



N° 3893

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 juin 2016.

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

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

***sur* les recommandations pays relatives aux programmes de stabilité  
et de réforme (COM(2016) 295 final, COM(2016) 196 final,  
COM(2016) 297 final et COM (2016) 330 final)**

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. CHRISTOPHE CARESCHE ET MICHEL HERBILLON  
Députés

---

---

(1) La composition de la 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, Mme Sandrine DOUCET, MM. Arnaud LEROY, André SCHNEIDER, *secrétaires* ; MM. Ibrahim ABOUBACAR, Kader ARIF, Philippe BIES, 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, 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. Lionel LUCA, Philippe Armand MARTIN, Jean-Claude MIGNON, Jacques MYARD, Rémi PAUVROS, Michel PIRON, Joaquim PUEYO, Didier QUENTIN, Arnaud RICHARD, M<sup>me</sup> Sophie ROHFRI TSCH, MM. Jean-Louis ROUMEGAS, Rudy SALLES, Gilles SAVARY.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LE RENDEZ-VOUS DE PRINTEMPS : ÉTAPE CLÉ DU SEMESTRE EUROPÉEN POUR LE DIALOGUE ENTRE LES ÉTATS MEMBRES ET LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES</b> .....	7
1. Les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations des cycles précédents.....	9
2. Quels déséquilibres macroéconomiques en Europe ? Les résultats des bilans approfondis effectués par la Commission européenne.....	11
3. Les recommandations spécifiques par pays : déclinaisons nationales des priorités de politique économique identifiées par la Commission européenne.....	13
4. Des recommandations adressées à la France dans la continuité des exercices précédents.....	20
a. Rétablir l'équilibre des finances publiques .....	20
b. Améliorer la situation de l'emploi.....	21
c. Améliorer les performances en matière d'éducation et de formation.....	22
d. Améliorer l'environnement des entreprises - Éliminer les obstacles à l'activité dans le secteur des services .....	23
e. Réformer la fiscalité.....	24
<b>II. LE SEMESTRE EUROPÉEN 2016, PREMIER EXERCICE D'UN CYCLE « RÉNOVÉ » DE COORDINATION DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES</b> .....	26
1. Une appréhension plus large de la coordination des politiques économiques et des spécificités de la zone euro .....	26
2. Une volonté de favoriser l'appropriation du Semestre européen par toutes les parties prenantes.....	26
a. Améliorer les conditions du dialogue entre autorités nationales et institutions européennes.....	26
b. Renforcer la lisibilité de la procédure pour déséquilibres macroéconomiques.....	27
c. Renforcer l'efficacité du processus de coordination des politiques économiques ..	29
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	31
<b>ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS</b> .....	33



## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Lancé en novembre 2015 avec la publication, par la Commission européenne, de son examen annuel de croissance, de son avis sur les projets de budgets nationaux et, pour la première fois de manière simultanée, de ses recommandations concernant la politique économique de la zone euro, le Semestre européen 2016 s'inscrit dans un cadre renouvelé de la coordination des politiques économiques.

Le manque de lisibilité des procédures régissant, en Europe, la coordination des politiques économiques, leur excessive complexité et leurs insuffisances, notamment mises en lumière dans le rapport dit « des cinq présidents »<sup>(1)</sup> sont à l'origine **du mouvement de simplification et de rationalisation du Semestre européen, engagé à partir de 2015**. Celui-ci

visait à accorder une plus grande attention aux spécificités de la zone euro ainsi qu'à l'emploi et à la dimension sociale des politiques économiques, tout en ménageant plus scrupuleusement les marges de manœuvre et la souveraineté des gouvernements nationaux dans la mise en place de réformes structurelles.

Exercice désormais habituel au sein de l'Union européenne, le Semestre européen 2016 marque toutefois un changement d'approche – bienvenu – dans la surveillance et la coordination des politiques économiques et reflète les récentes améliorations qui lui ont été apportées. Il s'agit ainsi du **premier exercice d'un Semestre européen rénové**.

Comme chaque année au printemps, la Commission européenne publie ses recommandations spécifiques pays par pays. Élaborées sur la base des rapports pays qu'elle établit au premier trimestre de l'année pour chacun des États membres et après une phase de dialogue engagée avec les autorités nationales sur leur programme de stabilité ou de convergence, **les recommandations spécifiques pays par pays sont, cette année, à la fois moins nombreuses et plus ciblées**.

Témoignant d'une volonté de favoriser l'appropriation par tous les acteurs du Semestre européen, les aménagements qui lui ont été apportés concernent également le calendrier, modifié pour permettre un dialogue de meilleure qualité entre États membres et institutions européennes. **La lisibilité des procédures de**

---

(1) « Compléter l'Union économique et monétaire européenne », 22 juin 2015, Rapport des Présidents de la Commission européenne, du Conseil européen, de l'Eurogroupe, de la Banque centrale européenne et du Parlement européen.

**surveillance et de coordination qui coexistent pourrait toutefois être encore améliorée.**

Le rendez-vous de printemps constitue une étape centrale du Semestre européen à laquelle la commission des affaires européennes consacre désormais des travaux, de manière systématique.

Dans le présent rapport d'information, vos rapporteurs présentent les principales conclusions de la Commission européenne s'agissant de l'appréciation des progrès réalisés par les États membres dans la mise en œuvre des recommandations des cycles précédents ainsi que de celle des déséquilibres macroéconomiques observables au sein de l'Union européenne. Abordant, dans leur ensemble, les recommandations spécifiques pays par pays pour 2016, puis celles, spécifiquement adressées à la France, vos rapporteurs rappellent également les nouveautés récemment apportées au Semestre européen.

**L'ensemble des recommandations spécifiques pays par pays** proposées par la Commission européenne ont été examinées lors du conseil ECOFIN du 17 juin 2016 et **doivent désormais être approuvées par les chefs d'État et de gouvernement lors du Conseil européen des 28 et 29 juin 2016. Leur adoption formelle au Conseil devrait intervenir au mois de juillet 2016.**

## I. LE RENDEZ-VOUS DE PRINTEMPS : ÉTAPE CLÉ DU SEMESTRE EUROPÉEN POUR LE DIALOGUE ENTRE LES ÉTATS MEMBRES ET LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

### Le Semestre européen 2016 en dates

**16 novembre 2015** : publication par la Commission européenne de son avis sur les projets de budgets nationaux.

**26 novembre 2015** : lancement du sixième exercice du Semestre européen avec la publication par la Commission européenne de l'examen annuel de croissance ainsi que des grandes orientations de politique économique pour 2016.

À cette date, la Commission européenne a également présenté son **rapport sur le mécanisme d'alerte**. Ce dernier est établi sur la base de l'analyse d'un tableau de bord comportant plusieurs indicateurs sélectionnés pour identifier les déséquilibres macroéconomiques. Afin de compléter l'analyse des situations des différents États membres, **trois indicateurs sociaux** - le taux d'activité, le taux de chômage de longue durée et le taux de chômage des jeunes - **ont été ajoutés au tableau de bord pour l'exercice 2016**. Il convient de souligner que le rapport établi pour 2015 met davantage l'accent sur la zone euro dans son ensemble. De manière générale, la Commission européenne considère que des bilans approfondis sont nécessaires pour dix-huit pays <sup>(1)</sup>.

Enfin, pour la première fois, la Commission européenne a publié, **en même temps que l'examen annuel de croissance, une recommandation concernant la politique de la zone euro** <sup>(2)</sup>.

**15 décembre 2015** : le président de l'Eurogroupe participe, **pour la première fois, à un débat en séance plénière sur les priorités économiques et sociales de l'Union européenne** pour 2016 figurant dans l'examen annuel de croissance et sur les recommandations spécifiques pour la zone euro.

**15 janvier 2016** : le Conseil **adopte** des conclusions sur l'examen annuel de croissance ainsi que des conclusions concernant le rapport 2016 sur le mécanisme d'alerte. Un projet de recommandation sur les politiques économiques des États membres de la zone euro est également approuvé, avant d'être transmis aux chefs d'États et de gouvernement pour une adoption lors du Conseil européen de mars <sup>(3)</sup>.

