

**AVIS DU CONSEIL**  
**du 27 février 2007**  
**relatif au programme de stabilité actualisé de la France pour 2006-2010**

(2007/C 70/04)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne,

vu le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques <sup>(1)</sup>, et notamment son article 5, paragraphe 3,

vu la recommandation de la Commission,

après consultation du Comité économique et financier,

A RENDU LE PRÉSENT AVIS:

- (1) Le 27 février 2007, le Conseil a examiné le programme de stabilité actualisé de la France, qui couvre la période 2006-2010.
- (2) Le programme présente deux scénarios différents pour les projections macroéconomiques et budgétaires: un scénario «favorable» et un autre «moins favorable». C'est ce dernier, conforme aux prévisions de l'automne 2006 des services de la Commission, qui est retenu comme scénario de référence pour l'évaluation des projections budgétaires. Sur la base des informations actuellement disponibles, il semble reposer sur des hypothèses plausibles, bien que légèrement optimistes en ce qui concerne l'année 2006. Il prévoit une croissance du PIB réel de 2,25 % par an durant la période de programmation. Les projections en matière d'inflation semblent également réalistes.
- (3) En ce qui concerne l'année 2006, le déficit public est estimé à 2,7 % du PIB dans les prévisions de l'automne 2006 des services de la Commission, par rapport à un objectif de 2,9 % du PIB pour 2006 dans la version précédente du programme de stabilité (et un résultat effectif de 2,9 % du PIB pour 2005). Les hypothèses de cette version et de la mise à jour précédente concernant la croissance du PIB sont identiques, puisqu'elles annoncent une fourchette de 2 à 2,5 %, mais, dans la présente version actualisée, la croissance repose davantage sur la fiscalité dans la mesure où elle est alimentée par une progression de la consommation privée. La contraction attendue du déficit repose sur a) une accélération de la croissance du PIB (de 1,2 % à environ 2 %) qui favorise les recettes (environ 5 milliards EUR, soit 0,3 point de pourcentage du PIB); et b) un ralentissement des dépenses.
- (4) Le programme s'inscrit dans la stratégie globale des autorités françaises d'un «engagement national en faveur de la réduction de la dette» et se présente comme un programme pluriannuel de réduction de la dette en vue d'atteindre un déficit zéro et une dette inférieure à 60 % du PIB en 2010 au plus tard. Il prévoit une contraction constante mais décalée vers la fin de la période du déficit effectif, de 2,7 % du PIB en 2006 (2,5 % en 2007) à 0 % du PIB en 2010, ce qui représente une réduction totale de 2,7 points de pourcentage du PIB. Le déficit primaire, de 0,1 % du PIB en 2006, devrait faire place à un excédent à partir de 2007, qui atteindrait 2,5 % du PIB en 2010. L'assainissement budgétaire prévu se base sur les dépenses: il repose sur des objectifs pluriannuels pour l'accroissement des dépenses des administrations publiques impliquant une réduction du ratio des dépenses (primaires) au PIB de près de 3 points de pourcentage du PIB sur la période. Cette actualisation confirme en grande partie l'ajustement budgétaire planifié dans le programme précédent, avec un scénario macroéconomique globalement inchangé.

<sup>(1)</sup> JO L 209 du 2.8.1997, p. 1. Règlement modifié par le règlement (CE) n° 1055/2005 (JO L 174 du 7.7.2005, p. 1). Les documents auxquels il est fait référence dans ce texte figurent sur le site: [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/about/activities/sgp/main\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm)

