



Eurogroupe

043980/EU XXVI. GP
Eingelangt am 22/11/18

**Bruxelles, le 22 novembre 2018
(OR. en)**

**EG 34/18
ADD 1**

**EUROGROUP 34
ECOFIN 1099
UEM 368**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour le secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, directeur
Date de réception:	21 novembre 2018
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	SWD(2018) 518 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(2018) 518 final

Les délégations trouveront ci-joint le document SWD(2018) 518 final.



Bruxelles, le 21.11.2018
SWD(2018) 518 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(2018) 8018 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

Le 15 octobre 2018, la France a transmis son projet de plan budgétaire pour l'année 2019, conformément au règlement (UE) n° 473/2013. La France est soumise au volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et devrait accomplir des progrès suffisants en vue de la réalisation de son objectif budgétaire à moyen terme (OMT).

Étant donné qu'en 2017 (année où elle a corrigé son déficit excessif), son ratio d'endettement était de 98,5 % du PIB et dépassait donc la valeur de référence de 60 % du PIB, la France est également soumise, durant les trois années suivant la correction de son déficit excessif, aux dispositions transitoires lui imposant de progresser suffisamment en direction de la référence d'ajustement du ratio de la dette.

La partie 2 du présent document expose les perspectives macroéconomiques qui sous-tendent le projet de plan budgétaire et en fournit une évaluation fondée sur les prévisions de l'automne 2018 de la Commission. La partie 3 présente les évolutions budgétaires récentes et attendues d'après le projet de plan budgétaire, ainsi qu'une analyse des risques qui pèsent sur leur réalisation, fondée sur les prévisions de l'automne 2018 de la Commission. Elle contient, en particulier, une évaluation des mesures sur lesquelles repose le projet de plan budgétaire. La partie 4 examine les évolutions budgétaires récentes et attendues pour la période 2018-2019 (en tenant également compte des risques pesant sur leur réalisation) au regard des obligations découlant du pacte de stabilité et de croissance. La partie 5 analyse les réformes budgétaires/structurelles mises en œuvre par la France pour donner suite aux recommandations spécifiques que lui a adressées le Conseil en juillet 2018 dans le cadre du Semestre européen, et notamment les recommandations relatives à l'allègement de la pression fiscale. Les principales conclusions du présent document sont résumées dans la partie 6.

2. ÉVOLUTIONS MACROECONOMIQUES SOUS-TENDANT LE PROJET DE PLAN BUDGETAIRE

Le scénario macroéconomique qui sous-tend le projet de plan budgétaire 2019 prévoit une croissance du PIB de 1,7 % aussi bien pour 2018 que pour 2019, après 2,2 % en 2017. Par rapport au programme de stabilité 2018, les projections de croissance du PIB ont été revues à la baisse de 0,3 et 0,2 point de pourcentage pour 2018 et 2019 respectivement. Après un lent démarrage en début d'année, la croissance économique a accéléré au troisième trimestre de 2018.

Stimulées par d'importantes livraisons d'équipements de transport, les exportations devraient progresser au second semestre de 2018. Les importations ralentiraient, pour s'établir à 2,5 % en 2018 et à 3,1 % en 2019 (contre 4,0 % en 2017). En conséquence, la contribution des exportations nettes à la croissance resterait positive en 2018 et 2019 (après +0,1 point de pourcentage en 2017). La croissance de la consommation privée devrait rester modeste en 2018, atteignant 1,1 % (après 1,0 % en 2017). De fait, des facteurs temporaires ont eu une incidence négative sur la consommation des ménages au premier semestre de 2018. La consommation privée, tirée par un solide pouvoir d'achat, devrait néanmoins repartir à la hausse par la suite. Après une année 2017 dynamique, l'investissement devrait se tasser progressivement. La croissance de l'emploi devrait reculer de 1,1 % en 2017 à 0,9 % en 2018, puis à 0,6 % en 2019. Après une importante augmentation des créations d'emplois à la fin de 2017, la productivité apparente du travail devrait diminuer temporairement en 2018. Enfin, l'inflation devrait augmenter, passant de 1,2 % en 2017 à 2,1 % en 2018, avant de retomber à 1,5 % en 2019, avec le ralentissement des hausses des prix du pétrole et des taxes environnementales et sur le tabac.

Compte tenu des prévisions de croissance du PIB, l'écart de production recalculé par la Commission selon la méthode commune s'établit à -0,3 % en 2017, 0,2 % en 2018 et 0,7 % en 2019. L'écart de production recalculé est supérieur à sa valeur nominale (-0,2 % en 2018 et 0,2 % en 2019), compte tenu des estimations recalculées comme plus élevées pour 2017 et d'une estimation de la croissance potentielle légèrement inférieure selon la méthode commune, tant pour 2018 que pour 2019.

Tableau 1. Comparaison des évolutions et des prévisions macroéconomiques

	2017	2018			2019		
	COM	PS	PPB	COM	PS	PPB	COM
PIB réel (variation en %)	2.2	2.0	1.7	1.7	1.9	1.7	1.6
Consommation privée (variation en %)	1.0	1.6	1.1	1.1	1.9	1.7	1.6
Formation brute de capital fixe (variation en %)	4.5	3.9	3.3	2.7	3.3	2.1	2.3
Exportations de biens et services (variation en %)	4.5	4.9	3.7	3.4	4.6	3.6	3.4
Importations de biens et services (variation en %)	4.0	4.1	2.5	1.8	4.1	3.1	3.3
<i>Contributions à la croissance du PIB réel:</i>							
- Demande intérieure finale	1.8	1.9	1.6	1.5	1.8	1.6	1.7
- Variation des stocks	0.2	0.0	-0.2	-0.3	0.0	0.0	0.0
- Exportations nettes	0.1	0.1	0.3	0.5	0.0	0.1	0.0
Écart de production ¹	-0.3	0.1	0.2	0.1	0.6	0.7	0.5
Emploi (variation en %)	1.1	0.8	0.9	0.7	0.8	0.6	0.7
Taux de chômage (en %)	9.4			9.0			8.8
Productivité du travail (variation en %)	1.2	1.2	0.8	1.1	1.1	1.1	1.0
Inflation IPCH (en %)	1.2	1.4	2.1	2.1	1.2	1.5	1.7
Déflateur du PIB (variation en %)	0.7	1.1	0.9	0.9	1.2	1.3	1.4
Rémunération des salariés (par tête, variation en %)	1.9	2.6	2.1	2.3	0.4	0.5	0.4
Capacité/besoin de financement vis-à-vis du reste du monde (en % du PIB)	-0.6	-2.9	-0.7	-0.5	-2.8	-0.5	-0.5
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 2018 (PS); projet de plan budgétaire pour 2019 (PPB); prévisions de l'automne 2018 de la Commission (COM); calculs des services de la Commission.							

Les prévisions de l'automne 2018 de la Commission tablent sur une croissance du PIB de 1,7 % en 2018, ce qui est conforme à la projection du projet de plan budgétaire. Pour 2018, la croissance de la formation brute de capital fixe est meilleure selon le projet de plan budgétaire, mais celui-ci est plus prudent concernant la contribution de la balance commerciale nette à la croissance. Pour 2019, les prévisions de croissance du PIB de la Commission sont légèrement inférieures à celles des autorités françaises (1,6 % contre 1,7 % dans le projet de plan budgétaire), en raison d'une plus grande prudence quant à la contribution de la balance commerciale nette. Le ralentissement de la croissance de l'emploi en 2018 est également plus prononcé selon les prévisions d'automne de la Commission.