Rappelons, pour mémoire, que **le Conseil a exprimé, à l'unanimité, « son inquiétude » sur l'insertion des indicateurs sociaux dans le tableau de bord** servant de base à l'analyse du rapport sur le mécanisme d'alerte. Reconnaisant la nécessité de faire face aux défis sociaux et de l'emploi, le Conseil considère toutefois que ces indicateurs ne sont « *pas pertinents pour identifier les risques macro-financiers et les évolutions de ces indicateurs ne sauraient déclencher de nouvelles étapes au titre de la procédure pour déséquilibres macroéconomiques* ».

---

(1) La Commission européenne a estimé qu'un premier bilan devrait être effectué en 2016 pour l'Estonie et l'Autriche, tandis que les seize autres États membres avaient déjà fait l'objet d'une analyse approfondie en 2015.

(2) Recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique de la zone euro, COM(2015) 692 final. Cette recommandation a été approuvée par le Conseil européen les 18 et 19 février 2016 et adoptée par le Conseil le 8 mars 2016.

(3) Le projet de recommandations a ainsi été adopté lors des réunions des 17 et 18 mars 2016.

**4 février 2016** : la Commission européenne publie ses **prévisions économiques d'hiver** dans laquelle elle revoit très légèrement à la baisse ses prévisions pour 2016 par rapport à l'automne.

**26 février 2016** : la Commission européenne publie le rapport 2016 pour la France <sup>(1)</sup> qui évalue les progrès réalisés par la France dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées par le Conseil le 14 juillet 2015 et dans la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020.

**8 mars 2016** : la Commission européenne présente les résultats des bilans approfondis qu'elle a réalisés <sup>(2)</sup> et conclut que la France fait partie des pays présentant des déséquilibres macroéconomiques excessifs.

**13 avril 2016** : présentation en conseil des ministres du programme de stabilité de la France pour les années 2016 à 2019 et du programme national de réforme (PNR). Présentés devant la commission des Finances de l'Assemblée nationale par le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique et le secrétaire d'État chargé du budget, ces deux programmes ont été transmis à la Commission européenne afin qu'elle procède à leur analyse et formule ensuite, ses recommandations de politique économique pour la France.

**18 mai 2016** : publication par la Commission européenne de ses projets de recommandations spécifiques pays par pays. Ces dernières doivent, pour être définitives, être formellement approuvées par le Conseil, après approbation des chefs d'État et de gouvernement.

Comme chaque année, **le printemps constitue une étape clé du dialogue** que nouent, dans le cadre du cycle de coordination des politiques économiques, les autorités nationales et les institutions européennes. Second temps fort du Semestre européen, le rendez-vous de printemps est marqué par la formulation, par la Commission européenne, **de recommandations spécifiques pays par pays**. Ces dernières sont établies sur la base des « rapports pays » que la Commission européenne publie, généralement au mois de février, après examen des programmes de stabilité ou de convergence que les États membres adressent à la Commission européenne <sup>(3)</sup>.

Lancé le 26 novembre 2015 avec la publication par la Commission européenne de son examen annuel de croissance 2016 présentant les grandes orientations de politique économique pour l'Union européenne, **le sixième exercice du Semestre européen de coordination des politiques économiques** s'inscrit dans un cadre renouvelé.

Le manque de lisibilité des procédures régissant, en Europe, la coordination des politiques économiques, leur excessive complexité et leurs insuffisances, notamment mises en lumière dans le rapport dit « des cinq

---

(1) SWD(2016) 79 final.

(2) COM(2016) 95 final.

(3) Les pays membres de la zone euro adressent à la Commission européenne leur programme de stabilité, conformément au Pacte de stabilité et de croissance, tandis que les pays non membres établissent des programmes de convergence.

présidents »<sup>(1)</sup> sont à l'origine **du mouvement de simplification et de rationalisation du Semestre européen, engagé à partir de 2015**, qui vise à accorder une plus grande attention aux spécificités de la zone euro ainsi qu'à l'emploi et à la dimension sociale des politiques économiques, tout en ménageant plus scrupuleusement les marges de manœuvre et la souveraineté des gouvernements nationaux dans la mise en place de réformes structurelles.

Exercice désormais habituel au sein de l'Union européenne, le Semestre européen 2016 marque toutefois un changement d'approche dans la surveillance et la coordination des politiques économiques et reflète les récentes améliorations qui lui ont été apportées.

### **1. Les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations des cycles précédents**

La deuxième partie du Semestre européen est, tout d'abord, l'occasion d'apprécier les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations des cycles précédents. Dans les rapports qu'elle établit sur la situation économique des États membres, la Commission européenne présente ainsi ses conclusions sur la mise en œuvre par chaque État membre des recommandations qui lui ont été adressées précédemment.

La mise en œuvre des recommandations spécifiques pays par pays constitue, depuis l'instauration du Semestre européen, un enjeu particulièrement central de la coordination des politiques économiques dont les insuffisances sont, presque chaque année, relevées par la Commission européenne. Il apparaît en effet que le taux de mise en œuvre des recommandations est, de manière générale, extrêmement faible<sup>(2)</sup>, que celui-ci soit imputable aux réticences que peuvent manifester certains États membres à l'égard des recommandations qu'ils considèrent comme excessivement intrusives ou à la complexité des réformes à mener et dont les résultats ne sont, par principe, pas immédiatement perceptibles.

**Pour l'année 2016, la Commission européenne relève que les progrès se sont maintenus à un niveau similaire à celui de 2015.** La mise en œuvre effective des recommandations par les États membres demeure, par conséquent, perfectible. **Dans cette perspective, la volonté de la Commission européenne de réduire le nombre de recommandations adressées aux États membres et d'en affiner le contenu est une initiative que vos rapporteurs saluent tout particulièrement.**

**Une simplification de la communication sur les recommandations pays par pays participera, en effet, très vraisemblablement d'un dialogue**

---

(1) « Compléter l'Union économique et monétaire européenne », 22 juin 2015, Rapport des Présidents de la Commission européenne, du Conseil européen, de l'Eurogroupe, de la Banque centrale européenne et du Parlement européen.

(2) Selon les estimations de la Commission européenne, seuls 55 % des recommandations adressées aux États membres avaient été mises en œuvre en 2014.

**plus fluide et plus constructif entre les autorités nationales et les institutions européennes, au premier rang desquelles la Commission européenne.**

Ainsi, cette année, les États membres ne peuvent-ils pas être destinataires de plus de cinq recommandations. Le nombre de recommandations constitue dès lors une information sur la gravité de la situation de l'État concerné.

**APPENDICE 2 - PROGRES CONCERNANT LA REALISATION DES OBJECTIFS DE LA STRATEGIE EUROPE 2020**

Objectifs de la stratégie Europe 2020 pour l'UE	Données de 2010	Dernières données disponibles	En 2020, sur la base des tendances récentes
1. Augmentation du taux d'emploi de la population âgée de 20 à 64 ans à au moins 75 %	68,6 %	69,2 % (2014) 70,5 % (3 <sup>e</sup> trim. 2015)	Cet objectif ne sera probablement pas atteint
2. Augmentation du niveau cumulé des investissements publics et privés en R&D à 3 % du PIB	1,93 %	2,03 % (2014)	Cet objectif ne sera probablement pas atteint
3a. Réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 20 % par rapport aux niveaux de 1990	Réduction de 14,3%	Réduction de 23 % (2014)	Cet objectif sera probablement atteint
3b. Augmentation à 20 % de la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie	12,8 %	16 % (2014)	Cet objectif sera probablement atteint
Accroissement de 20 % de l'efficacité énergétique	Augmentation de 5,6 % (pour la consommation d'énergie primaire)	Augmentation de 15,7 % (2014)	Cet objectif sera probablement atteint
4 a. Abaissement du taux d'abandon scolaire à moins de 10 %	13,9 %	11,2 % (2014)	Cet objectif sera probablement atteint
4b. Augmentation à au moins 40 % de la proportion de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant achevé un cycle de l'enseignement supérieur	33,8 %	37,9 % (2014)	Cet objectif sera probablement atteint
5. Soustraire au moins 20 millions de personnes au risque de pauvreté et d'exclusion sociale	Augmentation de 1,4 million (par rapport à l'année de référence 2008)	Augmentation de 4,5 millions (2014)	Cet objectif ne sera probablement pas atteint

Source : Commission européenne <sup>(1)</sup>

La Commission européenne s'efforce, en outre, de prendre en considération, dans le Semestre européen, les objectifs de la stratégie Europe 2020 et apprécie régulièrement les progrès réalisés pour les atteindre. Il ressort de sa dernière analyse générale que les objectifs en matière d'énergie et de changement climatique et en matière d'éducation pourraient être atteints par la plupart des États membres.

