

Bruxelles, le 27.2.2015  
SWD(2015) 19 final

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

**Analyse de la situation budgétaire de la France par les services de la Commission à la suite de l'adoption de la RECOMMANDATION DU CONSEIL à la France du 21 juin 2013 visant à ce qu'il soit mis un terme à la situation de déficit excessif**

*accompagnant le document:*

**Recommandation de RECOMMANDATION DU CONSEIL  
visant à ce qu'il soit mis un terme à la situation de déficit excessif en France**

{COM(2015) 115 final}

## 1. INTRODUCTION

Le 21 juin 2013, conformément à l'article 126, paragraphe 7, du TFUE, le Conseil a décidé que les autorités françaises avaient 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 sa recommandation du 2 décembre 2009. En conséquence, le Conseil a recommandé à la France de corriger son déficit excessif en 2015 au plus tard. Afin de ramener le déficit public sous la barre des 3 % du PIB d'une manière crédible et durable, il a été recommandé à la France a) de parvenir à un déficit nominal de 3,9 % du PIB en 2013, de 3,6 % en 2014 et de 2,8 % en 2015, ce qui semblait correspondre à une amélioration du solde structurel de 1,3 % du PIB en 2013, 0,8 % en 2014 et 0,8 % en 2015, sur la base des prévisions étendues du printemps 2013 de la Commission; b) de mettre intégralement en œuvre les mesures déjà adoptées pour 2013 (1½ % du PIB) et de préciser, d'adopter et de mettre rapidement en œuvre les mesures d'assainissement nécessaires pour 2014 et 2015 afin de se conformer à la recommandation d'amélioration du solde structurel tout en procédant comme prévu actuellement à un examen minutieux des postes de dépenses dans tous les sous-secteurs des administrations publiques, notamment au niveau de la sécurité sociale et des collectivités locales; c) de consacrer toutes les recettes imprévues à la réduction du déficit. Le Conseil a également recommandé de faire en sorte que les mesures d'assainissement budgétaire conduisent à une amélioration durable du solde structurel des administrations publiques de manière propice à la croissance. Dans ses recommandations, le Conseil a fixé la date limite du 1<sup>er</sup> octobre 2013 pour que la France engage une action suivie d'effets et, conformément à l'article 3, paragraphe 4 *bis*, du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil, remette un rapport détaillé sur la stratégie d'assainissement envisagée pour atteindre les objectifs.

Le 15 novembre 2013, la Commission a conclu que, sur la base des prévisions de l'automne 2013 de ses services, la France avait engagé une action suivie d'effets en réponse à la recommandation du Conseil du 21 juin 2013 en vue de ramener son déficit public sous la valeur de référence de 3 % du PIB et a donc estimé qu'aucune étape supplémentaire dans le cadre de la procédure de déficit excessif ne s'imposait.

Le 5 mars 2014, la Commission a émis une recommandation concernant les mesures à prendre par la France afin de garantir la correction en temps utile de son déficit excessif. Dans sa recommandation, la Commission a considéré que la France avait à consentir des efforts supplémentaires pour garantir le plein respect de la recommandation du Conseil au titre de la procédure concernant les déficits excessifs. Dans son programme de stabilité présenté le 7 mai 2014, la France a annoncé un certain nombre de mesures supplémentaires pour 2014. Compte tenu également du fait que l'effort budgétaire consenti en 2013 s'est révélé plus important que prévu au moment où la Commission avait adopté sa recommandation, il a été considéré que le programme de stabilité était globalement compatible avec la recommandation de la Commission.

Le 13 janvier 2015, la Commission a présenté une communication sur la flexibilité, dans laquelle elle a donné de nouvelles orientations sur les modalités d'application des règles existantes du pacte de stabilité et de croissance, afin de renforcer le lien entre la mise en œuvre des réformes structurelles, l'investissement et la responsabilité budgétaire à l'appui de la croissance et de l'emploi. La communication ne modifie pas les dispositions du pacte, mais vise à améliorer l'efficacité et la compréhension de ses règles et à mettre en œuvre une politique budgétaire plus propice à la croissance dans la zone euro en garantissant la meilleure utilisation possible de la flexibilité inscrite dans le pacte de stabilité et de croissance tout en préservant sa crédibilité et son efficacité dans le maintien de la responsabilité budgétaire.

Selon les prévisions de l'hiver 2015 de la Commission, publiées le 5 février 2015, le déficit public devrait atteindre 4,3 % du PIB en 2014 et 4,1 % du PIB en 2015. Le déficit nominal attendu pour 2015 devrait donc rester nettement supérieur aux 2,8 % du PIB fixés par le Conseil dans sa recommandation du 21 juin 2013 et également supérieur au seuil de 3 % du PIB.

Le présent document se fonde sur les prévisions économiques de l'hiver 2015 de la Commission pour déterminer si la France a engagé une action suivie d'effets en vue de corriger le déficit excessif et propose une nouvelle trajectoire d'ajustement qui permettrait de ramener le déficit public durablement sous les 3 % du PIB. Il analyse notamment les évolutions budgétaires depuis la communication de la Commission au Conseil du 15 novembre 2013 sur l'action engagée.

