

N<sup>o</sup> 3365

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 décembre 2015

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES<sup>(1)</sup>

sur l'**examen annuel de croissance** pour 2016 et l'**avis** de la **Commission européenne** sur les **projets de budgets nationaux** pour 2016,

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. CHRISTOPHE CARESCHE ET MICHEL HERBILLON,

Députés

---

---

<sup>(1)</sup> La composition de cette commission figure au verso de la présente page

*La Commission des affaires européennes est composée de : M<sup>me</sup> Danielle AUROI, présidente ; M. Christophe CARESCHE, M<sup>me</sup> Marietta KARAMANLI, MM. Jérôme LAMBERT, Pierre LEQUILLER, vice-présidents ; M. Philip CORDERY, M<sup>me</sup> Estelle GRELIER, MM. Arnaud LEROY, André SCHNEIDER, secrétaires ; MM. Ibrahim ABOUBACAR, Kader ARIF, Jean-Luc BLEUNVEN, Alain BOCQUET, Jean-Jacques BRIDEY, M<sup>mes</sup> Isabelle BRUNEAU, Nathalie CHABANNE, MM. Jacques CRESTA, M<sup>me</sup> Seybah DAGOMA, MM. Yves DANIEL, Bernard DEFLESSELLES, M<sup>me</sup> Sandrine DOUCET, M. William DUMAS, M<sup>me</sup> Marie-Louise FORT, MM. Yves FROMION, Hervé GAYMARD, Jean-Patrick GILLE, M<sup>me</sup> Chantal GUITTET, MM. Razy HAMMADI, Michel HERBILLON, Laurent KALINOWSKI, Marc LAFFINEUR, Charles de LA VERPILLIÈRE, Christophe LÉONARD, Jean LEONETTI, M<sup>me</sup> Audrey LINKENHELD, MM. Lionnel LUCA, Philippe Armand MARTIN, Jean-Claude MIGNON, Jacques MYARD, Rémi PAUVROS, Michel PIRON, Joaquim PUEYO, Didier QUENTIN, Arnaud RICHARD, M<sup>me</sup> Sophie ROHFRIE, MM. Jean-Louis ROUMEGAS, Rudy SALLES, Gilles SAVARY.*

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. L'AMÉLIORATION RÉELLE QUOIQUE FRAGILE DE LA CONJONCTURE EN EUROPE SOULIGNE LA NÉCESSITÉ DE METTRE L'ACCENT SUR LA CONSOLIDATION DE LA REPRISE ET SUR LA CONVERGENCE DES ÉCONOMIES</b> .....	7
<b>A. UNE SITUATION ÉCONOMIQUE ENCOURAGEANTE MAIS INSTABLE QUI ILLUSTRÉ LA VULNÉRABILITÉ DES ÉCONOMIES EUROPÉENNES ET LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER LEUR RÉSILIENCE FACE AUX CRISES</b> .....	7
1. L'examen annuel de croissance pour 2016 .....	7
a. Des « vents favorables » à une reprise toutefois fragile .....	7
b. Des performances économiques encore insuffisamment convergentes .....	9
2. Le rapport sur le mécanisme d'alerte .....	11
3. La recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro .....	14
<b>B. DES EFFORTS RECENTRÉS SUR TROIS OBJECTIFS : RELANCER L'INVESTISSEMENT, POURSUIVRE LES RÉFORMES STRUCTURELLES ET MENER DES POLITIQUES BUDGÉTAIRES RESPONSABLES</b> .....	18
1. Relancer l'investissement .....	18
2. Poursuivre les réformes structurelles .....	20
a. Améliorer la coordination et l'appui des réformes structurelles .....	20
b. Favoriser l'emploi et les politiques sociales inclusives .....	21
c. Renforcer encore les marchés des produits et des services ainsi que l'environnement des entreprises .....	21
3. Mener des politiques budgétaires responsables .....	21
<b>II. L'EXAMEN DES PROJETS DE BUDGETS DES ÉTATS DE LA ZONE EURO POUR 2016 RÉVÈLE UNE AMÉLIORATION DE LA SITUATION BUDGÉTAIRE</b> .....	23

A. AU SEIN DE LA ZONE EURO, QUATRE PROJETS DE BUDGETS PRÉSENTENT UN RISQUE DE NON-CONFORMITÉ AU PACTE DE STABILITÉ ET DE CROISSANCE .....	23
1. L'analyse par la Commission européenne de la situation et des perspectives budgétaires de la zone euro .....	24
2. L'avis de la Commission européenne sur les projets de budgets nationaux pour 2016 .....	25
B. LA FRANCE PRÉSENTE UN PROJET DE BUDGET GLOBALEMENT CONFORME À SES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS EUROPÉENS EN DÉPIT D'UN EFFORT BUDGÉTAIRE ENCORE LARGEMENT INSUFFISANT .....	28
1. L'avis sur le projet de budget pour 2016 .....	28
a. Le projet de budget initial pour 2016 .....	28
b. L'annonce de mesures supplémentaires dans le cadre du « pacte de sécurité » .....	29
2. Le suivi de la mise en œuvre des réformes budgétaires structurelles .....	31
a. Rappel des recommandations adressées à la France par le Conseil à l'été 2015 .....	31
b. Évaluation de la mise en œuvre des réformes dans le domaine de la gouvernance budgétaire .....	31
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION .....</b>	<b>35</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>37</b>
<b>ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS .....</b>	<b>39</b>
<b>ANNEXE N° 2 : AVIS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE RELATIF AU PROJET DE PLAN BUDGETAIRE DE LA FRANCE .....</b>	<b>41</b>

## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Lancé le 26 novembre dernier, **le sixième exercice du Semestre européen de coordination des politiques économiques**, présente l'examen annuel de croissance 2016 réalisé par la Commission européenne ainsi que ses grandes orientations de politique économique pour l'année à venir.

Constatant une amélioration réelle quoique fragile de la conjoncture économique en Europe, la Commission européenne incite les États membres à profiter de ces « vents favorables » pour mener à bien les réformes structurelles nécessaires à leur économie ainsi qu'à l'ensemble de la zone euro.

En reprenant, au titre des priorités pour 2016, le même triptyque que l'an passé, la Commission européenne marque son attachement à voir l'investissement repartir en Europe, les réformes structurelles menées à leur terme et des politiques budgétaires responsables encouragées.

Conformément à la pratique instaurée lors de la mise en place du Semestre européen, la Commission européenne a également publié au mois de novembre son avis sur les projets de budgets nationaux et, **pour la première fois cette année de manière simultanée, ses recommandations concernant la politique économique de la zone euro.**

**Dans son avis, globalement positif, la Commission européenne relève une amélioration des situations budgétaires au sein de la zone euro**, qu'illustrent notamment la baisse significative du nombre de projets de budgets présentant un risque de non-conformité au Pacte de stabilité et de croissance (quatre contre sept en 2015) et la réduction du nombre de pays concernés par une procédure pour déficit excessif.

Les recommandations formulées s'agissant de la zone euro visent à renforcer la convergence des économies en mettant l'accent sur la correction des déséquilibres macroéconomiques, sur les réformes du marché du travail, sur le maintien d'une orientation budgétaire globalement neutre ainsi que sur la réduction progressive des prêts bancaires non productifs et l'amélioration des procédures d'insolvabilité.

Dans le présent rapport d'information, vos rapporteurs se concentreront donc sur l'examen annuel de croissance et l'analyse des projets de budgets nationaux, afin de permettre à la commission des affaires européennes d'examiner

**les propositions de la Commission européenne avant que le Conseil européen ne se prononce lors de ses sommets de décembre et mars prochains.**

**I. L'AMÉLIORATION RÉELLE QUOIQUE FRAGILE DE LA CONJONCTURE EN EUROPE SOULIGNE LA NÉCESSITÉ DE METTRE L'ACCENT SUR LA CONSOLIDATION DE LA REPRISE ET SUR LA CONVERGENCE DES ÉCONOMIES**

**A. UNE SITUATION ÉCONOMIQUE ENCOURAGEANTE MAIS INSTABLE QUI ILLUSTRE LA VULNÉRABILITÉ DES ÉCONOMIES EUROPÉENNES ET LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER LEUR RÉSILIENCE FACE AUX CRISES**

**1. L'examen annuel de croissance pour 2016**

***a. Des « vents favorables » à une reprise toutefois fragile***

Constatant que l'économie européenne connaît une légère reprise, la Commission européenne indique toutefois que ces « vents favorables <sup>(1)</sup> », facteurs extérieurs à l'Union européenne, ne sauraient dispenser les États membres de poursuivre les réformes et ajustements nécessaires pour assurer une croissance durable, soutenable et inclusive <sup>(2)</sup>.

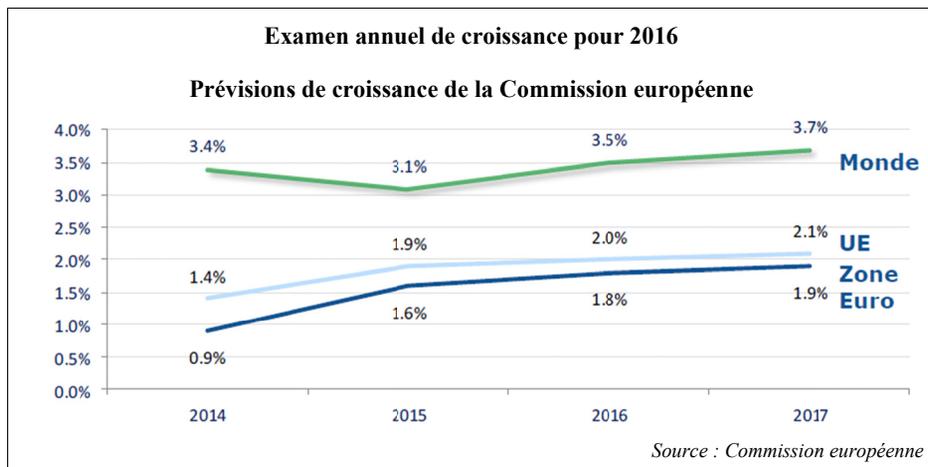
**Les principaux indicateurs économiques reflètent une amélioration réelle quoique fragile de la situation macroéconomique en Europe.**

La Commission européenne estime que la croissance du PIB réel devrait progresser, passant, pour l'Union européenne de 1.9 % en 2015 à 2.0 % en 2016 et 2.1 % en 2017 et, pour la zone euro, de 1.6 % en 2015 à 1.8 % en 2016 et 1.9 % en 2017.

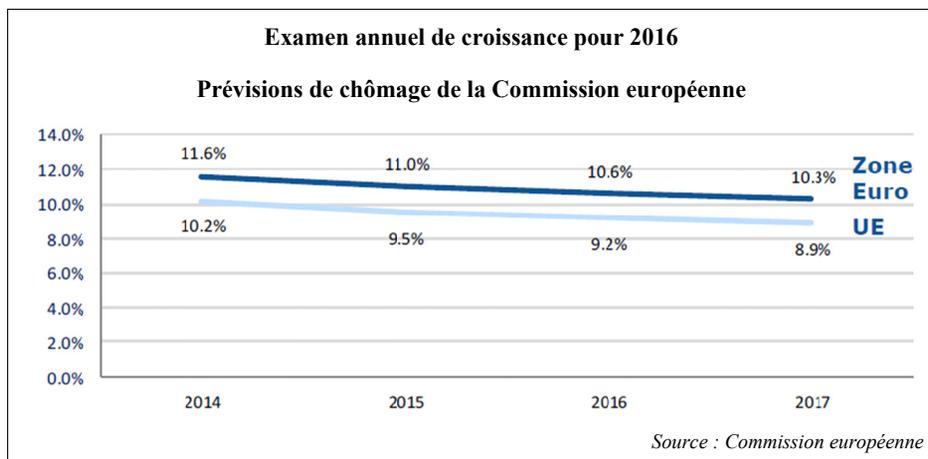
---

(1) Expression fréquemment employée par le commissaire Moscovici en charge des affaires économiques et financières, de la fiscalité et des douanes.