(1) COM(2016) 95 final/2.

En revanche, la Commission européenne estime, au regard des informations disponibles à ce jour, que si les situations nationales s'améliorent globalement, les objectifs relatifs à l'emploi, à la recherche & développement et à l'exclusion et la pauvreté risquent de ne pas être atteints à horizon 2020.

## **2. Quels déséquilibres macroéconomiques en Europe ? Les résultats des bilans approfondis effectués par la Commission européenne**

Le rendez-vous de printemps est également l'occasion de présenter les résultats des bilans approfondis réalisés par la Commission européenne.

Pour mémoire, la Commission européenne élabore et publie désormais chaque année, en même temps que l'examen annuel de croissance, le rapport sur le mécanisme d'alerte. Ce dernier marque le point de départ du cycle annuel de la procédure pour déséquilibres macroéconomiques (PDM) et vise à identifier, pour les rectifier, les déséquilibres susceptibles d'entraver le bon fonctionnement des économies européennes et de l'Union économique et monétaire dans son ensemble.

Dans son rapport établi pour 2016, la Commission européenne considérait, à l'automne 2015, que des bilans approfondis étaient nécessaires pour dix-huit pays<sup>(1)</sup>. Début avril 2016<sup>(2)</sup>, la Commission européenne constatait que les déséquilibres macroéconomiques se réduisaient de manière générale, en zone euro comme au sein de l'Union européenne dans son ensemble. Les États membres présentant toutefois des situations économiques encore très hétérogènes, la Commission européenne insiste sur la nécessité de procéder, au plan national comme européen, aux rééquilibrages requis, afin de renforcer la capacité de résilience de chacune des économies de l'Union européenne.

Les bilans approfondis fournissent une analyse détaillée des déséquilibres observés dans chaque État membre et distinguent notamment les ajustements qui résultent de facteurs conjoncturels de ceux qui nécessitent des réformes structurelles. De manière générale en 2016, il semble que les États membres doivent veiller à réduire leur niveau d'endettement, public comme privé, pour restaurer les marges de manœuvre des autorités nationales.

Les résultats des bilans approfondis effectués par la Commission européenne figurent dans le tableau ci-dessous.

---

(1) Il s'agissait, pour mémoire, des seize États membres pour lesquels l'examen des situations économiques avait 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 Slovaquie, la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni) ainsi que de l'Estonie et de l'Autriche, pays pour lesquels cette analyse serait réalisée pour la première fois.

(2) COM(2016) 95 final/2.

**Conclusions des bilans approfondis par État membre réalisés par la Commission européenne dans le cadre de la procédure pour déséquilibres macroéconomiques <sup>(1)</sup>**

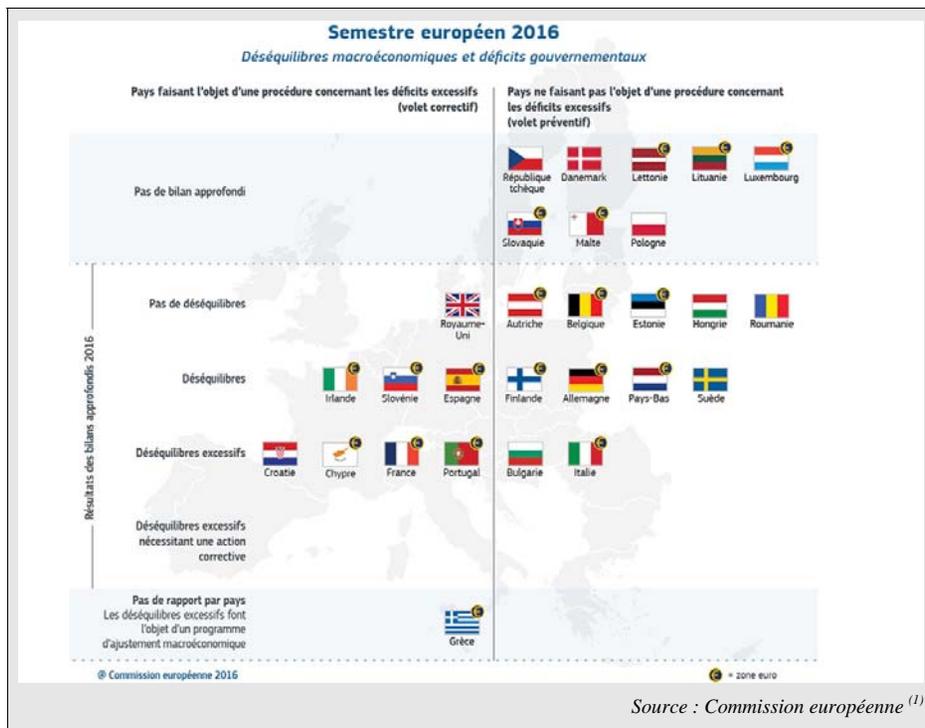
Belgique	Pas de déséquilibre macroéconomique
Bulgarie	Déséquilibres macroéconomiques excessifs
Allemagne	Déséquilibres macroéconomiques
Estonie	Pas de déséquilibre macroéconomique
Irlande	Déséquilibres macroéconomiques
Espagne	Déséquilibres macroéconomiques
France	Déséquilibres macroéconomiques excessifs
Croatie	Déséquilibres macroéconomiques excessifs
Italie	Déséquilibres macroéconomiques excessifs
Chypre(*)	Déséquilibres macroéconomiques excessifs
Hongrie	Pas de déséquilibre macroéconomique
Pays-Bas	Déséquilibres macroéconomiques
Autriche	Pas de déséquilibre macroéconomique
Portugal	Déséquilibres macroéconomiques excessifs
Roumanie	Pas de déséquilibre macroéconomique
Slovénie	Déséquilibres macroéconomiques
Finlande	Déséquilibres macroéconomiques
Suède	Déséquilibres macroéconomiques
Autriche	Pas de déséquilibre macroéconomique

*(\*) La situation de Chypre a été évaluée dans le cadre de la PDM après sa sortie du programme d'assistance financière, en mars 2016.*

Pour six États membres, la Commission européenne a conclu qu'il n'existait pas de déséquilibre, au sens de la PDM. Sept États membres présentent, en revanche, des déséquilibres et six des déséquilibres excessifs.

S'agissant de la Croatie et du Portugal, pays présentant tous deux des déséquilibres excessifs, la Commission européenne considère que les engagements pris par leurs gouvernements nationaux ne nécessitent pas, à ce stade, de renforcer la PDM. Les deux États doivent toutefois veiller à mettre en œuvre rapidement et intégralement les recommandations de la Commission européenne.

*(1) Source : commission des affaires européennes à partir des informations publiées par la Commission européenne.*



### 3. Les recommandations spécifiques par pays : déclinaisons nationales des priorités de politique économique identifiées par la Commission européenne

Élaborées par la Commission européenne sur la base de son analyse de la situation économique et sociale des États membres (rapports pays publiés en février), les recommandations spécifiques pays par pays reflètent les priorités économiques identifiées par la Commission européenne au moment du lancement de chaque exercice du Semestre européen. Elles préconisent aux États membres un certain nombre de réformes à mener pour y parvenir, qui tiennent compte des spécificités des situations nationales.

Publiées le 18 mai 2016, les recommandations proposées par la Commission européenne ont été examinées lors du conseil ECOFIN du 17 juin 2016 et doivent désormais être approuvées par les chefs d'État et de gouvernement lors du Conseil européen des 28 et 29 juin 2016 pour être finalement formellement adoptées par le Conseil au mois de juillet 2016.

Les recommandations pays par pays sont formulées par la Commission européenne après que cette dernière a rendu publiques ses prévisions de croissance

(1) COM(2016) 95 final/2.

dites « de printemps » et son analyse de l'environnement économique global dans lequel s'inscriront les réformes à effectuer.

