



**Bruxelles, le 24 novembre 2020
(OR. en)**

EG 31/20

**EUROGROUP 31
ECOFIN 1055
UEM 380**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	18 novembre 2020
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	C(2020) 8508 final
Objet:	AVIS DE LA COMMISSION du 18.11.2020 relatif au projet de plan budgétaire de la France
Pièce jointe:	C(2020) 8508 final

Les délégations trouveront ci-joint le document C(2020) 8508 final.

Bruxelles, le 18.11.2020
C(2020) 8508 final

AVIS DE LA COMMISSION

du 18.11.2020

relatif au projet de plan budgétaire de la France

{SWD(2020) 858 final}

(Le texte en langue française est le seul faisant foi)

AVIS DE LA COMMISSION

du 18.11.2020

relatif au projet de plan budgétaire de la France

(Le texte en langue française est le seul faisant foi)

CONSIDÉRATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL

1. Le règlement (UE) n° 473/2013 contient des dispositions visant à renforcer la surveillance des politiques budgétaires dans la zone euro, afin de garantir 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.
3. Le 20 mars 2020, la Commission a adopté une communication¹ relative à l'activation de la clause dérogatoire générale² du pacte de stabilité et de croissance. Dans sa communication, la Commission a exposé sa position selon laquelle, compte tenu de la grave récession économique annoncée découlant de la pandémie de COVID-19, les conditions permettant l'activation de la clause dérogatoire générale étaient remplies. Le 23 mars 2020, les ministres des finances des États membres ont marqué leur accord sur l'évaluation de la Commission³. Comme la Commission l'a indiqué dans la stratégie annuelle 2021⁴ pour une croissance durable et dans sa lettre du 19 septembre 2020 aux ministres des finances de l'Union européenne⁵, dans un contexte d'activation de la clause dérogatoire générale, les États membres devraient continuer à fournir un soutien budgétaire ciblé et temporaire en 2021, tout en préservant la viabilité budgétaire à moyen terme.
4. Le 27 mai 2020, la Commission a présenté sa proposition de création d'un nouvel instrument de relance dénommé «Next Generation EU»⁶, parallèlement à la proposition concernant un budget à long terme renforcé pour l'Union pour la période

¹ Communication de la Commission au Conseil sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, Bruxelles, COM(2020) 123 final du 20.3.2020.

² La clause, instaurée par l'article 5, paragraphe 1, l'article 6, paragraphe 3, l'article 9, paragraphe 1, et l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97, et par l'article 3, paragraphe 5, et l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1467/97, facilite la coordination des politiques budgétaires en période de grave récession économique.

³ <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/>

⁴ Communication de la Commission – Stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable, Bruxelles, COM(2020) 575 final du 17.9.2020.

⁵ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/annual-draft-budgetary-plans-dbps-euro-area-countries/draft-budgetary-plans-2021_en

⁶ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – L'heure de l'Europe: réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération, Bruxelles, COM(2020) 456 final du 27.5.2020.

2021-2027⁷. Cette proposition prévoit l'établissement d'une facilité pour la reprise et la résilience, qui apportera un soutien financier à grande échelle aux réformes et investissements publics. En contribuant à la reprise économique et en apportant un soutien financier destiné à renforcer la croissance à long terme de l'économie, la facilité pour la reprise et la résilience aidera les finances publiques à retrouver une position plus favorable à court terme et contribuera à renforcer leur viabilité à moyen et long terme.

CONSIDÉRATIONS CONCERNANT LA FRANCE

5. Le 15 octobre 2020, la France a transmis son projet de plan budgétaire pour l'année 2021. Sur cette base, la Commission a adopté l'avis suivant en application de l'article 7 du règlement (UE) n° 473/2013.
6. Le 20 juillet 2020, le Conseil a recommandé à la France⁸ de prendre toutes les mesures nécessaires, dans le respect de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, pour lutter efficacement contre la pandémie, stimuler l'économie et soutenir la reprise qui s'ensuivra. Il a également recommandé à la France de mener, lorsque les conditions économiques le permettront, des politiques budgétaires favorisant l'adoption de positions budgétaires à moyen terme prudentes ainsi que la viabilité de la dette, tout en encourageant les investissements.

Le 20 mai 2020, la Commission a publié un rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE, étant donné que le déficit public de la France pour 2020 allait dépasser la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité et que la France n'avait pas accompli de progrès suffisants en vue du respect de la référence d'ajustement du ratio de la dette en 2019. Ce rapport concluait que le critère du déficit n'était pas rempli, pas plus que le critère de la dette. Compte tenu du niveau exceptionnel d'incertitude lié à la pandémie de COVID-19 ainsi qu'à ses conséquences budgétaires et macroéconomiques sans précédent, notamment en ce qui concerne la possibilité de donner une orientation crédible à la politique budgétaire, qui devra rester une politique de soutien en 2021, la Commission estime qu'il n'est pas opportun de décider s'il y a lieu de soumettre des États membres à la procédure pour déficit excessif.

