

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

Communication de MM. Christophe Caresche et Michel Herbillon
sur l'avis de la Commission européenne relatif aux programmes
de stabilité et de réforme de la France pour 2015.

mercredi 24 juin 2015
16 h 30



**COMMUNICATION SUR LES RECOMMANDATIONS
DE LA COMMISSION EUROPEENNE SUR LES
PROGRAMMES DE STABILITE ET DE REFORME
DE LA FRANCE POUR 2015**
de MM. Christophe CARESCHE et Michel HERBILLON

*Recommandation de recommandation du Conseil
concernant le programme national de réforme de la France
pour 2015 et portant avis du Conseil sur le programme de
stabilité de la France pour 2015*
COM(2015) 260 final du 13 mai 2015 – E 10284

*Recommandation de Décision du Conseil
abrogeant la décision 2013/319/UE sur l'existence d'un
déficit excessif à Malte*
COM(2015) 242 final du 13 mai 2015 – E 10300

*Recommandation de Décision du Conseil
établissant qu'aucune action suivie d'effets n'a été engagée
par le Royaume-Uni en réponse à la recommandation du
Conseil du 2 décembre 2009*
COM(2015) 244 final du 13 mai 2015 – E 10301

*Recommandation de Décision du Conseil
abrogeant la décision 2009/589/CE sur l'existence d'un
déficit excessif en Pologne*
COM(2015) 243 final du 13 mai 2015

Réunion de commission du 24 juin 2015

Concluant la procédure de coordination des politiques économiques, dite du « semestre européen », engagée le 28 novembre 2014 avec la présentation de son examen annuel de croissance pour 2015, la Commission européenne a présenté, le 13 mai 2015, ses propositions de recommandations relatives aux politiques économiques et budgétaires des États membres¹ et de la zone euro.

¹ 26 États membres sont concernés, la Grèce et Chypre faisant l'objet de recommandations dans le cadre de leurs programmes d'ajustement structurel.

Ces propositions, qui ont reçu un avis favorable du Conseil Ecofin le 17 juin 2015, devraient être approuvées par les chefs d'État et de gouvernement lors du Conseil européen des 25 et 26 juin, avant d'être formellement validées par le Conseil au mois de juillet. Elles ont vocation à servir de cadre à l'élaboration des projets de budgets nationaux des États de la zone euro pour 2016, qui feront l'objet d'un avis de la Commission européenne au second semestre 2015.

Le 13 mai 2015, la Commission européenne a également procédé à un point d'étape sur les procédures concernant les déficits excessifs.

I. RECOMMANDATIONS ET DÉCISIONS BUDGÉTAIRES RELATIVES À L'UNION EUROPÉENNE ET À LA ZONE EURO

A. LES RECOMMANDATIONS DE POLITIQUE ECONOMIQUE

Les recommandations de politique économique adressées aux États membres par le Conseil, sur proposition de la Commission européenne, sont élaborées sur la base des rapports par pays présentés par la Commission européenne le 26 février 2015, des programmes de stabilité (de convergence pour les États non membres de la zone euro) et de réforme transmis à la Commission européenne au plus tard le 30 avril 2015 ainsi que des prévisions de printemps présentées par la Commission européenne le 5 mai 2015. Elles tiennent donc compte de la procédure de suivi des déséquilibres macroéconomiques, dont le tableau ci-dessous dresse l'état des lieux.

SITUATION DES ETATS MEMBRES AU REGARD DE LA PROCEDURE CONCERNANT LES DESEQUILIBRES MACROECONOMIQUES

Absence de déséquilibre	Autriche, Danemark, Estonie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pologne, République tchèque et Slovaquie
Déséquilibres nécessitant l'adoption de mesures et un suivi	Belgique, Finlande, Pays-Bas, Roumanie, Royaume-Uni et Suède
Déséquilibres nécessitant l'adoption de mesures décisives et un suivi	Allemagne et Hongrie
Déséquilibres nécessitant l'adoption de mesures décisives et un suivi spécifique	Espagne, Irlande et Slovénie
Déséquilibres excessifs nécessitant l'adoption de mesures décisives et un suivi spécifique	Bulgarie, Croatie, France, Italie et Portugal
Déséquilibres excessifs nécessitant l'adoption de mesures décisives et la mise en œuvre de la procédure concernant les déséquilibres excessifs	—

Source : Commission européenne.

Devant le constat des difficultés de mise en œuvre des recommandations pays – seules 55 % d'entre elles ont été suivies d'effets en 2014 – la Commission européenne entend favoriser la simplicité et la transparence

dans la mise en œuvre du semestre européen, afin de favoriser l'appropriation de ces recommandations par les acteurs nationaux.