## **2. RESULTATS MACROECONOMIQUES ET BUDGETAIRES RECENTS**

**En 2013, la croissance du PIB en France est restée atone sur fond d'augmentation du chômage et de faiblesse persistante de la demande intérieure.** Le taux de chômage a augmenté pour passer de 9,8 % à 10,3 % en un an, et le nombre de demandeurs d'emploi inscrits a dépassé la barre des 3 millions. La faiblesse de la demande intérieure s'est traduite par un fléchissement des investissements des entreprises et a entraîné une légère contribution positive des exportations nettes. L'inflation est tombée à 1,0 % dans un contexte de faiblesse de la croissance économique et de baisse des prix de l'énergie. Toutefois, l'évolution de la situation économique en 2013 s'est avérée légèrement plus favorable qu'escompté dans les prévisions du printemps 2013 des services de la Commission, qui annonçaient une croissance du PIB de - 0,1 % pour 2013, dans la mesure où des prix à la consommation plus faibles que prévu et des salaires plus élevés ont stimulé la consommation des ménages.

**Selon les prévisions de l'hiver 2015 de la Commission, la croissance du PIB serait restée faible en 2014, et se serait établie à 0,4 %.** En 2014, tout comme en 2013, la faible croissance de l'activité aurait été tirée principalement par la consommation privée et publique, tandis que l'investissement aurait diminué en raison de la faiblesse de la demande globale et de la baisse de la confiance des entreprises. Alors que les exportations nettes ont légèrement contribué à la croissance du PIB en 2013, une nouvelle baisse des parts de marché à l'exportation semble s'être traduite par une contribution négative en 2014 (- 0,3 point de pourcentage), compensée par un redressement des stocks (+ 0,3 point de pourcentage). Selon les estimations, l'emploi total a augmenté en 2014, en raison notamment de l'emploi subventionné et, plus marginalement, grâce à l'instauration du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Toutefois, cette progression de l'emploi ne ferait qu'absorber l'augmentation de la main-d'œuvre, et le taux de chômage resterait inchangé à 10,3 %. Selon les estimations, la progression des prix à la consommation serait retombée de 1,0 % en 2013 à 0,6 % en 2014, parallèlement aux prix pétroliers (exprimés en euros), qui auraient reflué en moyenne de 9 % en 2014 après un recul de 6 % en 2013.

**Si la croissance du PIB en 2013 a été plus élevée que prévu dans le scénario de référence qui sous-tend la recommandation du Conseil du 21 juin 2013 (0,3 % contre - 0,1 %), les projections en matière de croissance et d'inflation pour 2014 figurant dans les prévisions de l'hiver 2015 de la Commission sont nettement plus faibles que prévu dans le scénario de référence.** Ce dernier misait sur un net redressement de l'économie en 2014, et sur une croissance du PIB de 1,1 %. Le scénario PDE, qui reposait sur une amélioration du solde structurel de 0,8 % du PIB et qui sous-tendait la recommandation du Conseil du 21 juin 2013, misait sur une croissance du PIB de 0,6 % en 2014. Selon les prévisions économiques de l'hiver 2015 de la Commission, la croissance du PIB devrait être nettement moins élevée que

prévu à la fois par le scénario de référence et le scénario PDE établis en juin 2013. La principale différence entre ces deux exercices de prévision provient des révisions à la baisse de la demande extérieure, mais aussi des investissements, qui devraient rester modérés dans un contexte de marges bénéficiaires limitées et d'un nouveau recul de la confiance des entreprises. Le scénario de référence qui sous-tend la recommandation du Conseil, annonçait une progression du déflateur du PIB de 1,7 % en 2014. Dans le contexte de la forte baisse des prix du pétrole en 2014, les prévisions de l'hiver 2015 de la Commission annoncent désormais une augmentation moindre du déflateur du PIB, de 0,9 pp.

**Tableau 1 – Comparaison des évolutions et des prévisions macroéconomiques**

	2013		2014		
	COM PP 2013	résultats	COM PP 2013	COM PH 2015	LF 2015
PIB réel (variation en %)	-0,1	0,3	1,1	0,4	0,4
Contributions à la croissance du PIB réel					
Demande intérieure	-0,2	0,4	1,2	0,4	-0,1
Variations de stocks	-0,1	-0,2	0,0	0,3	0,4
Exportations nettes	0,2	0,1	-0,1	-0,3	0,0
Emploi (variation en %)	0,0	-0,2	0,4	0,2	0,2
Déflateur du PIB (variation en %)	1,4	0,8	1,7	0,8	0,8
Écart de production (% du PIB potentiel)	-3,4	-1,7	-3,3	-2,3	-3,3
Croissance du PIB potentiel	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0

Sources: COM PP 2013 – prévisions du printemps 2013 des services de la Commission; COM PH 2015 – prévisions de l'hiver 2015 des services de la Commission, LF 2015 – Loi de finances 2015.

**Malgré une croissance du PIB plus favorable que prévu, le déficit public a atteint 4,1 % du PIB en 2013, dépassant ainsi les 3,9 % du PIB recommandés par le Conseil le 21 juin 2013.** Malgré un volume important de nouvelles mesures discrétionnaires, la croissance des recettes publiques s'est révélée décevante. Les recettes fiscales, à l'exclusion des mesures discrétionnaires, ont progressé à un rythme bien plus lent que le PIB, avec une élasticité de seulement 0,4 selon la Commission<sup>1</sup>. Les prévisions du printemps 2013 de la Commission tablaient déjà sur une élasticité des recettes fiscales au PIB inférieure à l'unité, de 0,9, et indiquaient que, compte tenu de la position dans le cycle économique, un chiffre encore inférieur ne pouvait être écarté. L'impact négatif de la faible croissance des recettes publiques sur le déficit des administrations publiques a cependant été partiellement compensé par un ralentissement des dépenses publiques, qui ont augmenté de 2,0 % en termes nominaux, hors crédits d'impôts, ce qui constitue un ralentissement sensible par rapport à la croissance de 3,0 % enregistrée en 2012. En particulier, la réduction de 5,6 milliards d'EUR (0,3 % du PIB) des intérêts payés sur la dette publique a ralenti la progression de la croissance des dépenses publiques de 0,5 point de pourcentage.