7. Selon les prévisions de l'automne 2020 de la Commission, l'économie française devrait se contracter de 9,4 % en 2020 et enregistrer une croissance de 5,8 % en 2021. Selon le projet de plan budgétaire, l'économie française devrait se contracter de 10 % en 2020, ce qui aura des effets sur toutes les composantes de la demande intérieure, à l'exception de la consommation publique, et s'accompagnera d'une contribution négative à la croissance de la part des exportations nettes. En 2021, selon le projet de plan budgétaire, l'économie devrait connaître un rebond de 8 %, soutenu notamment par la consommation et les investissements privés. La contribution des exportations nettes à la croissance devrait devenir positive, tandis que les stocks devraient peser sur cette dernière. L'emploi devrait subir une diminution, forte en 2020 et modérée en 2021. D'après les projections, la reprise devrait être inégale selon les secteurs, celle du secteur manufacturier devant être plus

⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Le budget de l'Union: moteur du plan de relance pour l'Europe, Bruxelles, COM(2020) 442 final du 27.5.2020.

⁸ Recommandation du Conseil du 20 juillet 2020 concernant le programme national de réforme de la France pour 2020 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour 2020, JO C 282 du 26.8.2020, p. 62.

rapide que celle du secteur des services, en particulier les transports et les services de restauration et d'hébergement, où les restrictions devraient rester en place plus longtemps. Ce scénario diffère en partie des prévisions de l'automne 2020 de la Commission: en effet, le projet de plan budgétaire prévoit une contraction plus profonde en 2020, suivie d'un rebond plus vigoureux en 2021⁹. Même si, selon les deux séries de projections, la consommation et l'investissement privés devraient jouer un rôle moteur dans la reprise en 2021, la Commission prévoit cependant que la contribution des exportations nettes à la croissance restera, bien que plus faiblement, négative en 2021.

La France respecte les dispositions du règlement (UE) n° 473/2013 puisque son projet de plan budgétaire est fondé sur des prévisions macroéconomiques approuvées par un organisme indépendant. Lorsqu'il a approuvé les prévisions, le Haut Conseil des Finances publiques a néanmoins indiqué que les projections macroéconomiques pour 2021 étaient optimistes.

8. Pour 2020, selon le projet de plan budgétaire, le déficit des finances publiques devrait augmenter pour s'établir à 10,2 % du PIB. Cette augmentation du déficit public de plus de 7 points de pourcentage par rapport à l'année précédente résulte aussi bien du fonctionnement des stabilisateurs automatiques, qui ont entraîné une contraction des recettes et une augmentation des dépenses conjoncturelles, que des mesures discrétionnaires liées à la COVID-19 et représentant près de 3 % du PIB. Selon le projet de plan budgétaire, en 2021, le déficit devrait revenir à 6,7 % du PIB, grâce au rebond de l'activité et à la disparition des mesures discrétionnaires liées à la COVID-19. Ce plan est globalement conforme aux projections de la Commission pour 2020, mais semble plus favorable que celles-ci en ce qui concerne 2021. Selon les prévisions de l'automne 2020 de la Commission, en effet, le déficit des finances publiques devrait notamment s'établir à 10,5 % du PIB en 2020 et à 8,3 % du PIB en 2021. Le projet de plan budgétaire repose sur l'hypothèse de subventions équivalant à 0,7 % du PIB et de dépenses représentant 1,1 % du PIB au titre de la facilité pour la reprise et la résilience. Cette hypothèse est prise en compte dans les projections des recettes et des dépenses.

Pour l'instant, étant donné que la présentation des plans pour la reprise et la résilience et leur approbation ultérieure devraient avoir lieu en 2021, la Commission table, dans les projections budgétaires pour 2021, sur un préfinancement de 10 % pour les subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience, et considère celui-ci comme une opération financière sans incidence sur l'équilibre budgétaire, mais ayant en revanche un effet de réduction de la dette publique. Dans le cas de la France, le préfinancement de 10 % pour les subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience équivaut à 4 milliards d'EUR en 2021¹⁰. Sur le plan des dépenses, dans l'hypothèse de politiques inchangées, les prévisions de la Commission prennent en compte des dépenses de 1,1 % du PIB consacrées au plan

⁹ La date limite des prévisions de la Commission était le 22 octobre. Depuis lors, les premières estimations de l'Insee pour le troisième trimestre se sont avérées bien meilleures que la Commission ne l'avait prévu, alors que les nouvelles mesures de confinement récemment annoncées pour contenir la propagation de la pandémie pèseront bien davantage sur le quatrième trimestre que ne l'indiquaient les prévisions d'automne de la Commission.