À cet effet, la Commission européenne a tout d'abord décidé, pour cet exercice 2015, d'avancer plusieurs étapes du semestre européen. En particulier les analyses relatives à la situation économique de chaque pays et de la zone euro ont été présentées dès le mois de février 2015 et les propositions de recommandations dès la mi-mai. La Commission européenne entend ainsi permettre *« des discussions approfondies avec les États membres et les partenaires sociaux »* et mettre en place *« un processus associant davantage les acteurs concernés au niveau politique et technique en vue de débattre des recommandations antérieures et futures »*.

Dans le même esprit d'échange, le commissaire européen chargé des Affaires économique et financières, de la fiscalité et des douanes, M. Pierre Moscovici, a été auditionné par les commissions des Affaires européennes, des Finances et des Affaires étrangères, le 3 juin 2015, afin d'évoquer, en particulier, les propositions de recommandations par pays faites par la Commission européenne.

Vos rapporteurs se félicitent de la multiplication des possibilités d'échanges dans le cadre de la procédure du semestre européen. Ils regrettent toutefois que le Gouvernement français n'ait pas tiré profit de ces modifications pour favoriser le dialogue avec le Parlement français, en particulier l'Assemblée nationale.

En effet, d'une part, **le Gouvernement n'a jamais donné suite à la proposition formulée par la présidente de la commission des Affaires européennes et le président de la commission des Finances, d'associer ces deux commissions aux concertations qui sont menées par le Gouvernement, en lien avec la Commission européenne, en amont de la présentation des programmes de stabilité et de réforme.**

D'autre part, pour la première fois depuis plusieurs années, **le Gouvernement n'a pas souhaité organiser un débat suivi d'un vote sur le programme de stabilité.**

L'intention de la Commission européenne de favoriser l'appropriation des recommandations de politique économique se traduit également dans sa volonté de **concentrer les priorités exposées dans l'examen annuel de croissance et dans les propositions de recommandations pays sur un nombre limité de domaines d'action.**

Ainsi, conformément aux priorités de politique économique définies², sur proposition de la Commission européenne, par le Conseil européen du mois de

² Ces priorités sont au nombre de trois : accroître l'investissement, poursuivre les réformes structurelles et mener des politiques budgétaires « responsables et propices à la croissance ».

décembre 2015, les propositions de recommandations pays se concentrent sur **quatre axes** :

– **promouvoir l’investissement**, ce qui suppose, au niveau national, de lever les obstacles au financement et au lancement de projets d’investissement et, au niveau européen, de mettre en œuvre le plan d’investissement pour l’Europe ;

– **poursuivre les réformes structurelles**, ce qui sous-entend, pour la Commission européenne, de moderniser les marchés de produits, de services et du travail ;

– **mener des politiques budgétaires « responsables »**. En particulier, les États membres qui présentent des niveaux élevés de dette et/ou de déficit publics doivent poursuivre, voire accentuer, leurs efforts, tandis que ceux qui disposent d’une marge budgétaire doivent prendre des mesures en faveur de l’investissement productif ;

– **améliorer la politique de l’emploi et la protection sociale**.

Ces propositions reflètent la volonté de la Commission européenne de consolider la reprise économique qu’elle a mise en évidence dans ses prévisions de printemps présentées le 5 mai dernier. Selon la Commission européenne, l’Union européenne et la zone euro devraient en effet voir leur PIB progresser, respectivement, de 1,8 % et de 1,5 % en 2015, soit un gain de 0,1 et 0,2 point par rapport à ses prévisions de février 2015. En ce qui concerne 2016, la Commission prévoit une croissance de 2,1 % pour l’Union européenne et de 1,9 % pour la zone euro.

La Commission européenne souligne toutefois le caractère fragile de cette reprise, qui **repose sur des facteurs davantage conjoncturels que structurels**. Elle relève ainsi dans ses prévisions de printemps que l’Union et la zone euro bénéficient d’un « *ensemble de facteurs ponctuels [qui] permet de stimuler une reprise qui, sans quoi, resterait timide* ». Elle insiste, dans ses recommandations par pays, sur le fait que « *la mise en œuvre avec succès des recommandations par pays de 2015 sera essentielle pour que le retour à la croissance et à l’emploi en Europe ait un caractère durable et soit moins tributaire des facteurs cycliques, externes, qui soutiennent actuellement la reprise* ». Devant notre commission des Affaires européennes, le commissaire européen M. Pierre Moscovici a d’ailleurs été très clair : « *Le risque est que cette reprise ne dure qu’une saison. Je préfère les quatre saisons de la reprise au printemps de la croissance. L’embellie que nous connaissons pourrait décourager l’élan réformateur de certains Etats membres* ».