De manière générale, la Commission européenne constate, dans ses prévisions de croissance de printemps, une amélioration globale de la situation économique en Europe. La reprise, certes modérée, se confirme en raison d'une conjonction de facteurs externes favorables <sup>(1)</sup>. Toutefois, leur contribution à la croissance est susceptible de s'amoindrir dans les mois à venir et nécessite, selon la Commission européenne, un « recentrage » rapide de la croissance européenne sur ses propres moteurs et, plus particulièrement, sur le dynamisme de la demande intérieure. Les incertitudes croissantes de l'environnement économique international et le caractère encore lent et fragile de la reprise constituent ainsi une injonction à accélérer les réformes structurelles dans chacun des États membres.

Il convient d'ajouter que la gestion de la crise des réfugiés, leur accueil et leur insertion sur le marché du travail représentent des enjeux d'avenir particulièrement importants pour les États de l'Union européenne qui ne sont, compte tenu de leur actualité, pas toujours pris en compte dans les programmes de stabilité ou de convergence qui ont été transmis à la Commission européenne au printemps 2016.

Cette année, la formulation des recommandations spécifiques pays par pays se fonde sur « triangle vertueux » que constituent, selon le Président de la Commission européenne, les priorités de politique économique pour 2016 et tiennent compte des objectifs à plus long terme détaillés dans la stratégie Europe 2020.

La Commission européenne invite ainsi, en premier lieu, les États membres à poursuivre leurs efforts en matière d'investissement. En dépit des premiers succès du Plan de relance de l'investissement en Europe (dit « Plan Juncker ») <sup>(2)</sup>, l'investissement demeure faible par rapport à ses niveaux d'avant-crise et l'environnement réglementaire encore insuffisamment propice à restaurer la confiance des investisseurs dans la plupart des États membres <sup>(3)</sup>.

Au niveau européen, les travaux visant à instaurer l'Union des marchés de capitaux et un marché unique numérique se poursuivent et pourraient, selon la Commission européenne, être utilement complétés, au niveau des États membres,

---

(1) Pour mémoire, la Commission européenne identifie, au titre des facteurs externes expliquant la reprise de la croissance, la faiblesse des prix du pétrole, la relative faiblesse du taux de change de l'euro et les conditions de financement particulièrement favorables.

(2) Cf. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 1er juin 2016, « L'Europe investit de nouveau. Premier bilan du plan d'investissement pour l'Europe et prochaines étapes », COM (2016) 359 final.

(3) La Commission européenne encourage ainsi l'Allemagne, Chypre, le Portugal et la Slovaquie à engager un processus de réexamen du cadre réglementaire afin de favoriser le développement des financements par capital-risque.

par des mesures visant notamment à assainir le secteur bancaire <sup>(1)</sup> ou à lever les barrières fiscales (Belgique, Pologne) et administratives (Italie) à l'investissement.

Deuxième pilier des orientations de politiques économiques pour 2016, la mise en œuvre de réformes structurelles dans les États membres visant à moderniser les économies demeure une priorité. L'amélioration de la productivité, la réforme du marché du travail et l'efficacité des dépenses publiques constituent ainsi trois axes mis en exergue par la Commission européenne. Dans cette perspective, la Commission européenne invite notamment les États membres :

*S'agissant de l'amélioration de la productivité, à :*

– **améliorer l'environnement légal et réglementaire dans lequel opèrent les entreprises**, en le simplifiant (France) ou en supprimant les barrières réglementaires qui font obstacle à un développement optimal des investissements, en particulier dans le domaine des services (Autriche) ;

– adopter des mesures pour développer davantage l'innovation et **renforcer les liens entre les universités, la recherche et l'innovation au sein des entreprises**, en particulier s'agissant de la République tchèque, du Danemark, de l'Estonie, de l'Espagne et du Portugal.

*S'agissant de la réforme du marché du travail, à :*

– **réduire la fiscalité pesant sur le travail** (France, République tchèque, Allemagne, Hongrie, Lettonie et Lituanie) ;

– **réformer le marché du travail** pour éviter les phénomènes de dualisation (Pays-Bas, Pologne, Portugal) et favoriser le retour à l'emploi (Bulgarie, Espagne, Portugal), en accordant notamment une attention particulière aux personnes âgées et aux femmes dont la participation au marché du travail pourrait être améliorée dans certains États membres (en particulier en République tchèque, en Allemagne, en Autriche et en Slovaquie) ;

– **investir davantage dans le capital humain** (Hongrie, Slovaquie). Il s'agit plus particulièrement pour le Royaume-Uni d'améliorer l'adéquation entre les compétences académiques et les besoins des entreprises et, pour la France, de réformer le système d'apprentissage et de formation professionnelle en mettant l'accent sur les personnes les moins qualifiées ;

– **moderniser les systèmes de protection sociale** tout en leur permettant de continuer à contribuer efficacement à la réduction de la pauvreté et au renforcement de l'inclusion sociale.

---

(1) L'objectif de réduction des prêts non-performants demeure pertinent dans certains États membres, à l'instar de la Bulgarie, de l'Irlande, de la Croatie, de l'Italie, de Chypre, du Portugal et de la Slovaquie.

La conduite de politiques budgétaires soutenables et responsables constitue la troisième priorité de politique économique pour 2016. De manière générale, les recommandations pays par pays 2016 reflètent l'amélioration du contexte économique européen et la Commission européenne estime que l'orientation budgétaire globale de la zone euro devrait être légèrement expansionniste en 2016 et contribuer donc positivement à la croissance. Cette amélioration, réelle, ne saurait toutefois masquer les divergences persistant entre États membres.

Il convient de relever que les récentes améliorations de la situation économique de Chypre, de l'Irlande et de la Slovaquie, ont conduit la Commission européenne à proposer que ces trois pays relèvent, à partir de 2016, du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance (PSC). Cette décision entérine leur sortie du champ de la procédure concernant les déficits excessifs (PDE).

### La Slovénie

En 2009, constatant que la Slovénie présentait une situation de déficit excessif <sup>(1)</sup>, le Conseil a, sur recommandation de la Commission européenne, invité le pays à remédier à cette situation et à ramener, au plus tard en 2013, le déficit public en deçà de la valeur de référence de 3 % établie par les textes européens.

Considérant dans un second temps, en juin 2013, que la Slovénie, se conformant à la recommandation qui lui avait été adressée, avait engagé une action suivie d'effets mais que des « événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences défavorables majeures pour les finances publiques s'étaient produits après l'adoption de la recommandation initiale <sup>(2)</sup> », le Conseil lui a accordé un délai supplémentaire pour mettre fin à la situation de déficit excessif. Tenant compte de ces circonstances exceptionnelles, le Conseil a ainsi recommandé au pays de retrouver une situation budgétaire saine au plus tard en 2015.

Sur la base des données communiquées par la Slovénie dans son programme de stabilité pour 2016 et des prévisions de croissance du printemps 2016 de la Commission européenne, les institutions européennes considèrent <sup>(3)</sup> que le déficit du pays devrait rester inférieur à 3 % du produit intérieur brut (PIB) sur la période 2016-2019. Après avoir atteint 15 % du PIB en 2013, le déficit slovène représentait, en 2014, 5 % du PIB et 2,9 % du PIB en 2015. Si la Commission européenne estime, en l'état actuel des informations dont elle dispose et à politiques inchangées, que des mesures supplémentaires seront globalement nécessaires en 2016 et 2017, le pays relève, **à partir de 2016, du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance (PSC).**

### L'Irlande

Constatant que le déficit public irlandais atteignait 6,3 % du PIB en 2008 et que les prévisions pour l'année suivante indiquaient une progression de près de 5 points <sup>(4)</sup> (11 % du PIB), le Conseil a, sur recommandation de la Commission européenne, invité l'Irlande à ramener, d'ici 2013, le déficit public en deçà de 3 % du PIB.

Reconnaissant en 2009, comme dans le cas slovène, l'existence de circonstances exceptionnelles ayant limité les effets des mesures prises par le gouvernement irlandais pour améliorer la situation des finances publiques, le Conseil, suivant une recommandation de la Commission européenne, a consenti à l'Irlande un délai pour mettre fin à la situation de déficit excessif d'ici 2014.