(2) Cf. art. 6 TUE et objectifs « Europe 2020 ».



L'emploi devrait également augmenter de 1.0 % en 2016 et de 0.9 % en 2017. Le taux de chômage devrait continuer à diminuer, passant, pour l'Union européenne, de 9.5 % en 2015 à 9.2 % en 2016 et 8.9 % en 2017 et, pour la zone euro, de 11.0 % en 2015 à 10.6 % en 2016 et 10.3 % en 2017.



Toujours faible, l'inflation annuelle, nulle en 2015 pour l'ensemble de l'Union européenne, devrait passer à 1.1 % en 2016 et atteindre 1.6 % en 2017. Pour la zone euro, l'inflation, quasi nulle en 2015 (0.1 %), devrait augmenter et atteindre 1.0 % et 1.6 % en 2016 et 2017.

Enfin, les déficits et dettes publics devraient diminuer dans les deux années à venir. La Commission estime ainsi que le ratio agrégé déficit/PIB de l'Union européenne passera de 2.5 % en 2015 à 1.6 % en 2017 et, pour la zone euro, de 2.0 % en 2015 à 1.5 % en 2017. Le ratio dette/PIB devrait, pour sa part, passer de 87.8 % en 2015 à 85.8 % en 2017 pour l'ensemble de l'Union européenne et à 91.3 % pour la zone euro en 2017.

La Commission européenne souligne toutefois que l'afflux sans précédent de réfugiés et de demandeurs d'asile au cours de l'année se traduit, dans l'immédiat, par des dépenses publiques supplémentaires. Ces déplacements de population pourraient néanmoins, à plus long terme, avoir des effets positifs sur l'offre de main-d'œuvre ainsi que sur la croissance de l'Union européenne <sup>(1)</sup>.

- *Des « vents favorables » à une amélioration du contexte économique*

Dans son examen annuel de croissance, la Commission européenne attribue notamment cette amélioration du contexte économique global à la conjonction des facteurs temporaires suivants :

- la baisse du prix du pétrole faisant, temporairement, fléchir l'inflation ;
- la faiblesse relative de la valeur externe de l'euro, favorable aux exportations vers les pays tiers ;
- la politique monétaire accommodante menée par la Banque centrale européenne maintenant des taux d'intérêt bas (compléter éventuellement)

La Commission européenne considère enfin que la reprise traduit également les premiers effets des réformes structurelles menées ces dernières années par les différents États membres.

- *Des facteurs d'incertitude néanmoins réels, qui fragilisent la reprise*

Les performances et perspectives économiques de certains pays émergents et notamment de la Chine sont aujourd'hui préoccupantes. La Commission européenne s'inquiète en effet du ralentissement du commerce mondial résultant de la récession observable dans certains de ces pays <sup>(2)</sup> mais souligne toutefois qu'une reprise pourrait s'amorcer en 2016.

En outre, la dégradation du contexte sécuritaire et les tensions géopolitiques qui y sont associées se sont intensifiées et pourraient avoir une influence négative sur la croissance et la confiance des acteurs économiques.

***b. Des performances économiques encore insuffisamment convergentes***

Une nouvelle fois, la Commission européenne indique que les performances économiques, les situations sociales et l'avancée des réformes restent inégales au sein de l'Union européenne. La convergence des économies européennes demeure ainsi encore insuffisante et constitue un enjeu important des politiques économiques.

---

(1) « pour autant que des politiques adéquates soient mises en place pour garantir l'accès au marché du travail et au processus d'intégration », *Examen annuel de croissance pour 2016, COM(2015) 690 final*.

(2) « *European Economic Forecast-Autumn 2015* », *European Economy, Institutional Paper 011, novembre 2015*.

La Commission européenne souligne ainsi que bien que la croissance soit de retour dans l'ensemble de l'Union européenne, des écarts importants demeurent. Hormis le cas particulier de la Grèce pour laquelle les prévisions de croissance sont négatives, certains pays afficheraient, selon la Commission européenne, des taux de croissance supérieurs à 4 % (Irlande, Roumanie) tandis que la France et l'Allemagne, qui représentent à eux deux près de 50 % de la croissance de la zone euro, connaîtraient une croissance molle (supérieure ou égale à 1 %).

Par ailleurs, la Commission européenne constate que la situation de l'emploi s'améliore lentement<sup>(1)</sup>. Si l'amélioration est réelle, il convient de souligner qu'elle est en grande partie le résultat de l'évolution à la hausse du travail précaire. Par ailleurs, la part du chômage de longue durée<sup>(2)</sup> augmente régulièrement et le marché du travail européen demeure fortement marqué par une dualisation peu compatible avec une croissance inclusive.

La Commission européenne identifie ainsi, dans son examen annuel pour 2016, au titre des défis auxquels sont confrontés certains États européens, des évolutions préoccupantes s'agissant notamment du chômage de longue durée<sup>(3)</sup> et du chômage des jeunes. La Commission européenne s'est également intéressée, plus particulièrement cette année, au chômage féminin.

L'enjeu pour l'Union européenne est donc de faire en sorte que la reprise ne bénéficie pas qu'aux travailleurs en emploi. À cet égard, le taux de chômage des jeunes, supérieur à 20 % dans certains pays, est particulièrement préoccupant.

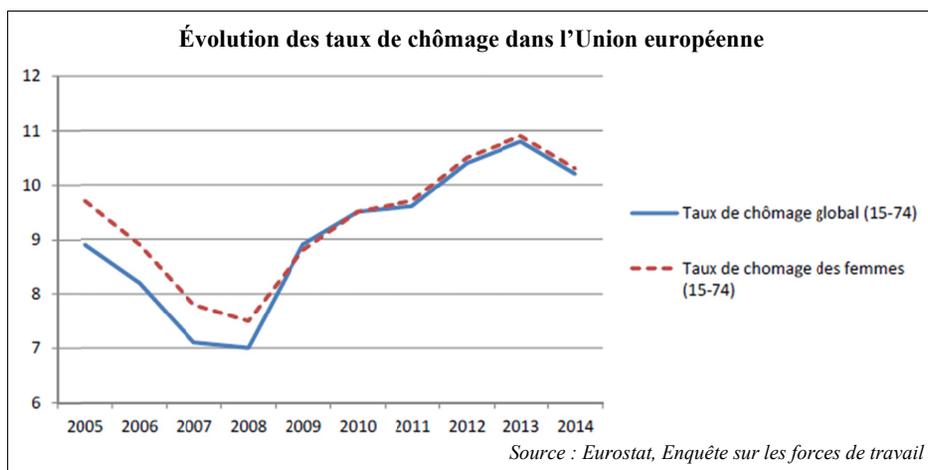
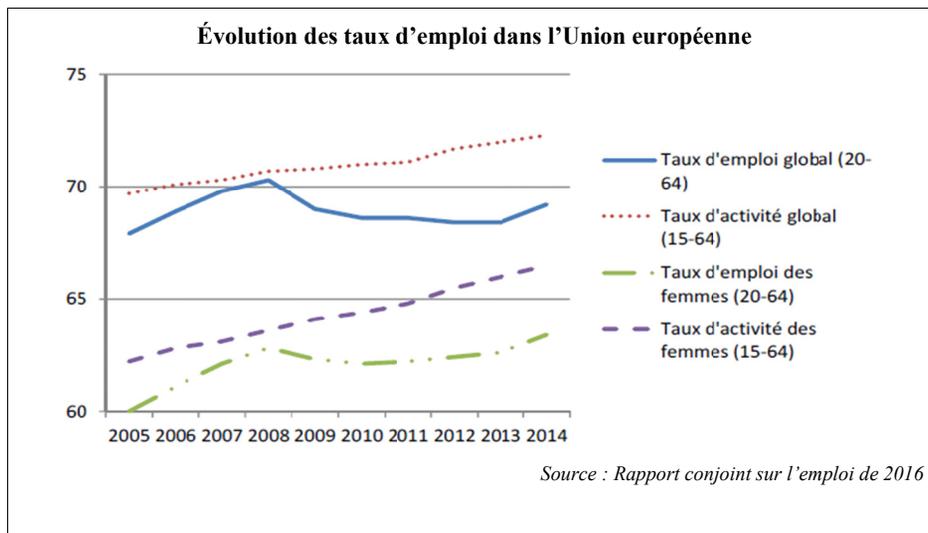
De manière générale, consciente des fragilités de la reprise, la Commission européenne invite les États membres à profiter de ce contexte favorable pour effectuer et poursuivre les réformes structurelles nécessaires.

---

*(1) Soulignant toutefois si le chômage recule, il reste, au sein de l'Union européenne comme au sein de la zone euro, à un niveau historiquement élevé. Selon le rapport conjoint sur l'emploi, 23 millions d'Européens étaient sans emploi en août 2015 et plus de 12 millions d'entre eux étaient au chômage depuis plus d'un an.*

*(2) Période de chômage supérieure à un an.*

*(3) Selon la Commission européenne, le chômage de longue durée a plus que doublé depuis 2008.*



## 2. Le rapport sur le mécanisme d'alerte

Établi chaque année en même temps que l'examen annuel de croissance, le rapport sur le mécanisme d'alerte marque le point de départ du cycle annuel de la procédure (PDM) et vise à identifier et à traiter les déséquilibres susceptibles d'entraver le bon fonctionnement des économies européennes et de l'Union économique et monétaire.

Le rapport sur le mécanisme d'alerte présenté cette année marque ainsi le début du cinquième cycle annuel de la procédure concernant les déséquilibres excessifs macroéconomiques (PDM) dont la mise en œuvre est ancrée dans le Semestre européen.

Sur la base de l'analyse des indicateurs sélectionnés pour identifier les déséquilibres macroéconomiques, le rapport désigne les États membres qui devraient faire l'objet de bilans approfondis pour déterminer si les déséquilibres pressentis nécessitent la mise en œuvre de mesures correctrices.

Il convient de souligner que trois indicateurs sociaux ont été ajoutés cette année au tableau de bord à l'appui duquel est réalisée l'analyse de la situation des pays : le taux d'activité, le taux de chômage de longue durée et le taux de chômage des jeunes. **Vos rapporteurs se félicitent de l'introduction de ces nouvelles variables concernant l'emploi, résultat de l'engagement pris par la Commission européenne de renforcer son analyse des déséquilibres macroéconomiques.**

La prise en compte des conséquences sociales de la crise semble en effet nécessaire pour appréhender la situation économique des États membres dans leur ensemble, une dégradation durable de l'emploi pouvant avoir d'importantes conséquences sur la croissance potentielle et risquant d'aggraver les déséquilibres macroéconomiques.

Cette année, pour faire suite aux préconisations formulées par la Commission européenne dans sa communication du 21 octobre 2015 <sup>(1)</sup>, le rapport sur le mécanisme d'alerte met davantage l'accent sur les remarques relatives à la zone euro. L'objectif est le suivant : permettre une analyse plus systématique des déséquilibres des pays de la zone euro afin d'améliorer la coordination des réponses de politique économique à y apporter.