**Selon les prévisions de l'hiver 2015 des services de la Commission, le déficit nominal aurait augmenté jusqu'à 4,3 % du PIB en 2014, sur fond d'écart de production encore**

<sup>1</sup> Selon le gouvernement, l'élasticité des recettes fiscales a été encore plus faible (0,2) en raison d'un rendement estimé des mesures discrétionnaires adoptées significativement supérieur par rapport aux prévisions de l'hiver 2015 des services de la Commission.

**croissant et d'inflation faible.** Le volume de mesures discrétionnaires dans le volet des recettes resterait important, représentant 0,6 % du PIB. Par ailleurs, en raison notamment de la composition de la croissance du PIB, l'élasticité spontanée des recettes fiscales devrait s'établir à 0,7, ce qui est nettement inférieur à la valeur standard de 1,0. La faible élasticité et le ralentissement de l'inflation devraient peser sur les recettes publiques et sur le déficit des administrations publiques. Du côté des dépenses, des mesures ont été prises pour brider les dépenses publiques qui, hors crédits d'impôt, devraient croître de 1,3 % en termes nominaux. Toutefois, selon les estimations, le CICE, comptabilisé comme une dépense supplémentaire dans le SEC 2010, compense en partie ces efforts et devrait alourdir le déficit public de 0,5 point de pourcentage du PIB.

**Le déficit public devrait retomber à 4,1 % du PIB en 2015.** Les nouvelles mesures discrétionnaires dans le volet des recettes devraient être globalement neutres pour le solde des finances publiques, tandis que l'élasticité des recettes fiscales devrait augmenter pour atteindre 0,8.

**Les risques qui pèsent sur les perspectives budgétaires s'équilibrent mutuellement.** Bien qu'aucun dépassement de dépenses de grande ampleur ne soit attendu à ce stade, la reprise économique reste fragile et un contenu fiscal de l'activité économique encore moins élevé que prévu actuellement ne saurait être exclu. En particulier, la baisse des prix du pétrole depuis l'automne 2014 pourrait avoir une incidence plus forte que prévu sur les prix à la consommation, qui constituent la base de la TVA, et entraîner des effets négatifs sur les recettes publiques. Pour ce qui est des aspects positifs, l'annonce récente de la Banque centrale européenne pourrait donner lieu à un nouvel assouplissement des taux d'intérêt le mois prochain, avec une incidence positive sur le solde des finances publiques.

Le ratio de dette publique, qui s'élevait à 92,2 % du PIB en 2013, devrait continuer à grimper en 2014 et 2015. Il devrait atteindre 95,3 % du PIB en 2014 et 97,1 % en 2015, compte tenu des déficits publics encore relativement élevés et de la croissance timide du PIB nominal. Les ajustements stock-flux devraient contribuer à stabiliser la dette publique.

### **3. Exécution budgétaire au cours de la période 2013-2015**

**Cette section fournit une analyse détaillée de l'évolution de la situation budgétaire au cours de la période 2013-2015.** Elle examine notamment les principales mesures discrétionnaires adoptées dans le volet des recettes et les réductions de dépenses mises en œuvre.

#### **3.1. Exécution budgétaire en 2013**

**Selon les estimations de l'INSEE (Institut national de la statistique), le déficit nominal devrait s'établir à 4,1 % du PIB pour 2013, et dépasser ainsi l'objectif de 3,9 % du PIB fixé par le Conseil le 21 juin 2013.** L'élasticité des recettes fiscales plus faible que prévu a contribué à cet écart, bien que la croissance du PIB ait été légèrement plus forte que prévu au moment de la recommandation. Dans l'ensemble, l'effort budgétaire estimé par la Commission semble légèrement inférieur à l'effort recommandé par le Conseil.

**Du côté des recettes, un grand nombre de mesures discrétionnaires ont été adoptées, représentant 1,3 % du PIB selon la Commission.** Les principales mesures ayant une incidence sur les recettes publiques ont été inscrites dans la loi de finances rectificative pour 2012, adopté le 16 août 2012, ainsi que dans la loi de finances initiale pour 2013. Les recettes supplémentaires par rapport à 2012 provenaient principalement de réductions de dépenses fiscales relatives à l'impôt sur le revenu des sociétés, avec des mesures de l'ordre de 0,4 % du PIB dans le budget initial de 2013. En outre, les augmentations des cotisations de sécurité sociale ont contribué à accroître la charge fiscale. La suppression des exonérations de charges

sociales pour les heures supplémentaires, adoptée en 2012, faisait partie de ce paquet. Des mesures ont également été prises pour augmenter l'impôt sur le revenu des personnes physiques, telles que la non-indexation sur l'inflation du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur la fortune ainsi qu'une réforme de l'imposition des revenus du capital. Un certain nombre de mesures représentant 0,2 pp du PIB n'ont eu qu'une incidence budgétaire ponctuelle, de sorte qu'elles n'ont pas été prises en compte dans le calcul de l'effort budgétaire consenti. Par conséquent, selon les estimations, les mesures discrétionnaires adoptées dans le volet des recettes, hors mesures ponctuelles et temporaires, auraient représenté 1,1 % du PIB, soit un peu moins que les 1,3 % du PIB prévus dans le scénario de référence sur lequel repose la recommandation.

