

Bruxelles, le 20.5.2020
COM(2020) 538 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

France

**Rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le
fonctionnement de l'Union européenne**

RAPPORT DE LA COMMISSION

France

Rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

1. INTRODUCTION

Le 20 mars 2020, la Commission a adopté une communication relative à l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance. Cette 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. Dans sa communication, la Commission faisait part au Conseil de son avis selon lequel, compte tenu de la grave récession économique attendue suite à la pandémie de COVID-19, les conditions d'activation de la clause dérogatoire étaient réunies. Le 23 mars 2020, les ministres des finances des États membres ont marqué leur accord sur l'évaluation de la Commission. L'activation de la clause dérogatoire générale permet de s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, à condition de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme. S'agissant du volet correctif, le Conseil peut également décider, sur recommandation de la Commission, d'adopter une trajectoire budgétaire révisée. La clause dérogatoire générale ne suspend pas les procédures du pacte de stabilité et de croissance. Elle permet aux États membres de s'écarter des exigences budgétaires normalement applicables tout en permettant à la Commission et au Conseil de prendre les mesures de coordination nécessaires dans le cadre du pacte.

Selon les données communiquées par les autorités françaises le 31 mars 2020 et validées ensuite par Eurostat, ¹le déficit public de la France a atteint 3,0 % du PIB en 2019, tandis que sa dette publique brute s'est établie à 98,1 % du PIB, c'est-à-dire au même niveau qu'en 2018. D'après son programme de stabilité pour 2020, la France s'attend à enregistrer cette année un déficit de 9,0 % du PIB et une dette de 115,2 % du PIB.

Ce déficit attendu pour 2020 indique à première vue l'existence d'un déficit excessif au sens du pacte de stabilité et de croissance.

De plus, les données pour 2018 et 2019 font apparaître des progrès insuffisants vers le respect de la référence d'ajustement du ratio de la dette, ce qui constitue aussi, à première vue, un signe de l'existence d'un déficit excessif au sens du pacte de stabilité et de croissance.

Dans ce contexte, la Commission a donc préparé le présent rapport afin d'analyser le respect par la France des critères de déficit et de dette prévus par le traité. Il tient compte de tous les facteurs pertinents et prend dûment en considération le choc économique majeur lié à la pandémie de COVID-19.

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fe7-a07764b0369f>

2. CRITERE DU DEFICIT

Selon son programme de stabilité pour 2020, la France devrait enregistrer cette année un déficit public de 9,0 % du PIB, ce qui est supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité, et n'en est pas proche.

Ce dépassement de la valeur de référence du traité attendu pour 2020 est exceptionnel, car il résulte d'une récession économique grave. Plus précisément, alors que les mesures adoptées pour lutter contre la pandémie de COVID-19 s'élèvent à 1,9 % du PIB, la détérioration de la situation macroéconomique devrait contribuer à hauteur de 5,3 points de PIB au déficit attendu. Les prévisions de la Commission du printemps 2020, qui tiennent compte de l'impact de la pandémie de COVID-19, annoncent pour 2020 une contraction du PIB réel de 8,2 %, entraînant un déficit public de 9,9 % du PIB. L'effet d'accroissement du déficit des mesures adoptées pour atténuer les effets de la pandémie est identique à ce que prévoit le gouvernement.

Le dépassement attendu de la valeur de référence du traité ne serait pas temporaire si l'on se base sur les prévisions du printemps 2020 de la Commission, selon lesquelles le déficit restera supérieur à 3 % du PIB en 2021.

En résumé, le déficit attendu pour 2020 est supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité, et n'en est pas proche. Ce dépassement attendu est considéré comme exceptionnel, mais pas comme temporaire, au sens du traité et du pacte de stabilité et de croissance. L'analyse effectuée suggère donc, à première vue, que le critère du déficit au sens du traité et du règlement (CE) n° 1467/97 n'est pas rempli.