Les propositions de recommandations propres à la zone euro sont de quatre ordres :

– promouvoir les réformes structurelles destinées à favoriser la résorption de l’endettement et à soutenir l’investissement et prendre, d’ici au printemps 2016,

des décisions sur les suites à donner en matière de réforme des marchés des services et de réduction du « coin fiscal » relatif au coût du travail ;

– mieux coordonner les politiques budgétaires en tenant davantage compte de la conjoncture et, d’ici au printemps 2016, déterminer les améliorations à apporter à la qualité et à la viabilité des finances publiques, afin de favoriser notamment l’investissement et la croissance ;

– finaliser l’union bancaire, développer le financement par les marchés, améliorer l’accès des PME au financement et en diversifier les sources et encourager les réformes en matière d’insolvabilité ;

– approfondir l’Union économique et monétaire.

Vos rapporteurs soulignent que ces propositions de recommandations ressemblent fort à un copié-collé actualisé de celles de l’an dernier. Elles présentent toutefois la particularité, par rapport à celles du précédent exercice, de fixer des objectifs en termes de calendrier s’agissant de la négociation de sujets d’intérêt commun. Ces propositions gagneraient à être approfondies, afin de mieux prendre en considération les interactions entre les économies des membres de la zone euro, ainsi que c’est d’ailleurs recommandé dans la contribution franco-allemande sur l’Union économique et monétaire du 22 mai 2015.

B. LE SUIVI DES POLITIQUES BUDGÉTAIRES

Dans le cadre de son point d’étape sur les procédures pour déficit excessif accompagnant la présentation de ses propositions de recommandations par pays, la Commission européenne recommande que **le Conseil mette fin à la procédure de déficit excessif pour deux États membres, Malte et la Pologne.**

La Commission européenne propose par ailleurs au Conseil d’accorder au **Royaume-Uni** un délai supplémentaire de deux ans, soit jusqu’à l’exercice 2016-2017, pour ramener son déficit en dessous de la valeur de référence de 3 % du PIB.

La Commission européenne suggère enfin qu’une procédure pour déficit excessif soit lancée à l’égard de **la Finlande.**

Ainsi, **10 États membres sur 28 devraient faire l’objet d’une procédure pour déficit excessif** à la mi-juin 2015. Le tableau suivant dresse l’état des lieux de la procédure de surveillance budgétaire.

SITUATION DES ETATS MEMBRES AU REGARD DU PACTE DE STABILITE ET DE CROISSANCE

Absence de procédure pour déficit excessif	Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, Estonie, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, République tchèque, Roumanie, Slovaquie et Suède
Fin de la procédure pour déficit excessif	Malte et Pologne
Procédure en cours	Chypre, Croatie, Espagne, France, Grèce, Irlande, Portugal et Slovénie Royaume-Uni (échéance repoussée à 2016-2017)
Nouvelle procédure	Finlande

Source : Commission européenne.

II. LES RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA FRANCE

S’agissant tout d’abord de la méthode, la nouvelle Commission européenne affirme adopter, dans ses propositions de recommandations par pays, **une approche davantage respectueuse de la souveraineté des Etats membres.**

Ainsi que l’a souligné le commissaire européen M. Pierre Moscovici lors de son audition par la commission des Affaires européennes le 3 juin 2015, « *Les inventaires à la Prévert sont très agaçants pour les gouvernements, j’en ai fait l’expérience. La Commission privilégie les choix stratégiques, abandonnant les recommandations trop détaillées qui ne sont pas utiles. La Commission ne donne pas une liste de devoirs à faire. Elle cherche à identifier les points sur lesquels chaque pays peut faire plus ; elle s’efforce de lui donner toute sa place dans le redressement économique européen. [...] les États doivent conserver une souveraineté dans le choix des moyens qu’ils emploient. Il faut sortir de la dynamique binaire qui a souvent prévalu entre prescription et opposition, entre réprimande et résistance. La Commission préfère la conviction à la punition. Je suis convaincu que cette démarche favorisera l’appropriation – quelque peu défailante aujourd’hui – par les États des recommandations de la Commission* ».

