



Eurogroupe

002216/EU XXVI. GP
Eingelangt am 23/11/17

**Bruxelles, le 22 novembre 2017
(OR. en)**

EG 29/17

**EUROGROUP 31
ECOFIN 980
UEM 312**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour le secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, directeur
Date de réception:	22 novembre 2017
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	C(2017) 8017 final
Objet:	AVIS DE LA COMMISSION du 22.11.2017 relatif au projet de plan budgétaire de la France
Pièce jointe:	C(2017) 8017 final

Les délégations trouveront ci-joint le document C(2017) 8017 final.



Bruxelles, le 22.11.2017
C(2017) 8017 final

AVIS DE LA COMMISSION

du 22.11.2017

relatif au projet de plan budgétaire de la France

{SWD(2017) 517 final}

AVIS DE LA COMMISSION

du 22.11.2017

relatif au projet de plan budgétaire de la France

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

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

CONSIDÉRATIONS CONCERNANT LA FRANCE

3. Sur la base du projet de plan budgétaire pour 2018 soumis le 16 octobre 2017 par la France, la Commission a adopté l'avis suivant conformément à l'article 7 du règlement (UE) n° 473/2013. Le 27 octobre 2017, la Commission a adressé une lettre aux autorités françaises afin de leur demander des informations complémentaires et de leur soumettre un certain nombre d'observations liminaires relatives au projet de plan budgétaire. Les autorités françaises ont répondu à cette lettre le 1^{er} novembre 2017. La Commission a tenu compte de leur réponse dans son appréciation de l'évolution de la situation budgétaire et des risques en la matière.
4. La France est actuellement soumise au volet correctif du pacte de stabilité et de croissance. Le Conseil a engagé à son endroit la procédure concernant les déficits excessifs (PDE) le 27 avril 2009. Le 10 mars 2015, le Conseil a adopté une recommandation révisée invitant la France à corriger son déficit excessif en 2017 au plus tard. Afin de ramener le déficit nominal sous la valeur de référence de 3 % du PIB en 2017 au plus tard, le Conseil a recommandé à la France d'atteindre un objectif de déficit nominal de 4,0 % du PIB en 2015, de 3,4 % du PIB en 2016 et de 2,8 % du PIB en 2017, ce qu'il estimait alors correspondre à une amélioration du solde structurel de 0,5 % du PIB en 2015, de 0,8 % du PIB en 2016 et de 0,9 % du PIB en 2017, nécessitant des mesures supplémentaires de 0,2 % du PIB en 2015, de 1,2 % du PIB en 2016 et de 1,3 % du PIB en 2017 sur la base des prévisions étendues de l'hiver 2015 de la Commission¹.

Si la France corrigeait en temps utile et durablement son déficit excessif, elle serait soumise au volet préventif du pacte de stabilité et de croissance à partir de 2018 et devrait accomplir des progrès suffisants en vue de la réalisation de son objectif budgétaire à moyen terme de - 0,4 % du PIB. En particulier, le 11 juillet 2017, le

¹ Les prévisions de l'hiver 2015 de la Commission ont été étendues afin d'inclure l'année 2017 dans la projection.

Conseil a recommandé² à la France de poursuivre des efforts budgétaires importants en 2018, en tenant compte de la nécessité de conforter la reprise actuelle et de garantir la viabilité des finances publiques. Selon la matrice d'ajustement convenue d'un commun accord dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance, cet ajustement correspond à l'exigence d'un taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes ne dépassant pas 1,2 % en 2018, ce qui correspondrait à un ajustement structurel annuel de 0,6 % du PIB. Étant donné que le ratio de la dette dépasse la valeur de référence de 60 % prévue par le traité, la France serait également soumise, pour les trois années suivant la correction de son déficit excessif, aux dispositions transitoires en ce qui concerne le respect du critère de réduction de la dette.