Les conclusions du rapport sur le mécanisme d'alerte insistent sur :

- le contexte difficile <sup>(2)</sup> dans lequel les ajustements structurels doivent intervenir ;
- les progrès réalisés par les États membres dans la correction de leurs déséquilibres <sup>(3)</sup> et le processus de redressement des bilans, actuellement en cours dans la plupart des pays, dans les différents secteurs de l'économie ;
- les vulnérabilités que continuent de représenter pour certaines économies le niveau élevé d'endettement <sup>(4)</sup>, tant public que privé et

---

(1) Communication du 21 octobre 2015, « Mesures à prendre pour compléter l'Union économique et monétaire », COM(2015) 600 final.

(2) À l'instar de l'examen annuel de croissance, le rapport souligne la fragilité de la reprise économique et les risques externes accrus. La croissance semble être devenue plus dépendante de l'évolution de ses composantes internes (demande intérieure, investissement).

(3) Le rapport souligne en effet que « les déficits courants et insoutenables des comptes courants datant d'avant crise ont été considérablement réduits ».

(4) Dans plusieurs États membres, l'encours de la dette privée et publique, externe et interne, se situe toujours à des niveaux historiquement élevés.

qui fragilisent *in fine* la croissance, l'emploi et la stabilité financière dans l'Union européenne ;

- la persistance d'excédents significatifs dans certains pays ;
- le processus de convergence quoiqu'encore inabouti des marchés du travail des différents États membres.

Sur la base de l'analyse des indicateurs de son tableau de bord, la Commission européenne considère que des **bilans approfondis sont nécessaires pour dix-huit pays** :

- une analyse approfondie pour les seize États membres pour lesquels l'examen des situations économiques avait encore révélé en 2015 l'existence de déséquilibres : **la Belgique, la Bulgarie, l'Allemagne, la France, la Croatie, l'Italie, la Hongrie, l'Irlande, les Pays-Bas, le Portugal, la Roumanie, l'Espagne, la Slovénie, la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni** ;
- une analyse approfondie réalisée **pour la première fois pour deux États membres : l'Estonie et l'Autriche.**

Selon une pratique désormais établie, un nouveau bilan sera réalisé pour les 16 premiers pays cités afin d'examiner l'évolution des déséquilibres existants, qu'ils soient ou non excessifs, en tenant compte des mesures mises en œuvre par les États membres pour les corriger.

Pour l'Estonie et l'Autriche, qui feront pour la première fois l'objet d'une telle analyse, l'examen approfondi portera respectivement sur les risques liés à un nouvel accroissement de la demande intérieure<sup>(1)</sup> et sur la situation du secteur financier<sup>(2)</sup>. La Commission européenne juge ainsi utile de procéder à un examen plus approfondi de la situation de ces deux pays pour déterminer si des déséquilibres existent.

Pour les autres pays<sup>(3)</sup>, à l'exception de la Grèce et de Chypre, la Commission européenne a estimé qu'un bilan approfondi de la situation économique n'était pas nécessaire. Comme les autres années, les pays bénéficient

---

(1) Lors des précédents cycles de la PDM, aucun déséquilibre macroéconomique n'avait été constaté en Estonie. L'analyse réalisée pour l'année 2016 fait apparaître un risque de « surchauffe » de l'économie si l'on s'intéresse aux évolutions de la position extérieure globale nette, des coûts salariaux unitaires et des prix des logements.

(2) Lors des précédents cycles de la PDM, aucun déséquilibre macroéconomique n'avait été constaté en Autriche. Cette année, les pertes de parts de marché à l'exportation, l'importance de la dette du secteur privé et de la dette publique ainsi que l'augmentation du chômage des jeunes ont alerté la Commission européenne.

(3) République Tchèque, Danemark, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pologne, Slovaquie.

d'une assistance financière <sup>(1)</sup> font l'objet d'un examen similaire dans le cadre leurs programmes d'assistance.

### **Déséquilibres, risques et ajustement. Commentaires pour la France <sup>(2)</sup>**

En février 2015, la Commission européenne a conclu à l'existence en France de déséquilibres macroéconomiques excessifs nécessitant la mise en place de mesures correctrices d'envergure ainsi qu'un suivi spécifique. Les principaux risques identifiés concernaient une perte de compétitivité et un niveau élevé d'endettement public.

L'examen effectué cette année fait apparaître que les pertes cumulées de parts de marché à l'exportation demeurent très supérieures au seuil du tableau de bord et les coûts salariaux, toujours élevés, continuent de peser sur la compétitivité-coût des entreprises. Par ailleurs, les niveaux de dette, publique et privée, demeurent élevés et la hausse du taux de chômage, en particulier le chômage de longue durée et le chômage des jeunes, est préoccupante.

*De manière générale, la lecture économique du tableau de bord met en lumière des problèmes liés à l'évolution de la compétitivité et au niveau élevé de la dette des administrations publiques, dans un contexte de croissance et d'inflation faibles.*

### **3. La recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro**

**Pour la première fois cette année**, dans le cadre d'un Semestre européen rénové, **la Commission européenne a publié en novembre**, en même temps que son examen annuel de croissance, **une recommandation concernant la politique de la zone euro** <sup>(3)</sup>. Cette décision, qui témoigne de la volonté de la Commission européenne de mieux prendre en compte les problématiques et spécificités de la zone euro, s'inscrit dans une démarche d'amélioration de la gouvernance économique de l'Union européenne initiée par la Commission européenne dans sa communication relative aux mesures à prendre pour achever l'Union économique et monétaire <sup>(4)</sup>.

L'objectif est de favoriser la coordination des politiques économiques, en particulier dans les États membres de la zone euro, pour faciliter *in fine* la convergence. La publication des recommandations tient ainsi compte des priorités retenues par la Commission européenne pour la zone euro et pour l'Union européenne et intervient au début, et non plus à la fin, du Semestre européen <sup>(5)</sup>.

**Vos rapporteurs saluent cette initiative qui permet de souligner, plus en amont, les problématiques communes à la zone euro et d'en tenir**

---

(1) La situation de Chypre sera examinée dans le cadre de la PDM lorsque le programme d'assistance financière sera achevé (d'ici mars 2016).

(2) Extrait du rapport sur le mécanisme d'alerte 2016, COM(2015) 691 final.

(3) Recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique de la zone euro, COM(2015) 692 final.

(4) COM(2015) 600 final.

(5) Jusqu'à présent, les recommandations relatives à la zone euro étaient publiées en même temps que les recommandations par pays.

**d'avantage compte au moment de la formulation des recommandations par pays.**

**Votre co-rapporteur Christophe Caresche souligne, à cet égard, comme il l'a déjà fait dans de précédents travaux <sup>(1)</sup>, que la coordination des politiques économiques suppose en effet de pouvoir disposer d'une vision d'ensemble de la situation de la zone euro ainsi que des effets que la politique économique conduite par un État membre peut avoir sur les autres États membres de l'Union économique et monétaire.**

De manière générale, les recommandations de la Commission européenne, adoptées sur la base des articles 136 et 121 TFUE, invitent à mettre en œuvre des réformes structurelles coordonnées pour assurer la convergence économique. Pour 2016, la Commission européenne propose les quatre recommandations suivantes :

- mener des **politiques qui soutiennent la reprise, favorisent la convergence, facilitent la correction des déséquilibres macroéconomiques et améliorent la capacité d'ajustement.**

Les États membres dont les déficits et dettes publics sont élevés sont invités à prendre des mesures pour renforcer la productivité, favoriser la création d'emplois et renforcer la compétitivité. Les États membres qui disposent d'importants excédents, à l'instar de l'Allemagne, devraient s'appliquer à orienter le surplus d'épargne vers l'économie domestique.

- **mettre en œuvre des réformes du marché du travail** qui combinent :
  - (i) une flexibilité et fiabilité afin d'éviter d'accroître la segmentation sur le marché du travail ;
  - (ii) des stratégies globales d'apprentissage tout au long de la vie ;
  - (iii) des politiques actives de retour à l'emploi ;
  - (iv) des systèmes de protection sociale protecteurs tout en incitant à l'emploi ;
  - (v) des marchés des produits et des services ouverts et concurrentiels ;
  - (vi) la réduction de la fiscalité du travail, en particulier sur les bas salaires <sup>(2)</sup>.

---

(1) Cf. notamment Rapport d'information n° 3232 « Renforcer la gouvernance de la zone euro : propositions pour une action rapide et efficace », Christophe Caresche, 18 novembre 2015.

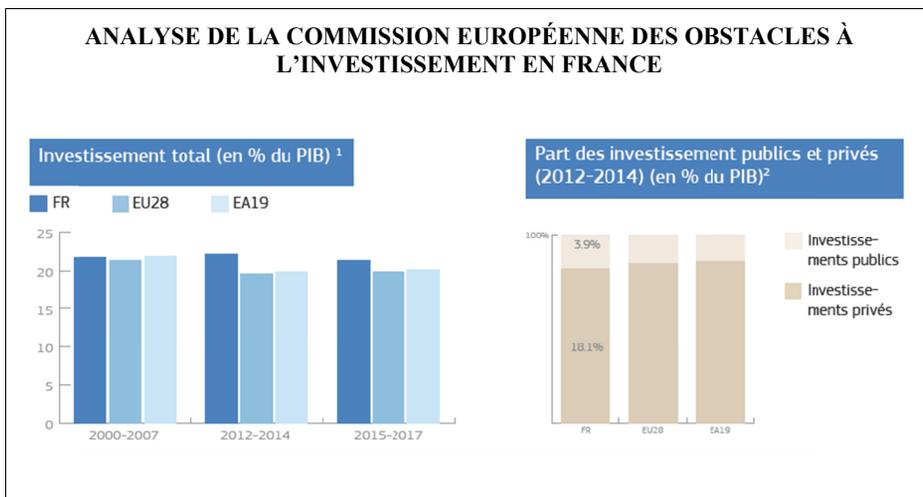
(2) La Commission européenne précise que cette réduction doit être budgétairement neutre afin de favoriser la création d'emplois.

- **maintenir une orientation budgétaire globalement neutre pour 2016.**

Les États membres sont invités à réduire la dette publique en 2017 afin de rétablir des réserves budgétaires tout en évitant les effets procycliques liés à une telle réduction. La Commission européenne insiste sur la nécessité de différencier les efforts budgétaires pour tenir compte des situations individuelles des États membres ainsi que des retombées dans l'ensemble de la zone euro.

- **faciliter la réduction progressive des prêts bancaires non productifs et améliorer les procédures d'insolvabilité pour les entreprises et les ménages.** Les États dans lesquels la dette du secteur privé est importante sont notamment invités à promouvoir un désendettement ordonné.

Par ailleurs, afin d'aider les États membres à conduire les réformes, la Commission européenne a manifesté son attachement aux discussions thématiques au sein de la zone euro et son souhait de les encourager<sup>(1)</sup>. La Commission européenne a également publié **une analyse des obstacles à l'investissement rencontrés dans chaque État membre**<sup>(2)</sup>. Cette analyse, qui confirme la grande diversité des structures d'investissement en Europe et s'inscrit dans le cadre des priorités du Semestre européen 2016, sera affinée et complétée, notamment par le dialogue entre les États membres et les institutions européennes.



(1) Notons, à titre d'exemple, la recommandation relative à l'intégration des chômeurs de longue durée sur le marché du travail, Com(2015) 462 final.

(2) Document de travail de la Commission européenne, SWD(2015) 400 final.