Compte tenu des mesures de soutien de grande ampleur au secteur bancaire et constant, en décembre 2010, que des « événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences défavorables majeures pour les finances publiques s'étaient produits en Irlande », le Conseil a prorogé d'un an le délai de retour « à la normale » du déficit public irlandais.

(1) Décision 2010/289/UE du Conseil du 2 décembre 2009 sur l'existence d'un déficit excessif en Slovénie.

(2) La recommandation du Conseil du 18 juin 2013 (10563/13) indique ainsi : « if unexpected adverse economic events with major unfavourable consequences for government finances occur after the adoption of the original Council Recommendation ».

(3) Sous réserve de l'adoption, par le Conseil, de la recommandation de décision du Conseil abrogeant la décision 2010/289/UE sur l'existence d'un déficit excessif en Slovénie, COM(2016) 296 final.

(4) Décision 2010/416/CE du Conseil du 2 décembre 2009 sur l'existence d'un déficit excessif en Irlande.

Parallèlement, les autorités irlandaises ont sollicité et obtenu une assistance financière de l'Union européenne et du Fonds monétaire international (FMI) dont l'octroi était conditionné à la réalisation de mesures et conditions de politique économique que le Conseil a considéré comme remplies en décembre 2013.

Les informations transmises par l'Irlande, notamment dans son programme de stabilité 2016, et les prévisions de printemps de la Commission européenne témoignent d'une amélioration de la situation des finances publiques permettant au pays de relever, à partir de 2016, du volet préventif du PSC. Depuis 2009 où il s'établissait à 11,5 % du PIB, le déficit public s'est, en effet, progressivement amélioré, atteignant 3,8 % du PIB en 2014 et 2,3 % du PIB en 2015 <sup>(1)</sup>. Pour 2016 et 2017, le programme de stabilité irlandais et la Commission européenne prévoient, en outre, un recul du déficit public à 1,1 % du PIB en 2016 et, respectivement, à 0,4 % et 0,6 % du PIB en 2017. La situation de la dette publique s'étant également améliorée dans le pays, **les institutions européennes proposent qu'il soit constaté que le déficit excessif a été corrigé** <sup>(2)</sup>.

---

*(1) De manière générale, la réduction du déficit s'explique principalement l'effet simultané de la maîtrise des dépenses et l'augmentation des recettes publiques entre 2010 et 2015.*

*(2) COM(2016) 297 final.*

### **Chypre : une sortie anticipée du programme d'assistance financière**

Constatant, sur une recommandation de la Commission européenne, l'existence d'un déficit excessif à Chypre, le Conseil a, en juillet 2010, adressé au pays une recommandation l'invitant à mettre fin à cette situation au plus tard en 2012. S'efforçant de suivre, en 2010 et 2011, la recommandation du Conseil, les autorités chypriotes ont sollicité, à l'instar de l'Irlande, une assistance financière de l'Union européenne et du FMI et bénéficié, en parallèle, d'un soutien financier accordé par le Mécanisme européen de stabilité (MES).

En mai 2013, les efforts entrepris par Chypre, en dépit des « événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences défavorables majeures pour les finances publiques » s'étant produit à Chypre après la première recommandation du Conseil en 2010, lui ont permis de bénéficier d'un délai supplémentaire pour assainir, d'ici 2016, la situation budgétaire du pays.

En mars 2016, Chypre a décidé de quitter, avant son terme, le programme d'ajustement macroéconomique de trois ans qui reposait sur la mise en œuvre d'un programme de réformes ambitieux visant à restaurer la stabilité financière, la soutenabilité des finances publiques et à rétablir une croissance économique durable.

Les informations transmises par les autorités chypriotes dans le programme de stabilité pour 2016 et les prévisions de printemps de la Commission européenne, constatant les améliorations réelles de la situation économique à Chypre, permettent au pays de relever, à partir de 2016, du volet préventif du PSC<sup>(1)</sup>. Le déficit public du pays est ainsi, depuis 2015 (soit un an avant le délai prescrit par le Conseil dans sa recommandation de 2013 précitée), inférieur à 3 % du PIB (1 % du PIB en 2015 et, selon le gouvernement chypriote, 0,4 % du PIB en 2016 et 0,5 % du PIB en 2017).

Par ailleurs, examinant la situation de la dette publique en Belgique, en Italie et en Finlande au titre de la procédure prévue à l'article 126, par. 3 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), la Commission européenne a conclu que si la valeur de la dette dans chacun de ces trois pays était actuellement supérieure au seuil de 60 % du PIB introduit dans les textes de référence<sup>(2)</sup>, les éléments transmis par les gouvernements respectifs concernant notamment les estimations du rythme de sa réduction permettent, à ce stade, de considérer que le PSC est actuellement respecté.

Il convient de noter que la Commission européenne reverra son appréciation de la situation italienne à l'automne, lorsque le pays lui aura transmis d'autres éléments sur le rétablissement de la trajectoire d'ajustement vers l'objectif à moyen terme pour 2017.

La Commission européenne propose enfin d'accorder à l'Espagne et au Portugal un délai supplémentaire d'un an pour corriger leurs déficits excessifs. L'Espagne devrait ainsi être en mesure de respecter ses engagements européens d'ici 2017 et le Portugal d'ici 2016. La situation des deux pays fera l'objet d'un

---

(1) Sous réserve de l'adoption, par le Conseil, de la recommandation de décision du Conseil abrogeant la décision 2010/401/UE sur l'existence d'un déficit excessif à Chypre, COM(2016) 295 final.

(2) Selon les prévisions de croissance de printemps de la Commission européenne, la dette publique de la Belgique, de l'Italie et de la Finlande s'élèvera, pour 2016, respectivement à 106,4 %, 132,7 % et 65,2 % et, pour 2017, respectivement à 105,6 %, 131,8 % et 66,9 %.

nouvel examen au mois de juillet, avant l'adoption formelle des recommandations par le Conseil.

#### **4. Des recommandations adressées à la France dans la continuité des exercices précédents**

Dans son bilan approfondi, la Commission européenne identifie, en France, deux déséquilibres macroéconomiques principaux. La dette publique élevée et croissante et le faible redressement de la compétitivité et de la productivité fragilisent la situation économique du pays et constituent, selon la Commission européenne, les enjeux principaux que la France doit relever, dans un contexte par ailleurs marqué par la nécessité de rétablir, d'ici 2017, la soutenabilité et la viabilité des finances publiques.

Relevant toujours du volet correctif du Pacte de stabilité et de croissance, la France réaffirme, dans son programme de stabilité pour 2016, l'engagement du Gouvernement de corriger le déficit excessif du pays d'ici 2017, conformément à la recommandation du Conseil du 10 mars 2015.

Cette année, la Commission européenne adresse à la France cinq recommandations de politique économique dont la plupart ne constituent pas de nouveauté et font l'objet de préconisations constantes de la Commission européenne.

##### ***a. Rétablir l'équilibre des finances publiques***

Dans les documents transmis par le gouvernement français à la Commission européenne, il est prévu que la dette publique atteigne 96,5 % du PIB en 2017 et 93,3 % du PIB en 2019. La Commission européenne considère que les hypothèses sur lesquelles reposent ces prévisions sont globalement plausibles mais regrette que les mesures nécessaires pour parvenir à l'objectif-cible de déficit d'ici 2017 ne soient pas suffisamment précisées. Si les prévisions du gouvernement français concernant le déficit public en 2016 sont identiques à celles de la Commission européenne dans ses prévisions de croissance de printemps et conformes à la recommandation du Conseil de 2015, la Commission européenne estime, compte tenu des éléments dont elle dispose et à politiques inchangées, que le respect du critère relatif au déficit public ne sera pas respecté par la France en 2017.

Considérant ainsi que la stratégie budgétaire de la France pour les années à venir repose principalement sur des facteurs exogènes sur lesquels les autorités nationales n'ont pas de prise <sup>(1)</sup>, la Commission européenne conclut qu'il existe un risque que la France ne respecte pas le Pacte de stabilité et de croissance et insiste sur la nécessité de mesures supplémentaires à mettre en place.

---

(1) La stratégie budgétaire repose ainsi sur l'hypothèse d'un contexte économique favorable, caractérisé par l'amélioration de la conjoncture et la persistance de taux d'intérêt bas.