Il est vrai que le ton comminatoire adopté par la Commission européenne et le niveau de détail dans lequel elle semblait se complaire avaient conduit l’Assemblée nationale, dans sa résolution européenne n° 205³, et la commission

³ Cf. résolution européenne du 11 août 2013 sur l’avis de la Commission européenne sur les programmes de stabilité et de réforme de la France et rapport d’information n° 1203 fait au nom de la commission des Affaires européennes sur l’avis de la Commission européenne sur les programmes de stabilité et de réforme de la France par MM. Christophe Caresche et Michel Herbillon, *Les recommandations sur les programmes de réforme et de stabilité, conclusion du semestre européen et fondement de la nouvelle procédure européenne de suivi du budget national, Assemblée nationale, XIVe législature, 26 juin 2013.*

des Affaires européennes, dans ses conclusions adoptées le 24 juin 2014⁴, à lui demander de « *veiller à ce que la formulation même des propositions de recommandations respecte la liberté souveraine d'appréciation des États concernés quant au calendrier et aux moyens à mettre en œuvre et favorise l'appropriation des réformes, en particulier lorsque celles-ci sont conduites dans le cadre du dialogue social* ».

Vos rapporteurs, qui ont régulièrement dénoncé l'attitude vexatoire de la Commission européenne lors des exercices précédents, notent à cet égard que **la formulation adoptée par la Commission européenne dans ses propositions de recommandations à proprement parler est davantage respectueuse de la souveraineté des États membres**. Ainsi que l'a souligné le commissaire M. Pierre Moscovici lors de son audition : « *les rôles sont mieux répartis : à la Commission, la détermination des fins et objectifs communs ainsi que la coordination à l'échelle du continent ; aux États membres, le choix des moyens, en toute autonomie et dans le respect de leur champ démocratique interne* ».

Toutefois, si la formulation des propositions de recommandations respecte davantage la souveraineté des États membres, il n'en va pas de même de l'exposé introductif des recommandations, qui dresse un bilan de la situation économique de la France et formule des pistes de réforme très précises. La Commission européenne souligne ainsi, par exemple, que la France « *devrait continuer à mettre en œuvre la réduction prévue des dotations de l'Etat et renforcer le contrôle des dépenses des collectivités locales moyennant un plafonnement de l'augmentation annuelle des recettes fiscales de celles-ci* ».

Sur le fond, il convient tout d'abord, avant d'aborder les propositions de recommandations pour 2015, de revenir sur la mise en œuvre des recommandations formulées pour 2014.

A cet égard, votre co-rapporteur Christophe Caresche tient à souligner que la Commission européenne dresse un constat plus encourageant que l'année précédente de leur mise en œuvre. Il ressort en effet du rapport de la Commission européenne présentant un bilan approfondi sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, que, **sur les sept recommandations formulées pour 2014, la France a réalisé des progrès réels pour trois d'entre elles (la réduction du coût du travail, l'accès aux professions réglementées et la formation professionnelle) et des progrès encore limités pour les quatre autres (maîtrise des finances publiques, amélioration de l'environnement des entreprises, renforcement de l'efficacité du système fiscal et réduction des rigidités du marché du travail). Ce bilan, qui reflète de nettes avancées par rapport à l'an dernier, témoigne des efforts de modernisation du pays engagés par le Gouvernement actuel.**

⁴ Cf. rapport d'information n° 2056 fait au nom de la commission des Affaires européennes sur les recommandations de la Commission européenne relatives aux programmes de stabilité et de réforme 2014 par MM. Christophe Caresche et Michel Herbillon, Les recommandations sur les programmes français de stabilité et de réforme pour 2014, Assemblée nationale, XIV^e législature, 24 juin 2014.

Votre co-rapporteur Michel Herbillon ne partage pas cet avis (cf. infra).

Tout en soulignant les progrès réalisés, la Commission européenne a conclu, en février dernier, **que la France connaissait des déséquilibres macroéconomiques excessifs**⁵, qui nécessitaient des mesures décisives et un suivi spécifique – ce qui correspond au dernier niveau avant d’envisager une procédure pour déficit macroéconomique excessif. Sont plus particulièrement mis en cause la **dégradation de la compétitivité de l’économie française**, dont témoigne notamment la perte de 13 % de ses parts de marché à l’export sur les cinq dernières années, et **son endettement élevé et croissant**, qui accentue la fragilité du pays face à d’éventuelles évolutions économiques défavorables.

En réponse à ce constat, **les propositions de recommandations formulées par la Commission européenne ne sont pas très différentes de celles de l’an dernier**. Elles sont passées de **sept à six items**, celui relatif à l’enseignement et à la formation professionnelle ayant disparu après avoir fait une courte apparition l’an dernier. Elles reflètent **deux axes d’action prioritaires pour la France : le redressement des finances publiques et l’amélioration de la compétitivité de son économie**.