- (5) Le solde structurel (le solde corrigé des variations conjoncturelles, hors mesures exceptionnelles et temporaires) calculé à l'aide de la méthode commune, devrait s'améliorer pour passer d'un déficit d'environ 2,5 % du PIB en 2006 à un excédent d'environ 0,25 % à la fin de la période de programmation (2010). Comme dans la version actualisée précédente du programme de stabilité, l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) est l'équilibre budgétaire en termes structurels, qui devrait être atteint en 2010 au plus tard selon le programme. Cet objectif étant plus ambitieux que le minimum prescrit (un déficit de 1,5 % du PIB environ, selon les estimations), sa réalisation devrait permettre de dégager une marge de sécurité suffisante pour éviter l'apparition d'un déficit excessif. L'objectif à moyen terme se situe dans la fourchette indiquée pour les États membres de la zone euro et du MCE II dans le pacte de stabilité et de croissance et le code de conduite, et reflète de manière adéquate le ratio d'endettement et la croissance moyenne à long terme du PIB potentiel.
- (6) Les risques qui pèsent sur les projections budgétaires contenues dans le programme tendent à s'équilibrer mutuellement à court terme (jusqu'en 2008), mais les résultats budgétaires pourraient être plus mauvais que prévu par le programme pour les dernières années de la période de programmation. En ce qui concerne le court terme, l'ajustement repose principalement sur un contrôle des dépenses plus rigoureux au niveau de l'État, soutenu par la mise en œuvre progressive de la nouvelle loi organique sur les lois des finances <sup>(1)</sup> et sur les résultats des audits de modernisation; il est plausible bien que les dépenses des autorités locales constituent un facteur de risque. En ce qui concerne les dernières années de la période de programmation, des risques pèsent sur la réalisation intégrale de l'important ajustement prévu. En effet, les restrictions rigoureuses qui sont envisagées devraient nécessiter des mesures complémentaires qui ne sont pas formulées dans le programme, même si les règles en matière de dépenses ont toujours été bien respectées au niveau de l'État. D'une manière plus générale, l'expérience concernant le respect des plafonds de dépenses de l'ensemble des administrations, qui se situe au centre de la stratégie française d'assainissement budgétaire, ainsi que l'absence de mécanismes de mise en œuvre, notamment pour les autorités locales, accentuent les risques. Des mécanismes ont été créés pour développer le dialogue entre les responsables de la dépense publique, en vue de contribuer à un meilleur contrôle des dépenses à tous les niveaux.
- (7) Compte tenu de cette évaluation des risques, il est possible que la situation budgétaire décrite dans le programme ne permette pas d'atteindre l'objectif à moyen terme d'ici à 2010 comme le programme le prévoit. Néanmoins, elle semble offrir une marge de sécurité suffisante pour que le déficit ne franchisse pas le seuil de 3 % du PIB dans l'hypothèse de fluctuations macroéconomiques normales vers la fin de la période de programmation, très probablement à partir de 2009. À l'exception de 2007, le rythme de l'ajustement devant conduire à la réalisation de l'objectif à moyen terme retenu par le programme est globalement conforme au pacte de stabilité et de croissance, qui précise que, pour les États membres de la zone euro et du MCE II, l'amélioration annuelle du solde structurel doit atteindre 0,5 % du PIB, étant entendu que cet ajustement, qui peut être inférieur quand les temps sont difficiles, doit être plus élevé en période de conjoncture économique favorable. Bien que la France vienne tout juste de corriger son déficit excessif, l'ajustement prévu pour 2007 se limiterait à 0,3 point de pourcentage du PIB selon les estimations, alors que l'on ne peut pas considérer que la conjoncture économique soit difficile et que les élasticités fiscales semblent plutôt refléter une conjoncture économique favorable.
- (8) Selon les estimations, la dette publique brute aurait atteint 64,6 % du PIB en 2006, soit un niveau supérieur à la valeur de référence de 60 % du PIB fixée dans le traité. Le programme prévoit que le ratio d'endettement diminuera de 6,5 points de pourcentage pendant la période de programmation. L'évolution du taux d'endettement pourrait être moins favorable que prévu pour les dernières années de la période de programmation compte tenu 1) des risques mentionnés ci-dessus pesant sur les objectifs budgétaires; et 2) de l'incertitude quant à la réalisation de ventes d'actifs non stratégiques qui semblent supérieures à la moyenne historique. Compte tenu de cette évaluation des risques, le ratio d'endettement semble diminuer suffisamment en direction de la valeur de référence durant la période de programmation.
- (9) À long terme, l'impact budgétaire du vieillissement en France est légèrement inférieur à la moyenne de l'UE, et les dépenses pour les retraites affichent une croissance légèrement plus limitée que dans bon nombre d'autres pays en raison des réformes déjà adoptées dans le secteur des retraites. La situation budgétaire de départ, bien qu'elle se soit améliorée par rapport à 2005, fait toujours peser un risque sur la viabilité des finances publiques, avant même de prendre en compte l'incidence budgétaire du vieillissement de la population à long terme. En outre, le niveau d'endettement brut actuel se situe au-dessus de la valeur de référence du traité. La poursuite de l'assainissement budgétaire contribuerait à réduire les risques pesant sur la viabilité des finances publiques, au même titre que la préservation, voire le renforcement, des effets positifs de la réforme des retraites. D'une manière générale, un risque moyen pèse sur la viabilité des finances publiques de la France.

