

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ° L É G I S L A T U R E

Communication

Commission des affaires européennes

mercredi 20 novembre
2013
17 heures

Communication de M. Christophe Caresche sur l'avis de la Commission européenne relatif au projet de loi de finances pour 2014



**COMMUNICATION SUR L'AVIS DE LA
COMMISSION EUROPÉENNE RELATIF AU PROJET
DE LOI DE FINANCES POUR 2014**
de MM. Christophe CARESCHE

Réunion de commission du 20 novembre 2013.

Le 15 novembre dernier, la Commission européenne a rendu, pour la première fois, son avis sur les projets de budget pour 2014 des États membres de la zone euro. Treize États étaient concernés par cette nouvelle procédure mise en place par le « *two-pack* »¹ qui, entré en vigueur le 30 mai 2013, vise notamment à renforcer la surveillance de la politique budgétaire des États membres de la zone euro. Chypre, la Grèce, l'Irlande et le Portugal ont fait l'objet d'une procédure de surveillance distincte et renforcée, dans le cadre du suivi de la mise en œuvre des programmes d'ajustement macroéconomique associés aux mécanismes d'assistance financière.

À l'occasion de la publication de son avis sur les projets de budgets pour 2014, la Commission européenne a également procédé à **un point d'étape sur les procédures pour déficit excessif**.

La Commission européenne a ainsi, d'une part, produit des rapports mettant en garde **la Croatie, la Lituanie et la Finlande** devant le **risque d'une procédure pour déficit excessif**. En effet, la Croatie a un déficit public supérieur à 3 % du PIB et un endettement dépassant 60 % du PIB, la Lituanie ne respecte pas le critère du déficit public et la Finlande celui de l'endettement public. La Commission européenne a par ailleurs relevé que **la Pologne n'avait pas pris les mesures nécessaires pour réduire son déficit public**.

La Commission européenne a, d'autre part, **analysé les actions engagées dans le cadre des procédures pour déficits excessifs qui visent la France, l'Espagne, la Belgique, Malte, les Pays-Bas et la Slovénie**. Elle a également, pour la première fois, étudié les **programmes de partenariat économique de ces**

¹ Le « *two-pack* » regroupe le règlement n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro et le règlement n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière.

États, à l'exception de la Belgique. Ces programmes, qui détaillent les réformes structurelles nécessaires pour corriger les déficits publics excessifs, constituent en effet une nouvelle obligation d'information assignée aux États membres de la zone euro faisant l'objet d'une procédure pour déficit excessif, également prévue par le « *two-pack* ».

L'Eurogroupe étudiera les avis de la Commission européenne sur les projets de budget le 22 novembre prochain, tandis que le Conseil ECOFIN examinera les propositions de la Commission européenne sur les programmes de partenariat économique ainsi que celles relatives à la Pologne le 10 décembre prochain.

I. L'évaluation de la situation et des perspectives budgétaires de la zone euro met en évidence des résultats encourageants mais inégaux selon les États

Conformément au règlement n° 473/2013, la Commission européenne a procédé à une évaluation globale de la situation et des perspectives budgétaires de la zone euro.

Elle a ainsi mis en regard les estimations des programmes de stabilité d'avril dernier, celles figurant dans les projets de budget présentés en octobre et ses prévisions d'automne (*cf.* tableau ci-dessous).

	2013			2014		
	Programmes de stabilité	Projets de budget	Prévisions d'automne de la Commission européenne	Programmes de stabilité	Projets de budget	Prévisions d'automne de la Commission européenne
Déficit public nominal (en % du PIB)	- 2,7	- 2,7	- 2,8	- 1,9	- 2,3	- 2,5
Évolution du solde structurel (en point de PIB)	0,8	0,7	0,7	0,5	0,3	0,2
Endettement public (en % du PIB)	92,2	93,0	92,9	91,8	93,0	93,5

Source : Commission européenne.