Dans l'ensemble, le scénario macroéconomique qui sous-tend le projet de plan budgétaire 2019 est plausible pour 2018 et 2019. Le Haut Conseil des Finances Publiques (HCFP) estime, dans son avis, que la prévision de croissance du PIB établie par le gouvernement est crédible pour 2018 et plausible pour 2019. Le HCFP relève, par ailleurs, la plus grande incertitude qui pèse sur le scénario relatif à l'environnement international pour 2019.

Encadré 1: Les prévisions macroéconomiques sur lesquelles la France a bâti son budget

Le Haut Conseil des Finances Publiques (HCFP), organisme de contrôle indépendant rattaché la Cour des comptes française, a adopté le 19 septembre dernier un avis sur les prévisions macroéconomiques et la stratégie budgétaire qui sous-tendent le projet de plan budgétaire. Cet

avis a été joint au projet de plan budgétaire soumis à l'Assemblée nationale et a été publié simultanément par le HCFP sur son site web. Dans son avis¹, le HCFP considère que le scénario macroéconomique qui sous-tend le projet de plan budgétaire est crédible pour 2018 et plausible pour 2019 en ce qui concerne les projections relatives à la croissance du PIB, à l'inflation, à l'emploi et à la masse salariale. Il pointe néanmoins l'incertitude croissante qui entoure le scénario relatif à l'environnement international. En outre, dans son évaluation du scénario relatif aux finances publiques, le HCFP souligne le faible niveau d'ajustement structurel en 2018 comme en 2019.

3. ÉVOLUTIONS BUDGETAIRES RECENTES ET ATTENDUES

3.1. Évolution du déficit

D'après le projet de plan budgétaire, le déficit devrait s'établir à 2,6 % du PIB en 2018, ce qui est supérieur de 0,3 point de pourcentage à l'objectif de déficit fixé dans le programme de stabilité d'avril 2018 et conforme aux prévisions de l'automne 2018 de la Commission. La différence par rapport au programme de stabilité s'explique essentiellement par la détérioration attendue des perspectives macroéconomiques et le reclassement de SNCF Réseau en administration publique à compter de 2016, reclassement qui a pour effet de creuser le déficit d'environ 0,1 % du PIB chaque année.

Le projet de plan budgétaire annonce un ratio des recettes au PIB inchangé par rapport au programme de stabilité, à 53,7 % du PIB, puisque la révision à la baisse des prévisions de croissance du PIB depuis avril a entraîné une révision similaire des prévisions de recettes, d'où un ratio des recettes au PIB inchangé. Les prévisions d'automne de la Commission tablent sur un ratio globalement similaire, selon des perspectives macroéconomiques globalement conformes. En outre, la comparaison de la ventilation entre les différentes catégories de recettes ne fait apparaître aucune divergence notable.

Par rapport à la projection du programme de stabilité, le ratio des dépenses au PIB augmenterait de 0,3 point de pourcentage, sous l'effet de la modification des projections macroéconomiques et d'une plus grande rigidité des dépenses se traduisant par des transferts sociaux et une charge d'intérêts légèrement plus élevés que prévu en avril. Tant le niveau global annoncé du ratio des dépenses au PIB que la ventilation entre les différentes catégories de dépenses sont largement conformes aux projections contenues dans les prévisions d'automne de la Commission. Pour 2018, le projet de plan budgétaire table sur une croissance des dépenses, hors crédits d'impôt, de 1,6 % en termes nominaux, ce qui correspond à une augmentation nulle en termes réels.

¹ Haut Conseil des Finances Publiques (2018), Avis n° HCFP-2018-3 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2019.

Tableau 2. Composition de l'ajustement budgétaire

(en % du PIB)	2017	2018			2019			Variation 2017-2019
	COM	PS	PPB	COM	PS	PPB	COM	PPB
Recettes	53.8	53.7	53.7	53.6	52.6	52.8	52.7	-1.0
<i>dont:</i>								
- Impôts sur la production et les importations	16.2	16.5	16.5	16.5	16.6	16.9	16.8	0.7
- Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	12.8	13.2	13.2	13.0	13.2	13.1	13.1	0.3
- Impôts sur le capital	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.0
- Cotisations sociales	18.8	18.2	18.2	18.2	17.0	17.0	17.0	-1.8
- Autres (poste résiduel)	5.3	5.2	5.2	5.3	5.2	5.2	5.2	-0.1
Dépenses	56.5	56.0	56.3	56.2	54.9	55.6	55.4	-0.9
<i>dont:</i>								
- Dépenses primaires	54.6	54.3	54.5	54.4	53.2	53.8	53.6	-0.8
<i>dont:</i>								
Rémunération des salariés	12.7	12.5	12.5	12.5	12.3	12.3	12.4	-0.4
Consommation intermédiaire	4.9	4.8	4.8	4.8	4.7	4.8	4.7	-0.1
Transferts sociaux	25.8	25.5	25.6	25.7	25.1	25.3	25.5	-0.5
Subventions	2.6	2.8	2.8	2.7	2.6	2.8	2.6	0.2
Formation brute de capital fixe	3.4	3.5	3.5	3.4	3.5	3.6	3.5	0.2
Autres (poste résiduel)	5.3	5.2	5.3	5.2	5.0	5.0	4.9	-0.3
- Dépenses d'intérêt	1.9	1.7	1.8	1.9	1.7	1.8	1.8	-0.1
Solde budgétaire des administrations publiques (SBAP)	-2.7	-2.3	-2.6	-2.6	-2.4	-2.8	-2.8	-0.1
Solde primaire	-0.8	-0.6	-0.7	-0.8	-0.6	-1.0	-0.9	-0.2
Mesures ponctuelles et temporaires	0.0	-0.3	-0.2	-0.2	-1.0	-0.9	-0.8	-0.9
SBAP hors mesures ponctuelles	-2.6	-2.0	-2.4	-2.4	-1.4	-1.9	-1.9	0.7
Écart de production ¹	-0.3	0.1	0.2	0.1	0.6	0.7	0.5	1.0
Solde corrigé des variations conjoncturelles ¹	-2.5	-2.3	-2.7	-2.7	-2.8	-3.2	-3.1	-0.7
Solde structurel (SS)²	-2.4	-2.0	-2.5	-2.5	-1.8	-2.3	-2.3	0.2
Solde structurel primaire ²	-0.6	-0.3	-0.7	-0.6	-0.1	-0.5	-0.4	0.1
Notes:								
¹ Écart de production (en % du PIB potentiel) et solde corrigé des variations conjoncturelles selon le PPB/programme, recalculés par les services de la Commission sur la base du scénario prévu dans le PPB/programme en utilisant la méthode commune.								
² Solde (primaire) structurel = solde (primaire) corrigé des variations conjoncturelles hors mesures ponctuelles et mesures temporaires.								
Sources:								
Programme de stabilité 2018 (PS); projet de plan budgétaire pour 2019 (PPB); prévisions de l'automne 2018 de la Commission (COM); calculs des services de la Commission.								