A. REDRESSER LES FINANCES PUBLIQUES

Tandis que la France fait l’objet d’une procédure pour déficit excessif depuis 2009, le Conseil Ecofin a décidé, le 10 mars 2015, sur proposition de la Commission européenne, d’accorder **un délai supplémentaire de deux ans à la France pour ramener son déficit public sous le seuil des 3 % du PIB**. Il s’agissait ainsi de tenir compte de la situation économique particulièrement dégradée à laquelle la France devait faire face ainsi que des réformes structurelles engagées.

Cette décision faisait favorablement écho **aux conclusions adoptées par la commission des Affaires européennes le 17 décembre 2014**, dans lesquelles elle « *considér[ait] que le risque de déflation auquel la France doit aujourd’hui faire face constitue une circonstance exceptionnelle telle que définie dans le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l’Union économique et monétaire et le règlement n° 1466/97 révisé ; rappel[ait] que la France mène une action résolue de modernisation de son économie ; estim[ait] en conséquence justifié de procéder à une nouvelle appréciation du rythme d’ajustement des finances publiques françaises* ».

De fait, une nouvelle trajectoire de redressement des finances publiques a été définie par le Conseil.

⁵ *Etaient visés la dégradation de la compétitivité de l’économie française, le recul de ses parts de marché à l’exportation, le fort endettement de son secteur public et le niveau élevé du coût du travail ainsi que les rigidités dans la fixation des salaires.*

**TRAJECTOIRE D'AJUSTEMENT BUDGETAIRE DEFINIE PAR LE CONSEIL LE 10
MARS 2015**

	2015	2016	2017
Déficit public nominal (en % du PIB)	- 4	- 3,4	- 2,8
Effort structurel (en point de PIB)	0,5	0,8	0,9

La Commission européenne a considéré que, compte tenu de ses prévisions économiques présentées le 5 février 2015, la nouvelle trajectoire proposée impliquait que la France effectue des efforts supplémentaires à hauteur de **0,2 % du PIB en 2015, 1,2 % du PIB en 2016 et 1,3 % du PIB en 2017**.

Le Conseil a en conséquence demandé à la France :

– de présenter, dans le cadre de son programme de stabilité et de croissance, un effort budgétaire supplémentaire à hauteur de 0,2 % du PIB, soit 4 milliards d'euros ;

– d'intensifier les efforts menés en matière de consolidation budgétaire dans toutes les administrations publiques, y compris la sécurité sociale et les collectivités territoriales.

Le Conseil a fixé au 10 juin 2015 une clause de rendez-vous, afin de déterminer si la France a conduit une action suivie d'effets, sur le fondement de la présentation d'une part des mesures supplémentaires pour 2015 (à hauteur de 0,2 % du PIB) et d'autre part des mesures nécessaires pour atteindre les objectifs fixés en 2016 et 2017.

Ce document précisant les mesures prises a été transmis le 10 juin 2015, par le Gouvernement français, à la Commission européenne, qui doit rendre son avis le 24 juin 2015. Malgré les demandes formulées par vos rapporteurs, le Gouvernement n'a pas souhaité transmettre ce document au Parlement français.

La présente analyse se concentrera par conséquent sur les seules données figurant dans le programme de stabilité et dans les propositions de recommandations de la Commission européenne.

Pour ce qui concerne la trajectoire des finances publiques présentées dans le programme de stabilité et de croissance pour 2015-2018, **votre co-rapporteur Christophe Caresche tient tout d'abord à souligner que les hypothèses économiques sur lesquelles elle repose sont unanimement reconnues comme crédibles et prudentes**. Dans son avis rendu le 13 avril 2015⁶, le Haut Conseil des finances publiques considère ainsi que « *nonobstant les risques financiers, les prévisions de croissance pour les années 2016 à 2018 sont prudentes. Elles visent à assurer la crédibilité de la trajectoire nominale de finances publiques* ». De

⁶ Avis n° HCFP-2015-01 du 13 avril 2015 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au projet de programme de stabilité pour les années 2015 à 2018.

même, la Commission européenne souligne que « *le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est plausible* ».

Compte tenu de l'évolution des données économiques sous-tendant la trajectoire budgétaire définie par le Conseil (déficit public pour 2014 s'établissant finalement à 4 % – et non plus à 4,3 % – ; perspectives de croissance plus favorables), **le Gouvernement français a présenté**, dans son programme de stabilité, **une trajectoire plus ambitieuse s'agissant du solde nominal et plus réaliste concernant le solde structurel**. Il prévoit d'atteindre l'objectif à moyen terme (un déficit structurel de 0,4 % du PIB) en 2018.