Il ressort de ces résultats que, malgré quelques divergences entre les prévisions figurant dans les projets de budget des États et celles de la Commission européenne, **le déficit public nominal au sein des treize États membres visés par la procédure devrait d'améliorer en 2013, pour atteindre, pour la première fois depuis 2008, un niveau inférieur à 3 % du PIB : 2,7 %** selon les États, **2,8 %** selon la Commission européenne. L'amélioration se poursuivrait en 2014, avec un déficit public moyen de 2,3 % selon les États, 2,5 % selon la Commission européenne.

L'effort budgétaire structurel serait ainsi de l'ordre de 0,6/0,7 point de PIB en 2013 et de 0,2/0,3 point de PIB en 2014.

L'endettement public continuerait à progresser, mais à un rythme moins soutenu. Il s'établirait ainsi à environ **93 % du PIB en 2013**. Il se stabiliserait à ce niveau en 2014 selon les prévisions des États membres mais progresserait jusqu'à **93,5 % du PIB** selon la Commission européenne.

Ainsi, au total, bien que ces prévisions soient en-deçà de celles affichées dans les programmes de stabilité, **elles montrent que les efforts engagés par les États de la zone euro devraient commencer à produire leurs fruits.** Ils devraient en effet permettre un **assainissement des finances publiques propice à la croissance**, celle-ci devant s'établir, après un repli de 0,3 % en 2013, à **1,1 %** en 2014 selon la Commission européenne.

Les résultats globaux sont ainsi encourageants. La Commission européenne ne demande d'ailleurs à aucun des treize États concernés de présenter un projet de budget révisé pour 2014. Toutefois, son appréciation de la conformité des projets de budget nationaux aux engagements pris dans le pacte de stabilité et de croissance diverge selon les pays. **La France apparaît, à cet égard, dans la liste des « bons élèves ».**

Seuls deux États sont distingués comme respectant les engagements pris dans le pacte de stabilité et de croissance sans réserve : l'Allemagne et l'Estonie.

La France figure, pour sa part, avec les Pays-Bas et la Slovénie, parmi les trois États qui ont présenté un projet de budget jugé conforme au pacte de stabilité et de croissance mais **avec une réserve** toutefois : l'absence de marge de manœuvre en cas de problème.

Viennent ensuite **trois autres États – la Belgique, l'Autriche et la Slovaquie** – qui ont présenté des projets de budget globalement satisfaisants mais qui sont invités à une certaine attention car ils pourraient ne pas respecter leurs objectifs de moyen terme alors qu'ils doivent corriger leurs déficits excessifs cette année.

Enfin, la Commission européenne estime que **cinq États – l'Espagne, l'Italie, le Luxembourg, Malte et la Finlande – ne respectent pas les engagements pris dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance.** Ainsi, la Commission européenne invite l'Italie, qui ne devrait pas respecter le critère de réduction de son endettement public, à *« prendre les mesures nécessaires dans le processus budgétaire national pour faire en sorte que le budget 2014 soit pleinement conforme aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance et pour accélérer les progrès vers la mise en œuvre des recommandations budgétaires dans le cadre du semestre européen »*. Elle fait de même pour l'Espagne, dont les objectifs de déficits nominal et structurel ne pourraient pas être respectés, ainsi que pour le Luxembourg, Malte et la Finlande.

Sur la méthode, la Commission européenne estime nécessaire de **poursuivre des réformes structurelles propices à une croissance durable et à des finances publiques saines.**

Elle juge que les programmes de partenariat économique affichent des progrès s'agissant des soldes budgétaires, des résultats mitigés en ce qui concerne les réformes fiscales et des avancées importantes, mais inégales selon les pays, dans la réforme des systèmes des retraites et des soins de santé. Elle estime que les projets de plans budgétaires n'accordent pas une attention suffisante à l'assainissement budgétaire. Soulignant que la tendance à la baisse des dépenses publiques d'investissement observée ces dernières années se stabilise mais ne s'inverse pas, elle rappelle qu'il convient de privilégier une baisse des dépenses à une augmentation des impôts.

