également annoncé une réduction supplémentaire de 10 milliards d'EUR des cotisations sociales versées par les employeurs en 2016. Enfin, le projet de plan budgétaire comporte une mesure de réduction de 2,7 milliards d'EUR de l'impôt sur le revenu pour les ménages aux revenus faibles.

À titre plus général, la mise en œuvre des réformes en France fait l'objet, après la conclusion du bilan approfondi des déséquilibres macroéconomiques rendu public en mars 2014, d'une surveillance particulière dans le cadre de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM). Des informations actuellement disponibles, notamment dans le projet de plan budgétaire, il ressort qu'un certain nombre de réformes progressent, mais que la poursuite d'une mise en œuvre résolue et, le cas échéant, des adaptations restent nécessaires. Plus particulièrement, des progrès ont été accomplis dans la mise en œuvre du pacte de responsabilité et de solidarité qui, avec le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, réduira le coût du travail de près de 30 milliards d'EUR d'ici à 2017. Des mesures ont également été prises pour réduire encore les formalités administratives des entreprises. Sur le plan de la compétitivité, une nouvelle loi sur l'activité économique, qui concernera notamment les professions réglementées, devrait permettre de renforcer l'action menée jusqu'à présent. Il est toutefois difficile d'en évaluer les effets étant donné que le contenu de cette réforme fait

toujours l'objet de débats. Les gains économiques qui en découleront dépendront essentiellement de la rigueur avec laquelle cette réforme aura été élaborée et mise en œuvre. Enfin, les efforts visant à assouplir le marché du travail pourraient être intensifiés.

6. CONCLUSION GENERALE

Sur la base de ses prévisions d'automne, la Commission table sur un déficit nominal de 4,4 % du PIB en 2014 et de 4,5 % du PIB en 2015. Elle prévoit en outre, après avoir évalué le train de mesures annoncé le 27 octobre et pris en compte l'incidence du passage au SEC 2010, que le solde structurel corrigé s'améliorera de 0,3 % du PIB en 2015. Les prévisions de l'automne 2014 de la Commission montrent donc que l'amélioration du déficit structurel en 2015 est aussi inférieure à l'ajustement annuel minimal prévu par le règlement (CE) n° 1467/97.