TRAJECTOIRE D'AJUSTEMENT BUDGETAIRE PRESENTEE DANS LE PROGRAMME DE STABILITE

	2015	2016	2017
Déficit public nominal (en % du PIB)	- 3,8	- 3,3	- 2,7
Effort structurel (en point de PIB)	0,5	0,5	0,5

A la lecture du programme de stabilité, la Commission européenne note que « *si le gouvernement prévoit de respecter les objectifs de déficit fixés par le Conseil, l'effort budgétaire prévu pour 2016 et 2017 est inférieur au niveau recommandé* ». Elle en conclut « *qu'il existe un risque que la France ne respecte pas les dispositions du pacte de stabilité et de croissance* ».

Elle invite par conséquent le Conseil à recommander à la France de **renforcer sa stratégie budgétaire**, notamment en consacrant toutes les recettes imprévues à la réduction du déficit, à **préciser et à intensifier les réductions de dépenses prévues pour 2015 à 2017** et à **fournir une évaluation indépendante de l'impact des principales mesures**.

Dans son propos introductif, la Commission européenne va beaucoup plus loin dans le détail des mesures à prendre. Elle prescrit ainsi une intensification de l'examen des dépenses, un fléchage des gains obtenus grâce à la baisse des taux d'intérêt vers la diminution du déficit, un effort supplémentaire dans le ralentissement des dépenses de sécurité sociale via notamment la maîtrise du prix des médicaments et des dépenses hospitalières, une action décisive pour assurer la viabilité des régimes de retraite complémentaire et le renforcement du contrôle des dépenses des collectivités territoriales grâce au plafonnement de l'augmentation annuelle de leurs recettes fiscales et à la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement.

Votre co-rapporteur Christophe Caresche tient à souligner que les efforts engagés par l'actuel Gouvernement ont déjà porté leurs fruits – le déficit pour 2014 est plus faible que prévu puisqu'il s'établit finalement à 4 % –, ce qui confirme la volonté du Gouvernement de redresser les finances publiques.

Il ajoute que les hypothèses sur lesquelles le scénario budgétaire pour 2015-2018 est construit sont prudentes et que le Gouvernement indique, dans le programme de stabilité, qu'il est prêt à prendre les mesures complémentaires nécessaires pour assurer le respect des cibles nominales. Le Gouvernement prévoit ainsi 4 milliards d'euros de mesures supplémentaires en 2015 et 5 milliards d'euros complémentaires en 2016, afin de respecter les objectifs fixés dans la loi de programmation des finances publiques dans un contexte de faible inflation.

Il souligne que, alors que le Gouvernement français a pris des engagements forts – à hauteur de 50 milliards d'euros – en termes d'économies sur 2014-2017, la mise en œuvre d'économies supplémentaires aurait des effets récessionnistes catastrophiques pour la France, alors même que celle-ci s'engage sur la voie d'une reprise encore fragile. Il rappelle à cet égard que le contexte actuel de faible inflation rend tout ajustement budgétaire plus difficile.

Votre co-rapporteur Michel Herbillon ne partage pas cet avis (*cf. infra*).

B. RENFORCER LA COMPÉTITIVITÉ DE L'ÉCONOMIE

Afin de renforcer la compétitivité de l'économie française, la Commission européenne propose trois pistes d'action : **réduire le coût du travail, moderniser le marché du travail et créer un environnement favorable aux entreprises et aux entrepreneurs**. Il convient de souligner que, pour la première année, elle ne fait plus référence à l'ouverture des marchés des biens et services dans les domaines énergétique et ferroviaire.

1. Réduire le coût du travail

Après avoir salué les réductions du coût du travail permises par le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et le pacte de responsabilité et de solidarité, invité le Gouvernement à poursuivre leur mise en œuvre, et demandé à ce que l'efficacité de ces dispositifs fasse l'objet d'une évaluation, la Commission européenne revient sur un thème récurrent dans ses propositions de recommandations : **le salaire minimum**.

Soulignant que le salaire minimum reste élevé en France, que son évolution « *n'est pas propice à la compétitivité et à la création d'emplois* » et que son indexation automatique pourrait conduire à des hausses de salaires supérieures à ce qui est nécessaire pour préserver le pouvoir d'achat, **elle invite la France à réformer le système de formation des salaires de telle sorte qu'ils évoluent au même rythme que la productivité et à veiller à ce que les évolutions du salaire minimum soient compatibles avec les objectifs de promotion de l'emploi et de la compétitivité**.