**Tableau 2 – Composition de l’ajustement budgétaire**

% du PIB	2013		2014			2015		
	COM PP 2013	résultats	COM PP 2013	COM PH 2015	LF 2015	COM PP 2013	COM PH 2015	LF 2015
<b>Recettes</b>	53,3	53,0	n.d.	53,4	53,4	n.d.	53,5	
<i>dont:</i>								
- Taxes sur la production et les importations	15,5	15,5	n.d.	15,8	15,9	n.d.	15,9	
- Taxes courantes sur les revenus, la fortune	13,0	12,7	n.d.	12,7	12,6	n.d.	12,6	
- Cotisations sociales	19,2	18,9	n.d.	19,1	19,0	n.d.	18,9	
- Autres (poste résiduel)	5,5	5,9	n.d.	5,8	5,9	n.d.	6,1	
<b>Dépenses</b>	57,2	57,1	n.d.	57,7	57,7	n.d.	57,5	
<i>dont:</i>								
- Dépenses primaires	54,7	54,8	n.d.	55,5	55,5	n.d.	55,3	
<i>dont:</i>								
- Rémunération des travailleurs	13,2	12,9	n.d.	13,0	13,0	n.d.	12,9	
- Consommation intermédiaire	5,6	5,2	n.d.	5,2	5,2	n.d.	5,2	
- Paiements sociaux	26,6	25,8	n.d.	26,1	26,1	n.d.	26,0	
- Subventions	1,5	1,7	n.d.	2,3	2,3	n.d.	2,5	
- Formation brute de capital fixe	3,2	4,0	n.d.	3,9	4,0	n.d.	3,7	
- Autres (poste résiduel)	4,5	5,2	n.d.	5,0	4,9	n.d.	5,0	
- Dépenses d'intérêts	2,5	2,3	n.d.	2,2	2,2	n.d.	2,2	
<b>Solde des finances publiques</b>	-3,9	-4,1	n.d.	-4,3	-4,4	n.d.	-4,1	-4,1
<b>Solde primaire</b>	-1,4	-1,9	n.d.	-2,1	-2,2	n.d.	-1,9	
Mesures exceptionnelles et temporaires	0,1	0,2	n.d.	0,0	0,0	n.d.	-0,1	-0,1
<b>Solde structurel</b>	-2,2	-3,3	n.d.	-2,9	-2,4	n.d.	-2,6	-2,1
Variation du solde structurel	1,3	1,0	n.d.	0,4	0,1	n.d.	0,3	
<b>Croissance du PIB réel</b>	-0,1	0,3	n.d.	0,4	0,4	n.d.	1,0	1,0
<b>Croissance du déflateur du PIB</b>	1,4	0,8	n.d.	0,8	0,8	n.d.	0,8	0,9
<b>Croissance du PIB nominal</b>	1,3	1,1	n.d.	1,1	1,2	n.d.	1,8	1,9

Sources: COM PP 2013 – prévisions du printemps 2013 des services de la Commission; COM PH 2015 – prévisions de l'hiver 2015 des services de la Commission; LF 2015 – loi de finances 2015.

Remarque: Les prévisions du gouvernement concernant le solde des finances publiques en 2015 ont été actualisées au cours des discussions au Parlement. Les montants des recettes et dépenses de l'État en 2014 proviennent du projet de plan budgétaire. L'estimation du gouvernement concernant le solde structurel n'a pas été recalculée.

**L'augmentation des dépenses publiques a ralenti de manière significative en 2013 grâce à des réductions de certaines dépenses ainsi qu'à l'impact de normes de dépenses dans un contexte de baisse des taux d'intérêt.** Le processus de réexamen des dépenses (la révision générale des politiques publiques, remplacée par l'initiative de modernisation de l'action publique depuis le milieu de l'année 2012) a produit des économies au niveau de l'administration centrale en 2013. De plus, le gel des salaires a été maintenu dans le secteur public, où la rémunération des travailleurs n'a progressé que de 1,7 % en termes nominaux, par rapport à une augmentation moyenne de plus de 3 % sur la période 2000-2008. La norme de dépenses de l'administration centrale en termes nominaux a également contribué à ralentir la croissance des dépenses, bien qu'elle n'ait pas été rigoureusement respectée, notamment en raison d'une augmentation inattendue de la contribution au budget de l'UE en fin d'année. En ce qui concerne la sécurité sociale, les dépenses de santé se sont avérées inférieures à l'objectif fixé dans le budget. En outre, la réforme des retraites de 2010 a continué de produire des économies supplémentaires avec le relèvement progressif de l'âge minimal du départ à la retraite, en dépit d'une remise en cause partielle de la réforme pour les travailleurs ayant une carrière longue. À l'inverse, les investissements des collectivités locales ont été dynamiques, conformément à la tendance généralement observée pendant l'année précédant une élection municipale. Enfin, en raison de la baisse des taux d'intérêt, le coût de la dette a diminué de 0,2 point de pourcentage du PIB en 2013, alors que la dette elle-même a continué à

augmenter. Dans l'ensemble, les dépenses publiques ont augmenté de 1,9 % en termes nominaux (2,0 % à l'exclusion des crédits d'impôt), le deuxième taux de croissance le plus faible enregistré au cours des 20 dernières années. Les dépenses dépendant de la volonté du gouvernement, corrigées pour tenir compte de l'évolution des taux d'intérêt et du nombre de chômeurs, ont augmenté de 1,2 point de pourcentage du PIB, soit 0,1 pp de moins que ce qui était prévu dans le scénario de référence présenté en juin 2013.