<sup>(1)</sup> La nouvelle loi organique sur les lois des finances (LOLF), entrée en vigueur en 2006, vise à une plus grande transparence et à une plus grande efficacité dans la gestion des finances publiques.

- (10) Le programme de stabilité comporte une évaluation qualitative de l'incidence globale du programme national de réforme de la France d'octobre 2006 dans le cadre de la stratégie budgétaire à moyen terme. Toutefois, même s'il ne contient pas d'informations systématiques concernant les coûts ou économies budgétaires découlant directement des principales réformes envisagées dans le programme national de réforme, ses projections budgétaires semblent prendre en compte les implications pour les finances publiques des actions décrites dans le programme national de réforme. Les mesures prévues par le programme de stabilité en matière de finances publiques semblent cohérentes avec celles envisagées dans le programme national de réforme. En particulier, le programme présente des mesures visant à augmenter la croissance potentielle, qui concernent la modernisation du marché du travail mais aussi certaines innovations dans le domaine des politiques industrielles et de recherche.
- (11) La stratégie budgétaire décrite dans le programme est conforme dans l'ensemble aux grandes orientations de politique économique incluses dans les lignes directrices intégrées pour la période 2005-2008.
- (12) En ce qui concerne les prescriptions du code de conduite concernant la présentation des données dans les programmes de stabilité et de convergence, le programme présente des lacunes tant pour les données obligatoires que pour les données facultatives <sup>(1)</sup>.

Le Conseil se félicite que, après la correction du déficit excessif et dans un contexte de croissance soutenue des recettes, le programme donne la priorité à la réduction de la dette et prévoit un rapprochement de l'OMT au moyen d'un ajustement basé sur les dépenses. Il note toutefois que l'ajustement est quelque peu décalé vers la fin de la période et que des risques planent sur la réalisation des objectifs budgétaires, en particulier pour les dernières années de la période de programmation.

Sur la base de l'évaluation qui précède, le Conseil invite la France à:

- i) mettre à profit les perspectives de croissance soutenue et l'effet de base positif découlant de résultats plus favorables que prévu en 2006 pour anticiper l'ajustement qui doit permettre de réaliser l'OMT et poursuivre un ambitieux ajustement structurel dans les années à venir afin de pouvoir atteindre l'OMT pour 2010 au plus tard comme prévu, et à réduire ainsi le niveau de la dette et améliorer la viabilité des finances publiques à long terme. En particulier, il conviendrait d'exécuter intégralement et effectivement le budget 2007 et de saisir toutes les possibilités pour intensifier l'ajustement structurel;
- ii) renforcer la surveillance et la mise en œuvre des règles de dépenses pour tous les sous-secteurs des administrations publiques, de façon à garantir le respect des ambitieux plafonds de dépenses pluriannuels.