Votre co-rapporteur Christophe Caresche considère que le CICE et les mesures inscrites dans le pacte de responsabilité et de solidarité sont des outils efficaces pour permettre aux entreprises de restaurer leurs marges et, ainsi, investir et embaucher. Alors qu'ils connaissent une montée en puissance qui devrait aboutir à une réduction des charges de l'ordre de 30 milliards d'euros d'ici à 2017, leurs effets ont été importants dès 2014, puisqu'ils ont représenté plus de 12 milliards d'euros de baisses supplémentaires d'impôts et de cotisations sociales.

La révision du mode de fixation du salaire minimum n'apparaît pas opportune, alors que, d'une part, la consommation, soutenue par le maintien du pouvoir d'achat, constitue un des moteurs de la reprise française, et que, d'autre part, on souhaite promouvoir l'introduction, dans l'ensemble des Etats membres de l'Union, d'un salaire minimum garantissant un niveau d'emploi élevé et des salaires équitables, comme le propose la contribution franco-allemande sur l'Union économique et monétaire du 22 mai 2015.

Votre co-rapporteur Michel Herbillon est d'un avis différent (cf. *infra*).

2. Moderniser le marché du travail

Partant du constat que le marché du travail en France est trop rigide, la Commission européenne suggère une réforme du droit du travail, afin :

- d'inciter les employeurs à embaucher en contrats à durée indéterminée ;
- de faciliter l'établissement, au niveau des branches et des entreprises, de dispositifs dérogatoires, notamment en matière d'organisation du temps de travail ;
- de réformer la loi portant création des accords de maintien dans l'emploi, dont elle juge la mise en œuvre insuffisante (une dizaine d'entreprises y auraient recours) ;
- revoir le système d'assurance chômage, afin d'en assurer la pérennité et d'encourager davantage le retour au travail.

Votre co-rapporteur Christophe Caresche souligne que le Gouvernement a engagé des chantiers importants, afin d'améliorer le fonctionnement du marché du travail.

Afin de fluidifier et de sécuriser les parcours professionnels, des mesures importantes ont été prises, comme la mise en place, à compter du 1^{er} janvier 2017 d'un **compte personnel d'activité** regroupant les droits individuels acquis au cours de la vie professionnelle, **l'instauration de droits à l'assurance-chômage rechargeables individualisés**, **la modernisation et l'amélioration de l'accès à la formation professionnelle** et **la simplification du cadre juridique**

(simplification de certaines obligations liées aux licenciements collectifs, plans sociaux économiques concertés, déjudiciarisés et aux délais encadrés). Le projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, qui vient d'être adopté en deuxième lecture par l'Assemblée nationale, conforte cette volonté d'améliorer le fonctionnement du marché du travail avec **la réforme des prud'hommes, l'amélioration de la mise en œuvre des accords de maintien dans l'emploi et l'encadrement des indemnités pour licenciement abusif**.

Afin de favoriser la reprise d'activité, le RSA activité et la prime pour l'emploi seront fusionnés, à compter du 1^{er} janvier 2016, en une **prime d'activité** plus lisible et plus favorable au retour à l'emploi, et la nouvelle convention d'assurance-chômage définira dès 2016 des **règles d'indemnisation plus incitatives à la recherche d'un travail**.

Votre co-rapporteur Michel Herbillon ne partage pas cet avis (*cf. infra*).

3. Créer un environnement favorable aux entreprises et aux entrepreneurs

Selon la Commission européenne, la situation de l'économie française nécessite de :

– éliminer les obstacles à la croissance des entreprises en révisant les critères de taille fixés dans la réglementation pour éviter les effets de seuil ;

– supprimer les restrictions d'accès aux professions réglementées, notamment s'agissant des professions de santé avec la révision du *numerus clausus* ;

– revoir le système fiscal, afin d'alléger les impôts sur la production au détriment des impôts sur la consommation, mais également de supprimer les dépenses fiscales et les impôts inefficaces.

Votre co-rapporteur Christophe Caresche souligne que des mesures sont prises en ce sens. Il en va ainsi, **s'agissant des critères générant des obligations pour les entreprises** – notamment de l'effet de seuil à 50 salariés –, du projet de loi de modernisation du dialogue social en cours d'examen par le Parlement, qui prévoit également des mesures décisives afin de renforcer le **dialogue social**. Il convient en outre de noter qu'une mission a été confiée par le Premier ministre à M. Jean-Denis Combrexelle, président de la section sociale du Conseil d'Etat, afin de donner une importance plus importante à **l'accord collectif dans le droit du travail**.