**Tableau 3 - Principales mesures budgétaires sur la période 2013-2015 (hors mesures exceptionnelles)**

Recettes	Dépenses
<b>2013</b>	
Augmentation de la fiscalité indirecte (+0,2 % du PIB)	Gel des salaires de base des fonctionnaires (-0,1 % du PIB)
Augmentation de l'impôt sur le revenu/réduction des dépenses fiscales liées aux revenus (+0,3 % du PIB)	Économies résultant de la RGPP au niveau de l'administration centrale (-0,1 % du PIB)
Non-indexation du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur la fortune (0,1 % du PIB)	Réforme des retraites de 2010 (-0,1 % du PIB)
Augmentation des prélèvements sociaux sur les revenus du capital, les plus-values et l'épargne salariale (+0,2 % du PIB)	Économies sur les dépenses de santé (-0,1 % du PIB)
Augmentation des cotisations sociales/réduction des exonérations sociales (+0,3 % du PIB)	Programme des Investissements d'avenir (+0,1 % du PIB)
	Autres mesures (+0,1 % du PIB)
<b>2014</b>	
Réduction des exonérations fiscales sur le revenu des personnes physiques (+ 0,2 % du PIB)	Gel des salaires de base des fonctionnaires (-0,1 % du PIB)
Augmentation (du taux) des cotisations sociales (+0,1 % du PIB)	Économies sur les dépenses de santé (-0,1 % du PIB)
Hausse temporaire de 5 % de l'impôt sur les sociétés pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 250 millions d'EUR (+ 0,1 % du PIB)	Économies résultant de la révisions des dépenses dans le cadre de la RGPP au niveau de l'administration centrale (-0,1 % du PIB)
Augmentation des taux de TVA (+0,3 % du PIB)	Réforme des retraites de 2010 (-0,1 % du PIB)
Réduction de l'impôt sur le revenu pour les ménages à faibles revenus (- 0,05 % du PIB)	Introduction du crédit d'impôt sur la compétitivité et l'emploi (+0,5 % du PIB)
<b>2015</b>	
Nouvelle réduction de l'impôt sur le revenu pour les ménages à faibles revenus (- 0,05 % du PIB)	Réforme des retraites de 2010 (-0,2 % du PIB)
Réduction des cotisations sociales patronales pour les travailleurs dont la rémunération représente entre 1 et 1,6 fois le salaire minimum (0,2 % du PIB)	Économies sur les dépenses de santé (-0,2 % du PIB)
	Gel des salaires de base des fonctionnaires (-0,1 % du PIB)
	Report de l'indexation des transferts sociaux (- 0,1 % du PIB)
	Montée en charge du crédit d'impôt sur la compétitivité et l'emploi (+0,3 % du PIB)
<p><b>Remarque:</b> un signe positif signale une augmentation des recettes/des dépenses découlant de la mesure prise. Les impacts budgétaires annuels sont estimés par les services de la Commission. Seules les mesures ayant une incidence budgétaire d'au moins 0,1 % du PIB sont répertoriées.</p>	

### 3.2. Évolution des finances publiques en 2014

**Selon les prévisions de l'hiver 2015 de la Commission, le déficit nominal devrait s'établir à 4,3 % du PIB en 2014, et donc dépasser l'objectif de 3,6 % du PIB fixé par le Conseil le 21 juin 2013.** Outre un effet de base négatif résultant de l'année 2013, la croissance plus faible que prévu du PIB nominal explique en grande partie cet écart. Par ailleurs, l'ampleur des mesures discrétionnaires prises en matière de recettes et l'évolution des dépenses semblent globalement compatible avec la recommandation du Conseil du 21 juin 2013.

**En ce qui concerne les recettes, les mesures discrétionnaires devraient représenter 0,5 % du PIB selon les prévisions de l'hiver 2015 de la Commission.** Les principales mesures ayant une incidence sur les recettes publiques adoptées en 2014 concernent les modifications des taux de TVA au 1<sup>er</sup> janvier 2014, le doublement de la taxe exceptionnelle sur le revenu des sociétés pour les grandes sociétés et l'augmentation de la contribution pour la pension de vieillesse adoptée dans le cadre de la réforme des retraites de 2013. Dans le cadre de la réforme des taux de TVA, le taux normal est passé de 19,6 % à 20 %, et le taux intermédiaire de 8 % à 10 %. Le taux minimal est resté inchangé, à 5,5 %, et s'applique désormais aux travaux d'amélioration de l'efficacité énergétique des logements construits depuis plus de deux ans. Cette mesure, qui devrait produire des recettes supplémentaires de 0,3 pp du PIB, a notamment été adoptée pour compenser en partie l'impact négatif du CICE récemment mis en place sur les finances publiques. La taxe exceptionnelle sur le revenu des grandes entreprises, introduite en 2011, est passée de 5 % à 10,7 %, et a rapporté près de 0,1 pp du PIB. Selon les prévisions économiques de l'hiver 2015 de la Commission, l'élasticité des recettes fiscales devrait s'améliorer en 2014, mais elle devrait rester nettement inférieure à 1,0, ce qui ramène les recettes courantes à 53,1 % du PIB. Les mesures ponctuelles et temporaires, y compris celles qui concernent des contentieux judiciaires et la réduction exceptionnelle de la contribution de la France au budget de l'UE en 2014, se sont pratiquement mutuellement compensées et ne devraient donc avoir qu'une incidence marginale sur les mesures discrétionnaires.