Pour 2019, le projet de plan budgétaire prévoit que le déficit augmentera pour atteindre 2,8 % du PIB, chiffre supérieur de 0,4 point de pourcentage à l'objectif inscrit dans le programme de stabilité. Aucun motif n'est avancé dans le projet de plan budgétaire pour expliquer ce changement, même si celui-ci peut assurément être rattaché en partie à l'incidence durable du reclassement de SNCF Réseau en administration publique à compter de 2016, qui se chiffre à quelque 0,1 % du PIB chaque année. La détérioration du scénario macroéconomique et l'effet de base à compter de 2018

pourraient également être considérés comme d'autres facteurs probables expliquant cette révision de l'objectif. Au total, la révision à la hausse du déficit par rapport au programme de stabilité résulte d'une révision à la hausse du ratio des dépenses au PIB plus importante que celle du ratio des recettes au PIB. En particulier, le ratio des dépenses au PIB devrait atteindre 55,6 % du PIB, soit 0,7 point de pourcentage de plus que prévu au printemps, sous l'effet combiné de projections de croissance du PIB moins favorables et d'une accélération des transferts sociaux et des subventions, ainsi que, dans une moindre mesure, d'une augmentation de la charge d'intérêts. Les dépenses hors crédits d'impôt devraient croître de 1,9 % en termes nominaux, contre une prévision de 1,4 % dans le programme de stabilité.

En revanche, le ratio global des recettes au PIB, essentiellement soutenu par la hausse des produits de la fiscalité indirecte, serait en hausse de 0,2 point de pourcentage par rapport au programme de stabilité et pourrait atteindre 52,8 % du PIB.

Les prévisions de l'automne 2018 de la Commission prévoient également un déficit de 2,8 % du PIB en 2019, conforme au déficit annoncé dans le projet de plan budgétaire. Cela reflète l'alignement des projections en matière de déficit pour 2018, sans différence spécifique pour effets de base, ainsi qu'une cohérence de fond dans la manière dont les mesures discrétionnaires et leur incidence estimée ont été prises en compte dans les deux séries de projections. En outre, dans les deux cas, le déficit 2019 intègre l'incidence ponctuelle de la conversion du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en réduction directe des cotisations de sécurité sociale, pour globalement le même montant. Cette conversion sera donc comptabilisée en 2019, ce qui induira un effet de double comptage d'environ 0,9 % du PIB. Une fois cet effet de double comptage déduit, le déficit nominal pour 2019 retomberait à 1,9 % du PIB. Ledit effet n'est pas pris en compte dans le calcul du déficit structurel.

Dans les prévisions de la Commission, les ratios des recettes et des dépenses au PIB sont tous deux légèrement inférieurs, de 0,1 et 0,2 point de pourcentage respectivement. Dans le cas des recettes, cette différence peut s'expliquer par une prévision moins favorable concernant les produits de la fiscalité indirecte, conforme à une projection de croissance économique également un peu moins favorable que selon le projet de plan budgétaire. Dans le cas des dépenses, elle résulte d'une composition légèrement différente des catégories de dépenses. De fait, par rapport au projet de plan budgétaire, les prévisions d'automne de la Commission estiment que la hausse de la rémunération des fonctionnaires et des prestations sociales est plus que compensée par la baisse des subventions, de l'investissement public et de la consommation intermédiaire. Ces trois derniers éléments expliquent que la Commission prévoit un ratio des dépenses au PIB moins important.

Dans l'ensemble, les dépenses publiques hors crédits d'impôt devraient enregistrer une hausse de 0,2 % en termes réels selon les prévisions de la Commission, contre 0,6 % selon le projet de plan budgétaire. Une fois les différentes projections en matière d'inflation prises en compte, les taux de croissance des dépenses publiques en 2019 concordent.

Même s'ils ne conduisent pas à modifier la projection de déficit dans les prévisions d'automne de la Commission, certains risques plus généraux pour les objectifs budgétaires de 2019 peuvent être identifiés. Ces risques découlent, d'une part, des incertitudes entourant le scénario macroéconomique et, d'autre part, de l'évolution des dépenses des collectivités territoriales. S'agissant de ce dernier point, si l'approche contractuelle récemment adoptée prévoit un mécanisme de correction en cas de dérapage des dépenses de fonctionnement, il reste à voir s'il sera mis en œuvre concrètement et en temps utile, a fortiori au vu de la reprise récemment observée, et conforme aux incidences du cycle électoral, des dépenses tant de fonctionnement que d'investissement à l'échelon local après une période de forte restriction, voire de baisse.

Le projet de plan budgétaire prévoit une amélioration du solde structurel² de 0,2 % du PIB en 2019, ce qui est inférieur de 0,1 point de pourcentage à l'objectif annoncé dans le programme de stabilité 2018 et conforme à l'ajustement structurel projeté dans les prévisions d'automne de la Commission. En 2019, la variation du solde structurel (recalculé) serait en deçà de l'amélioration de 0,6 % du PIB requise par les dispositions du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance (voir la partie 4).

Dans son avis de septembre³, le HCFP a jugé que les prévisions de recettes du gouvernement étaient réalistes, et ses prévisions de dépenses atteignables, pour 2018 et 2019, tout en soulignant le faible niveau d'ajustement structurel aussi bien en 2018 qu'en 2019.

Les rendements des obligations souveraines de la zone euro demeurent à des niveaux historiquement bas, les taux à 10 ans de la France s'établissant actuellement à 0,79 %⁴. En conséquence, la charge d'intérêts globale de l'État a continué de diminuer en pourcentage du PIB. Sur la base des informations contenues dans le projet de plan budgétaire, la charge d'intérêts de la France devrait reculer de 1,9 % du PIB en 2017 à 1,8 % en 2018 et rester stable l'année suivante, à 1,8 % du PIB, soit bien en deçà des 2,6 % enregistrés en 2012 au plus fort de la crise de la dette souveraine de la zone euro. Le tableau qui se dégage des plans communiqués par les autorités françaises est globalement confirmé par les prévisions de la Commission.

Les objectifs du projet de plan budgétaire en matière de déficit, de dépenses et de recettes sont jugés conformes aux exigences du cadre budgétaire national et notamment aux règles budgétaires chiffrées en vigueur.

La nouvelle norme de dépenses, qui couvre l'ensemble des dépenses sous le contrôle de l'État, a été relevée de 0,6 milliard d'euros pour 2019, afin de tenir compte de dépenses supplémentaires dans des domaines prioritaires tels que la sécurité, la défense et l'éducation. L'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) a été temporairement revu, d'une hausse annuelle de 2,3 % sur la période 2018-2022 à une hausse de 2,5 % en 2019. Enfin, au niveau local, de nouveaux contrats entre l'État et les collectivités territoriales, valables pour toute la période 2018-2022, devraient aider à respecter l'objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL), qui est une norme de dépenses fixant des objectifs non contraignants pour la croissance aussi bien des dépenses publiques opérationnelles que des besoins de financement à l'échelon local.

3.2. Évolution de la dette

Après prise en compte de l'incidence du reclassement de SNCF Réseau⁵, le projet de plan budgétaire prévoit une évolution du ratio de la dette au PIB différente de celle contenue dans le

² Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission selon la méthode commune.

³ Voir la note de bas de page n° 1.

⁴ Rendements des obligations à 10 ans à la date du 24 octobre 2018. Source: Bloomberg. Dans le cadre de l'accord sur l'avis du comité économique et financier (CEF) «Améliorer la prévisibilité et la transparence du PSC: une attention accrue à la valeur de référence des dépenses dans le volet préventif», adopté le 29 novembre 2016 par le CEF, la référence en matière de dépenses, qui est le taux de croissance maximal admissible pour les dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, est exprimée en termes nominaux à compter de 2018.