¹⁰ Chiffre indicatif basé sur la proposition de compromis de la présidence du Conseil relative au règlement sur la facilité pour la reprise et la résilience (11538/20) du 7 octobre 2020, pour laquelle la présidence du Conseil a obtenu un mandat pour mener les négociations avec le Parlement européen.

de relance français (France Relance), qui est suffisamment détaillé et a été annoncé de manière crédible¹¹.

Le projet de plan budgétaire indique que le ratio dette publique/PIB diminuera et passera de 117,5 % à la fin de 2020 à 116,2 % en 2021, alors que les projections de la Commission font état d'un profil différent: augmentation du ratio dette publique/PIB, passant de 115,9 % en 2020 à 117,8 % en 2021. Comme dans d'autres pays, le gouvernement a fourni des garanties publiques pour soutenir l'activité économique ainsi que les secteurs particulièrement touchés par la pandémie. Si ces garanties étaient appelées, cela aurait à l'avenir un impact sur la dette et le déficit publics.

Le projet de plan budgétaire intègre des projections budgétaires à moyen terme jusqu'en 2025. Selon celles-ci, le déficit public devrait diminuer progressivement pour s'établir à 4,9 % du PIB en 2022, à 4,0 % en 2023, à 3,4 % en 2024 et à 2,9 % en 2025. Ces projections reposent sur un ajustement structurel annuel constant de 0,5 % du PIB, à partir de 2022. La dette publique, quant à elle, devrait culminer à 117,8 % du PIB en 2024, pour ne commencer à diminuer qu'en 2025, année où elle atteindrait 117,4 % du PIB.

9. Le projet de plan budgétaire fait état de mesures budgétaires discrétionnaires ayant une incidence budgétaire directe en 2020, qui ont été prises en réponse à la flambée de COVID-19 et à ses effets économiques directs équivalents à 2,9 % du PIB¹². Ces mesures consistent en des mesures d'augmentation des dépenses pour un total de 2,6 % du PIB et en des mesures de diminution des recettes pour 0,3 % du PIB. Les mesures liées aux dépenses en 2020 incluent le financement d'un régime de chômage partiel, des dépenses complémentaires pour renforcer les services de santé, les indemnités d'assurance maladie et la rémunération du personnel de santé, la création d'un fonds de solidarité et d'autres mesures de soutien visant à aider directement les petites entreprises et les indépendants. Sur le plan des recettes, les mesures prises en 2020 comprennent la remise des cotisations de sécurité sociale et des remboursements anticipés pour le report en arrière des pertes dans le domaine de l'impôt sur les sociétés. Les prévisions de l'automne 2020 de la Commission prennent en compte toutes les mesures figurant dans le projet de plan budgétaire ayant une incidence directe sur le déficit. En outre, le projet de plan budgétaire comporte également pour 2020 des mesures de soutien de trésorerie équivalent à 3,3 % du PIB et prenant la forme de reports d'impôts et de charges sociales pour les entreprises, de remboursements accélérés de crédits d'impôt et de TVA et d'un soutien direct aux entreprises stratégiques au moyen de prises de participation et de prêts. Le projet de plan budgétaire intègre en outre des garanties publiques à

¹¹ La manière dont la facilité pour la reprise et la résilience a été traitée dans les prévisions de l'automne 2020 de la Commission est expliquée en détail dans l'encadré I.4.3 dudit document (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip136_en.pdf). Fondées sur l'hypothèse classique de politiques inchangées, les prévisions ne tiennent compte que des mesures annoncées de manière crédible et suffisamment détaillées dans les projets de plans budgétaires, qu'il soit ou non prévu qu'elles fassent partie des plans pour la reprise et la résilience. Aucun financement provenant de la facilité pour la reprise et la résilience n'a été inclus dans le volet des recettes des projections budgétaires. Seul le préfinancement des subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience a été pris en compte dans les prévisions de 2021. Dans les prévisions de la Commission, les hypothèses relatives aux mesures du volet des dépenses liées à la facilité pour la reprise et la résilience sont sans préjudice de l'évaluation des plans pour la reprise et la résilience.