Pour ce qui concerne **l'ouverture des professions réglementées**, le Gouvernement a pris des dispositions en faveur d'une plus grande concurrence dans plusieurs secteurs (santé, optique, banque, assurance, taxi, etc.), qui vont être complétées par celles figurant dans le projet de loi pour la croissance, l'activité et

l'égalité des chances économiques, qui prévoit notamment l'ouverture du marché des autocars et le transfert sous conditions d'aéroports au secteur prié.

Votre co-rapporteur Christophe Caresche ajoute que le Gouvernement s'emploie à créer un environnement favorable aux entreprises **en simplifiant les formalités** et en **favorisant l'investissement**, accompagnant ainsi pleinement le plan en faveur de l'investissement en Europe lancé par la Commission européenne.

Votre co-rapporteur Michel Herbillon estime qu'il conviendrait d'aller plus loin dans l'ensemble de ces domaines (*cf. infra*).

En revanche, vos rapporteurs se retrouvent sur les préconisations de la Commission européenne selon lesquelles **il convient de mettre fin aux dépenses fiscales et aux impôts inefficaces**.

OBSERVATIONS DE M. MICHEL HERBILLON, CO-RAPPORTEUR

Le propos introductif des propositions de recommandations de la Commission européenne apparaît comme un réquisitoire contre la politique menée par le Gouvernement français.

Devenue méfiante quant aux engagements budgétaires français, et plus particulièrement ceux du Gouvernement actuel, elle considère ainsi que les mesures envisagées à partir de 2016 pour réduire le déficit public ne sont pas suffisamment précises et conclut « *qu'il existe un risque que la France ne respecte pas les dispositions du pacte de stabilité et de croissance* ». ». D'ailleurs, le refus du Gouvernement de transmettre au Parlement le détail des mesures supplémentaires prises pour tenir les engagements budgétaires de la France ne fait que renforcer les doutes. Quant à l'amélioration en trompe l'œil des comptes budgétaires de la France en 2014, il est important de rappeler que le déficit ne diminue réellement que de 0,1 point du PIB par rapport à 2013, ce qui contraste avec l'effort réalisé par nos partenaires de la zone euro (- 0,5 point du PIB).

La Commission européenne dresse par ailleurs un tableau inquiétant, mais réaliste, de la situation de l'économie française, handicapée par une compétitivité qui ne cesse de se dégrader et par un endettement fort et croissant. Elle dénonce le fait que, faute de réelles réformes, les systèmes de sécurité sociale, de retraite et d'assurance-chômage risquent de voir leur pérennité remise en cause. Elle relève, à raison, que le taux de chômage demeure très élevé et que celui touchant les plus âgés s'est aggravé, que le fonctionnement du marché du travail est trop rigide et que la pression fiscale (45,8 %) est trop élevée.

L'avis de la Commission européenne me conforte ainsi dans les analyses que j'ai développées dans les précédents travaux publiés par la mission d'information.

Afin de relancer une croissance durable (qui ne repose pas que sur des facteurs extérieurs conjoncturels comme la baisse de l'euro ou la chute du prix du baril de pétrole) et riche en emplois, il convient d'engager de vraies réformes concernant le marché du travail, les obligations pesant sur les entreprises et le système fiscal. Comment faire en sorte que notre économie soit dynamique si elle est asphyxiée par un taux de prélèvements obligatoires de 45,8 % ?

Il faut également mener des réformes à mêmes d'assurer la viabilité des systèmes d'assurance-chômage, de sécurité sociale et de retraite. Sur ce dernier point, pourquoi le Gouvernement ne se rend-il pas à l'évidence ? Notre pays a besoin d'une véritable réforme des retraites qui doit principalement reposer sur une mise en cohérence de l'âge de départ en retraite avec l'allongement de la durée de vie, comme cela s'est déjà fait dans tous les pays européens. Les préconisations formulées par la Cour des comptes, dans son rapport thématique

rendu public le 17 décembre 2014 et intitulé « Garantir l'avenir des retraites complémentaires des salariés (AGIRC et ARRCO) », vont dans ce sens.

La stratégie économique du Gouvernement n'est pas adaptée aux défis auxquels la France est aujourd'hui confrontée. La procédure pour déficit excessif – où la France se situe au dernier stade avant de se voir infliger une amende – et celle relative aux déséquilibres macroéconomiques – où la France se situe également à l'avant-dernier stade – sanctionnent ainsi l'inefficacité de la politique du Gouvernement et témoignent de la défiance de nos partenaires européens vis-à-vis de l'économie de notre pays. Un sursaut est nécessaire.