⁵ Le reclassement de SNCF Réseau dans le secteur des administrations publiques opéré à compter de 2016 a creusé la dette publique de 35,8 milliards d'euros à la fin de 2016 et de 39,4 milliards d'euros en 2017. Le ratio de la dette au PIB a donc été revu à la hausse, de 96,8 % en 2017 à 98,5 %.

programme de stabilité 2018. Si ce dernier prévoyait une diminution de ce ratio dès 2018⁶, le projet de plan budgétaire annonce au contraire qu'il augmentera et pourrait atteindre 98,7 % du PIB en 2018, avant de légèrement décroître de 0,1 point de pourcentage l'année suivante. Cette différence pour 2018 s'explique par l'effet légèrement plus marqué d'accroissement de la dette exercé par le solde primaire et la charge d'intérêts selon le projet de plan budgétaire, ainsi que par une contribution nettement moins favorable de l'ajustement stock-flux et une prévision de croissance du PIB nominal également moins favorable. Pour 2019, la réduction moins prononcée par rapport à ce qu'annonçait le programme de stabilité s'explique essentiellement par le plus fort effet d'accroissement de la dette exercé par le solde primaire, qui fait plus qu'annuler la contribution plus favorable de l'ajustement stock-flux.

Les prévisions d'automne de la Commission tablent sur une évolution très similaire à celle prévue par le plan de projet budgétaire. Ce dernier ne détaille pas les différentes composantes de l'ajustement stock-flux.

Tableau 3. Évolution de la dette

(En % du PIB)	2017	2018			2019		
		PS	PPB	COM	PS	PPB	COM
Ratio d'endettement brut¹	98.5	96.4	98.7	98.7	96.2	98.6	98.5
Variation du ratio	0.3	-2.1	0.2	0.2	-0.2	-0.1	-0.1
<i>Contributions² :</i>							
1. Solde primaire	0.8	0.6	0.7	0.8	0.6	1.0	0.9
2. Effet «boule de neige»	-0.8	-1.2	-0.5	-0.7	-1.1	-1.1	-1.0
<i>dont:</i>							
Dépenses d'intérêts	1.9	1.7	1.8	1.9	1.7	1.8	1.8
Effet de la croissance	-2.1	-1.9	-1.6	-1.6	-1.8	-1.6	-1.6
Effet de l'inflation	-0.6	-1.0	-0.8	-0.9	-1.1	-1.2	-1.3
3. Ajustement stock-flux	0.4	-1.5	0.0	0.1	0.3	0.0	0.0
<i>dont:</i>							
Diff. compta. caisse/droits constatés							
Accumulation nette d'actifs financiers							
<i>dont recettes tirées des privatisations</i>							
Effets de valorisation/poste résiduel							
Notes:							
¹ Fin de période.							
² L'effet «boule de neige» reflète l'incidence des dépenses d'intérêt sur la dette cumulée, ainsi que l'incidence de la croissance du PIB réel et de l'inflation sur le taux d'endettement (par l'intermédiaire du dénominateur). L'ajustement stock-flux comprend 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 2018 (PS); projet de plan budgétaire pour 2019 (PPB); prévisions de l'automne 2018 de la Commission (COM); calculs des services de la Commission.							

3.3. Mesures à la base du projet de plan budgétaire

Le projet de plan budgétaire confirme la stratégie d'assainissement déjà définie par le gouvernement dans la loi de programmation des finances publiques pour la période 2018-2022, qui vise à compenser les réductions d'impôt sur les cinq ans du mandat présidentiel par des coupes ciblées dans les dépenses publiques et la maîtrise de celles-ci. Sur cette base, et

⁶ De l'ordre de 0,6 point de pourcentage pour le niveau de 97,0 % du PIB qui était prévu pour 2017 avant le reclassement de SCNF Réseau.

essentiellement du côté des recettes, le projet de plan budgétaire ne prévoit pas un grand nombre de nouvelles mesures à incidence budgétaire majeure pour 2019⁷. Il compte plutôt sur l'incidence prolongée des mesures déjà adoptées pour progresser dans la mise en œuvre de la stratégie budgétaire définie. Ces mesures sont décrites de façon suffisamment détaillée pour pouvoir déjà être prises en compte dans la tendance qui sous-tend les prévisions de la Commission.

Du côté des recettes, les nouvelles mesures présentées entraînent une réduction nette du déficit d'environ 0,1 % du PIB. Les principales mesures nouvelles sont l'exonération des heures supplémentaires de cotisations sociales salariales à compter de septembre 2019, pour un coût d'environ 0,6 milliard d'euros; la suppression du forfait social (contribution patronale) pour les petites et moyennes entreprises, pour un coût de 0,5 milliard d'euros; l'exonération des retraités les plus modestes de l'augmentation de la CSG, pour un coût de 0,3 milliard d'euros; et la suppression de petites taxes à faible rendement, pour un coût d'environ 0,1 milliard d'euros. Ces mesures sont plus que compensées par d'autres mesures d'augmentation des recettes, telles que le report à octobre 2019 de l'allègement supplémentaire des cotisations sociales des employeurs sur les salaires modestes dans le contexte de la conversion du CICE (environ 2 milliards d'euros); l'augmentation temporaire du cinquième versement au titre du paiement échelonné de l'impôt sur les sociétés (1,5 milliard d'euros); et la suppression de l'allègement fiscal sur les usages non routiers du gazole (environ 1,0 milliard d'euros).

Du côté des dépenses, le projet de plan budgétaire prévoit de nouvelles mesures d'assainissement au niveau de l'État et du système de soins de santé, tout en confirmant l'approche contractuelle déjà définie au niveau des collectivités territoriales en vue de contenir la progression des dépenses de fonctionnement. La principale mesure concerne la modération de l'indexation des pensions de retraite et d'autres prestations sociales, qui générerait une économie estimée à 3,5 milliards d'euros. En dépit du relèvement de la norme de dépenses de santé (ONDAM), les économies par rapport à la tendance sont estimées à 3,8 milliards d'euros, ce qui est crédible.

Les autres mesures d'économie concernent l'actualisation des conditions de ressources pour les allocations de logement, qui permettrait une économie de 0,9 milliard d'euros; la poursuite de la réduction du nombre de contrats aidés, qui permettrait une économie de 0,8 milliard d'euros; la diminution des subventions à la production à hauteur de 0,3 milliard d'euros et, en ce qui concerne la masse salariale de l'État, la poursuite de la réduction du nombre de fonctionnaires, avec la suppression nette de 4 164 postes dans l'administration centrale.

Enfin, les principales mesures d'augmentation des dépenses sont des hausses ciblées, pour un montant de 0,8 milliard d'euros, de certaines prestations sociales, comme la prime d'activité (prestation liée à l'exercice d'une activité), le minimum vieillesse et l'allocation d'adulte handicapé; l'augmentation des incitations à la transition écologique, pour un montant de 0,4 milliard d'euros; et l'extension des allocations d'assurance-chômage aux travailleurs démissionnaires et aux travailleurs indépendants, pour un montant de 0,1 milliard d'euros.

L'impact de mesures non récurrentes, classées comme ponctuelles dans les prévisions de la Commission, est important, en raison de la mesure déjà adoptée de conversion du CICE en

⁷ Les incidences budgétaires indiquées dans le tableau 4 ont trait aux mesures déclarées par les autorités nationales dans le projet de plan budgétaire. Il s'agit à la fois de nouvelles mesures et de mesures déjà adoptées. Du côté des dépenses, les mesures sont toutefois incomplètes.

réduction directe des cotisations sociales des employeurs, qui, à elle seule, a une incidence de 20,2 milliards d'euros. Pour cette mesure, comme pour d'autres déjà adoptées, telles que le remboursement de la taxe de 3 % sur les dividendes, le projet de plan budgétaire et les prévisions de la Commission concordent dans leur traitement en tant que mesures ponctuelles. Cependant, le projet de plan budgétaire déclare comme structurelle la nouvelle mesure d'augmentation temporaire du cinquième versement au titre du paiement échelonné de l'impôt sur les sociétés, pour un montant de 1,5 milliard d'euros, tandis que la Commission considère plutôt qu'il s'agit d'une mesure ponctuelle, conformément aux lignes directrices pertinentes et au traitement qui a été réservé à des mesures similaires dans un passé récent.