## MARCHE DU TRAVAIL/ÉDUCATION

### Législation en matière de protection de l'emploi et cadre des contrats de travail

- La complexité du droit du travail (qui a diverses conséquences, notamment une incertitude persistante en ce qui concerne la durée et le coût des procédures de licenciement, en dépit des réformes engagées récemment) et la réglementation restrictive du travail peuvent constituer un obstacle à l'investissement.

### Salaires et mécanisme de fixation des salaires

- Les hausses salariales supérieures à l'accroissement de la productivité qui ont été enregistrées ces dernières années conduisent à une augmentation des coûts salariaux par unité et à une érosion de la compétitivité-coût pour les entreprises soumises à une concurrence internationale, même si la France a entrepris des réformes du marché du travail pour remédier à ce problème.

## SECTEUR FINANCIER/FISCALITÉ

### Fiscalité

- Les taux d'imposition moyen et marginal effectifs applicables aux sociétés sont élevés, tout comme la fiscalité globale du travail.
- La structure du système fiscal comporte un biais en faveur de l'endettement, ce qui entrave le développement d'un marché des fonds propres plus robuste et de nature à faciliter les investissements.
- L'imposition du capital est très hétérogène et complexe, ce qui est susceptible de fausser des décisions d'investissement.

## RECHERCHE, DÉVELOPPEMENT ET INNOVATION

### Financement de la RDI

- Le soutien public à la R&D se caractérise par sa complexité et sa faible efficacité, ce qui peut nuire aux perspectives de croissance des petites et jeunes entreprises, ainsi qu'au développement de nouvelles activités de recherche.

<sup>1</sup>Source: Ameca, prévisions de l'automne 2015. Moyenne simple des ratios annuels de l'investissement au PIB.

<sup>2</sup>Idem. Pour l'UE-28, les investissements privés se sont élevés à 16,5 % du PIB et les investissements publics à 2,9 %. Pour la ZÉ-19, ils se sont élevés respectivement à 17 % et 2,8 %.

## REGLEMENTATIONS SECTORIELLES

### Services aux entreprises/ Professions réglementées

- Les conditions d'accès des professions libérales à certaines activités réglementées et un certain nombre de réglementations et tarifs ne sont pas propices à l'investissement. En outre, l'absence de concurrence rend ces services plus coûteux pour les autres entreprises et nuit dès lors à leur compétitivité.

### Économie numérique/ Télécommunications

- Il peut s'avérer plus difficile de déployer des infrastructures en raison de la forte charge réglementaire ou du risque d'intervention réglementaire.

### Énergie

- Un certain nombre d'obstacles financiers et administratifs freinent le développement des énergies renouvelables, en particulier le coût élevé de l'accès aux réseaux, la longueur des procédures d'octroi de licences et de permis, y compris pour les connexions aux réseaux.

Par ailleurs, la Commission européenne a proposé un règlement établissant un **programme d'appui à la réforme structurelle pour la période 2017-2020** <sup>(1)</sup>. Partant du constat que les économies divergent encore fortement, la Commission européenne propose de mettre en place un instrument de financement qui permettra à l'Union européenne d'appuyer des réformes institutionnelles, structurelles et administratives propices à la croissance. L'assistance proposée aux États, qui seront libres de la solliciter ou non, visera notamment à garantir l'utilisation efficiente et efficace des Fonds de l'Union européenne ainsi

(1) COM(2015) 701 final.

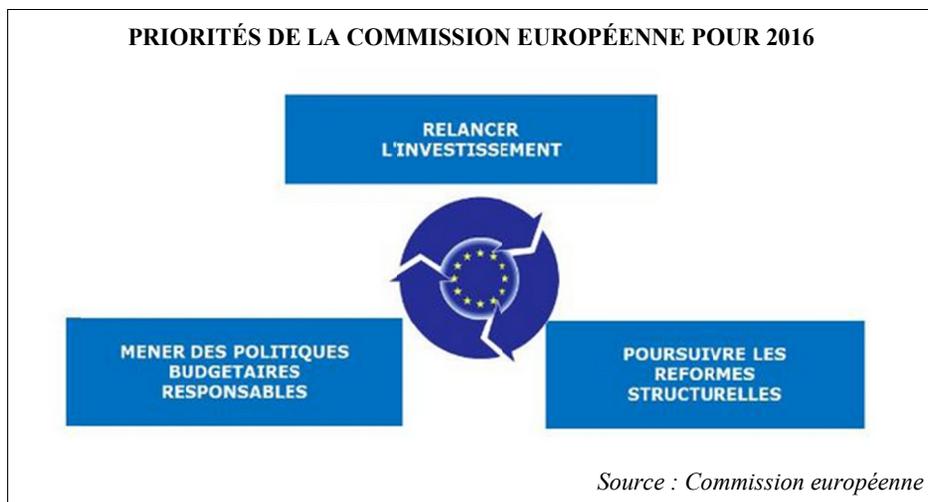
mobilisés. Ce programme viendrait compléter les autres instruments à disposition des États membres.

## **B. DES EFFORTS RECENTRÉS SUR TROIS OBJECTIFS : RELANCER L'INVESTISSEMENT, POURSUIVRE LES RÉFORMES STRUCTURELLES ET MENER DES POLITIQUES BUDGÉTAIRES RESPONSABLES**

Soulignant l'importance de la consolidation de la reprise et le renforcement de la convergence, la Commission européenne rappelle, dans un premier temps, que les priorités économiques et sociales de l'examen annuel de croissance 2015 demeurent d'actualité et propose, dans un second temps, de concentrer les efforts pour 2016 sur les trois priorités suivantes :

- **relancer l'investissement ;**
- **poursuivre les réformes structurelles pour moderniser les économies ;**
- **mener des politiques budgétaires responsables.**

**Vos rapporteurs soulignent que les priorités pour 2016 ne présentent aucun changement majeur par rapport à 2015.**



### **1. Relancer l'investissement**

Partant du constat d'un insuffisant niveau d'investissement en Europe <sup>(1)</sup>, la Commission européenne a fait de son soutien et de sa relance la première de ses priorités.

---

(1) Alors même que le taux d'intérêt sont bas et la liquidité abondante sur les marchés financiers.

Le lancement, l'année dernière, du plan d'investissement pour l'Europe (dit « plan Juncker ») vise à soutenir les investissements dans l'économie réelle et améliorer l'environnement économique notamment grâce à la levée des obstacles à l'investissement et à l'approfondissement du marché unique.

Outre l'amélioration du cadre réglementaire, le « plan Juncker », désormais opérationnel, repose sur les deux volets suivants :

- **la mobilisation de 315 milliards d'euros sur au moins 3 ans** : le Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI), géré par la Banque européenne d'investissement (BEI), est désormais actif et a déjà commencé à financer certains projets.
- **l'instruction de projets** : le choix des projets pouvant bénéficier des financements européens doit être effectué en toute indépendance et dépourvu de considérations politiques ou de contraintes géographiques ou sectorielles. La plateforme européenne de conseil en investissement est devenue opérationnelle et le portail de projets doit encore faire l'objet d'arbitrages <sup>(1)</sup>.

Dans l'examen annuel de croissance pour 2016, la Commission européenne insiste sur la nécessité de poursuivre les efforts <sup>(2)</sup> accomplis pour mobiliser les investissements et la sélection des projets et sur les bienfaits attendus de l'achèvement de l'Union bancaire pour renforcer la stabilité financière de la zone euro. Dans cette perspective, la mise en place de l'Union des marchés des capitaux (UMC) d'ici 2019 <sup>(3)</sup> permettra, selon la Commission européenne, de faciliter et diversifier l'accès des acteurs économiques aux sources de financement.

Si certains secteurs stratégiques ont été identifiés dans le cadre du plan d'investissement pour l'Europe, des investissements en faveur du capital humain sont également vivement encouragés par la Commission européenne.

**Vos rapporteurs soulignent que la relance de l'investissement en Europe n'est pas une priorité nouvelle de la Commission européenne et que les actions promues s'inscrivent dans le cadre du « plan Juncker » et dans la continuité des efforts entrepris depuis 2015.**

---

(1) Les arbitrages à effectuer concernent notamment la taille minimale des projets pouvant bénéficier de financements. Le portail devrait être lancé au début de l'année 2016.

(2) « La Commission européenne invite les États membres à poursuivre leur sensibilisation à l'EFSI, à soutenir le développement de projets d'investissements publics et privés et de plateformes de co-investissement pour les soumettre à la BEI », COM(2015) 690 final.

(3) La Commission européenne a présenté une feuille de route relative à la mise en place de l'Union des marchés des capitaux, COM(2015) 468 final.

Dans un précédent rapport <sup>(1)</sup>, vos rapporteurs avaient eu l'occasion de souligner qu'ils se félicitaient, de manière générale, du souci de la Commission européenne de relancer l'investissement en Europe et de l'initiative permettant d'associer financements publics et privés pour des projets de qualité dans des secteurs stratégiques.

Vos rapporteurs avaient toutefois exprimé certaines réserves ou interrogations s'agissant notamment des modalités de mise en œuvre du plan d'investissement, de la faiblesse des moyens publics envisagés et de l'importance des effets de levier attendus ou encore des risques de duplication ou d'affaiblissement de programmes existants.

Vos rapporteurs prennent bonne note des avancées réalisées dans la mise en œuvre du plan Juncker mais soulignent que le déblocage des fonds pourraient encore être amélioré et accéléré.

## **2. Poursuivre les réformes structurelles**

La Commission européenne invite les États membres à tirer profit de la dynamique en cours pour mener à bien les réformes structurelles nécessaires pour « garantir un cadre réglementaire et institutionnel bien conçu et le bon fonctionnement de l'économie » afin de promouvoir la croissance et la convergence dans l'Union européenne.

Cette priorité se décline, dans l'examen annuel de croissance pour 2016 en trois axes concernant la coordination des politiques économiques, leur dimension sociale et l'environnement économique global dans lequel évoluent les entreprises.

**Vos rapporteurs** soulignent que les propositions et préconisations formulées par la Commission européenne s'inscrivent dans la continuité du Semestre européen de 2015 et **notent, une nouvelle fois, que les réformes structurelles ne prennent en compte la dimension sociale que sous l'angle du chômage et la dimension environnementale que sous l'angle fiscal.**

### ***a. Améliorer la coordination et l'appui des réformes structurelles***

En dépit des améliorations observables en matière de convergence des économies, la Commission européenne souligne que certains domaines essentiels à la productivité divergent encore fortement. Des normes communes pourraient ainsi être élaborées afin d'orienter la convergence au sein de la zone euro s'agissant notamment des marchés du travail, de la compétitivité, de l'environnement des entreprises, des administrations fiscales ainsi que de certains aspects de la politique fiscale.

---

(1) Rapport d'information n° 2478 « Le semestre européen 2015 : mettre la croissance au cœur du projet européen », déposé par la commission des affaires européennes et présenté par Christophe Caresche et Michel Herbillon, 17 décembre 2014.

### ***b. Favoriser l'emploi et les politiques sociales inclusives***

La Commission européenne indique que la création d'emplois doit rester une priorité forte des réformes des États membres. L'importance du chômage de longue durée en Europe, de plus en plus préoccupante, a des conséquences sociales lourdes pour les personnes concernées et pèse sur les finances publiques dans un contexte budgétaire déjà fortement dégradé.

Le rapport conjoint sur l'emploi, qui dresse un état des lieux de la situation de l'emploi en Europe, insiste ainsi sur la nécessité de mener des politiques économiques efficaces et convergentes, alors qu'un quart de la population de l'Union européenne était, en 2014, exposé au risque de pauvreté et d'exclusion.