¹² Ce chiffre s'entend déduction faite de 4,1 milliards d'EUR d'économies dans l'exécution des dépenses de soins de santé et de 1 milliard d'EUR de contribution spéciale des prestataires d'assurance maladie complémentaire.

concurrence de 14,2 % du PIB. Sur la base des informations disponibles, le taux d'utilisation des garanties à compter d'octobre 2020 est estimé à 5,6 % du PIB. Dans l'ensemble, les mesures prises par la France en 2020 ont été conformes aux lignes directrices énoncées dans la communication de la Commission du 13 mars 2020 relative à une réaction économique coordonnée à la flambée de COVID-19.

10. Le 4 novembre 2020, à la suite de l'adoption des nouvelles mesures de confinement et du renforcement du soutien budgétaire, le gouvernement français a présenté la quatrième loi budgétaire modifiée pour 2020, alors que le projet de plan budgétaire avait déjà été soumis et les prévisions d'automne de la Commission, finalisées. Cette version modifiée revoit considérablement à la baisse les projections macroéconomiques contenues dans le projet de plan budgétaire ainsi que les objectifs budgétaires pour 2020. Elle prévoit notamment une diminution de 11 % du PIB. De même, après révision, le déficit public passe de 10,2 % du PIB dans le projet de plan budgétaire à 11,3 % en raison de l'augmentation à concurrence d'environ 1 % du PIB de l'enveloppe destinée aux mesures liées à la COVID-19. Quant à la dette publique, elle devrait atteindre 119,8 % du PIB au lieu des 117,5 % prévus dans le projet de plan budgétaire.
11. Pour 2021, le projet de plan budgétaire présente une série de nouvelles mesures visant à soutenir la reprise économique et ciblant les secteurs les plus durement touchés par les conséquences de la pandémie de COVID-19: ces mesures représentent 1,6 % du PIB. Elles incluent des mesures du volet des dépenses, estimées à 1,1 % du PIB, et des mesures relatives aux recettes, de 0,4 % du PIB. Toutes ces mesures couvrent principalement trois domaines. Premièrement, le soutien à l'emploi, notamment l'extension du régime d'activité partielle, la promotion des contrats d'apprentissage, des contrats en alternance et des programmes de formation, en particulier destinés aux jeunes. Deuxièmement, l'amélioration de la compétitivité française, notamment par la réduction des impôts sur la production et l'amélioration des niveaux de numérisation dans l'ensemble du pays. Troisièmement, le soutien à la transition écologique, notamment l'encouragement de la rénovation des bâtiments et la réduction des émissions industrielles. Le soutien à la trésorerie se poursuivra pour les secteurs durement touchés. Les secteurs d'importance stratégique immédiate, tels que le système de santé publique, bénéficient également de mesures représentant un total de 0,5 % du PIB. Dans le même temps, certaines des mesures prévues dans le projet de plan budgétaire, même si elles soutiennent l'activité économique dans un contexte de considérable incertitude, semblent ne pas être temporaires ou accompagnées de mesures de compensation. Selon les prévisions de la Commission, alors que certaines mesures, représentant 0,9 % du PIB, sont temporaires, d'autres, estimées à 0,7 % du PIB, ont été jugées non temporaires ou ne correspondant pas à des mesures compensatoires. On relève parmi ces dernières une réduction permanente des impôts sur la production (0,4 % du PIB) et l'augmentation des salaires des fonctionnaires, principalement dans le secteur des soins de santé (0,3 % du PIB).
12. La Commission est d'avis que le projet de plan budgétaire de la France est globalement conforme à la recommandation adoptée par le Conseil le 20 juillet 2020. La plupart des mesures exposées dans le projet de plan budgétaire français soutiennent l'activité économique dans un contexte de considérable incertitude. Cependant, certaines mesures semblent ne pas être temporaires ou accompagnées de mesures de compensation. Compte tenu du niveau de la dette publique française et des graves problèmes de viabilité à moyen terme antérieurs à la pandémie de

COVID-19, il est important que la France veille, lorsqu'elle prend des mesures budgétaires de soutien, à garantir la viabilité budgétaire à moyen terme. La France est également invitée à examiner régulièrement l'utilisation, l'efficacité et le caractère approprié des mesures de soutien et à être prête à les adapter, le cas échéant, en fonction de l'évolution de la situation.

Il est prévu que la France présente son plan pour la reprise et la résilience en 2021. Le règlement établissant une facilité pour la reprise et la résilience définira la manière dont la Commission devra évaluer si les réformes et les investissements inclus dans le plan pour la reprise et la résilience sont cohérents avec les priorités d'action de l'Union et les défis recensés dans le contexte du Semestre européen. Cette évaluation par la Commission servira de base à l'approbation du plan par le Conseil et aux informations communiquées au Parlement européen.

Fait à Bruxelles, le

Par la Commission
Paolo GENTILONI
Membre de la Commission