Tableau 1. Déficit public et dette publique (en % du PIB)

		2016	2017	2018	2019	2020 COM	2021 COM
Critère du déficit	Solde des administrations publiques	-3,6	-2,9	-2,3	-3	-9,9	-4
Critère de la dette	Dette publique brute	98,0	98,3	98,1	98,1	116,5	111,9
	Écart par rapport à la référence d'ajustement du ratio de la dette	PDE	PDE	n.c.	n.c.	n.c.	2,8
	Évolution du solde structurel	n.c.	n.c.	0,1	0	-1,9	n.c.
	ASLM requis	PDE	PDE	1,3	1,9	3,9	n.c.

Remarque: ASLM est l'abréviation d'«ajustement structurel linéaire minimal»; source: Eurostat, prévisions de la Commission du printemps 2020

3. CRITERE DE LA DETTE

Le ratio de la dette publique au PIB s'est stabilisé à 98,1 % en 2018 et en 2019. L'effet d'accroissement de la dette découlant du déficit primaire nominal et des dépenses d'intérêt a été compensé principalement par la croissance du PIB réel et par l'augmentation du déflateur du PIB, à travers l'«effet dénominateur», ainsi que par un léger effet de réduction de la dette exercé par les ajustements stock-flux.

À la suite de l'abrogation, en juin 2018, de la procédure pour déficit excessif dont elle faisait l'objet, la France dispose d'une période de transition de trois ans pour accomplir des progrès suffisants vers le respect de la référence d'ajustement du ratio de la dette. Cette période de transition a débuté en 2018 et prendra fin en 2020. Afin d'accomplir, pendant la période de transition, des progrès continus et effectifs vers la conformité avec cette référence, la France doit respecter simultanément les deux conditions ci-dessous en ce qui concerne l'ajustement du solde structurel:

- a. premièrement, l'ajustement structurel annuel ne doit pas s'écarter de plus de $\frac{1}{4}$ % du PIB de l'ajustement structurel linéaire minimal (ASLM) requis pour que la référence d'ajustement du ratio de la dette soit respectée avant la fin de la période de transition;
- b. deuxièmement, l'ajustement structurel annuel restant ne doit à aucun moment de la période de transition dépasser $\frac{3}{4}$ % du PIB (à moins que la première condition n'implique un effort annuel de plus de $\frac{3}{4}$ % du PIB).

Les données communiquées montrent que la France n'a pas accompli de progrès suffisants vers le respect de la référence d'ajustement du ratio de la dette en 2019 (voir tableau 1), l'écart par rapport à l'ASLM ayant atteint 2,0 % du PIB.

L'analyse suggère donc, à première vue, que le critère de la dette n'est pas rempli, si l'on se base sur les chiffres effectifs de 2019.

4. FACTEURS PERTINENTS

L'article 126, paragraphe 3, du traité dispose que si un État membre ne satisfait pas aux exigences de ces critères ou de l'un d'eux, la Commission élabore un rapport. Ce rapport doit «examine[r] également si le déficit public excède les dépenses publiques d'investissement et tient compte de tous les autres facteurs pertinents, y compris la position économique et budgétaire à moyen terme de l'État membre».

Ces facteurs sont précisés à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1467/97, qui dispose aussi que «tout autre facteur qui, de l'avis de l'État membre concerné, est pertinent pour pouvoir évaluer globalement le respect des critères du déficit et de la dette, et qu'il a présenté au Conseil et à la Commission» doit être dûment pris en compte.