II. La Commission européenne juge que le projet de loi de finances pour 2014 est conforme au pacte de stabilité et de croissance mais ne comporte pas de marge et elle demande des précisions quant à la mise en œuvre des réformes structurelles

Il convient tout d'abord de souligner deux difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de cette nouvelle procédure dans le cas français.

La première a trait au calendrier retenu par la Commission européenne. En effet, malgré les mises en garde répétées de l'Assemblée nationale, en particulier sa résolution du 11 août 2013, la Commission européenne a rendu son avis sur le projet de loi de finances le 15 novembre 2013, ce qui présente un intérêt plus que limité pour l'Assemblée nationale, qui a achevé l'examen de la première partie de la loi de finances, qui fixe l'équilibre budgétaire, le 22 octobre, et l'examen de la seconde partie le 15 novembre. La Commission européenne justifie son calendrier par le fait qu'elle a besoin, pour effectuer son analyse, de disposer de ses prévisions d'automne, qu'elle rend publiques au début du mois de novembre (le 5 novembre cette année).

Toutefois, lors de son audition par l'Assemblée nationale le 14 octobre 2013, Michel Barnier s'est engagé à examiner ce sujet. Aucune proposition n'a été faite jusqu'à présent, mais la Commission européenne pourrait, par exemple, avancer ses prévisions d'automne ; le Gouvernement pourrait par ailleurs sans difficulté transmettre son projet de budget avant la date butoir du 15 octobre.

La seconde difficulté concerne les modalités effectives du contrôle que peut exercer l'Assemblée nationale dans le cadre de cette procédure. Alors que l'article 7 du règlement 473/2013 prévoit que « *la Commission présente son avis au parlement qui en fait la demande* », la commission des Affaires européennes n'a en effet, à ce stade, pas reçu de réponse favorable à sa demande d'audition du commissaire Olli Rehn. La mission d'information sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire s'en entretiendra avec le cabinet du commissaire européen le 28 novembre prochain.

Sur le fond, l’avis de la Commission européenne valide globalement la stratégie présentée par le Gouvernement, mais souligne qu’il n’existe pas de marge de manœuvre en cas de difficultés imprévues, et demande des précisions sur le programme de partenariat économique.

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES PRINCIPALES DONNÉES BUDGÉTAIRES DE LA FRANCE

	2013		2014	
	PLF 2014	Estimations de la Commission européenne	PLF 2014	Estimations de la Commission européenne
Déficit public nominal (en % du PIB)	- 4,1	- 4,1	- 3,6	- 3,8
Évolution du solde structurel (en point de PIB)	+ 1,3	+ 1,3	+ 0,8	+ 0,8
Endettement public (en % du PIB)	93,4	93,5	95,1	95,3

Source : Commission européenne.

Soulignant le « réalisme » du scénario macroéconomique sur lequel repose le projet de loi de finances pour 2014, la Commission européenne confirme que le niveau de déficit public devrait s’élever à **4,1 % du PIB en 2013**, soit un niveau supérieur à **l’objectif de 3,9 %** fixé dans la recommandation du Conseil du 21 juin 2013. Cette évolution s’explique d’une part par des recettes fiscales moindres (représentant 0,2 point de PIB) et d’autre part par une hausse des dépenses (augmentation de la contribution au budget européen, progression des prestations chômage et des dépenses des collectivités territoriales).

La Commission européenne prévoit en revanche un déficit public de **3,8 % en 2014**, contre **3,6 %** pour le Gouvernement (soit le niveau fixé par le Conseil en juin). Cet écart de 0,2 point de PIB, qui demeure limité, résulte principalement d’une divergence d’appréciation dans les prévisions de dépenses, la Commission européenne tenant notamment moins compte de l’effet attendu, compte tenu du cycle électoral, de la baisse des investissements des collectivités territoriales. Elle relève par ailleurs un risque de moindres recettes fiscales.