**La progression des dépenses publiques devrait continuer de ralentir en 2014, en dépit de l'augmentation du coût du CICE, comptabilisé comme une dépense publique dans le cadre du SEC 2010.** Les efforts déployés par le gouvernement pour limiter la croissance des dépenses devraient être soutenus par la poursuite de la baisse des taux d'intérêt et la baisse de l'investissement des collectivités locales conformément au cycle électoral. Le gel des salaires dans la fonction publique a été maintenu, et la rémunération des salariés du secteur public devrait augmenter à nouveau, de 1,7 %, en termes nominaux. La norme de dépenses de l'administration centrale en termes nominaux devrait être respectée. En ce qui concerne la sécurité sociale, l'objectif de progression des dépenses de santé a été fixé à 2,3 %, après un taux de croissance de 2,4 % en 2013. Les investissements des collectivités locales devraient eux aussi se contracter fortement, selon la tendance généralement observée au cours de l'année d'une élection municipale. Les taux d'intérêt devraient continuer à décroître, mais l'impact de ce repli serait légèrement plus faible qu'en 2013 (- 0,1 pp du PIB). En revanche, le CICE, qui a été adopté en 2012 et montera en charge au cours de la période 2014-2015, devrait accroître les dépenses publiques de 0,5 point de pourcentage du PIB en 2014. D'une manière générale, les dépenses publiques devraient augmenter de 2,2 % en termes nominaux (1,3 % à l'exclusion de l'incidence du crédit d'impôt). Si l'on tient compte de l'incidence des crédits d'impôt sur les dépenses publiques dans le SEC 2010, les dépenses sous le contrôle du gouvernement devraient augmenter de 1,3 point de pourcentage du PIB, soit 0,1 pp de moins que prévu dans le scénario de référence présenté en juin 2013.

### 3.3. Évolution des finances publiques en 2015

**Selon les prévisions de l'hiver 2015 des services de la Commission, le déficit nominal devrait atteindre 4,1 % du PIB en 2015, bien au-dessus de la valeur de référence de 3 % du PIB et de l'objectif de 2,8 % du PIB fixé par le Conseil le 21 juin 2013.** Outre l'effet de base négatif résultant de l'année 2014, la croissance plus faible que prévu du PIB nominal explique en grande partie cet écart. Selon les prévisions de l'hiver 2015 des services de la Commission, le solde structurel devrait s'améliorer de 0,3 % du PIB en 2015.

**En ce qui concerne les recettes, les mesures discrétionnaires devraient représenter 0,1 % du PIB, dès lors que les mesures ayant pour effet d'accroître les recettes sont presque entièrement compensées par la mise en œuvre du pacte de responsabilité et de solidarité.**

En effet, la réduction des cotisations sociales patronales adoptée dans le cadre d'une loi de finances rectificative pour 2014 sera en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015 et devrait réduire les recettes publiques de 0,2 point de pourcentage du PIB. La réduction prévue de l'impôt sur le revenu pour les ménages à faibles revenus devrait encore réduire la charge fiscale de 0,1 point de pourcentage du PIB. L'impact de ces mesures sur les recettes fiscales sera compensé notamment par une augmentation de la fiscalité indirecte et par la prolongation d'un an de l'impôt exceptionnel sur les grandes entreprises, qui devait expirer en 2015. Selon les prévisions économiques de l'hiver 2015 de la Commission, l'élasticité des recettes fiscales devrait être de pratiquement 0,8 en 2015, avec des recettes courantes stables à 53,1 % du PIB. En raison de la disparition de mesures ponctuelles prévue en 2014, les prévisions du printemps 2013 indiquaient que les mesures ponctuelles augmenteraient de 0,1 point de pourcentage du PIB le montant global des mesures discrétionnaires pour l'année 2015. À titre de comparaison, les prévisions de l'hiver 2015 annoncent que les mesures ponctuelles et temporaires, qui résultent des contentieux judiciaires, réduiront l'ampleur des mesures discrétionnaires de 0,1 point de pourcentage du PIB.