5. Dans l'ensemble, le scénario macroéconomique qui sous-tend le projet de plan budgétaire pour 2018 est prudent pour 2017 et plausible pour 2018. Il prévoit une croissance du PIB de 1,7 % à la fois pour 2017 et 2018 (corrigé des effets de calendrier). La croissance devrait être principalement portée par le redressement de l'investissement, notamment grâce à un net rebond de l'investissement public en 2018, et à la reprise progressive des exportations, alors que la consommation privée devrait s'essouffler. L'emploi devrait ralentir en 2018, essentiellement en raison de la diminution prévue des emplois aidés dans le secteur public. Dans ce contexte, le projet de plan budgétaire table sur une progression de l'inflation IPCH, qui devrait atteindre 1,1 % en 2017 et 1,2 % en 2018. Par rapport au programme de stabilité de 2017, les projections de croissance ont été révisées à la hausse de 0,2 point de pourcentage pour les deux années. Dans ses prévisions de l'automne 2017, la Commission annonce une croissance du PIB de 1,6 % en 2017 (1,8 % après correction des effets de calendrier). Pour 2018, le taux de croissance annoncé dans les prévisions de l'automne 2017 de la Commission est identique à celui prévu par les autorités.
6. La France satisfait à l'exigence du règlement (UE) n° 473/2013 selon laquelle le projet de budget doit se fonder sur des prévisions macroéconomiques approuvées ou produites par un organisme indépendant. Les prévisions macroéconomiques qui sous-tendent le projet de plan budgétaire ont été approuvées par le Haut Conseil des finances publiques (HCFP). Néanmoins, dans son avis relatif auxdites prévisions, le HCFP a qualifié d'optimistes les prévisions de croissance du PIB à long terme, qui conduisent à un écart de production positif en 2022 (+1,1 % du PIB potentiel).
7. Le projet de plan budgétaire prévoit un déficit de 2,9 % du PIB pour 2017. Ce chiffre correspond à une amélioration du solde structurel³ de 0,2 % du PIB cette année-là. La prévision de déficit pour 2017 est supérieure de 0,1 % du PIB à l'objectif de 2,8 % du PIB fixé dans le programme de stabilité. Plus précisément, le ratio des recettes a été revu à la hausse de 0,2 point de pourcentage, tandis que le ratio des dépenses a été augmenté de 0,4 point de pourcentage afin de refléter le sous-financement et les dérapages de dépenses mis au jour par la Cour des comptes française dans son rapport d'audit des finances publiques publié en juin, ainsi que la recapitalisation, à hauteur de 0,1 % du PIB, de l'entreprise publique du secteur nucléaire AREVA. Les plans de dépenses tiennent compte également des mesures

² Recommandation du Conseil du 11 juillet 2017 concernant le programme national de réforme de la France pour 2017 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour 2017 (JO C 261 du 9.8.2017, p. 36).

³ Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission selon la méthode commune.

d'économies supplémentaires de 4,2 milliards d'EUR adoptées pour que le déficit passe sous la barre des 3 % du PIB. Pour 2018, le déficit devrait être ramené à 2,6 % du PIB, sans aucune amélioration du solde structurel (recalculé). Cet objectif de déficit est supérieur de 0,3 point de pourcentage à celui inscrit dans le programme de stabilité présenté en avril 2017. La résorption du déficit prévue pour 2018 s'explique principalement par la réduction attendue du ratio des dépenses de 0,6 point de pourcentage, dont 0,1 point imputable à la poursuite de la diminution de la charge d'intérêts. Le ratio global des recettes devrait diminuer légèrement par rapport à 2017, en raison des 10,5 milliards d'EUR de baisses d'impôts annoncées. Le ratio de la dette devrait se stabiliser à 96,8 % du PIB en 2018, puis diminuer jusqu'à atteindre 91,4 % du PIB en 2022.