Tableau 4. Principales mesures discrétionnaires figurant dans le projet de plan budgétaire

A. Mesures discrétionnaires prises par les administrations publiques – volet recettes

Composantes	Incidence budgétaire (en % du PIB) (telle que déclarée par les autorités)		
	2018	2019	2020
Impôts sur la production et les importations	0.3	0.2	0
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	0.0	-1.1	0
Impôts sur le capital	0.0	0.0	0
Cotisations sociales	-0.7	-0.1	0
Revenus de la propriété			
Autre			
Total	-0.4	-1.0	0

Note:
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 signale une augmentation des recettes découlant de la mesure prise.
Source: projet de plan budgétaire pour 2019

B. Mesures discrétionnaires prises par les administrations publiques – volet dépenses

Composantes	Incidence budgétaire (en % du PIB) (telle que déclarée par les autorités)		
	2018	2019	2020
Rémunération des salariés			
Consommation intermédiaire			
Transferts sociaux			
Dépenses d'intérêts			
Subventions			
Formation brute de capital fixe			
Transferts en capital			
Autre	0.0	0.2	0
Total	0.0	0.2	0

Note:
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 signale une augmentation des dépenses découlant de la mesure prise.
Source: projet de plan budgétaire pour 2019.

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

La France est soumise au volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et devrait accomplir des progrès suffisants en vue de la réalisation de son objectif à moyen terme. L'encadré 2 rend compte des dernières recommandations spécifiquement adressées à la France dans le domaine des finances publiques. La France est également soumise aux dispositions transitoires lui imposant de progresser suffisamment en direction de la référence d'ajustement du ratio de la dette.

Encadré 2. Recommandations du Conseil adressées à la France

Le 13 juillet 2018, le Conseil a 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 veiller à ce que le taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes ne dépasse pas 1,4 % en 2019, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,6 % du PIB, et d'utiliser les recettes exceptionnelles pour accélérer la réduction du ratio de la dette publique.

4.1. Respect du critère de la dette

La France a corrigé son déficit excessif en 2017. Étant donné que son ratio d'endettement était cette année-là de 98,5 % du PIB et dépassait donc la valeur de référence de 60 % du PIB, la France est également soumise, durant les trois années suivant la correction de son déficit excessif, aux dispositions transitoires lui imposant de progresser suffisamment en direction du respect de la référence d'ajustement du ratio de la dette. Durant ces trois années, elle sera donc tenue de réaliser des progrès suffisants, définis comme l'ajustement structurel linéaire minimal (ASLM), en vue de respecter ladite référence à la fin de la période de transition.

Le projet de plan budgétaire ne contient pas d'informations suffisantes pour apprécier le respect des dispositions transitoires concernant la référence d'ajustement du ratio de la dette.

Selon les prévisions de la Commission, la variation du solde structurel est également estimée à 0,0 % du PIB pour 2018, ce qui correspond à l'effort recalculé sur la base des chiffres du projet de plan budgétaire. Cet effort se situe en deçà de l'amélioration de 0,5 % du PIB requise selon l'ASLM. Pour 2019, la variation du solde structurel est également estimée à 0,2 % du PIB, ce qui constitue un écart par rapport à l'amélioration de 0,8 % du PIB requise selon l'ASLM. Cet écart attendu de 0,6 % du PIB selon les prévisions de la Commission dépasse $\frac{1}{4}$ % du PIB, même si l'ajustement structurel annuel restant est inférieur à $\frac{3}{4}$ % du GDP. Les deux conditions n'étant pas remplies simultanément, la France dépasserait la marge de manœuvre prévue par la règle.

En conséquence, l'évaluation globale de son projet de plan budgétaire permet de conclure que la France ne progressera pas suffisamment en direction du respect de la référence d'ajustement du ratio de la dette en 2018-2019.

Tableau 6. Respect du critère de la dette*

	2017	2018			2019		
		PS	PPB	COM	PS	PPB	COM
Ratio d'endettement brut	98.5	96.4	98.7	98.7	96.2	98.6	98.5
Écart par rapport à la référence d'ajustement de la dette ^{1,2}							
Ajustement structurel ³	0.3	0.0	0.0	0.0	0.3	0.2	0.2
<i>À comparer à:</i>							
Ajustement requis ⁴		0.0	n.a.	0.5	0.0	n.a.	0.8

Notes:

¹ Non pertinent pour les États membres qui faisaient l'objet d'une procédure de déficit excessif en novembre 2011 et pour une période de trois ans suivant la correction du déficit excessif.

² Exprime la différence entre le ratio de la dette au PIB et la référence d'ajustement de la dette. Si l'écart est positif, le ratio de la dette brute au PIB selon les projections ne respecte pas le critère de réduction de la dette.

³ Applicable uniquement durant la période de transition de trois ans à compter de la correction du déficit excessif pour les PDE qui était en cours en novembre 2011.

⁴ Désigne l'ajustement structurel annuel minimum restant pendant la période de transition qui, s'il est réalisé, permettra à l'État membre de respecter le critère de réduction de la dette à la fin de la période de transition, si toutefois les projections budgétaires COM (PS) pour les années précédentes sont accomplies.

Source:
Programme de stabilité 2018 (PS); projet de plan budgétaire pour 2019 (PPB); prévisions de l'automne 2018 de la Commission (COM); calculs des services de la Commission.

* Une évaluation ex ante des prévisions concernant le respect du critère de la dette peut être appréciée sur la base du PPB uniquement pour les pays concernés fournissant des séries de données étendues (c'est-à-dire couvrant les années jusqu'à t+4) dans leur PPB sur une base volontaire, comme il en a été décidé lors de la réunion du comité économique et financier (membres suppléants) du 22 septembre 2014 et comme cela apparaît dans le code de conduite actualisé du «two-pack».

4.2. Ajustement en vue d'atteindre l'objectif à moyen terme

Selon les informations fournies dans le projet de plan budgétaire, le taux de croissance nominal des dépenses publiques, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, dépasse en 2018 le taux de référence applicable en matière de dépenses⁸ fixé à 1,2 %, ce qui se traduit par un écart de 0,6 % du PIB (voir tableau 7). Par ailleurs, la variation recalculée du solde structurel est estimée à 0,0 % du PIB, ce qui est inférieur de 0,6 % à l'ajustement requis pour respecter la trajectoire de convergence vers l'OMT, et signale donc un écart important. Une évaluation globale s'impose en conséquence. L'ajustement mesuré par la variation du solde structurel est pénalisé par le redressement de l'investissement public, lié notamment au cycle électoral des administrations locales. Toutefois, cet effet est largement compensé par les recettes exceptionnelles prévues, par l'effet de la diminution des paiements d'intérêts et par une croissance potentielle supérieure, selon les estimations, à sa moyenne à long terme. Comme le décalage par rapport à l'effort requis est très similaire selon les deux indicateurs, l'évaluation globale, fondée sur les données du projet de plan budgétaire, indique un risque d'écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement requise en direction de l'OMT en 2018.