**Dans le volet des dépenses, le gouvernement prévoit une réduction des dépenses publiques de 21 milliards d'EUR, conformément à l'objectif visant à réaliser des économies de 50 milliards d'EUR sur la période 2015-2017.** Les économies attendues de l'administration centrale s'élèveraient à près de 8 milliards d'EUR. En particulier, le gouvernement prévoit de contenir l'enveloppe salariale et d'autres coûts de fonctionnement en maintenant le gel des salaires de base. Il est prévu également de déployer des efforts visant à réaliser des gains d'efficacité et à rationaliser le parc immobilier du secteur public. Les organismes divers d'administration centrale, des organismes contrôlés par l'État, recevront des incitations financières pour réduire eux aussi leurs propres dépenses. Les dotations de l'État aux collectivités locales diminueront de 3,7 milliards d'EUR. Enfin, dans le secteur de la sécurité sociale, les économies devraient atteindre près de 9 milliards d'EUR du fait d'une nouvelle réduction de l'objectif en matière de dépenses de santé et d'un gel nominal des prestations sociales pendant un an. La méthode utilisée par les autorités pour quantifier ces économies ne semble pas être pleinement cohérente. En ce qui concerne l'État, des efforts ont été déployés pour estimer la croissance tendancielle des dépenses pour lesquelles des économies sont quantifiées. En revanche, la baisse de l'investissement des collectivités locales prévue en 2015 est partiellement liée au cycle électoral et ne devrait pas être considérée comme une économie effective, et les impôts locaux devraient également augmenter, notamment en raison des mesures annoncées à la Commission le 27 octobre et adoptées dans le cadre de la deuxième loi de finances rectificative pour 2014 au mois de décembre. Selon les prévisions de la Commission de l'hiver 2015, les dépenses publiques devraient augmenter globalement de 1,5 % en termes nominaux (1 % hors incidence du crédit d'impôt). Si l'on inclut le crédit d'impôt, les dépenses sous le contrôle du gouvernement

devraient augmenter de 0,8 point de pourcentage du PIB, soit nettement moins que la croissance de 1,3 point de pourcentage annoncée en juin 2013.

#### **4. ACTION SUIVIE D'EFFETS SUR LA PERIODE 2013-14**

##### **4.1. Contexte**

L'évaluation actuelle de l'action suivie d'effets repose sur les prévisions économiques de l'hiver 2015 de la Commission. Elle tient compte de l'évolution de la situation économique et budgétaire depuis la dernière recommandation adressée par le Conseil le 21 juin 2013 au titre de l'article 126, paragraphe 7, du TFUE. La méthode d'évaluation d'une action suivie d'effets est celle qui a été approuvée par le Conseil en juin 2014. L'évaluation débute par une comparaison entre l'objectif de déficit nominal et d'amélioration du solde structurel recommandée par le Conseil, d'une part, et le déficit nominal et l'effort budgétaire apparent, mesuré par la variation du solde budgétaire structurel, d'autre part. Si ces objectifs ne sont pas atteints, une analyse approfondie fondée sur (i) l'évolution du solde structurel corrigé et (ii) une évaluation ascendante (bottom-up) des mesures d'assainissement mises en œuvre par les autorités françaises en 2013 et 2014 est effectuée.

L'ajustement du solde structurel tient compte i) de l'impact des révisions de la croissance du PIB potentiel par rapport au scénario de croissance sous-tendant la recommandation du Conseil, ii) de l'incidence des augmentations/diminutions de recettes par rapport au scénario de référence, et iii) de l'incidence négative du passage au SEC 2010 sur le coût des crédits d'impôts.

##### **4.2. Objectifs nominaux et ajustement du solde structurel**

**Selon les estimations, le déficit des administrations publiques est resté supérieur au niveau recommandé en 2013 et 2014.** Dans sa recommandation du 21 juin 2013, le Conseil avait recommandé à la France d'atteindre des objectifs nominaux de 3,9 % du PIB en 2013 et de 3,6 % en 2014. En 2013, le déficit public a atteint 4,1 % du PIB. Selon les prévisions économiques de l'hiver 2015 de la Commission, il aurait encore progressé pour atteindre 4,3 % du PIB en 2014.

**Dans sa recommandation du 21 juin 2013, le Conseil a recommandé à la France d'améliorer son solde structurel de 1,3 point de pourcentage du PIB en 2013 et de 0,8 point de pourcentage en 2014 et en 2015.** Selon les prévisions de l'hiver 2015 de la Commission, le déficit structurel serait tombé à 3,3 % du PIB en 2013, contre 4,3 % du PIB en 2012, et devrait continuer à reculer jusqu'à 2,9 % du PIB en 2014 et 2,6 % en 2015. Cela implique un effort budgétaire annuel de 1,0 % du PIB en 2013, de 0,4 % en 2014 et de 0,3 % en 2015, inférieur à l'objectif pour chacune de ces années.

Une analyse approfondie se justifie, dès lors que ni les objectifs nominaux ni les objectifs de déficit structurel n'ont été atteints en 2013 et en 2014.

**Tableau 4: Comparaison des projections budgétaires**

% du PIB	Solde budgétaire nominal		Variation du solde structurel		
	2013	2014	2013	2014	Total (2013-14)
Prévisions de l'hiver 2015 de la Commission	-4,1	-4,3	1,0	0,4	1,4
Projet de plan budgétaire 2015*	-4,1	-4,4	1,0	0,2	1,2
Programme de stabilité 2014*	-4,3	-3,8	0,8	0,9	1,7
Objectif de la dernière recommandation au titre de la PDE (juin 2013)	3,9	3,6	1,3	0,8	2,1

Remarque:

\* Solde structurel au titre du programme/PPB, recalculé par la Commission sur la base du scénario du programme en utilisant la méthode commune

### 4.3. Analyse approfondie

#### *Évaluation du solde structurel corrigé*

**La correction effectuée pour tenir compte des révisions de la croissance potentielle depuis juin 2013 a peu d'incidence sur l'amélioration estimée du solde structurel en 2013 et 2014.** Au moment de la recommandation du Conseil du 21 juin 2013, la croissance du PIB potentiel était estimée à 0,9 % pour 2013 et à 1,0 % pour 2014. Sur la base de ses prévisions de l'hiver 2015, la Commission estime que la croissance potentielle a atteint 1,0 % tant en 2013 qu'en 2014. Toutes choses étant égales par ailleurs, une révision à la hausse de la croissance potentielle creuse l'écart de production et réduit le déficit structurel estimé. La prise en compte de cette évolution a toutefois une incidence insignifiante ces deux années.