Les actions menées pour éliminer les freins à l'entrepreneuriat semblent devoir être poursuivies. À cet égard, l'Eurogroupe a défini, en septembre 2015, les principes communs qui devraient guider les efforts déployés par les États membres pour réduire la charge fiscale pesant sur le travail.

La Commission européenne souligne enfin que le processus de convergence économique sera d'autant plus facile que les salaires réels suivront l'évolution de la productivité. Le rôle joué par les partenaires sociaux dans les négociations aboutissant à la fixation des salaires est, par conséquent, particulièrement important.

### ***c. Renforcer encore les marchés des produits et des services ainsi que l'environnement des entreprises***

Selon la Commission européenne, l'amélioration du fonctionnement des marchés des produits et services pour les rendre plus ouverts et plus concurrentiels permettra une répartition efficiente des ressources et facilitera l'investissement.

## **3. Mener des politiques budgétaires responsables**

Constatant une amélioration significative de la situation budgétaire en Europe, la Commission européenne invite les États membres à maintenir, au niveau national, des politiques budgétaires responsables et respectueuses des règles budgétaires communes.

La Commission européenne relève ainsi que les déficits budgétaires sont en cours de réduction dans un contexte économique globalement favorable, marqué par la reprise de l'activité, la faiblesse des taux d'intérêt et la poursuite de l'assainissement budgétaire dans certains pays. Par ailleurs, la réduction du nombre de pays faisant l'objet d'une procédure pour les déficits excessifs témoigne d'une amélioration réelle des situations budgétaires.

La Commission européenne souligne toutefois que la dette publique demeure très élevée dans de nombreux États et que cela constitue pour eux comme

pour l'ensemble de l'Union européenne un frein à la croissance et une source de vulnérabilité aux chocs économiques.

Comme l'année dernière, la Commission européenne insiste sur la nécessité d'efforts différenciés selon les États membres afin de tenir compte de leur situation individuelle et permettre le rééquilibrage au niveau agrégé.

La Commission européenne recommande enfin aux États de mettre l'accent sur les dépenses favorables à la croissance, de préserver l'investissement public productif, de renforcer l'efficacité et l'équité des systèmes fiscaux et de relever le défi démographique.

**Vos rapporteurs considèrent, s'agissant de l'efficacité et de l'équité des systèmes fiscaux, que les mesures proposées notamment pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales doivent être encouragées et maintenues et rappellent leur soutien aux initiatives visant à renforcer l'harmonisation fiscale en Europe.**

Le vieillissement de la population observable dans les sociétés européennes constitue, pour la viabilité et la soutenabilité des systèmes de retraite et de santé, un défi sans précédent. La Commission européenne invite, par conséquent, les États membres à mener des réformes d'envergure en la matière.

## II. L'EXAMEN DES PROJETS DE BUDGETS DES ÉTATS DE LA ZONE EURO POUR 2016 RÉVÈLE UNE AMÉLIORATION DE LA SITUATION BUDGÉTAIRE

Le 16 novembre dernier, la Commission européenne a rendu, conformément à la procédure mise en place par le « *two-pack* »<sup>(1)</sup>, son avis sur les projets de budgets nationaux des États membres de la zone euro pour 2016.

Lors de ce troisième exercice, la Commission européenne n'a décelé de manquement particulièrement grave aux dispositions du Pacte de Stabilité et de croissance (PSC) dans aucun des projets de budgets transmis. Des insuffisances dans les ajustements budgétaires ont toutefois été identifiées par la Commission européenne.

La Commission européenne a également procédé à l'analyse de la situation et de l'orientation budgétaires de la zone euro dans son ensemble<sup>(2)</sup>.

Comme l'année dernière, **seize États membres sont concernés par la procédure de suivi des budgets nationaux**. La Grèce et Chypre, qui font l'objet d'une surveillance dans le cadre du programme d'ajustement macroéconomique dont bénéficient les deux pays, n'ont pas transmis leur projet de budget à la Commission européenne. Par ailleurs, fait inédit, un pays, le Portugal, n'a pas présenté à la Commission européenne son projet de budget avant le 15 octobre 2015.

### A. AU SEIN DE LA ZONE EURO, QUATRE PROJETS DE BUDGETS PRÉSENTENT UN RISQUE DE NON-CONFORMITÉ AU PACTE DE STABILITÉ ET DE CROISSANCE

L'examen par la Commission européenne des projets de budgets nationaux marque une amélioration notable de la situation budgétaire au sein de la zone euro. Seuls quatre projets de budgets présentent, pour 2016, un risque de non-conformité au pacte de stabilité et de croissance, contre sept en 2015.

---

<sup>(1)</sup> Le « *two-pack* » recouvre 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.

<sup>(2)</sup> Conformément au règlement n° 473/2013 précité.

## 1. L'analyse par la Commission européenne de la situation et des perspectives budgétaires de la zone euro

Comme chaque année, la Commission européenne compare, dans son analyse globale, les estimations publiées dans les programmes de stabilité au mois d'avril de l'année en cours, les prévisions contenues dans les projets de budgets nationaux qui lui sont transmis au plus tard le 15 octobre et ses propres prévisions d'automne (*cf.* tableau ci-dessous).

PRINCIPALES DONNÉES BUDGÉTAIRES DE LA ZONE EURO						
	2015			2016		
	Programmes de stabilité (avril)	Projets de budget (octobre)	Prévisions d'automne de la Commission européenne	Programmes de stabilité (avril)	Projets de budget (octobre)	Prévisions d'automne de la Commission européenne
Déficit public nominal (en % du PIB)	- 2,1	-1,9	-2,0	-1,6	-1,7	-1,7
Évolution du solde structurel (en points de PIB)	0,0	0,2	0,0	0,0	-0,3	-0,1
Endettement public nominal (en % du PIB)	91,4	91,1	91,6	90,1	89,8	90,5

Source : Commission européenne

De manière générale, la Commission européenne note que les projets de budgets nationaux traduisent un nouveau recul du déficit budgétaire nominal de la zone euro, dans un contexte de reprise toutefois fragile <sup>(1)</sup>.

La Commission européenne rappelle qu'après une baisse significative entre 2014 (2,4 % du PIB) et 2015 (1,9 % du PIB), le déficit devrait s'établir, en 2016, à 1,7 % du PIB. Après avoir atteint un niveau record en 2014, le taux d'endettement global devrait également décroître pour atteindre, en 2016, un niveau légèrement inférieur à 90 % du PIB.

L'évolution du solde structurel global confirme le mouvement de « pause » dans l'assainissement budgétaire, amorcé dès 2014. Cette interruption s'inscrit dans le contexte d'une amélioration progressive quoiqu'encore fragile des

(1) Cf. examen annuel de croissance.

perspectives économiques. Les prévisions de la Commission européenne confirment ainsi **le maintien d'une orientation globalement neutre de la politique budgétaire en 2016 dans la zone euro**. La Commission européenne souligne toutefois que la légère détérioration du solde structurel de la zone euro attendue <sup>(1)</sup>, selon elle, pour 2016 renouvelle les préoccupations relatives à la viabilité des finances publiques.

La Commission européenne relève également que certains projets de budgets nationaux mentionnent **l'impact budgétaire lié à l'afflux exceptionnel de réfugiés**. Aussi, la Commission européenne examinera-t-elle *ex post* et de manière casuistique les projets de budgets de l'Autriche, de la Belgique, de l'Allemagne et de l'Italie afin de déterminer si les coûts supplémentaires estimés par les gouvernements seront prises en compte au titre de « dépenses exceptionnelles <sup>(2)</sup> ».

**L'analyse de la composition de l'ajustement des finances publiques à laquelle se livre, par ailleurs, la Commission européenne ne révèle que des changements limités entre 2015 et 2016 <sup>(3)</sup>.**

La Commission européenne souligne que les États membres de la zone euro sont « *très conscients des avantages d'un allègement de la pression fiscale sur le travail puisque nombre d'entre eux envisagent ou ont entrepris de mettre en œuvre diverses mesures concrètes* ». **Mesurant les progrès accomplis par certains États membres** ayant introduit dans leur projet de budget national des mesures ambitieuses de réduction de la fiscalité du travail, à l'instar de la Belgique, de la France et de l'Allemagne <sup>(4)</sup>, **la Commission européenne déplore, de manière générale, le caractère trop modeste des mesures mises en œuvres par rapport à l'ampleur du défi à relever.**

## **2. L'avis de la Commission européenne sur les projets de budgets nationaux pour 2016**

La Commission européenne souligne que **si aucun manquement particulièrement grave aux obligations du pacte de stabilité et de croissance n'a été relevé, les ajustements budgétaires proposés par plusieurs États sont**

---

(1) En dépit des difficultés méthodologiques pour calculer l'ajustement au niveau agrégé, la Commission européenne s'attend à ce que l'ajustement moyen demandé aux États membres de la zone euro au titre du PSC ne soit pas entièrement réalisé.

(2) Il convient de souligner que le Pacte de stabilité et de croissance présente une certaine souplesse permettant de tenir compte de dépenses exceptionnelles liées à des circonstances inhabituelles et indépendantes de la volonté de l'État, tant dans le cadre du volet préventif du pacte que dans celui du volet répressif.

(3) Pour rappel, la Commission européenne avait conclu, en 2015, que si des mesures avaient été prises pour alléger la pression fiscale sur le travail et la déplacer vers d'autres assiettes, la composition des dépenses avait peu évolué dans un sens plus propice à la croissance. Elle avait, par conséquent, invité les États membres à y remédier. Cf. Rapport d'information n° 2478 précité.

(4) La Commission européenne souligne qu'il s'agit d'ailleurs des États membres où la fiscalité du travail est actuellement relativement élevée par rapport à la moyenne de l'Union européenne.

## **ou risquent d'être insuffisants au regard des exigences posées par le pacte de stabilité et de croissance.**

### **RAPPEL DE LA MÉTHODE D'ÉVALUATION UTILISÉE PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE**

Les avis de la Commission européenne sur les projets de budgets nationaux ont pour objet de vérifier le respect du pacte de stabilité et de croissance et des recommandations formulées sur la base de ce dernier.

Pour les États qui relèvent du volet préventif du pacte, la Commission évalue les progrès accomplis pour atteindre les objectifs budgétaires de moyen terme et vérifient s'ils sont conformes au pacte et aux recommandations budgétaires adressées par le Conseil à ces États membres au mois de juillet.

Pour les États membres qui relèvent du volet correctif du pacte, c'est-à-dire faisant l'objet d'une procédure de déficit excessif (PDE), les avis de la Commission font le point sur les avancées réalisées dans le cadre de la correction de ce déficit excessif, au regard des objectifs en termes de déficit nominal et structurel.

La Commission européenne délivre un avis reprenant la typologie suivante : conforme, globalement conforme et risque de non-conformité.

Par ailleurs, la Commission complète son avis en examinant la conformité des réformes structurelles budgétaires proposées avec les recommandations faites par le Conseil à chaque État membre en juillet. Elle retient en conséquence cinq catégories : aucun progrès, des progrès limités, des progrès, des progrès substantiels et recommandation parfaitement suivie.

S'agissant, d'une part, des douze pays relevant du volet préventif <sup>(1)</sup> du PSC, la Commission européenne considère que :

- **pour cinq pays** (l'Estonie, l'Allemagne, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Slovaquie) les **projets de budgets sont conformes** aux exigences du PSC ;
- **pour quatre pays** (la Belgique, la Finlande, la Lettonie et Malte), les projets de budgets nationaux sont **globalement conformes** aux dispositions du pacte. La Commission européenne indique que les projets de budget pourraient entraîner un écart par rapport à la trajectoire d'ajustement requise en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT).
- **pour trois pays** (l'Autriche, l'Italie et la Lituanie), les projets de budgets nationaux présentent un **risque de non-conformité aux exigences** du PSC, en raison d'un probable écart significatif entre le projet de budget pour 2016 et l'OMT.