**Dans cette perspective, la Commission européenne propose que toutes les recettes exceptionnelles soient affectées à la réduction du déficit et de la dette (recommandation n° 1).**

Par ailleurs, le niveau et l'évolution des dépenses publiques en France sont préoccupants, dans la mesure où les dépenses publiques sont parmi les plus élevées de l'Union européenne et en constante augmentation depuis 2010. La Commission européenne estime que le plan de réduction globale des dépenses publiques de 50 milliards d'euros sur la période 2015-2017 est insuffisant et invite le gouvernement français à détailler plus précisément les mesures sur lesquelles reposent ces réductions de dépenses.

**La Commission européenne préconise ainsi d'accroître les efforts pour accroître le montant des économies générées par les revues de dépenses, y compris en ce qui concerne les dépenses des collectivités locales, d'ici la fin de l'année 2016 (recommandation n° 2).**

Enfin, le processus d'identification des sources d'économies potentielles apparaît insuffisamment efficace à la Commission européenne. Une analyse du secteur du logement l'a en effet conduite à conclure à l'inefficacité des dépenses publiques consacrées au logement, étant donné que les montants dépensés en France sont presque deux fois supérieurs à ceux de ses voisins européens sans que les résultats soient significativement meilleurs. Le ralentissement des dépenses de sécurité sociale constitue, selon la Commission européenne, un autre enjeu central de la maîtrise des dépenses publiques et rappelle la nécessité de poursuivre les efforts déjà engagés en la matière.

**De manière générale, la Commission européenne invite enfin la France à améliorer l'efficacité des dépenses publiques dans tous les sous-secteurs des administrations publiques, en renforçant notamment les évaluations indépendantes des politiques publiques (recommandation n° 1).**

**Votre co-rapporteur Michel Herbillon souscrit entièrement à cette première recommandation.** En effet, le niveau d'endettement que connaît actuellement la France devient insoutenable alors même que le contexte économique est globalement favorable. Par conséquent, l'arrêt par la Banque centrale européenne de sa politique monétaire accommodante contribuerait à une forte augmentation des taux d'intérêt susceptible de générer, pour la dette publique française, une spirale infernale. **Votre co-rapporteur Michel Herbillon estime que les annonces successives par le Gouvernement de nouvelles dépenses non financées ne permettent pas de penser, en l'état actuel, que la France tiendra son engagement à ramener le déficit public en deçà du seuil de 3 % du PIB d'ici 2017.**

#### *b. Améliorer la situation de l'emploi*

Ayant identifié, dans le bilan approfondi réalisé pour la France dans le cadre de la PDM, des déséquilibres en matière de compétitivité et de productivité,

la Commission européenne préconise plusieurs mesures visant à améliorer la compétitivité-coût des entreprises et la situation de l'emploi.

Si la Commission européenne salue les récentes mesures mises en œuvre pour réduire le coût du travail et améliorer les marges bénéficiaires des entreprises <sup>(1)</sup> qui contribuent à réduire l'écart observable en matière de coût du travail entre la France et la moyenne de la zone euro <sup>(2)</sup>, elle considère que la manière dont ces mesures ont été mises en place pourrait, *in fine*, limiter leur efficacité.

Par ailleurs, la Commission européenne estime que le salaire minimum risque, dans un contexte de chômage élevé, de porter préjudice à l'emploi des personnes peu qualifiées.

**Ainsi la Commission européenne invite-t-elle à la France à pérenniser les réductions du coût du travail et à veiller à ce que les évolutions du salaire minimum soient compatibles avec la création d'emplois et la compétitivité (recommandation n° 2).**

S'il n'est pas spécifique à la France, le phénomène de dualisation du marché du travail y est, aux yeux de la Commission européenne, particulièrement problématique. La plus forte proportion des jeunes, des ressortissants de pays tiers et des travailleurs peu qualifiés au chômage ainsi que l'augmentation de la part des contrats à durée déterminée de moins d'un mois dans l'emploi total (près de 70 % en 2015) illustrent ainsi la segmentation préoccupante du marché du travail français.

**La Commission européenne recommande, par conséquent, à la France de réformer le droit du travail pour inciter davantage les employeurs à embaucher en contrats à durée indéterminée (recommandation n° 2).**

**Votre co-rapporteur Michel Herbillon partage les constats dressés par la Commission européenne s'agissant d'une excessive rigidité du droit du travail français qui ne favorise pas la création d'emplois. Une plus grande stabilité dans la législation applicable et un renforcement de la compétitivité française sont deux enjeux majeurs que notre pays doit relever.** Le dialogue social, particulièrement laborieux ces derniers mois, doit être amélioré et les réformes nécessaires mises en œuvre au plus vite.

### ***c. Améliorer les performances en matière d'éducation et de formation***

L'analyse de la situation économique et sociale de la France par la Commission européenne fait apparaître que l'adéquation entre le système éducatif et le marché du travail est perfectible. Les insuffisances relevées dans le système

---

(1) Notamment le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi et l'allègement des cotisations patronales prévues dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité.

(2) La Commission européenne constate, en effet, des divergences dans les coûts du travail entre la France et les autres pays de la zone euro alors que les évolutions de la productivité sont globalement similaires.

d'apprentissage (le recours à l'apprentissage diminue parmi les catégories les moins qualifiées, les stratégies d'apprentissage diffèrent d'une région à l'autre et les offres de formations sont encore globalement insuffisamment adaptées aux nouveaux enjeux de l'économie) ainsi que, de manière générale, dans l'offre de formation pour les chômeurs, les travailleurs peu qualifiés et les salariés des petites et moyennes entreprises nécessitent, selon la Commission européenne, des réformes substantielles, en sus de la réforme en cours de la formation professionnelle.

**La Commission européenne incite ainsi la France à renforcer les liens entre le secteur de l'éducation et le marché du travail, notamment par une réforme du système d'apprentissage et de la formation professionnelle qui mette l'accent sur les personnes peu qualifiées et recommande qu'une réforme du système d'assurance-chômage soit entreprise, avant la fin de l'année 2016, pour en rétablir la viabilité budgétaire et encourager le retour au travail (recommandation n° 3).**

**Rappelant que chaque année, plus de 120 000 jeunes quittent le système scolaire sans formation ou diplôme et que le nombre d'emplois vacants souligne l'insuffisante adéquation entre la formation des demandeurs d'emploi et les besoins du marché du travail, votre co-rapporteur Michel Herbillon approuve les recommandations de la Commission européenne. Le système d'assurance-chômage doit, en outre, être profondément réformé afin d'en améliorer les équilibres économiques et l'efficacité dans le retour à l'emploi.**

***d. Améliorer l'environnement des entreprises - Éliminer les obstacles à l'activité dans le secteur des services***

La France présente, selon la Commission européenne, un positionnement moyen en Europe du point de vue de l'environnement des entreprises en raison, notamment, de contraintes réglementaires fortes. La Commission européenne salue la poursuite du programme de simplification entrepris par la France mais souligne son inégale mise en œuvre.

**Elle recommande ainsi d'approfondir, d'ici la fin de l'année 2016, la réforme des critères de taille réglementaires qui freinent la croissance des entreprises et de continuer à simplifier les règles administratives, fiscales et comptables en poursuivant le programme de simplification (recommandation n° 4).**

**Votre co-rapporteur Michel Herbillon est tout à fait favorable à un mouvement d'élimination des obstacles à l'activité et considère qu'un doublement de tous les seuils sociaux pourrait être envisagé.**

S'agissant, plus particulièrement, du secteur des services, la Commission européenne identifie un certain nombre d'obstacles – barrières à l'entrée, réglementations ou tarifs – qui limiteraient l'essor des activités des professions

réglementées et pénalisent également la productivité des entreprises opérant dans des secteurs qui recourent à leurs services.

**À la lumière de ces constats, la Commission européenne invite la France à éliminer les obstacles à l'activité dans le secteur des services, en particulier dans les services aux entreprises et les professions réglementées (recommandation n° 4).**

En matière d'innovation, les performances, jugées insuffisantes, de la France sont une nouvelle fois pointées. En dépit de la générosité de l'aide publique en faveur de l'innovation, les résultats ne semblent pas à la hauteur et la multiplicité et l'instabilité des dispositifs existants en la matière limitent la cohérence et l'efficacité du système dans son ensemble, pénalisant, *in fine*, les (petites et moyennes) entreprises françaises.