En ce qui concerne le non-respect apparent du critère de la dette, l'analyse des facteurs pertinents se justifie d'autant plus que la dynamique de la dette est davantage influencée que le déficit par des facteurs échappant au contrôle du gouvernement. C'est ce que reconnaît l'article 2, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil, qui dispose que les facteurs pertinents doivent être pris en compte lors de l'évaluation du respect du critère de la dette, quelle que soit l'importance de la violation. À cet égard, il convient de tenir compte au minimum des trois principaux aspects suivants lors de l'évaluation du respect du critère de la dette, compte tenu de leur incidence sur la dynamique et le caractère soutenable ou non de la dette: i) le respect de l'OMT ou de la trajectoire d'ajustement qui doit conduire à sa réalisation, ii) la mise en œuvre de réformes structurelles et iii) les conditions économiques existantes.

Conformément à l'article 2, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1467/97, en ce qui concerne le critère du déficit en 2020, puisque le ratio de la dette publique au PIB dépasse la valeur de référence de 60 % et que la double condition à respecter pour cette prise en compte – à savoir

que le déficit reste proche de la valeur de référence et que le dépassement de cette valeur soit temporaire – n’est pas remplie, ces facteurs pertinents ne peuvent pas être pris en compte au cours des étapes conduisant à la décision sur l’existence d’un déficit excessif en France sur la base du critère du déficit.

Dans la situation actuelle, un élément supplémentaire fondamental à prendre en considération pour l’année 2020 est l’impact économique de la pandémie de COVID-19, qui pèse très lourdement sur la situation budgétaire et rend les perspectives très incertaines. La pandémie a également mené à l’activation de la clause dérogatoire générale.

4.1. Pandémie de COVID-19

La pandémie de COVID-19 a provoqué un choc économique majeur qui a maintenant des répercussions négatives considérables dans toute l’Union européenne. Les conséquences pour la croissance du PIB dépendront de la durée de la pandémie et des mesures prises par les autorités nationales, ainsi qu’aux niveaux européen et mondial, pour ralentir sa propagation, préserver les capacités de production et soutenir la demande globale. Les États membres ont déjà adopté, ou sont en train d’adopter, des mesures budgétaires afin d’accroître la capacité de leurs systèmes de santé et de venir en aide aux personnes et aux secteurs particulièrement touchés. D’importantes mesures de soutien de trésorerie et autres garanties ont également été adoptées. Sous réserve d’informations plus détaillées, les autorités statistiques compétentes doivent examiner si ces mesures ont ou non un impact immédiat sur le solde des administrations publiques. Conjuguées à la chute de l’activité économique, ces mesures contribuent à une augmentation substantielle du déficit et de la dette publics.

4.2 Situation économique à moyen terme (réformes structurelles incluses)

Depuis 2016, la croissance du PIB réel est supérieure à son potentiel, tirée, dans un contexte de faible consommation des ménages, par le dynamisme des investissements et l’amélioration des exportations nettes. La croissance du PIB nominal a redémarré en 2017 et, malgré le ralentissement de l’activité économique, est restée soutenue en 2018 et 2019, à la faveur d’une hausse du déflateur du PIB. On ne saurait donc invoquer les conditions macroéconomiques comme circonstances atténuantes pour expliquer que la France n’a pas accompli de progrès suffisants vers le respect de la référence d’ajustement du ratio de la dette en 2019.

Selon les projections, l’activité économique devrait être profondément affectée par la pandémie de COVID-19 et les mesures de confinement mises en œuvre pour y faire face. Les prévisions de la Commission du printemps 2020 anticipent une diminution du PIB de 8,2 % en 2020, avec une contribution négative de la demande intérieure à la croissance de 7,4 points de pourcentage, du fait de la chute brutale de la consommation privée et des investissements, et une contribution négative des stocks. La contribution des exportations nettes à la croissance devrait être, quant à elle, globalement neutre. Les perspectives macroéconomiques sont marquées par un degré exceptionnel d’incertitude quant à la durée de la pandémie et à son impact économique. Cela constitue une circonstance atténuante à prendre en considération dans l’évaluation du respect par la France du critère du déficit en 2020.