8. Les principales mesures de recettes sous-tendant le projet de plan budgétaire sont le dégrèvement de la taxe d'habitation pour les ménages les plus modestes, le remplacement de l'impôt sur la fortune par un impôt sur la fortune immobilière et la mise en place d'un prélèvement forfaitaire unique à 30 % sur les revenus de l'épargne. Ces baisses d'impôts devraient être partiellement compensées par une hausse de la fiscalité environnementale et de la fiscalité de santé publique sur le tabac, ainsi que par la bascule en deux étapes des cotisations d'assurance-maladie et d'assurance-chômage vers la contribution sociale généralisée. Parmi les autres recettes budgétaires envisagées figure le dividende attendu de la Banque de France, dividende dont le montant pris en compte dans les prévisions de l'automne 2017 de la Commission est moindre que celui prévu par les autorités françaises, d'où un aléa haussier de 1 milliard d'EUR (0,05 % du PIB).

En ce qui concerne les dépenses, les mesures d'économies concernent toutes les administrations publiques. Le nombre des contrats subventionnés par l'État et le montant des aides au logement devraient être réduits, tandis que la masse salariale de l'État sera maîtrisée grâce au rétablissement du jour de carence pour maladie, au gel des salaires et à la réduction du nombre de fonctionnaires. Ces mesures ont été prises en compte dans les prévisions de la Commission, tout comme les mesures d'économies suffisamment détaillées qui sous-tendent la croissance cible des dépenses de santé. En revanche, s'agissant des collectivités locales, les économies prévues n'ont été que partiellement prises en compte, étant donné que la réduction des dotations de l'État a été abandonnée et que la nouvelle approche contractuelle entre celui-ci et les collectivités locales n'a pas été entièrement précisée.

9. Pour que le déficit excessif soit corrigé, le déficit nominal doit se maintenir durablement à un niveau égal ou inférieur à 3 % du PIB. Selon les prévisions de l'automne 2017 de la Commission, le déficit nominal devrait s'établir à 2,9 % du PIB en 2017, conformément aux prévisions des autorités françaises. Toutefois, deux risques majeurs pèsent sur l'objectif officiel pour 2017. Premièrement, l'incidence budgétaire de la recapitalisation d'AREVA pourrait être plus importante en 2017 que ce qu'envisagent actuellement les autorités. Par rapport au projet de plan budgétaire, le risque concernant les prévisions de la Commission pour 2017 est encore plus grand, puisque cette opération n'est pas du tout prise en compte. D'autre part, l'invalidation, par le Conseil constitutionnel français, de l'intégralité de la taxe à 3 % sur les dividendes représente un risque pour les objectifs de déficit de 2017 et 2018. Le coût total de cette décision (d'environ 0,45 % du PIB) pourrait être réparti sur plusieurs années, mais d'importants remboursements pourraient avoir lieu dès 2017. Les autorités ont mis en place une taxe exceptionnelle sur les sociétés destinée à compenser l'incidence budgétaire de cette décision en 2017. Cette taxe, qui est

censée combler environ la moitié du manque à gagner, n'est pas prise en compte dans les prévisions de l'automne 2017 de la Commission. Il n'est pas exclu toutefois que l'incidence budgétaire soit plus importante en 2017. Si ces risques venaient à se concrétiser, l'objectif de déficit de 2,9 % du PIB et la correction du déficit excessif en 2017 pourraient être menacés.

Pour 2018, les prévisions de l'automne 2017 de la Commission annoncent un déficit nominal inchangé à 2,9 % du PIB, soit 0,3 point de pourcentage de plus que ce que prévoit le projet de plan budgétaire. À la lumière des prévisions de la Commission, les risques sous-tendant les plans officiels sont essentiellement liés à un dynamisme plus important des dépenses de l'État et des collectivités locales ainsi qu'à un niveau plus élevé des dépenses sociales. L'invalidation de la taxe à 3 % sur les dividendes, qui aura vraisemblablement une incidence budgétaire en 2018, fait peser un autre risque majeur sur les prévisions officielles concernant le caractère durable de la correction du déficit excessif.

Les prévisions de la Commission relatives à la trajectoire de la dette sont comparables à celles du projet de plan budgétaire.