⁸ Dans le cadre de l'accord sur l'avis du comité économique et financier (CEF) «Améliorer la prévisibilité et la transparence du PSC: une attention accrue à la valeur de référence des dépenses dans le volet préventif», qui a été adopté par le CEF le 29 novembre 2016, la référence en matière de dépenses, c'est-à-dire le taux maximal de croissance des dépenses autorisé déduction faite des mesures discrétionnaires, est exprimée en termes nominaux à partir de 2018.

Sur la base des prévisions de l'automne 2018 de la Commission, la référence en matière de dépenses est dépassée de près de 0,5 % du PIB, ce qui signale un risque d'écart. À son tour, le solde structurel devrait s'écarter de 0,6 % du PIB, ce qui laisse entrevoir un risque d'écart important. Une évaluation globale s'impose en conséquence. Bien que l'écart par rapport à l'effort requis soit très similaire avec les deux indicateurs, l'examen au regard de la référence en matière de dépenses donne une image plus précise de l'effort budgétaire, compte tenu des mêmes facteurs mentionnés plus haut. En conséquence, selon l'évaluation globale, en 2018, il risque d'exister un écart par rapport à la trajectoire d'ajustement vers l'OMT, mais qui éviterait de justesse, puisqu'il en serait très proche, le seuil signalant un risque d'écart important.

Dans sa communication de mai 2017 sur le Semestre européen 2017⁹, la Commission s'est déclarée disposée à faire usage de sa marge d'appréciation lorsque les effets d'un ajustement budgétaire de grande ampleur sur la croissance et l'emploi seront particulièrement importants. La recommandation par pays adoptée par le Conseil le 11 juillet 2017 indiquait que l'évaluation du projet de plan budgétaire pour 2018 et l'évaluation ultérieure des résultats budgétaires de 2018 devaient 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. Après avoir évalué, dans le cadre de son avis sur le projet de plan budgétaire de la France pour 2018, la vigueur de la reprise dans ce pays tout en tenant dûment compte des problèmes de soutenabilité budgétaire, la Commission estime qu'aucun autre élément n'est à prendre en compte à cet égard.

Pour 2019, selon les informations fournies dans le projet de plan budgétaire, la référence en matière de dépenses devrait être dépassée de 0,1 % du PIB. Par ailleurs, la variation recalculée du solde structurel s'élève à 0,2 % du PIB, ce qui est inférieur de 0,4 % du PIB à l'amélioration de 0,6 % du PIB requise. Ainsi, pour la seule année 2019, les deux indicateurs signalent un risque d'écart. L'évaluation globale montre que l'ajustement mesuré par la variation du solde structurel est pénalisé par les déficits de recettes et la reprise de l'investissement public, qui représentent environ 0,1 % du PIB dans les deux cas, et pour lesquels la référence en matière de dépenses semble donner une image plus précise de l'effort budgétaire correspondant.

Toutefois, sur les deux années 2018 et 2019 prises ensemble, la référence en matière de dépenses devrait être dépassée de 0,4 % du PIB en moyenne. Par ailleurs, le décalage moyen sur deux ans en termes d'ajustement, fondé sur la variation recalculée du solde structurel, est estimé à 0,5 % du PIB. En conséquence, sur la base des données figurant dans le projet de plan budgétaire, les deux indicateurs signalent un risque d'écart important par rapport à la trajectoire recommandée d'ajustement vers l'OMT en 2018-2019.

Les prévisions de l'automne 2018 de la Commission confirment ces conclusions. Le taux de croissance des dépenses publiques, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, devrait dépasser le taux de référence applicable en matière de dépenses (taux de référence indicatif de 1,4 %) en 2019, ce qui entraînerait un écart de 0,3 % du PIB pour cette seule année. Par ailleurs, la variation recalculée du solde structurel s'élève à 0,2 % du PIB, ce qui est inférieur de 0,4 % du PIB à l'amélioration de 0,6 % du PIB requise. En conséquence, l'écart entre les deux critères étant minime, l'évaluation globale signale, pour 2019, un risque d'écart par rapport à la trajectoire recommandée d'ajustement en direction de l'OMT. Toutefois, pour les deux années 2018 et 2019 prises ensemble, l'écart d'ajustement moyen sur deux ans s'élève à 0,4 % du PIB lorsque l'on se fonde sur le taux de croissance des dépenses publiques, déduction faite des mesures

⁹ <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations-communication.pdf>

discrétionnaires en matière de recettes, et à 0,5 % du PIB lorsque l'on se fonde sur la variation du solde structurel, ce qui laisse présager un risque d'écart important pour la période 2018-2019.

À la suite d'une évaluation globale fondée à la fois sur le projet de plan budgétaire et sur les prévisions de l'automne 2018 de la Commission, la trajectoire d'ajustement laisse entrevoir un risque d'écart en 2018 et un risque d'écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT en 2018 et 2019, lorsque ces deux années sont prises ensemble.

Tableau 7: Respect des exigences du volet préventif

(En % du PIB)	2018		2019	
Position initiale¹				
Objectif à moyen terme (OMT)	-0.4		-0.4	
Solde structurel ² (COM)	-2.5		-2.3	
Solde structurel sur la base du gel (COM)	-2.1		-	
Position par rapport à l'OMT³	OMT non atteint		OMT non atteint	
(En % du PIB)	2018		2019	
	PPB	COM	PPB	COM
Critère du solde structurel				
Ajustement requis ⁴	0.6		0.6	
Ajustement requis corrigé ⁵	0.6		0.6	
Variation du solde structurel ⁶	0.0	0.0	0.2	0.2
Écart sur un an de l'ajustement requis ⁷	-0.6	-0.6	-0.4	-0.4
Écart moyen sur deux ans de l'ajustement requis ⁷			-0.5	-0.5
Critère des dépenses				
Taux de référence applicable ⁸	1.2		1.4	
Écart sur un an corrigé des mesures ponctuelles ⁹	-0.6	-0.5	-0.1	-0.3
Écart moyen sur deux ans corrigé des mesures ponctuelles ⁹			-0.4	-0.4
<i>Notes</i>				
¹ Le niveau le plus favorable du solde structurel, mesuré en pourcentage du PIB atteint à la fin de l'année t-1, entre les prévisions de printemps (t-1) et les dernières prévisions, détermine si un ajustement en direction de l'OMT est nécessaire ou non durant l'année t. L'OMT est considéré comme atteint avec une marge de 0,25 point de pourcentage (p.p.).				
² Solde structurel = solde des finances publiques corrigé des variations conjoncturelles hors mesures ponctuelles.				
³ Sur la base du solde structurel pertinent de l'année t-1.				
⁴ Sur la base de la position par rapport à l'OMT, de la position dans le cycle et du niveau d'endettement (voir Commission européenne: Vade mecum sur le pacte de stabilité et de croissance, page 38).				
⁵ Ajustement requis corrigé pour tenir compte des clauses, de la marge possible par rapport à l'OMT et de l'écart autorisé en cas de dépassement des objectifs.				
⁶ Variation du solde structurel par rapport à l'année t-1. L'évaluation ex post (pour 2017) a été réalisée sur la base des prévisions du printemps 2018 de la Commission.				
⁷ La différence entre la variation du solde structurel et l'ajustement requis corrigé.				
⁸ Taux à moyen terme de référence de la croissance du PIB potentiel. Le taux de référence (standard) s'applique à compter de l'année t+1, si le pays a atteint son OMT l'année t. Un taux corrigé s'applique tant que le pays poursuit son ajustement vers son OMT, y compris l'année t.				
⁹ Écart du taux de croissance des dépenses publiques hors mesures discrétionnaires en matière de recettes, augmentations de recettes découlant de mesures législatives et mesures ponctuelles par rapport au taux de référence applicable, en termes d'effet sur le solde structurel. L'agrégat des dépenses utilisé pour le critère des dépenses est obtenu selon la méthode commune. Un signe négatif signale que la croissance des dépenses dépasse le taux de référence applicable.				
<i>Source:</i>				
Programme de stabilité 2018 (PS); projet de plan budgétaire pour 2019 (PPB); prévisions de l'automne 2018 de la Commission (COM); calculs des services de la Commission.				