Dans son rapport 2020 sur la France², la Commission a conclu que celle-ci avait enregistré certains progrès dans la mise en œuvre des recommandations par pays de 2019. Plus précisément, la France a accompli des progrès substantiels pour ce qui est de favoriser la croissance des entreprises, et elle a enregistré certains progrès pour ce qui est de remédier aux pénuries et aux inadéquations de compétences, de simplifier le système fiscal, d'investir dans la transition énergétique et d'améliorer les infrastructures numériques. Elle a aussi réalisé des progrès limités pour ce qui est de favoriser l'intégration sur le marché du travail et de garantir l'égalité des chances, d'améliorer les performances en matière de recherche et d'innovation et de réduire les restrictions réglementaires. Enfin, s'agissant des réformes budgétaires structurelles, si elle a accompli des progrès limités dans la réforme du système des retraites, la France n'a accompli aucun progrès pour ce qui est de détailler davantage et de mettre en œuvre une revue des dépenses dans le cadre du programme Action publique 2022.

4.3 Position budgétaire à moyen terme (investissements publics inclus)

Le déficit nominal s'est creusé, passant de 2,3 % du PIB en 2018 à 3,0 % en 2019, en raison principalement de l'incidence statistique de la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en un allègement immédiat et pérenne de cotisations sociales patronales, qui a représenté quelque 0,9 % du PIB. Selon les estimations, le taux d'investissement public a augmenté, pour passer de 3,4 % du PIB en 2018 à 3,6 % en 2019, ce qui est supérieur au déficit public en 2019.

Le 13 juillet 2018, la France a reçu la recommandation de veiller à ce que le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et des mesures ponctuelles, (ci-après dénommé «critère des dépenses»), ne dépasse pas 1,4 % en 2019, ce qui correspond à un ajustement structurel de 0,6 % du PIB³. Sur la base des données définitives et des prévisions de la Commission, le critère des dépenses n'a pas été respecté, l'écart par rapport à la trajectoire d'ajustement recommandée en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme atteignant 1,0 % du PIB en 2019, ce qui correspond à un écart important. Le solde structurel n'a enregistré aucune amélioration en 2019⁴, ce qui correspond là aussi à un écart important, de 0,6 % du PIB. La conclusion est similaire si l'on évalue ensemble les années 2018 et 2019. Le non-respect des exigences du volet préventif constitue une circonstance aggravante à prendre en considération dans l'évaluation du non-respect apparent par la France du critère de la dette en 2019.

² Voir le document de travail des services de la Commission SWD(2020) 509 final du 26.2.2020, intitulé «Rapport 2020 pour la France comprenant un bilan approfondi des mesures de prévention et de correction des déséquilibres macroéconomiques».

³ 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).

⁴ Le chiffre définitif du déficit nominal de 2019 est inférieur de 0,1 % du PIB aux prévisions de l'automne 2019 de la Commission, qui anticipait alors un ajustement structurel de 0,0 %. Malgré le déficit plus faible que prévu enregistré en 2019, l'ajustement structurel reste à 0,0 % du PIB en raison à la fois de la révision à la baisse de la croissance potentielle, imputable à la grave récession économique provoquée par la pandémie de COVID-19, et d'une révision de la série de mesures ponctuelles en 2017 et 2018.

Le programme de stabilité fournit des informations sur les mesures importantes qui ont été prises pour enrayer la pandémie et soutenir l'économie. Il estime que ces mesures de soutien auront pour effet d'accroître le déficit de 1,9 % du PIB en 2020. Elles comprennent des dépenses additionnelles de santé (8 milliards d'EUR), des transferts destinés à financer les dispositifs de chômage partiel (24 milliards d'EUR), des subventions au titre du fonds de compensation sectoriel en faveur des PME (7 milliards d'EUR) et la création d'un fonds d'urgence (2,5 milliards d'EUR). Par ailleurs, les mesures de trésorerie et les garanties publiques destinées à soutenir les entreprises représentent environ 385 milliards d'EUR (17,1 % du PIB). Sous réserve d'informations plus détaillées, les autorités statistiques compétentes doivent examiner si ces mesures ont ou non un impact immédiat sur le budget. Quoi qu'il en soit, les perspectives budgétaires à moyen terme restent très incertaines.