### Comparaison des résultats et des projections budgétaires

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
PIB réel (variation en %)	<b>PS déc. 2006</b>	<b>1,2</b>	<b>2,0-2,5</b>	<b>2,0-2,5</b>	<b>2 ¼</b>	<b>2 ¼</b>	<b>2 ¼</b>
	COM nov. 2006	1,2	2,2	2,3	2,1	n.d.	n.d.
	PS jan 2006	1,5-2,0	2,0-2,5	2 ¼	2 ¼	2 ¼	n.d.
Inflation IPCH (%)	<b>PS déc. 2006</b>	<b>1,9</b>	<b>2,0</b>	<b>1,9</b>	<b>1 ¾</b>	<b>1 ¾</b>	<b>1 ¾</b>
	COM nov. 2006	1,9	2,0	1,8	1,9	n.d.	n.d.
	PS jan 2006	1,9	1,8	1 ¾	1 ¾	1 ¾	n.d.
Écart de production (en % du PIB potentiel)	<b>PS déc. 2006 <sup>(1)</sup></b>	<b>- 0,8</b>	<b>- 0,6</b>	<b>- 0,6</b>	<b>- 0,5</b>	<b>- 0,4</b>	<b>- 0,3</b>
	COM nov. 2006 <sup>(2)</sup>	- 0,8	- 0,8	- 0,7	- 0,9	n.d.	n.d.
	PS jan. 2006 <sup>(1)</sup>	- 0,5	- 0,4	- 0,6	- 0,8	- 0,9	n.d.
Solde des administrations publiques (en % du PIB)	<b>PS déc. 2006</b>	<b>- 2,9</b>	<b>- 2,7</b>	<b>- 2,5</b>	<b>- 1,8</b>	<b>- 0,9</b>	<b>0,0</b>
	COM nov. 2006	- 2,9	- 2,7	- 2,6	- 2,2	n.d.	n.d.
	PS jan 2006	- 3,0	- 2,9	- 2,6	- 1,9	- 1,0	n.d.

<sup>(1)</sup> En particulier, les données relatives à la consommation collective et les taux d'intérêt à court et long terme (pour les années 2008 à 2010) ne sont pas fournis.

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Solde primaire (en % du PIB)	<b>PS déc. 2006</b>	<b>- 0,2</b>	<b>- 0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,7</b>	<b>1,7</b>	<b>2,5</b>
	COM nov. 2006	- 0,2	- 0,1	0,0	0,4	n.d.	n.d.
	PS jan 2006	- 0,3	- 0,3	0,0	0,6	1,6	n.d.
Solde corrigé des variations conjoncturelles (en % du PIB)	<b>PS déc. 2006 <sup>(1)</sup></b>	<b>- 2,5</b>	<b>- 2,4</b>	<b>- 2,2</b>	<b>- 1,6</b>	<b>- 0,7</b>	<b>0,2</b>
	COM nov. 2006	- 2,5	- 2,3	- 2,3	- 1,8	n.d.	n.d.
	PS jan. 2006 <sup>(1)</sup>	- 2,8	- 2,7	- 2,3	- 1,5	- 0,6	n.d.
Solde structurel (en % du PIB) <sup>(2)</sup>	<b>PS déc. 2006 <sup>(3)</sup></b>	<b>- 3,0</b>	<b>- 2,5</b>	<b>- 2,2</b>	<b>- 1,6</b>	<b>- 0,7</b>	<b>0,2</b>
	COM nov. 2006 <sup>(4)</sup>	- 3,1	- 2,6	- 2,3	- 1,8	n.d.	n.d.
	PS jan 2006	- 3,3	- 2,9	- 2,3	- 1,5	- 0,6	n.d.
Dettes publiques brutes (en % du PIB)	<b>PS déc. 2006</b>	<b>66,6</b>	<b>64,6</b>	<b>63,6</b>	<b>62,6</b>	<b>60,7</b>	<b>58,0</b>
	COM nov. 2006	66,6	64,7	63,9	63,3	n.d.	n.d.
	PS jan 2006	65,8	66,0	65,6	64,6	62,8	n.d.

## Remarques:

<sup>(1)</sup> Calculs des services de la Commission effectués sur la base des données contenues dans le programme.

<sup>(2)</sup> Solde corrigé des variations conjoncturelles (comme aux lignes précédentes) hors mesures exceptionnelles et autres mesures temporaires

<sup>(3)</sup> Mesures exceptionnelles et autres mesures temporaires contenues dans le programme (0,5 % du PIB en 2005 et 0,1 % du PIB en 2006; ensuite 0 %, entraînant toutes une réduction du déficit).

<sup>(4)</sup> Mesures exceptionnelles et autres mesures temporaires provenant des prévisions de l'automne 2006 des services de la Commission (0,6 % du PIB en 2005 et 0,2 % en 2006; ensuite 0 %, entraînant toutes une réduction du déficit).

<sup>(5)</sup> Sur la base d'une croissance potentielle estimée à 2,0 %, 2,2 %, 2,2 % et 2,3 %, respectivement, sur la période 2005-2008.

## Sources:

Programme de stabilité (PS); prévisions économiques établies durant l'automne 2006 par les services de la Commission (COM); calculs des services de la Commission.