10. Le solde structurel devrait s'améliorer de 0,2 % du PIB en 2017, alors que l'effort recommandé est de 0,9 % du PIB. S'agissant du solde structurel corrigé, qui tient compte des révisions de la croissance du PIB potentiel et des surplus de recettes intervenus depuis l'adoption de la recommandation, l'écart par rapport à l'effort budgétaire recommandé s'élève à 0,7 % du PIB en 2017. Sur la base de la méthode d'évaluation ascendante, l'objectif d'ajustement budgétaire devrait être manqué de 0,6 % du PIB en 2017. Le déficit d'effort cumulé sur la période 2015-2017, mesuré selon les méthodes descendante et ascendante, serait de 1,6 % du PIB. La France ne devrait donc pas réaliser l'effort budgétaire recommandé dans le cadre de la PDE.
11. Si elle corrige son déficit excessif en temps utile et durablement, la France devra se conformer aux exigences du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance à partir de 2018 et, puisque sa dette devrait atteindre 96,8 % du PIB en 2017 selon le projet de plan budgétaire, elle entrera pendant les trois années suivantes dans une période de transition durant laquelle elle devra accomplir des progrès suffisants en vue de respecter le critère de réduction de la dette. D'après le projet de plan budgétaire, la France ne réalisera pas de progrès suffisants en vue du respect de ce critère en 2018. Les prévisions de l'automne 2017 de la Commission amènent à la même conclusion: en effet, d'après les projections qui les sous-tendent, le solde structurel devrait se détériorer de 0,4 % du PIB en 2018, ce qui constitue un écart de 0,8 % du PIB par rapport à l'ajustement structurel linéaire minimal⁴.
12. Selon le projet de plan budgétaire, le taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes dépasse nettement le taux de référence en 2018 (écart de 0,5 % du PIB). Le solde structurel (recalculé) révèle également un risque d'écart important (écart de 0,6 % du PIB). La légère différence entre ces deux indicateurs s'explique principalement par le fait que la prévision de surplus de recettes est globalement compensée par la prévision d'accroissement de l'investissement public, qui devrait dépasser sa moyenne sur quatre ans en 2018. Par conséquent, une évaluation globale confirme la lecture du critère des dépenses et conclut que le projet

⁴ Puisque sa dette devrait atteindre 96,8 % du PIB en 2017 selon le projet de plan budgétaire, la France, si elle corrige son déficit excessif en 2017, entrera pendant les trois années suivantes dans une période de transition durant laquelle elle devra accomplir des progrès suffisants, définis comme l'ajustement structurel linéaire minimal, en vue du respect du critère de réduction de la dette.

de plan budgétaire prévoit un écart important par rapport aux exigences du volet préventif en 2018. Les prévisions de l'automne 2017 de la Commission annoncent un écart plus grand, de 0,9 % du PIB par rapport au critère des dépenses et de 1,0 % du PIB par rapport à l'ajustement requis du solde structurel. La différence entre les deux critères étant minime, l'évaluation globale indique un risque d'écart important en 2018 par rapport à la trajectoire recommandée d'ajustement vers l'OMT.

13. La recommandation par pays adoptée par le Conseil le 11 juillet 2017 indique que l'évaluation du projet de plan budgétaire pour 2018 et l'évaluation ultérieure des résultats budgétaires de 2018 devront dûment tenir compte de l'objectif consistant à parvenir à une orientation budgétaire qui contribue aussi bien à conforter la reprise actuelle qu'à garantir la viabilité des finances publiques. La Commission a procédé à une évaluation qualitative de la vigueur de la reprise en France, qui prend dûment en considération les problèmes de viabilité budgétaire. La France ne connaît pas de problèmes de viabilité à court terme mais, à moyen terme, les risques globaux entourant la viabilité budgétaire sont jugés élevés. La reprise en France ne semble pas fragile. En particulier, bien qu'inférieure à la moyenne de la zone euro, la croissance du PIB devrait rester supérieure à la croissance potentielle, et l'écart de production se réduit donc rapidement. Le taux d'utilisation des capacités de production et le taux d'investissement sont au-dessus de leur moyenne historique. Par ailleurs, le taux de chômage poursuit sa baisse, à la faveur de la croissance soutenue de l'emploi. Il n'y a donc pas lieu, à cet égard, de prendre d'autres éléments en considération dans l'évaluation globale.