4.4. Situation de la dette publique à moyen terme

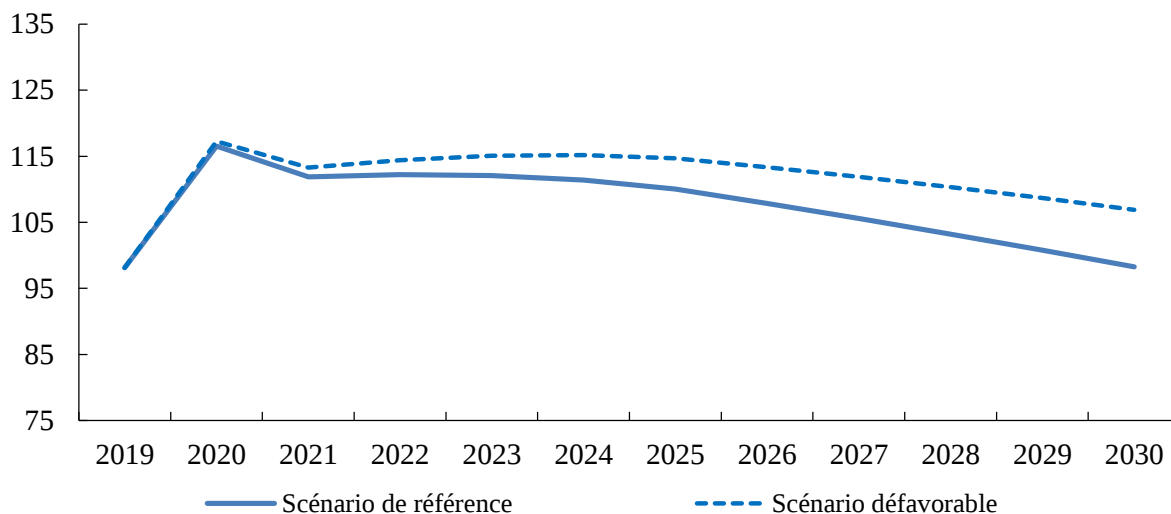
Après avoir augmenté régulièrement à partir de 2013, la dette publique est restée globalement stable – autour de 98 % du PIB – entre 2016 et 2018, en raison de la persistance de déficits publics élevés sur la même période ainsi que de la croissance relativement faible du PIB nominal au cours de la plupart de ces années. En 2019, le ratio d'endettement s'est stabilisé à 98,1 %, en raison de l'effet d'accroissement de la dette exercé par le déficit primaire et, malgré leur baisse, par les dépenses d'intérêts. Cette évolution a été compensée par la croissance du PIB réel, par l'augmentation des prix (effet de l'inflation) et par un léger effet de réduction de la dette provenant des ajustements stocks-flux.

Dans ses prévisions du printemps 2020, la Commission s'attend à ce que la dette publique passe de 98,1 % du PIB en 2019 à 116,5 % en 2020.

L'évaluation de la soutenabilité de la dette actualisée pour tenir compte des prévisions du printemps 2020 de la Commission confirme que, malgré les risques, la dette de la France demeure soutenable à moyen terme, compte tenu de circonstances atténuantes importantes (notamment le profil de la dette). En effet, s'il est vrai que la situation d'endettement public s'est détériorée par suite de la crise liée à la pandémie de COVID-19, le ratio de la dette publique au PIB devrait, dans le scénario de référence, suivre une trajectoire (baissière) soutenable à moyen terme⁵ (graphique 1).

