



Eurogroupe

043981/EU XXVI. GP  
Eingelangt am 22/11/18

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

**EG 34/18**

**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:	C(2018) 8018 final
Objet:	AVIS DE LA COMMISSION du 21.11.2018 relatif au projet de plan budgétaire de la France
Pièce jointe:	C(2018) 8018 final

---

Les délégations trouveront ci-joint le document C(2018) 8018 final.

---



Bruxelles, le 21.11.2018  
C(2018) 8018 final

**AVIS DE LA COMMISSION**

**du 21.11.2018**

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

{SWD(2018) 518 final}

## AVIS DE LA COMMISSION

du 21.11.2018

### 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, afin d'assurer la cohérence des budgets nationaux 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 2019 soumis le 15 octobre 2018 par la France, la Commission a adopté l'avis suivant conformément à l'article 7 du règlement (UE) n° 473/2013. La Commission a adressé aux autorités françaises, le 19 octobre 2018, une lettre leur demandant des informations complémentaires; elle a tenu compte de la réponse envoyée par la France le 22 octobre 2018 dans son appréciation de sa situation budgétaire et des risques en la matière.
4. La France relève du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Le 13 juillet 2018, le Conseil lui a recommandé de veiller à ce que le taux de croissance nominal de ses dépenses publiques primaires nettes n'excède pas 1,4 % en 2019, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,6 % du PIB en direction de l'objectif à moyen terme de -0,4 % du PIB, et d'utiliser les surplus de recettes pour accélérer la réduction du ratio de la dette publique<sup>1</sup>. Étant donné que sa dette publique s'élevait à 98,5 % du PIB en 2017, année au cours de laquelle elle a corrigé son déficit excessif, la France doit aussi accomplir des progrès suffisants vers le respect de la référence d'ajustement du ratio de la dette.
5. Selon les prévisions de l'automne 2018 de la Commission, l'économie française devrait enregistrer une croissance de 1,7 % en 2018 et de 1,6 % en 2019. La croissance du PIB devrait principalement être tirée par un rebond de la consommation privée et par la dynamique d'investissement en cours, même si cette dernière devrait s'essouffler progressivement. Le projet de plan budgétaire repose sur

---

<sup>1</sup> 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, JO C 320 du 10.9.2018, p. 39.

un scénario macroéconomique similaire, qui table sur une croissance du PIB de 1,7 % en 2018 comme en 2019 et sur une composition similaire de la croissance. Le gouvernement s'attend à voir la croissance de l'emploi ralentir quelque peu et l'inflation augmenter pour atteindre 2,1 % en 2018, avant de retomber à 1,5 % en 2019. Le scénario macroéconomique qui sous-tend le projet de plan budgétaire 2019 est plausible pour 2018 et 2019. La France satisfait à l'exigence du règlement (UE) n° 473/2013 puisque son projet de budget se fonde sur des prévisions macroéconomiques approuvées par un organisme indépendant. Dans son avis, le Haut Conseil des Finances Publiques (HCFP) considère la prévision de croissance du PIB retenue par le gouvernement comme crédible pour 2018 et plausible pour 2019. Le HCFP prend également note de l'accroissement des incertitudes entourant le scénario d'évolution de l'environnement international en 2019.

6. Le projet de plan budgétaire prévoit un déficit de 2,6 % du PIB pour 2018, ce qui signifie qu'il n'y aura pas d'amélioration du solde structurel<sup>2</sup> par rapport à 2017. Pour 2019, il prévoit une augmentation du déficit, qui devrait atteindre 2,8 % du PIB, en raison de l'incidence ponctuelle de la transformation du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en une réduction pure et simple des cotisations sociales, de l'ordre de 0,9 % du PIB. Sans cette incidence, le déficit s'élèverait à 1,9 % du PIB. Le déficit nominal attendu correspond donc à une amélioration du solde structurel de 0,2 % du PIB. Selon les prévisions de l'automne 2018 de la Commission, le déficit nominal devrait s'établir à 2,6 % du PIB en 2018 et à 2,8 % du PIB en 2019, ce qui correspond exactement aux objectifs retenus dans le projet de plan budgétaire. Les variations du solde structurel prévues par la Commission dans ses projections cadrent elles aussi, globalement, avec celles du projet de plan budgétaire.
7. La stratégie d'assainissement du projet de plan budgétaire vise essentiellement les dépenses et repose pour l'essentiel sur l'effet que continueront d'exercer des mesures déjà adoptées. Du côté des recettes, les principales mesures nouvelles entraînent une réduction nette du déficit d'environ 0,1 % du PIB. Elles incluent, d'une part, l'exonération des retraités les plus modestes de la hausse de la contribution sociale généralisée et, d'autre part, l'exonération de cotisations sociales salariales pour les heures supplémentaires à partir de septembre 2019 et la suppression des cotisations sociales patronales pour les petites et moyennes entreprises, qui devraient se traduire par une réduction de la charge fiscale pesant sur le travail pour les salaires moyens. Ces mesures seront plus que compensées par de nouvelles mesures d'accroissement des recettes, telles que le report au mois d'octobre 2019 de la réduction supplémentaire des cotisations sociales patronales au niveau du salaire minimum, le renforcement du 5<sup>e</sup> acompte de l'impôt sur les sociétés et la suppression de l'allègement fiscal pour le gazole non routier. Du côté des dépenses, les principales mesures du projet de plan budgétaire devraient permettre une économie d'environ 0,3 % du PIB. Elles comprennent notamment la modération de l'indexation des pensions de retraite et d'autres prestations sociales, la poursuite de la réduction du nombre de contrats d'emploi aidés et des effectifs de la fonction publique, ainsi que la poursuite de la maîtrise des dépenses de santé. Toutes ces mesures sont décrites de