---

(1) Il s'agit des pays dont le déficit budgétaire est inférieur à 3 % du PIB.

S'agissant, d'autre part, des cinq pays relevant du volet correctif <sup>(1)</sup> du PSC, la Commission européenne a présenté les conclusions suivantes :

- **trois pays** (la France, l'Irlande et la Slovaquie) ont un projet de budget **globalement conforme** au PSC.

*La France*, qui s'est engagée à corriger, d'ici 2017, son déficit excessif devrait, selon la Commission européenne, respecter les objectifs nominaux intermédiaires pour 2015 et 2016. En revanche, la correction du déficit excessif dans le délai prévu n'est pas assurée et les recommandations du Conseil en matière d'effort budgétaire, formulées dans le cadre de la PDE, risquent de ne pas être pleinement satisfaites.

*L'Irlande et la Slovaquie* pourraient, sous réserve d'une correction durable et dans les délais impartis de leur déficit excessif en 2015, relever, à partir de 2016, du volet préventif du PSC.

- **l'Espagne** a présenté un projet de budget sur lequel la Commission européenne a rendu un avis le 12 octobre dernier <sup>(2)</sup>. Il ressort de l'analyse de la Commission européenne que le projet de budget espagnol comporte **des risques de non-conformité** aux exigences de la PDE, s'agissant notamment de l'objectif de déficit nominal ainsi que des efforts en matière budgétaire. Le pays est donc invité à soumettre, au plus vite, un nouveau projet de budget prenant en compte ces éléments.
- **le Portugal** qui n'a pas transmis à la Commission européenne son projet de budget pour 2016 est invité à le faire dès que possible.

De manière générale, la Commission européenne demande aux pays dont le projet de budget est jugé globalement conforme aux exigences du PSC ou risque de s'en écarter, de prendre les mesures requises pour assurer le respect des engagements budgétaires européens en 2016.

Réunis le 23 novembre 2015 au sein de l'Eurogroupe, les ministres des finances de la zone euro ont approuvé les avis de la Commission européenne sur les projets de budgets nationaux publiés le 17 novembre 2015. L'Eurogroupe a pris note de l'évaluation réalisée par la Commission européenne s'agissant de l'orientation budgétaire globalement neutre au niveau de la zone euro et a souligné, de manière générale, la nécessité d'améliorer la soutenabilité des finances publiques en donnant la priorité aux mesures permettant de renforcer la croissance. Les flexibilités du PSC ont par ailleurs été saluées, considérant que la souplesse qu'elles offrent permettrait de faire face à certaines dépenses non prévues, s'agissant notamment de l'accueil d'un nombre important de réfugiés.

---

(1) Il s'agit des pays faisant l'objet d'une procédure concernant les déficits excessifs.

(2) C(2015) 6892 final.

## **B. LA FRANCE PRÉSENTE UN PROJET DE BUDGET GLOBALEMENT CONFORME À SES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS EUROPÉENS EN DÉPIT D'UN EFFORT BUDGÉTAIRE ENCORE LARGEMENT INSUFFISANT**

### **1. L'avis sur le projet de budget pour 2016**

#### *a. Le projet de budget initial pour 2016*

Le 15 octobre 2015, la France a transmis à la Commission européenne son projet de plan budgétaire pour 2016 <sup>(1)</sup>. La France, qui relève actuellement du volet correctif du PSC, a fait l'objet, depuis 2009, d'une surveillance renforcée par les institutions européennes.

Pour mémoire, vos rapporteurs rappellent que la France a fait l'objet d'une procédure concernant les déficits excessifs (PDE), lancée par le Conseil le 27 avril 2009, recommandant de corriger son déficit excessif en 2012 au plus tard. Ce délai a été plusieurs fois prorogé en raison des événements économiques survenus et des efforts entrepris par les autorités françaises en matière budgétaire <sup>(2)</sup>.

Dans sa recommandation du 14 juillet 2015, le Conseil a conclu que la France se conformait désormais globalement aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance tout en l'invitant à renforcer sa stratégie budgétaire <sup>(3)</sup>.

#### **La Commission européenne estime que le projet de budget transmis à la mi-octobre est globalement conforme aux dispositions du PSC.**

Les prévisions de croissance de la Commission européenne sont un peu plus fortes en 2015 et un peu plus faibles en 2016 que ce prévoient le Gouvernement français. Pour 2016, alors que le projet de budget français repose sur une croissance estimée à 1,5 %, la Commission européenne a retenu 1,4 %, les principales différences tenant aux estimations divergentes s'agissant de la contribution de l'investissement à la croissance <sup>(4)</sup>.

La Commission européenne estime, dans son ensemble et à l'instar du Haut Conseil pour les finances publiques (HCFP) <sup>(5)</sup>, que le projet de budget repose sur des hypothèses macroéconomiques *plausibles*.

---

(1) Conformément au règlement n° 473/2013 précité.

(2) Ce délai a été reporté en 2013, puis en 2015 et en 2017.

(3) Dans la mesure où les objectifs de déficit nominal pour 2015 et 2016 seraient probablement atteints.

(4) La Commission européenne estime que l'investissement ne progressera que de 0,7 % tandis que les autorités françaises évaluent sa progression à 3,7 %.

(5) Dans son avis rendu sur le projet de budget pour 2016, le HCFP a estimé que la prévision de croissance du PIB pour 2016 était plausible bien que ne pouvant plus être qualifiée de « prudente » en raison des incertitudes croissantes de l'environnement international. Le Haut Conseil a également souligné qu'une inflation plus faible que prévu rendrait l'assainissement budgétaire plus difficile et que des risques significatifs entouraient la réalisation de l'objectif de déficit nominal pour 2016, lequel repose sur un ralentissement des dépenses publiques particulièrement ambitieux au regard de leur trajectoire passée.

Elle souligne que le déficit nominal devrait atteindre 3,8 % du PIB en 2015 et 3,4 % en 2016 et donc respecter les recommandations du Conseil. En revanche, compte tenu des informations transmises et à politique inchangée, la Commission européenne estime que le déficit nominal pour 2017 sera supérieur aux 2,8 % du PIB recommandés et devrait atteindre 3,3 % du PIB.

**La Commission européenne estime également que l'effort structurel accompli en 2015 et 2016 sera insuffisant car nettement inférieur aux recommandations du Conseil.** En effet, le solde structurel devrait s'améliorer de 0,1 % du PIB en 2015 et de 0,3 % du PIB en 2016, restant donc en-deçà de l'effort recommandé par le Conseil (respectivement 0,5 % et 0,8 % du PIB).

S'agissant de la dette publique, les estimations des autorités françaises et de la Commission européenne diffèrent en raison d'une croissance plus faible du PIB nominal et d'un déficit plus élevé par rapport au projet de budget national. La Commission européenne estime ainsi que le ratio dette publique/PIB atteindra 97,1 % en 2016, les projections du Gouvernement français l'estimant à 96,5 % du PIB.

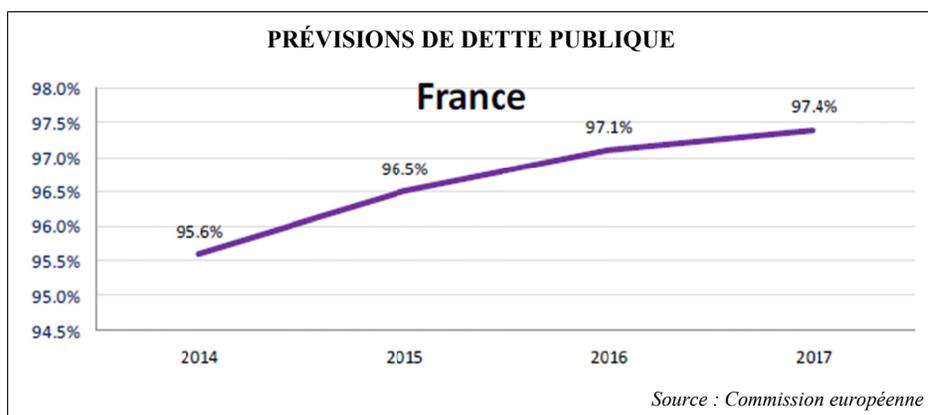
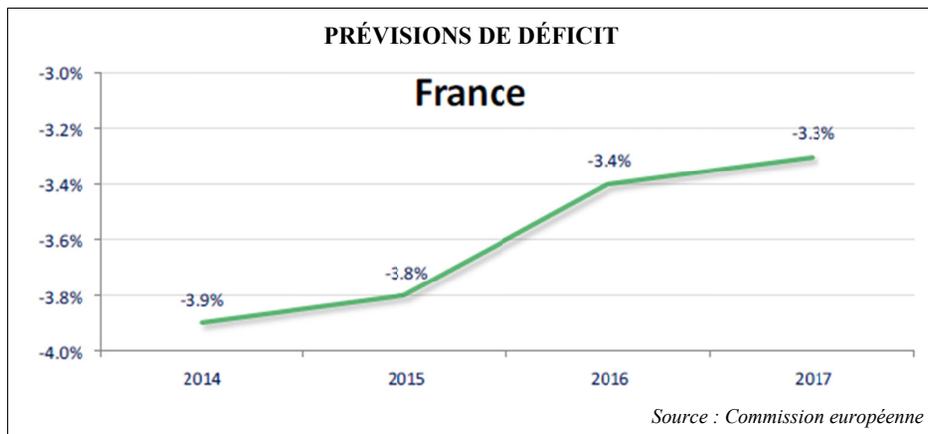
**Votre co-rapporteur Michel Herbillon s'inquiète de cette évolution, semble-t-il peu maîtrisée, de la dette publique qui se rapproche dangereusement du seuil des 100 % du PIB.**

*b. L'annonce de mesures supplémentaires dans le cadre du « pacte de sécurité »*

À la suite des attentats du 13 novembre 2015, le Gouvernement français a annoncé son souhait de renforcer les moyens mobilisés pour assurer la sécurité des citoyens. Les dépenses budgétaires supplémentaires annoncées pour 2016 dans le cadre du « pacte de sécurité » s'élèveront ainsi, selon les estimations, à 600 millions d'euros soit 0,03 % du PIB français.

Interrogé à ce sujet lors de son audition devant la commission des affaires européennes et la commission des finances de l'Assemblée nationale, le commissaire européen aux affaires économiques et financières, à la fiscalité et aux douanes, Pierre Moscovici, a indiqué, qu'à ce stade et compte tenu des informations transmises par la France à la Commission européenne, il n'y avait « aucune raison » de penser que ces engagements supplémentaires entraîneraient une dégradation substantielle de la trajectoire des finances publiques. En l'état, le commissaire a donc précisé qu'il n'y avait pas de contradiction entre le « pacte de stabilité » et le « pacte de sécurité ».

**Votre co-rapporteur Michel Herbillon regrette toutefois que les dépenses supplémentaires qui seront engagées en 2016 ne fassent pas l'objet d'une compensation par de nouvelles économies.**



Vos rapporteurs soulignent ainsi, à l'instar de la Commission européenne, que si le déficit nominal est supposé continuer de diminuer, le déficit structurel prévu pour 2017 ne permettra pas à la France de respecter ses engagements budgétaires. Les efforts insuffisants de la France en matière budgétaire pourraient se révéler problématiques en cas de ralentissement de la croissance ou de détérioration des perspectives économiques. C'est la raison pour laquelle la Commission européenne invite la France à poursuivre ses efforts et à prendre des mesures supplémentaires pour améliorer la soutenabilité de ses finances publiques.