5. COMPOSITION DES FINANCES PUBLIQUES ET MISE EN ŒUVRE DES REFORMES STRUCTURELLES BUDGETAIRES

Le projet de plan budgétaire 2019 rappelle les grands objectifs de la stratégie budgétaire pluriannuelle définie par le gouvernement dans la loi de programmation des finances publiques pour la période 2018-2022¹⁰. Au nombre de quatre, ces objectifs consistent à réduire (en pourcentage du PIB): i) le déficit de plus de 2 points, ii) le taux de dépenses publiques de plus de 3 points, iii) le taux de prélèvements obligatoires de 1 point, et iv) la dette de plus de 5 points.

On ignore dans quelle mesure le nouveau programme de revue des dépenses (*Action publique 2022*) contribuera à la réalisation de l'objectif de réduction, d'ici à 2022, du taux de dépenses publiques de plus de 3 points de pourcentage fixé par le gouvernement. Le 13 juillet 2018, le Conseil a recommandé à la France de «pleinement préciser les objectifs et les nouvelles mesures nécessaires dans le contexte de l'Action publique 2022, afin qu'ils se traduisent en mesures concrètes de réduction des dépenses et de gains d'efficacité dans le budget 2019»¹¹. Le rapport économique, social et financier¹² – joint en annexe au projet de loi de finances pour 2019 – rappelle les initiatives en cours en matière de numérisation des services publics, de réforme de l'audiovisuel public et de réduction du nombre de fonctionnaires. Or, un aperçu complet des mesures prises par le gouvernement pour atteindre les objectifs de l'*Action Publique 2022* fait actuellement défaut, de même que le calendrier d'exécution, les résultats escomptés et la méthode de suivi des progrès choisie pour chaque réforme entrant dans le périmètre de ce programme de revue des dépenses¹³.

Si les normes de dépenses du secteur des soins de santé et des collectivités locales ont contribué à freiner l'évolution des dépenses publiques dans ces deux domaines (voir la section 3.3), un dépassement des seuils prévus n'entraîne pas d'action immédiate de la part du gouvernement. Par exemple, le plafond de croissance des dépenses de santé (objectif national de dépenses d'assurance maladie, ONDAM) a été relevé pour la période 2018-2020, passant de l'objectif initial de 2,1 % fixé dans la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 à un objectif révisé de 2,3 % dans la loi de finances pour 2018 et de 2,5 % dans le projet de budget 2019. Au niveau local, de nouveaux contrats entre l'État et les collectivités territoriales, valables pour toute la période 2018-2022, devraient aider à respecter l'objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL), qui est une norme de dépenses fixant des objectifs non contraignants pour la croissance aussi bien des dépenses publiques que des besoins de financement à l'échelon local. Il est trop tôt pour évaluer dans quelle mesure les normes de ces nouveaux contrats permettront de limiter les conséquences négatives pour le budget d'un éventuel dépassement, par les collectivités locales, des plafonds de dépenses prévus.

¹⁰ LOI n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

¹¹ Commission européenne (2018), «Recommandation du Conseil du 13 juillet 2018 concernant le programme national de réforme de la France pour 2018 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour 2018», https://ec.europa.eu/info/publications/2018-european-semester-country-specific-recommendations-council-recommendations_fr

¹² *Rapport économique, social et financier* (RESF), document général annexé au projet de loi de finances 2019 https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2019/pap/pdf/RESF19.pdf

¹³ Voir les principes communs aux revues des dépenses approuvés par l'Eurogroupe: https://www.consilium.europa.eu/media/23664/spending-reviews_commission_note.pdf

Afin d'accélérer la réduction du ratio d'endettement public, un nouvel outil permettant l'affectation des surplus de recettes à la réalisation de cet objectif a été mis en place en 2018, mais son efficacité reste à démontrer. En outre, une réforme du système des retraites a été annoncée pour 2019. L'objectif de cette réforme est de rationaliser le nombre des régimes de retraite qui coexistent actuellement en France et ainsi de renforcer l'équité du système. Cette réforme pourrait également améliorer la situation financière du système, qui devrait atteindre l'équilibre en 2051 selon le rapport 2018 sur le vieillissement¹⁴.

L'actuelle stratégie d'assainissement budgétaire vise à maintenir les dépenses d'investissement pour soutenir la croissance économique à long terme. La réduction des dépenses publiques n'a donc aucune incidence sur l'investissement. Au contraire, le projet de plan budgétaire prévoit une hausse de l'investissement public de 0,1 point de pourcentage du PIB entre 2018 et 2019, jusqu'à un niveau de 3,6 % du PIB, ce qui dépasse d'environ 1 point de pourcentage la moyenne de la zone euro. L'augmentation prévue de l'investissement est liée au «Grand Plan d'investissement» qui est en cours d'exécution. De même, en 2019, les priorités de ce plan d'une durée de cinq ans resteront les investissements destinés à accélérer la transition écologique, à édifier une société de compétences, à renforcer la compétitivité et l'innovation, et à mener à bien la transformation numérique du secteur public. Les investissements au niveau local resteront dynamiques, en phase avec le cycle électoral. En termes nominaux, ils devraient augmenter de 7 % en 2019, après avoir augmenté d'un peu plus de 8 % en 2018. Une légère diminution des investissements locaux est en revanche prévue pour 2020 (environ -1,8 %), après la fin du cycle électoral communal.

Les mesures fiscales contenues dans le projet de plan budgétaire pour 2019 sont également destinées à favoriser la croissance. En particulier, le taux de prélèvements obligatoires devrait diminuer de 45,3 % en 2017 à 44,5 % en 2022. À partir de 2019, la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en un allègement pérenne de cotisations patronales et la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés sont censées accroître les résultats des entreprises (encadré n° 4). L'amélioration de la trésorerie des entreprises pourrait se traduire par des investissements et des créations d'emploi. En outre, l'exonération de cotisations sociales salariales pour les heures supplémentaires pourrait augmenter les revenus des travailleurs et donc la consommation. La fiscalité est aussi l'un des principaux outils utilisés pour accélérer la transition écologique; dans le projet de plan budgétaire pour 2019, le gouvernement confirme ainsi sa volonté de mener à bien ses plans concernant la trajectoire de hausse de la fiscalité du carbone et la convergence de la fiscalité du diesel et de celle de l'essence pour 2022.

La stratégie budgétaire du gouvernement français reste, quoi qu'il en soit, soumise à des risques. Premièrement, la dette publique ne devrait diminuer qu'au cours de la seconde moitié du quinquennat. Si l'objectif de réduction des prélèvements obligatoires devrait être atteint en 2019, les mesures de réduction des dépenses publiques, dans le cadre notamment d'un programme de revue des dépenses, n'ont pas encore été pleinement précisées. L'essentiel de l'ajustement nécessaire pour atteindre les objectifs en matière de déficit et de dette ne sera donc réalisé qu'à la fin du mandat du gouvernement, période où les échéances électorales pourraient rendre plus difficile la réalisation de ces objectifs. Deuxièmement, un rapport

¹⁴ Commission européenne (DG ECFIN) et Comité de politique économique (AWG) (2017) «2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070)» [Rapport 2018 sur le vieillissement: projections économiques et budgétaires pour les États membres de l'UE-28 (2016-2070)], *European Economy*, Institutional Paper n° 079, mai 2018.