---

<sup>2</sup> Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune.

manière suffisamment détaillée et ont donc été prises en compte dans les prévisions de l'automne 2018 de la Commission.

8. En ce qui concerne la recommandation que le Conseil a adressée à la France le 13 juillet 2018 de réduire les dépenses en 2018 et de préciser pleinement les objectifs et les nouvelles mesures nécessaires, le projet de plan budgétaire ne définit pas précisément de mesures de réduction des dépenses et de gains d'efficacité dans le cadre du programme Action publique 2022 et, malgré certaines annonces, ne contient pas de propositions concrètes de réforme du système de retraites. Les mesures prévues et en cours du côté des recettes visent à réduire le coût du travail et à favoriser la création d'emplois. L'orientation budgétaire envisagée dans le projet de plan budgétaire 2019 est quelque peu restrictive et légèrement contracyclique. En réponse à la recommandation du Conseil du 13 juillet 2018, la France a mis en place un nouveau mécanisme pour que les surplus de recettes servent à accélérer la réduction de la dette publique.

9. En 2018, pour que la France respecte les exigences du volet préventif, le taux de croissance nominal de ses dépenses publiques, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et des mesures exceptionnelles<sup>3</sup>, ne devrait pas dépasser 1,2 %, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,6 % du PIB. L'examen des chiffres du projet de plan budgétaire fait apparaître un décalage de 0,6 % du PIB par rapport à la référence en matière de dépenses, ce qui correspond à un écart significatif par rapport à cette exigence. Les prévisions de la Commission de l'automne 2018 pointent, quant à elles, le risque d'un certain écart par rapport à cette exigence, avec un décalage légèrement inférieur par rapport à la référence en matière de dépenses.

En 2019, pour que la France respecte les exigences du volet préventif, le taux de croissance nominal de ses dépenses publiques, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et des mesures exceptionnelles, ne devrait pas dépasser 1,4 %, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,6 % du PIB. L'on constate un décalage de 0,1 % du PIB par rapport à la valeur de référence en matière de dépenses, signe d'un écart par rapport à cette exigence. Or, si l'on considère ensemble les années 2018 et 2019, l'écart est important puisque le décalage atteint en moyenne 0,4 % du PIB. Ces conclusions sont confirmées par les prévisions de l'automne 2018 de la Commission qui indiquent, par rapport à la valeur de référence en matière de dépenses, un décalage de 0,3 % du PIB pour 2019 et de 0,4 % du PIB pour les années 2018 et 2019 considérées ensemble.

10. Selon le projet de plan budgétaire, la dette publique atteindra 98,6 % du PIB en 2019, ce qui correspond globalement aux projections de la Commission. Le projet de plan budgétaire ne comporte pas suffisamment d'informations pour permettre d'en apprécier la conformité avec les dispositions transitoires visant à assurer des progrès suffisants vers le respect de la référence d'ajustement du ratio de la dette. Selon les prévisions de la Commission de l'automne 2018, la France ne progresserait pas

---

<sup>3</sup> 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 valeur de 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.

suffisamment vers le respect de cette référence en 2018 et 2019, puisqu'elle serait en décalage de 0,5 % et 0,8 % du PIB respectivement.

11. Dans l'ensemble, la Commission est d'avis que le projet de plan budgétaire de la France risque de ne pas être conforme aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance. Elle prévoit notamment, pour les années 2018 et 2019 envisagées conjointement, un risque d'écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement requise en direction de l'objectif à moyen terme. En outre, elle ne s'attend pas à ce que la France accomplisse des progrès suffisants vers le respect de la référence d'ajustement du ratio de la dette en 2018 et 2019. La Commission invite par conséquent les autorités à prendre les mesures nécessaires dans le cadre de la procédure budgétaire nationale pour garantir la conformité du budget 2019 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 au PIB.

La Commission est aussi d'avis que la France a accompli des progrès limités en ce qui concerne le volet structurel des recommandations budgétaires figurant dans la recommandation que lui a adressée le Conseil le 13 juillet 2018 dans le cadre du Semestre européen et elle invite donc les autorités à accélérer ce processus. Les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays seront décrits de manière exhaustive dans les rapports par pays de 2019 et évalués dans le cadre des recommandations par pays que la Commission doit proposer en mai 2019.

Fait à Bruxelles, le 21.11.2018

*Par la Commission*  
*Monsieur Pierre MOSCOVICI*  
*Membre de la Commission*