**La Commission européenne préconise, par conséquent, une simplification des programmes publics d'innovation pour en améliorer l'efficacité (recommandation n° 4).**

#### *e. Réformer la fiscalité*

Outre le mouvement global et continu d'augmentation de la charge fiscale, la Commission européenne relève également que la fiscalité française pèse, de manière générale, trop lourdement sur les facteurs de production et relativement peu sur la consommation.

**La Commission européenne préconise ainsi au gouvernement français de réduire les impôts sur la production et le taux nominal de l'impôt sur les sociétés, tout en élargissant la base d'imposition sur la consommation, notamment en ce qui concerne la TVA (recommandation n° 5).**

Par ailleurs, la complexité du système fiscal, son insuffisante efficacité résultant d'un nombre trop important de taxes au rendement nul ou faible, ainsi que le coût administratif relativement élevé que représente l'imposition des personnes physiques sont encore soulignés. L'introduction de l'obligation d'évaluer et de contrôler régulièrement les dépenses fiscales dans la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 n'a, à ce jour, pas encore permis d'améliorer l'efficacité globale du système fiscal français.

**La Commission européenne recommande par conséquent de supprimer les dépenses fiscales inefficaces, notamment celles dont le rendement est nul ou faible et d'adopter la réforme concernant la retenue à la source de l'impôt sur le revenu des personnes physiques d'ici la fin de l'année 2016 (recommandation n° 5).**

**De manière générale, votre co-rapporteur Christophe Caresche estime que les recommandations adressées à la France ne tiennent pas suffisamment compte de la situation politique française. À titre d'exemple, il semble, en**

effet, très peu probable que le Gouvernement et la majorité procèdent à une augmentation de la fiscalité – notamment de la TVA - en période pré-électorale.

S'il souscrit globalement à la nécessité de simplifier le système fiscal français ainsi qu'au mouvement de réduction des impôts sur la production, votre co-rapporteur Michel Herbillon considère que la retenue à la source de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est une réforme difficile à mettre en œuvre, compte tenu du caractère largement familial de cet impôt, dont le prélèvement constituera, en outre, une charge supplémentaire pour les employeurs.

## II. LE SEMESTRE EUROPÉEN 2016, PREMIER EXERCICE D'UN CYCLE « RÉNOVÉ » DE COORDINATION DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES

### 1. Une appréhension plus large de la coordination des politiques économiques et des spécificités de la zone euro

Récemment enrichie de trois indicateurs sociaux, l'analyse des déséquilibres macroéconomiques à laquelle procède la Commission européenne porte aux performances des États membres en matière sociale et d'emploi une attention particulière et témoigne d'un changement – bienvenu – de paradigme dans l'analyse des situations économiques nationales, en particulier dans un contexte où certains pays font encore face aux lourdes conséquences de la crise. La Commission européenne indique ainsi accorder une plus grande attention à l'équité sociale des programmes d'ajustement.

Publiée lors du lancement du Semestre européen, en même temps que l'examen annuel de croissance 2016 réalisé par la Commission européenne, la recommandation concernant la politique économique de la zone euro identifie les actions prioritaires à mener au sein de la zone euro s'agissant notamment des réformes structurelles, de la politique budgétaire et des marchés financiers <sup>(1)</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. Dans cette perspective, la publication précoce des recommandations spécifiques à la zone euro permet, d'une part, aux États membres d'en tenir compte dans l'élaboration de leurs programmes nationaux de réformes et, d'autre part, à la Commission européenne de formuler des recommandations spécifiques à chaque pays dont la mise en œuvre permettra de soutenir les objectifs de politique économique pour la zone euro dans son ensemble.

Par ailleurs, **les recommandations spécifiques pays par pays prennent désormais davantage en compte**, d'une part, **les spécificités de la zone euro** et, d'autre part, **les interdépendances entre chacune de ses économies**.

### 2. Une volonté de favoriser l'appropriation du Semestre européen par toutes les parties prenantes

#### *a. Améliorer les conditions du dialogue entre autorités nationales et institutions européennes*

La modification du calendrier, qui constitue une autre « nouveauté » du Semestre européen 2016, illustre le souci de la Commission européenne d'améliorer les conditions du dialogue avec les autorités nationales. Cette année,

---

(1) La recommandation porte sur la réduction progressive des prêts bancaires non productifs et l'amélioration des 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.

en effet, la Commission européenne a légèrement avancé la publication de ses rapports pays afin de permettre aux gouvernements nationaux d'en prendre connaissance plus en amont de l'élaboration de leurs programmes de stabilité ou de convergence et de leurs programmes nationaux de réformes.

Par ailleurs, consciente de la nécessité de renforcer la légitimité et la responsabilité démocratiques, la Commission européenne a veillé, dans le cadre de l'exercice 2016, à faciliter le dialogue avec chacun de ses interlocuteurs. Les autorités nationales comme les partenaires sociaux ou les membres de la société civile ont ainsi été plus largement associés aux discussions préalables à la formulation des recommandations pays par pays, dans le cadre d'échanges plus ou moins formels. À titre d'exemple, les membres de la Représentation permanente de la Commission européenne à Paris ont organisé plusieurs réunions d'information<sup>(1)</sup> à laquelle ont notamment participé des représentants des partenaires sociaux et des membres de la société civile.

Le Parlement européen constitue également un interlocuteur privilégié de la Commission européenne dans le cadre du Semestre européen rénové. Celui-ci a d'ailleurs consacré des travaux particuliers au Semestre européen 2016 dans trois rapports abordant respectivement les priorités économiques identifiées dans l'examen annuel de croissance 2016<sup>(2)</sup>, l'attention accrue portée dans l'examen annuel de croissance à l'emploi et aux aspects sociaux<sup>(3)</sup> ainsi que la gouvernance du marché unique dans le cadre du Semestre européen 2016<sup>(4)</sup>.

#### ***b. Renforcer la lisibilité de la procédure pour déséquilibres macroéconomiques***

Au plan des nouveautés introduites dans le Semestre européen pour l'année 2016, la transparence accrue de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM) mérite d'être soulignée. Dans un souci de pédagogie et de plus grande clarté, la Commission européenne a amélioré la présentation des conclusions de ses bilans approfondis en introduisant des tableaux qui indiquent, dans un document unique, les sources de déséquilibres qu'elle a identifiées ainsi que les récentes évolutions des indicateurs traditionnellement utilisés pour les mesurer. Ainsi peut-on, par exemple, observer, en annexe au rapport pays établi pour la France par la Commission européenne, l'évolution, depuis 2009, de la balance courante, de la position extérieure nette ou encore des parts de marché à l'exportation pour illustrer l'existence de déséquilibres externes et de compétitivité.

---

(1) Réunion de présentation du rapport pays pour la France, le 10 mars 2016 et réunion de présentation des recommandations de la Commission européenne pour la France, le 30 mai 2016.

(2) Rapport A8-0030/2016 du 22 février 2016, assorti d'une proposition de résolution.

(3) Rapport A8-0031/2016 du 22 février 2016, assorti d'une proposition de résolution.

(4) Rapport A8-0017/2016 du 1<sup>er</sup> février 2016, assorti d'une proposition de résolution.