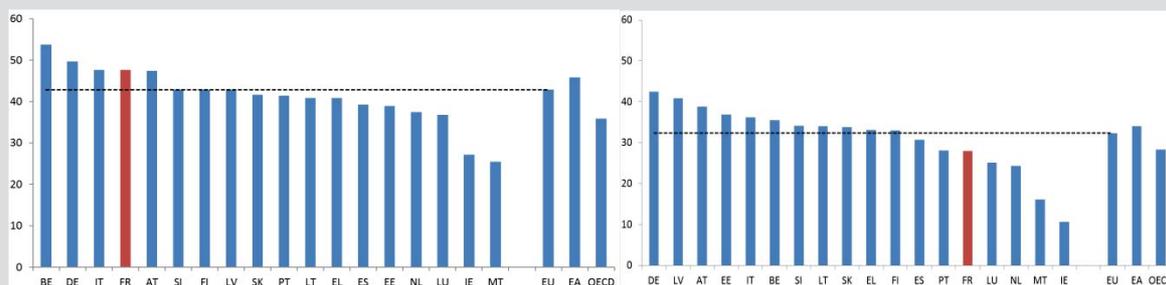
parlementaire a récemment souligné que la comptabilité générale de l'État ne permettait pas d'évaluer rigoureusement les dépenses associées aux procédures contentieuses. Actuellement, le coût budgétaire de ces dépenses serait de 3,6 milliards d'EUR par an en moyenne. Au fil du temps, le risque lié aux dépenses publiques pour contentieux non budgétés augmenterait selon l'analyse dudit rapport¹⁵.

Encadré 4 – Réduire la pression fiscale sur le travail dans la zone euro

La pression fiscale sur le travail est relativement élevée dans la zone euro, ce qui pèse sur l'activité économique et sur l'emploi. L'Eurogroupe s'est donc engagé à la réduire. Le 12 septembre 2015, l'Eurogroupe a décidé de procéder à un examen de la pression fiscale sur le travail dans chaque État membre de la zone euro par rapport à la moyenne de l'UE, pondérée en fonction du PIB, en s'appuyant d'abord sur des indicateurs du coin fiscal pour un célibataire sans enfant rémunéré au salaire moyen et pour un célibataire sans enfant percevant un bas salaire. Il a également décidé de rapporter ces chiffres à la moyenne de l'OCDE afin d'élargir les possibilités de comparaison.

Le coin fiscal sur le travail mesure l'écart entre le coût de main-d'œuvre total d'un travailleur et le salaire net après impôt de ce dernier. Il se compose des impôts sur le revenu du salarié et des cotisations sociales patronales et salariales. Plus le coin fiscal est important, moins il tend à y avoir d'incitations à accepter un emploi ou à embaucher. Les graphiques ci-après permettent de comparer le coin fiscal en France pour un célibataire sans enfant, selon qu'il est rémunéré au salaire moyen ou perçoit un bas salaire (50 % de la moyenne), avec la moyenne de l'UE.

La pression fiscale sur le travail en France, pour un salaire moyen et un bas salaire (2017)



Remarques: Aucune donnée récente n'est disponible pour Chypre. Les moyennes pour l'UE et la zone euro sont pondérées en fonction du PIB. La moyenne de l'OCDE n'est pas pondérée.

Source: Commission européenne, Tax and benefit indicators database (base de données sur les impôts et les prestations sociales, regroupant des indicateurs calculés à partir des chiffres de l'OCDE).

Cet examen comparatif n'est que la première étape d'un processus devant déboucher sur des conclusions solides quant aux mesures spécifiques à prendre dans chaque pays. La pression fiscale sur le travail interagit avec toute une série d'autres éléments de politique publique, comme le système de prestations sociales ou le système de fixation des salaires. Si les résultats en matière d'emploi sont bons, il sera sans doute moins urgent d'alléger la fiscalité du travail; les contraintes budgétaires peuvent amener à compenser intégralement les baisses d'impôts sur le travail par d'autres mesures d'accroissement des recettes ou de réduction des

¹⁵ Rapport d'information de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, en conclusion des travaux d'une mission d'information relative à la gestion du risque budgétaire associé aux contentieux fiscaux et non fiscaux de l'État, <http://www.assemblee-nationale.fr/15/rap-info/i1310.asp>

dépenses. Il convient de procéder à une analyse approfondie pour chaque pays avant de tirer des conclusions quant aux politiques à mener.

Dans le contexte du Semestre européen de 2018, il a été recommandé à la France de «simplifier le système fiscal, en limitant le recours aux dépenses fiscales, en supprimant les impôts inefficaces et en réduisant les impôts sur la production prélevés sur les entreprises». Les impôts sur la production sont des impôts sur le capital et le travail que les entreprises supportent du fait de leurs activités de production et indépendamment de leurs performances économiques.

Par rapport aux autres pays de l'UE, le niveau des impôts sur la production en France est très élevé (3,1 % du PIB en 2016). Hormis la transformation du CICE en un allègement pérenne de cotisations patronales, le projet de plan budgétaire 2019 ne prévoit la réduction que d'un seul impôt sur la production – une taxe sur la participation et l'intéressement appelée «forfait social» – pour les entreprises de moins de 50 salariés et une réduction du poids de cette taxe pour les entreprises de 250 salariés au maximum. Cette mesure est susceptible de réduire les cotisations sociales versées par les employeurs et pourrait accroître les résultats des entreprises et dès lors se traduire à terme par des investissements et des créations d'emplois.

Le projet de plan budgétaire prévoit aussi l'exonération de deux impôts sur la production – le versement transport et la contribution au Fonds national d'aide au logement – pour les très petites entreprises (de 20 salariés au maximum). Les autres impôts sur la production ne font l'objet d'aucune modification. En ce qui concerne les efforts de simplification du système fiscal, la réforme concernant le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu sera mise en œuvre à partir de 2019. Au total, 17 taxes inefficaces seront supprimées, pour un montant total de 7,5 millions d'EUR, mais trois nouvelles dépenses fiscales seront créées et l'assiette de l'impôt sur la consommation n'a pas été élargie.

6. CONCLUSION GENERALE

Sur la base des prévisions de l'automne 2018 de la Commission, l'amélioration structurelle en 2018 et en 2019 est en deçà de l'ajustement structurel linéaire minimal requis pour progresser suffisamment vers la conformité avec le critère de la dette.

Une évaluation globale du projet de plan budgétaire permet de conclure que l'ajustement structurel prévu est nettement en deçà de la trajectoire d'ajustement requise en direction de l'OMT et présente donc un risque d'écart important par rapport à celle-ci tant en 2018 qu'en 2019.

Cette évaluation est globalement confirmée par une évaluation globale fondée sur les prévisions de l'automne 2018 de la Commission, qui conclut, pour 2018, au risque d'un écart, mais qui éviterait de justesse, puisqu'il en serait très proche, le seuil signalant un risque d'écart important. Pour les années 2018 et 2019 prises ensemble, l'évaluation globale confirme l'existence d'un risque d'écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT recommandée par le Conseil.