Votre co-rapporteur Michel Herbillon relève que l'amélioration du déficit nominal résulte de mesures principalement de court terme ou de réduction des dépenses d'investissement et regrette l'absence de véritable réforme structurelle d'envergure qui permettrait à la France de revenir à l'équilibre budgétaire.

**Votre co-rapporteur Christophe Caresche souligne, pour sa part, la nécessité d'améliorer la coordination des politiques économiques au sein de la zone euro et de renforcer la responsabilité et la solidarité des États membres en matière budgétaire. À cet égard, il convient d'appuyer les recommandations formulées par la Commission européenne à l'attention des pays présentant des excédents budgétaires.** En effet, l'interdépendance des économies des pays de l'Union économique et monétaire dans une zone où la balance commerciale est par ailleurs équilibrée, nécessite que la réduction des déficits de certains pays se fasse simultanément à la réduction des excédents des autres pays.

## **2. Le suivi de la mise en œuvre des réformes budgétaires structurelles**

### ***a. Rappel des recommandations adressées à la France par le Conseil à l'été 2015***

Le 14 juillet 2015, le Conseil a adressé à la France, dans le cadre du Semestre européen, les recommandations suivantes :

- assurer une correction durable du déficit excessif au plus tard en 2017 en prenant les mesures nécessaires et en affectant toutes les recettes imprévues à la réduction du déficit et de la dette ;
- préciser les réductions de dépenses prévues pour ces années et fournir une évaluation indépendante de l'impact des principales mesures ;
- accentuer les efforts relatifs à la revue des dépenses et poursuivre les évaluations des politiques publiques en recensant notamment les possibilités d'économies dans tous les sous-secteurs des administrations publiques et, notamment, aux niveaux de la sécurité sociale et des collectivités locales ;
- prendre des mesures pour limiter l'augmentation des dépenses de fonctionnement des collectivités locales ainsi que des mesures supplémentaires pour ramener le système de retraite à l'équilibre en s'assurant notamment, d'ici mars 2016, de la soutenabilité à long terme des régimes de retraite complémentaire.

### ***b. Évaluation de la mise en œuvre des réformes dans le domaine de la gouvernance budgétaire***

Si une évaluation plus précise et exhaustive des progrès accomplis par la France dans la mise en œuvre des recommandations sera effectuée en 2016, notamment dans le cadre des recommandations par pays proposées en mai par la Commission européenne, cette dernière dresse d'ores et déjà certains constats.

La Commission européenne souligne que **les économies engendrées par les revues de dépenses en 2015 sont limitées compte tenu des objectifs**

**affichés** <sup>(1)</sup> puisque seuls 500 millions d'euros ont été économisés. Elle indique toutefois que des mesures concrètes ont été présentées cette année pour contribuer à l'objectif de réduction des dépenses et que celles-ci pourraient permettre de réaliser de plus économies à l'avenir.

Par ailleurs, la Commission européenne constate **qu'aucun progrès n'a été accompli s'agissant de l'évaluation indépendante de l'impact des principales mesures incluses dans le budget.**

La Commission européenne relève que **le cadre budgétaire applicable aux collectivités locales a été amélioré** : la norme de dépenses <sup>(2)</sup>, introduite en 2015 dans le projet de loi de finances, pour les collectivités locales a été précisée pour tenir compte de la nature de la dépense <sup>(3)</sup> ; ce qui devrait contribuer à contenir les dépenses au niveau local. La Commission européenne souligne enfin que la nouvelle organisation territoriale de la République résultant de la loi NOTRe (16 juillet 2015) devrait, en raison de la réduction du nombre de régions, de la création des métropoles et de la rationalisation des responsabilités des différents échelons de collectivités locales, contribuer à accroître l'efficacité des dépenses publiques locales à moyen ou long terme.

**Des progrès importants ont été identifiés par la Commission européenne s'agissant de la viabilité du régime des retraites** avec l'accord conclu par les partenaires sociaux, le 30 octobre dernier et dont la mise en place devrait permettre de réaliser 6,1 milliards d'euros d'économies d'ici 2020.

**Votre co-rapporteur Michel Herbillon se félicite de ces progrès mais souligne toutefois qu'aucune réforme visant à unifier tous les régimes de retraite et à garantir la viabilité économique à long terme n'a été envisagée.**

La Commission européenne regrette **toutefois l'insuffisance des efforts accomplis pour simplifier le système fiscal et le rendre plus efficient. Vos rapporteurs partagent ce diagnostic et le regrettent.**

---

(1) La réduction des dépenses vise à économiser, d'ici 2016, 16 milliards d'euros.

(2) Il s'agit de l'objectif d'évolution de la dépense locale, ODEDEL.

(3) L'ODEDEL se compose d'une norme pour les dépenses opérationnelles et d'une norme pour les dépenses totales.

**OBSERVATIONS DE M. MICHEL HERBILLON,  
CO-RAPPORTEUR**

Au-delà des analyses que je partage avec mon collègue Christophe Caresche sur l'examen annuel de croissance et les orientations de politique économique pour 2016 proposées par la Commission européenne, je voudrais souligner ici quelques points qui concernent plus particulièrement la stratégie économique et budgétaire du Gouvernement.

Je relève, tout d'abord, souligner, à l'instar de la Commission européenne, que les perspectives d'évolution du déficit de la France sont préoccupantes. Si l'amélioration du déficit nominal est incontestable, je regrette que cette amélioration résulte de mesures principalement de court terme ou de réduction de dépenses d'investissement et déplore l'absence de véritable réforme structurelle d'envergure, qui permettrait à la France de revenir à l'équilibre budgétaire.

Par ailleurs, les projections concernant le déficit structurel démontrent une nouvelle fois que la France n'atteindra pas ses objectifs d'ici 2017.

Je tiens également à souligner que les dépenses supplémentaires qui seront engagées en 2016 pour la mise en œuvre du « pacte de sécurité » ne feront pas l'objet de compensations ou de nouvelles économies, alors que cela aurait sans doute été souhaitable.

L'évolution estimée du ratio dette publique/PIB me paraît également inquiétante et semble mal maîtrisée. La dette publique se rapproche dangereusement du seuil des 100 % du PIB et constitue, pour l'économie française, une source de vulnérabilité supplémentaire.

Enfin, si je partage partiellement l'avis de la Commission européenne s'agissant des réformes structurelles mises en place concernant les régimes de retraite, je regrette vivement qu'aucune réforme visant à unifier tous les régimes de retraite et à garantir la viabilité économique à long terme n'ait été envisagée.

Je ne peux également que souscrire au constat de la Commission européenne s'agissant de l'absence de réformes visant à simplifier le système fiscal et à le rendre plus efficient.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le 16 décembre, sous la présidence de M<sup>me</sup> Danielle Auroi, Présidente, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

« **M. Bernard Deflesselles.** Je voudrais poser une question connexe mais qui est au cœur de ces problématiques. Quid du plan Juncker ? Où en sommes-nous ?

**M. Christophe Caresche, co-rapporteur.** Je veux bien dire un mot du plan Juncker mais je signale que deux de nos collègues suivent ce plan d'investissement de plus près. Actuellement, le plan Juncker est en cours de mise en œuvre, notamment en France, autour de la Caisse des dépôts et consignations et de la Banque publique d'investissement.

**La Présidente Danielle Auroi.** Je rappelle en effet que nos collègues Razy Hammadi et Arnaud Richard sont chargés de faire le suivi du plan Juncker. Ils feront une communication sur l'avancée de la mise en œuvre du plan d'ici quelques mois et nous pourrons les interroger plus précisément sur ces points. »



## **ANNEXES**



**ANNEXE N<sup>o</sup> 1 :**  
**LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS**

Audition conjointe de la commission des affaires européennes et de la commission des finances de M. Pierre Moscovici, commissaire européen aux affaires économiques et financières, à la fiscalité et aux douanes, le 25 novembre 2015.



**ANNEXE N° 2 :**  
**AVIS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE RELATIF AU PROJET DE**  
**PLAN BUDGETAIRE DE LA FRANCE**



084335/EU XXV. GP  
Eingelangt am 18/11/15

Bruxelles, le 18 novembre 2015  
(OR. en)

EG 27/15

ECOFIN 871  
UEM 411  
EUROGROUP 26

**NOTE DE TRANSMISSION**

Origine:	Pour le Secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur
Date de réception:	17 novembre 2015
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	C(2015) 8103 final
Objet:	AVIS DE LA COMMISSION du 16.11.2015 relatif au projet de plan budgétaire de la FRANCE
Pièce jointe:	C(2015) 8103 final

Les délégations trouveront ci-joint le document C(2015) 8103 final.



Bruxelles, le 16.11.2015  
C(2015) 8103 final

**AVIS DE LA COMMISSION**

**du 16.11.2015**

**relatif au projet de plan budgétaire de la FRANCE**

## AVIS DE LA COMMISSION

du 16.11.2015

relatif au projet de plan budgétaire de la FRANCE

### CONSIDÉRATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL

1. Le règlement (UE) n° 473/2013 définit des dispositions tendant à renforcer la surveillance des politiques budgétaires dans la zone euro et à veiller à ce que les budgets nationaux soient cohérents avec les orientations en matière de politiques économiques formulées dans le contexte du pacte de stabilité et de croissance et du semestre européen pour la coordination des politiques économiques.
2. L'article 6 du règlement (UE) n° 473/2013 prévoit que les États membres soumettent à la Commission et à l'Eurogroupe chaque année, et au plus tard le 15 octobre, un projet de plan budgétaire présentant les principaux aspects de la situation budgétaire des administrations publiques et de leurs sous-secteurs pour l'année suivante.

### CONSIDÉRATIONS CONCERNANT LA FRANCE

3. Sur la base du projet de plan budgétaire pour 2016 présenté le 15 octobre 2015 par la France, la Commission a adopté l'avis suivant conformément à l'article 7 du règlement (UE) n° 473/2013.
4. La France fait actuellement l'objet d'une procédure au titre du volet correctif du pacte de stabilité et de croissance. Le Conseil a engagé la procédure pour déficit excessif à son égard le 27 avril 2009 et lui a recommandé de corriger son déficit excessif en 2012 au plus tard, délai qui a été reporté à 2013 le 2 décembre 2009, à 2015 le 21 juin 2013 puis à 2017 le mardi 10 mars 2015. La France devrait parvenir à un déficit nominal de 4,0 % du PIB en 2015, de 3,4 % du PIB en 2016 et de 2,8 % du PIB en 2017, ce qui était censé correspondre à une amélioration du solde structurel de 0,5 % du PIB en 2015, de 0,8 % du PIB en 2016 et de 0,9 % du PIB en 2017. La réalisation de ces efforts nécessiterait des mesures supplémentaires de 0,2 % du PIB en 2015, de 1,2 % du PIB en 2016 et de 1,3 % du PIB en 2017 sur la base des prévisions étendues de l'hiver 2015 de la Commission.
5. D'après le projet de plan budgétaire, la croissance du PIB réel, qui s'est établie à 0,2 % en 2014, atteindra 1,0 % en 2015 avant d'accélérer légèrement, sous l'effet d'un accroissement de la consommation privée, pour atteindre 1,5 % en 2016. L'inflation devrait s'accélérer, passant de 0,1 % en 2015 à 1,0 % en 2016. Le scénario macroéconomique qui sous-tend le projet de plan budgétaire est similaire à celui du programme de stabilité présenté en avril 2015, bien que la composition de la croissance du PIB ait quelque peu évolué. Les hypothèses relatives à la croissance du PIB pour la période 2015-2016 figurant dans le projet de plan budgétaire sont proches des prévisions de l'automne 2015 de la Commission. La Commission prévoit une croissance du PIB de 1,1 % en 2015 et de 1,4 % en 2016, et l'inflation passerait de 0,1 % en 2015 à 0,9 % en 2016. La Commission prévoit une contribution plus élevée des exportations nettes à la croissance en 2015 et ne s'attend pas à une reprise

des investissements dès 2016. Dans l'ensemble, le projet de plan budgétaire se fonde sur des hypothèses macroéconomiques plausibles.