Tableau B.1: Tableau de bord PDM pour la France

			Seuils	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Déséquilibres externes et compétitivité	Balance courante (en % du PIB)	Moyenne sur 3 ans	-4 %/6 %	-0,7	-0,9	-0,9	-1,0	-1,0	-1,0
	Position extérieure globale nette (en % du PIB)		-35 %	-14,8	-9,3	-8,7	-12,9	-17,5	-19,5
	Taux de change effectif réel - 42 partenaires commerciaux, déflateur IPCH	variation en % sur 3 ans	±5 % & ±11 %	2,6	-2,2	-4,4	-7,8	-2,3	-1,2
	Parts de marché à l'exportation - % des exportations mondiales	variation en % sur 5 ans	-6 %	-14,5	-17,5	-15,2	-18,2	-13,8	-13,1
	Indice des coûts salariaux unitaires nominaux (2010=100)	variation en % sur 3 ans	9 % & 12 %	8,2	7,5	5,5	4,4	4,3	4,8
Déséquilibres internes	Prix déflatés des logements (% glissement annuel)		6 %	-4,9	3,6	3,9	-1,9	-2,7	-1,6
	Flux de crédit du secteur privé en % du PIB, consolidé		14 %	3,3	4,6	6,4	4,4	2,5	3,3
	Dettes du secteur privé en % du PIB, consolidées		133 %	130,5	131,8	135,3	138,6	137,9	143,2
	Dettes publiques en % du PIB		60 %	79,0	81,7	85,2	89,6	92,3	95,6
	Taux de chômage	Moyenne sur 3 ans	10 %	8,2	8,6	9,2	9,4	9,8	10,1
	Passif total du secteur financier (glissement annuel en %)		16,5 %	0,1	3,3	6,7	1,2	-0,5	5,4
Nouveaux indicateurs relatifs à l'emploi	Taux d'activité - % de la population totale âgée de 15 à 64 ans (variation en p.p. sur 3 ans)		-0,2 %	0,7	0,6	0,2	0,4	0,8b	1,3
	Taux de chômage de longue durée - % de la population active âgée de 15 à 74 ans (variation en p.p. sur 3 ans)		0,5 %	-0,5	0,5	1,0	0,7	0,5	0,6
	Taux de chômage des jeunes - % de la population active âgée de 15 à 24 ans (variation en p.p. sur 3 ans)		2 %	1,6	3,8	3,7	0,8	1,6	1,5

Mentions: r: rupture dans la série chronologique.

Remarque: Les chiffres soulignés sont ceux qui ne respectent pas le seuil établi par le rapport sur le mécanisme d'alerte de la Commission européenne. Pour le TCER et les CSU, le premier seuil vaut pour les États membres de la zone euro.

Source: Commission européenne

Source : Commission européenne <sup>(1)</sup>

Par ailleurs, il convient de saluer l'effort de simplification résultant des évolutions apportées aux catégories de déséquilibres macroéconomiques. La Commission européenne en a, en effet, réduit le nombre. Les États membres sont désormais susceptibles de relever de l'une des quatre catégories suivantes :

- aucun déséquilibre ;
- déséquilibres ;

(1) Document de travail des services de la Commission européenne, Rapport 2016 pour la France contenant un bilan approfondi sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, SWD(2016) 79 final.

- déséquilibres excessifs ;
- déséquilibres excessifs avec action corrective.

**Tableau 1: Catégorisation des déséquilibres dans la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques**

Catégories précédentes	Catégories simplifiées
Pas de déséquilibres	Pas de déséquilibres
Déséquilibres, qui requièrent l'adoption de mesures et un suivi	
Déséquilibres, qui requièrent l'adoption de mesures décisives et un suivi	Déséquilibres
Déséquilibres, qui requièrent l'adoption de mesures décisives et un suivi spécifique	
Déséquilibres excessifs, qui requièrent l'adoption de mesures décisives et un suivi spécifique	Déséquilibres excessifs
Déséquilibres excessifs avec action corrective*	Déséquilibres excessifs avec action corrective

\*La catégorie «déséquilibres excessifs avec action corrective» implique l'ouverture d'une procédure concernant les déséquilibres excessifs au titre du règlement (UE) n° 1176/2011.

Source : Commission européenne <sup>(1)</sup>

Les pays pour lesquels la Commission européenne estime qu'ils présentent des déséquilibres excessifs ou des déséquilibres excessifs avec action corrective feront, dans le cadre de cette nouvelle procédure, l'objet d'un suivi spécifique tenant compte de la nature et de l'importance des déséquilibres constatés. La Commission européenne entend ainsi affiner son analyse de la situation économique des États membres et améliorer *de facto* la pertinence de ses recommandations. **La démarche de la Commission européenne s'inscrit dans le cadre du mouvement continu de rationalisation du Semestre européen et sera applicable à compter du prochain cycle de coordination des politiques économiques.**

***c. Renforcer l'efficacité du processus de coordination des politiques économiques***

- *Un processus d'élaboration des recommandations rationalisé : des recommandations moins nombreuses et plus ciblées*

Les recommandations formulées par la Commission européenne à destination des États membres fixent des objectifs à atteindre à un horizon de douze à dix-huit mois. Cette année le nombre, plus restreint, et la nature des recommandations publiées témoignent du changement d'approche de la Commission européenne. En réduisant le nombre de préconisations et en les

(1) COM(2016) 95 final/2.

ciblant davantage, elle entend faciliter leur appréhension et leur mise en œuvre par les États membres.

Par ailleurs, s'il a souvent pu être reproché à la Commission européenne de se montrer trop intrusive et particulièrement directive dans la formulation de ses recommandations, cette dernière veillerait désormais à préserver la marge de manœuvre et la souveraineté des gouvernements nationaux en mettant l'accent sur le résultat escompté et en évitant de prescrire les moyens pour y parvenir.

**Vos rapporteurs estiment toutefois, à la lumière de certaines recommandations formulées, que cette position de principe reste parfois très théorique, les recommandations adressées notamment à la France pour 2016 étant, à certains égards, extrêmement précises et prescriptives (cf. infra).**

- *Un renforcement de l'assistance à la mise en œuvre des réformes structurelles*

En présence d'économies encore fortement divergentes, l'Union européenne a fait de la mise en œuvre des réformes structurelles l'une de ses priorités d'action. Ainsi, la Commission européenne rappelle-t-elle, dans sa communication relative aux recommandations pays par pays<sup>(1)</sup> qu'il existe désormais un lien explicite entre l'utilisation du budget de l'Union européenne et l'incitation à mettre en œuvre les réformes nécessaires. À titre d'exemple, les programmes cofinancés par les Fonds structurels et d'investissement européens portent, en effet, sur toutes les recommandations formulées dans le cadre du Semestre européen.

Par ailleurs, en novembre 2015, la Commission européenne a proposé d'établir un programme d'appui à la réforme structurelle visant à fournir aux États membres qui le sollicitent, une aide dans la mise en œuvre de réformes institutionnelles, structurelles et administratives propices à la croissance<sup>(2)</sup>. Ce projet de règlement, qui fait actuellement l'objet de négociations entre les colégislateurs, s'ajoutera aux programmes et ressources déjà existants, qui permettent aux États membres de bénéficier d'une assistance technique pour la mise en place de mesures de politiques publiques dans des domaines spécifiques mais offrira une perspective plus large et plus transversale.

---

(1) *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au comité économique et social européen, au comité des régions et à la Banque européenne d'investissement du 18 mai 2016, COM(2016) 321 final.*

(2) *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme d'appui à la réforme structurelle pour la période 2017-2020 et modifiant les règlements (UE) n° 1303/2013 et (UE) n° 1305/2013, COM(2015) 701 final.*

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le 22 juin 2016, 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. Marc Laffineur.** Je voulais juste faire remarquer que la Commission européenne annonce qu'elle formule désormais moins de recommandations et que la France est destinataire de cinq recommandations, ce qui me semble quand même beaucoup... D'autant que les recommandations pour la France sont extrêmement sévères me semble-t-il et on a le sentiment qu'il s'agit d'une Commission européenne qui en a assez de faire toujours les mêmes constats à la France...

**M. Michel Herbillon, co-rapporteur.** C'est également mon sentiment.

**M. Pierre Lequiller.** Pour sortir du cas français et parler de la politique de la Commission européenne de manière générale, je crois que nous devons, à l'avenir réfléchir à comment faire en sorte que les recommandations de la Commission européenne soient entendues. Il me semble aujourd'hui que l'autorité de la Commission européenne est quelque peu battue en brèche...

**La Présidente Danielle Auroi.** Peut-être faudrait-il aussi s'interroger sur la pertinence des recommandations de la Commission européenne mais nous aurons peut-être l'occasion d'en discuter une prochaine fois.

La commission des Affaires européennes a approuvé les projets d'acte communautaire COM(2016) 295 final – E 11185, COM(2016) 296 final – E 11186, COM(2016) 297 final – E 11187, COM(2016) 330 final – E 11188, en l'état actuel des informations dont elle dispose.



**ANNEXE :**  
**LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS**

Audition conjointe avec la commission des Finances de M. Pierre Moscovici, commissaire européen en charge des affaires économiques et financières, de la fiscalité et des douanes.