⁵ Ce scénario de référence repose sur les prévisions du printemps 2020 de la Commission. Au-delà de 2021, l'hypothèse retenue est celle d'un ajustement progressif de la politique budgétaire, respectant les cadres de l'UE en matière de coordination et de surveillance des politiques économiques et budgétaires. La prévision de croissance du PIB réel est établie selon la méthode «T+10» du groupe de travail «écarts de production» (OGWG) du CPE. En particulier, la croissance effective (réelle) du PIB dépend de sa croissance potentielle et est affectée par tout ajustement budgétaire supplémentaire envisagé (par l'intermédiaire du multiplicateur budgétaire). L'inflation est présumée converger progressivement vers 2 %. Les hypothèses de taux d'intérêt sont définies en fonction des anticipations des marchés financiers. Dans le scénario défavorable, l'hypothèse envisagée (pour toute la période de prévision) est celle d'une hausse des taux d'intérêt (de 500 points de base) et d'une croissance du PIB plus faible (de -0,5 point de pourcentage) par rapport au scénario de référence.

Graphique 1: Ratio dette publique/PIB, France (en % du PIB)



Source: services de la Commission.

4.5 Autres facteurs mis en avant par l'État membre

Le 14 mai 2020, les autorités françaises ont transmis une liste de facteurs pertinents conformément à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1467/97. L'analyse présentée dans les sections précédentes couvre déjà largement les principaux facteurs mis en avant par les autorités. Les autres facteurs qui n'ont pas encore été abordés ci-dessus sont l'effort structurel cumulé qui, selon les calculs des autorités, a atteint environ 0,4 % du PIB sur la période 2018-2019, et la limitation de la croissance des dépenses publiques, à l'exclusion des crédits d'impôts et de la création de France compétences, qui s'est traduite par une augmentation annuelle moyenne de $\frac{1}{4}$ de point de pourcentage en termes réels sur la période 2018-2019 ainsi que par une baisse du ratio des dépenses publiques au PIB de 1,3 point de pourcentage entre 2017 et 2019.

5. CONCLUSIONS

Selon le programme de stabilité, le déficit public de la France devrait augmenter pour atteindre 9,0 % en 2020, ce qui est supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité et n'en est pas proche. Ce dépassement prévu de la valeur de référence est considéré comme exceptionnel, mais pas comme temporaire.

La dette publique brute s'est établie à 98,1 % du PIB à la fin de 2019, ce qui dépasse la valeur de référence de 60 % du PIB prévue par le traité. La France n'a pas accompli de progrès suffisants vers le respect de la référence d'ajustement du ratio de la dette en 2019.

Conformément au traité et au pacte de stabilité et de croissance, le présent rapport a également examiné les facteurs pertinents à prendre en compte.

Conformément à l'article 2, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1467/97, en ce qui concerne le respect du critère du déficit en 2020, toutefois, puisque le ratio d'endettement dépasse la

valeur de référence de 60 % et que la double condition à respecter pour cette prise en compte – à savoir que le déficit demeure proche de la valeur de référence et que le dépassement de cette valeur soit temporaire – n'est pas remplie, ces facteurs pertinents ne peuvent pas être pris en compte au cours des étapes conduisant à la décision sur l'existence d'un déficit excessif en France sur la base du critère du déficit.

En ce qui concerne le respect du critère de la dette en 2019, les facteurs pertinents pris en considération, en particulier i) les conditions macroéconomiques observées; ii) certains progrès accomplis au cours des dernières années dans la mise en œuvre de réformes structurelles propices à la croissance, et iii) l'écart important par rapport à la trajectoire recommandée d'ajustement vers l'objectif budgétaire à moyen terme, portent à conclure que le critère de la dette au sens du traité et du règlement (CE) n° 1467/97 n'est pas respecté.

Dans l'ensemble, l'analyse semble indiquer que les critères du déficit et de la dette, tels qu'ils sont définis dans le traité et dans le règlement (CE) n° 1467/97, ne sont pas respectés.