La Commission européenne souligne que, compte tenu de la révision des données macroéconomiques, **la France respecte les objectifs fixés par le Conseil en juin dernier en matière d’amélioration du solde structurel** (soit + 1,3 % du PIB en 2013 et + 0,8 % du PIB en 2014), qui est **le critère à l’aune duquel les efforts de redressement des finances publiques doivent être appréciés en application du pacte de stabilité révisé et du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l’Union économique et monétaire.**

La Commission européenne a toutefois une approche différente de celle du Gouvernement sur la nature des mesures d’amélioration du solde structurel prévues : alors que le Gouvernement prévoit de faire porter l’effort à 80 % sur les dépenses du budget, la Commission évalue cet effort à 50 %. Pour permettre une lecture plus éclairée de son avis, **la Commission européenne devrait, à l’avenir, expliciter les points de divergence, notamment lors du**

traitement des « mesures ponctuelles et temporaires » qui doivent être prises en compte pour le calcul du solde et de l'effort structurel.

La Commission européenne souligne par ailleurs que, si le projet de loi de finances pour 2014 prévoit une hausse des impôts de 0,5 point du PIB, la pression fiscale globale ne devrait augmenter que de 0,1 point de PIB, compte tenu du fait que plusieurs dispositions fiscales ont pour objet de prendre le relais de mesures fiscales venant à échéance. Alors que la baisse des dépenses devrait représenter 0,75 point de PIB, la Commission européenne estime que certaines mesures mériteraient d'être précisées, comme la réduction des dotations aux collectivités territoriales et son corollaire, la possibilité d'augmenter les droits de timbre sur les ventes de biens immobiliers.

La Commission européenne note enfin que l'endettement public devrait continuer à progresser, mais selon un rythme moins soutenu à partir de 2014, pour dépasser 95 % l'an prochain. Elle juge le scénario du Gouvernement réaliste.

Au total, la Commission européenne considère que **la France respecte le pacte de stabilité et de croissance, conformément à la recommandation du conseil du 21 juin 2013, a engagé une action suivie d'effets pour corriger son déficit public excessif.** Toutefois, elle anticipe un déficit public de 3,7 % en 2015 à politique inchangée, ce qui invite la France à prendre des mesures ambitieuses. Ce à quoi s'attelle le Gouvernement. Le Premier ministre a ainsi annoncé une remise à plat du système fiscal et le ministre délégué au Budget de nouvelles mesures d'économies dans le projet de loi de finances pour 2015, pour un montant d'au moins 15 milliards d'euros.

S'agissant du programme de partenariat économique, la Commission européenne note que les mesures présentées ont, pour la plupart, déjà été mises en œuvre ou sont en cours d'adoption et déplore **le manque de données transmises sur la stratégie du Gouvernement entre 2014 et la date butoir de 2015.**

La Commission européenne souligne que **les réformes adoptées jusqu'à présent vont dans le bon sens, mais qu'elles doivent être complétées,** afin de corriger durablement les déséquilibres budgétaires et structurels. Elle souligne ainsi que la réforme des retraites permettra de réduire le déficit du système de retraite, mais pas de le résorber d'ici à 2020. Elle s'interroge sur les conséquences budgétaires de la modernisation de l'action publique et de la réforme de la décentralisation et demande des précisions sur les mesures prises pour faire face à l'accroissement prévisible des dépenses de santé ainsi que sur celles relatives à la réduction du coût du travail.

Si des précisions seront apportées dans les mois qui viennent sur ces différents points, à l'issue des travaux des groupes de réflexion mis en place, il convient de souligner que **la Commission européenne formule des observations sur la mise en œuvre des réformes structurelles à tous les États, y compris à l'Allemagne,** à laquelle elle reproche de n'avoir fait aucun progrès en la matière.