6. En vertu du règlement (UE) n° 473/2013, le projet de plan budgétaire doit se fonder sur des prévisions macroéconomiques approuvées ou produites par un organisme indépendant. Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) est un organe de contrôle rattaché à la Cour des comptes française dont l'indépendance est formellement garantie par la loi. Comme l'exige la loi, le HCFP a publié, le 30 septembre, son avis sur les prévisions macroéconomiques qui sous-tendent le projet de plan budgétaire ainsi que sur la stratégie budgétaire sous-jacente. Dans son avis, le HCFP a estimé que les prévisions de croissance du PIB pour 2015 ainsi que la réalisation de l'objectif de déficit pour 2015 étaient plausibles, même s'il restait nécessaire de maintenir un contrôle strict des dépenses. En ce qui concerne 2016, le HCFP a estimé que les prévisions de croissance du PIB étaient plausibles mais n'étaient plus prudentes, étant donné l'augmentation de l'incertitude liée à l'environnement extérieur depuis l'été. Il a également prévenu que les prévisions relatives à la masse salariale totale du secteur privé en 2016 pourraient être inférieures aux chiffres prévus par le gouvernement, ce qui pèserait sur les cotisations de sécurité sociale, et a estimé que les projections concernant l'inflation pour 2016 étaient optimistes, soulignant qu'une inflation plus faible que prévu rendrait l'assainissement budgétaire plus difficile. Enfin, le HCFP a considéré que des risques importants pèsent sur la réalisation de l'objectif de déficit nominal en 2016, le ralentissement prévu des dépenses publiques étant particulièrement ambitieux au vu des évolutions passées.

7. En 2014, le déficit des administrations publiques a atteint 3,9 % du PIB, soit 0,1 point de pourcentage de moins que le niveau notifié au printemps 2015 et 0,4 point de pourcentage de moins que le niveau prévu au moment de la recommandation du Conseil du 10 mars 2015. Conformément au programme de stabilité, le projet de plan budgétaire prévoit que le déficit sera ramené à 3,8 % du PIB en 2015 et à 3,3 % en 2016. Cela correspond à une amélioration (recalculée) du solde structurel de 0,2 point de pourcentage du PIB en 2015 comme en 2016.

La diminution des dépenses d'intérêt au cours de la période 2012-2015 (de 0,5 % du PIB) n'a pas été utilisée pour améliorer le solde structurel (s'élevant 1,6 % du PIB), ces économies inattendues ayant été neutralisées dans une certaine mesure par les effets de l'inflation plus faible que prévu sur le déficit primaire et ayant été accompagnées d'une diminution de l'effort structurel prévu au niveau du solde primaire. En ce qui concerne l'avenir, l'amélioration prévue du solde structurel en 2016 ne repose pas ex ante sur les effets bénéfiques inattendus de l'évolution des taux d'intérêt.

8. Selon les prévisions de l'automne 2015 de la Commission, le déficit atteindrait 3,8 % du PIB pour 2015, ce qui concorde avec le projet de plan budgétaire et le programme de stabilité. Pour 2016, un déficit de 3,4 % du PIB est attendu, la différence par rapport au projet de plan budgétaire et au programme de stabilité (0,1 % du PIB) s'expliquant principalement par la prise en compte de mesures discrétionnaires différentes dans les prévisions de la Commission. Les risques qui pèsent sur les objectifs budgétaires sont orientés à la baisse et liés au ralentissement prévu des dépenses publiques. Ainsi, les règles de l'État en matière de dépenses sont plus strictes qu'en 2015, ce qui les rendra plus difficiles à respecter, et l'investissement

des collectivités locales pourrait être plus important que prévu. En termes de solde structurel, les prévisions de l'automne 2015 de la Commission tablent sur une amélioration de 0,1 point de pourcentage du PIB en 2015 et de 0,3 point de pourcentage en 2016. Les différences sont principalement liées aux mesures non récurrentes prises en compte par la Commission pour 2015 et 2016.

9. Le ratio de la dette publique au PIB a atteint 95,6 % en 2014. D'après le projet de plan budgétaire, il augmentera et passera à 96,3 % en 2015 et 96,5 % en 2016. Selon les prévisions de l'automne 2015 de la Commission, la dette publique atteindra 97,1 % du PIB en 2016. La différence par rapport au projet de plan budgétaire s'explique par une croissance plus faible du PIB nominal et un déficit légèrement plus élevé.
10. Les mesures présentées dans le projet de plan budgétaire pour 2016 consistent principalement, du côté des recettes, à mettre en œuvre les réductions d'impôts et de cotisations sociales du pacte de responsabilité et de solidarité et, du côté des dépenses, à opérer les réductions de dépenses prévues d'un montant de 16 milliards d'EUR (0,7 % du PIB) par rapport à la croissance tendancielle. Cette réduction des dépenses serait répartie entre l'administration centrale (5,1 milliards d'EUR), les collectivités locales (3,5 milliards d'EUR) et les caisses de sécurité sociale (7,4 milliards d'EUR). La Commission n'a pas tenu compte de mesures correspondant à un montant approximatif de 1,9 milliard d'EUR (soit 0,1 % du PIB), celles-ci n'étant pas suffisamment circonscrites à ce stade. Il s'agit essentiellement d'un objectif d'économies de 0,8 milliard d'EUR découlant d'une réforme du système d'allocations de chômage qui reste encore à négocier et de l'imprécision d'une partie des mesures destinées à compenser les réductions d'impôts pour les ménages.
11. Selon les prévisions de l'automne 2015 de la Commission, le déficit nominal en 2015 devrait s'établir à 3,8 % du PIB, ce qui est inférieur à l'objectif nominal recommandé de 4,0 % du PIB. Le solde structurel devrait s'améliorer de 0,1 % du PIB en 2015, restant donc en deçà de l'effort recommandé de 0,5 %. Quant à la variation du solde structurel corrigé, tenant compte de recettes imprévues et de la révision de la croissance du PIB potentiel, elle devrait également rester inférieure de 0,3 % du PIB par rapport au niveau recommandé. De même, il est estimé que l'effort budgétaire fondé sur la méthode de l'évaluation ascendante est inférieur de 0,4 % du PIB en 2015 par rapport au niveau recommandé. En 2016, l'objectif nominal de 3,4 % du PIB devrait être atteint sans marge. Le solde structurel devrait s'améliorer de 0,3 %, restant donc en deçà de l'effort recommandé de 0,8 %. En ce qui concerne la variation du solde structurel corrigé, l'écart par rapport à l'effort budgétaire recommandé devrait se creuser pour atteindre 0,6 % du PIB en 2016. Sur la base de la méthode d'évaluation ascendante, il est estimé que l'effort budgétaire présentera un manque de 0,5 % du PIB en 2016. Le déficit d'effort cumulé sur la période 2015-2016, mesuré selon les méthodes descendante et ascendante, serait de 0,9 % du PIB. Par rapport à l'évaluation de l'action engagée par la France, effectuée par la Commission en juillet 2015, l'effort budgétaire a diminué de 0,2 point de pourcentage du PIB en 2015, selon les deux méthodes de mesure, principalement en raison du fait que la mise aux enchères des licences 4G a été classée comme une mesure ponctuelle de nature à réduire le déficit. Pour 2016, l'effort budgétaire a augmenté de 0,3 point de pourcentage du PIB par rapport à l'évaluation de juillet 2015 selon les deux méthodes de mesure, le gouvernement ayant davantage circonscrit les mesures supplémentaires annoncées dans le programme de stabilité

pour compenser la contribution plus faible de la composante corrigée des variations conjoncturelles du déficit, et des mesures exceptionnelles de nature à accroître le déficit ayant été prises en compte. Enfin, dans l'hypothèse de politiques inchangées, selon les prévisions de l'automne 2015 de la Commission, le déficit nominal devrait diminuer pour s'établir à 3,3 % du PIB en 2017, délai fixé pour la correction du déficit excessif.

12. Le projet de plan budgétaire contient des mesures visant à réduire la charge fiscale pesant sur le travail. Il s'agit notamment de la mise en œuvre de la deuxième phase du pacte de responsabilité et de solidarité, comprenant une réduction des cotisations sociales patronales pour les salaires représentant entre 1,6 et 3,5 fois le salaire minimum, malgré un retard de 3 mois par rapport aux plans antérieurs, ainsi qu'une réduction de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour les ménages aux revenus modestes. Au cours de la période 2014-2016, le coin fiscal se réduirait d'un peu moins de 2 % du PIB. En ce qui concerne la gouvernance budgétaire, l'amélioration du cadre budgétaire pour les collectivités locales s'est poursuivie à un rythme constant, notamment avec l'achèvement du processus législatif lié à la réforme territoriale et une ventilation de la norme de dépenses indicative (ODEDEL) par type de collectivités locales dans le projet de plan budgétaire pour 2016. Par ailleurs, à l'issue des premiers réexamens des dépenses dans le cadre de la procédure budgétaire, ces réexamens s'avèrent porteurs d'économies substantielles, bien que les économies réalisées à ce jour soient limitées. En ce qui concerne les retraites, de grands progrès ont été accomplis pour améliorer la viabilité des régimes de retraite complémentaire. Sur le plan de la fiscalité, les efforts déployés pour simplifier le régime fiscal et améliorer son efficacité sont peu nombreux, et aucun progrès n'a été accompli en ce qui concerne l'évaluation indépendante de l'impact des principales mesures inscrites dans le projet de plan budgétaire.
13. D'une manière générale, la Commission est d'avis que le projet de plan budgétaire de la France, actuellement soumise au volet correctif, est globalement conforme du point de vue de l'objectif de déficit nominal, bien que toutes les méthodes de mesure anticipent un effort budgétaire largement inférieur au niveau recommandé. La stratégie budgétaire repose sur un déficit effectif moins élevé que prévu en 2014 et sur une amélioration de la conjoncture, ce qui met en péril le respect de la recommandation du Conseil du 10 mars 2015. La Commission invite donc les autorités à prendre les mesures nécessaires dans le cadre de la procédure budgétaire nationale afin de garantir la conformité du budget 2016 avec le pacte de stabilité et de croissance.

La Commission est également d'avis que la France a accompli des progrès au regard des recommandations par pays en matière de gouvernance budgétaire émises par le Conseil dans le cadre du semestre européen 2015 et invite les autorités à poursuivre leurs efforts. Une évaluation détaillée des progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays sera effectuée dans les rapports par pays de 2016 et dans le cadre des recommandations par pays adoptées en mai par la Commission.

Fait à Bruxelles, le 16.11.2015

*Par la Commission*  
*Pierre MOSCOVICI*  
*Membre de la Commission*

**AMPLIATION CERTIFIÉE CONFORME**  
Pour le Secrétaire général,

**Jordi AYET PUIGARNAU**  
Directeur du Greffe  
**COMMISSION EUROPÉENNE**