14. Le projet de plan budgétaire annonce une stratégie d'assainissement centrée sur la maîtrise des dépenses en valeur réelle afin de financer des baisses d'impôts permanentes, en l'occurrence une réduction de la charge fiscale hors crédits d'impôt représentant plus de 1 % du PIB entre 2017 et 2022. La démarche envisagée pour assainir les finances publiques diffère de celles qui ont été suivies ces dernières années et qui reposaient le plus souvent sur la contribution de mesures d'accroissement des recettes. Après plusieurs années de baisse, les autorités prévoient une première augmentation de la part de l'investissement public dans les dépenses totales, et même un dépassement de la moyenne de la zone euro en ce qui concerne l'investissement public exprimé en pourcentage du PIB, pour 2018.

Le projet de plan budgétaire contient des mesures de réduction de la charge fiscale pesant sur le travail, en particulier une baisse des cotisations salariales et patronales, dont la pleine mise en œuvre est attendue, respectivement, pour la fin de l'année 2018 et le début du mois de janvier 2019. Ces mesures sont les bienvenues en ce qu'elles pourraient avoir une incidence positive sur la croissance potentielle et l'emploi. La mesure relative aux cotisations salariales répond également en partie à la recommandation spécifique d'élargissement de l'assiette globale de l'impôt.

En ce qui concerne le volet structurel des recommandations budgétaires figurant dans la recommandation du Conseil du 11 juillet 2017, le projet de plan budgétaire confirme que la baisse sur cinq ans du taux nominal de l'impôt sur les sociétés sera plus marquée que prévu. D'autres mesures visent tout spécialement à rendre la structure du système fiscal plus propice à la croissance, à promouvoir l'investissement et à accroître le pouvoir d'achat des ménages et donc à soutenir la demande intérieure et la croissance. Enfin, le projet de plan budgétaire envisage l'abandon de la démarche précédemment suivie en matière de revue des dépenses et prévoit d'inclure les efforts déployés dans ce domaine important dans le cadre plus

général d'un programme concernant les politiques publiques («Action publique 2022»), dont les modalités ne sont toutefois pas encore connues.

15. Dans l'ensemble, et après avoir pris en compte la nécessité de trouver un équilibre entre les deux objectifs consistant à conforter la reprise actuelle et à garantir la viabilité des finances publiques, la Commission est d'avis que le projet de plan budgétaire pour 2018 de la France, qui est actuellement soumise au volet correctif et pourrait être soumise au volet préventif et aux dispositions transitoires en matière de dette à compter de 2018, présente un risque de non-conformité avec les dispositions du pacte de stabilité et de croissance. La Commission anticipe en particulier un risque d'écart significatif par rapport à l'ajustement requis vers l'OMT pour 2018. Par conséquent, la Commission invite les autorités à prendre les mesures nécessaires dans le cadre de la procédure budgétaire nationale afin d'assurer la conformité du budget 2018 avec le pacte de stabilité et de croissance et à utiliser les surplus de recettes pour accélérer la réduction du ratio de la dette publique. Le respect des exigences du volet préventif constitue l'un des principaux facteurs pertinents dans l'appréciation du respect du critère de la dette.

La Commission est également d'avis que la France a accompli quelques progrès en ce qui concerne le volet structurel des recommandations budgétaires figurant dans la recommandation formulée par le Conseil le 11 juillet 2017 dans le cadre du semestre européen 2017, et elle invite les autorités à poursuivre leurs efforts. Une évaluation détaillée des progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays sera effectuée dans les rapports par pays de 2018 et dans le cadre des recommandations par pays que la Commission doit proposer en mai 2018.

Fait à Bruxelles, le 22.11.2017

Par la Commission
Monsieur Pierre MOSCOVICI
Membre de la Commission