**Par rapport au scénario de référence, les prévisions de l'hiver 2015 indiquent des pertes de recettes de 0,2 point de pourcentage du PIB en 2013 et en 2014.** Alors qu'une croissance négative du PIB réel était attendue en 2013, la Commission tablait, dans ses prévisions du printemps 2013, sur une progression des recettes plus rapide que ce que les élasticités standard des recettes publiques au PIB laissaient supposer à la fois pour 2013 et pour 2014. Or, dans ses prévisions de l'hiver 2015, la Commission s'attend maintenant à des moins-values fiscales, ce qui signifie que les recettes courantes auraient augmenté plus lentement que le PIB nominal ces deux années-là. Par comparaison avec le scénario de référence, la prise en compte des plus-values et moins-values fiscales dans les prévisions de l'hiver 2015 de la Commission conduit donc à une augmentation des recettes courantes en 2013 et 2014.

**La prise en compte de l'incidence négative du passage au SEC 2010 augmente de 0,1 point de pourcentage du PIB l'amélioration du solde structurel en 2014.** En 2014, le système européen de comptes (SEC) a connu un certain nombre de changements méthodologiques à l'occasion du passage du SEC 1995 au SEC 2010. En particulier, les crédits d'impôt restituables, qui étaient comptabilisés dans le SEC 1995 comme des mesures négatives dans le volet des recettes, sont désormais comptabilisés comme des dépenses. De plus, alors que ces crédits d'impôt, notamment le CICE et le crédit d'impôt recherche, étaient auparavant enregistrés au moment où les sommes dues étaient exigées, les dépenses supplémentaires sont désormais comptabilisées dès la reconnaissance de la créance par le fisc. Ce changement de méthode, qui n'était pas prévu au moment de la recommandation du Conseil et peut être considéré comme indépendant de la volonté du gouvernement, alourdit le coût total de ces mesures de 0,1 point de pourcentage du PIB en 2014 et réduit donc d'autant l'amélioration du solde structurel.

**En tenant compte de l'ajustement adéquat, l'amélioration cumulée du solde structurel sur la période 2013-2014 serait, selon les estimations, en deçà du niveau recommandé par le Conseil.** Corrigée des révisions à la baisse de la croissance du PIB potentiel et des plus-values et moins-values fiscales depuis la recommandation du Conseil, ainsi que de l'incidence négative du passage au SEC 2010, l'amélioration du solde structurel s'établit à 1,2 % du PIB en 2013 et à 0,7 % en 2014. Pour ces deux années, l'effort cumulé est donc inférieur de 0,2 point de pourcentage à la recommandation de 2,1 % du PIB émise par le Conseil.

**Tableau 5 – Évolution du solde structurel corrigé (top-down) et de l'effort budgétaire (bottom-up)**

en % du PIB	Variation du solde structurel corrigé			Bottom-up		
	2013	2014	Total (2013-14)	2013	2014	Total (2013-14)
Prévisions Hiver 2015 de la Commission	1,2	0,7	1,9	-0,1	1,1	1,0
Objectif PDE	1,3	0,8	2,1	0,0	supérieur à 1	supérieur à 1

*Évaluation ascendante (bottom-up)*

**Dans sa recommandation du 21 juin 2013, le Conseil a estimé que, pour correspondre à l'ajustement du solde structurel recommandé, des mesures d'un montant égal à 0,0 % du PIB en 2013 et supérieur à 1,0 % en 2014 devaient être prises pour compléter le scénario de référence qui sous-tend la recommandation.** C'est pourquoi l'évaluation ascendante de l'évolution budgétaire établit une comparaison entre le scénario de référence sous-tendant la recommandation du Conseil du 21 juin 2013 et i) les mesures discrétionnaires, hors mesures ponctuelles et temporaires, adoptées dans le volet des recettes et ii) l'évolution des dépenses sous contrôle du gouvernement<sup>2</sup>.

**Pour 2013, d'après l'évaluation ascendante, l'effort est inférieur de 0,1 % du PIB par rapport au scénario de référence.** En ce qui concerne les recettes, le scénario de référence anticipait, sur la base des mesures spécifiées au moment de la recommandation du Conseil, des mesures discrétionnaires d'un montant égal à 1,3 % du PIB en 2013 et une croissance de 1,3 point de pourcentage du PIB des dépenses dépendantes de la volonté du gouvernement. D'après les estimations de la Commission, le montant des mesures discrétionnaires effectivement mises en œuvre en 2013 ne représente que 1,1 % du PIB (voir le tableau 3 pour de plus amples détails). Dans le même temps, l'évolution des dépenses sous contrôle du gouvernement a été moins dynamique que ne le prévoyait le scénario de référence (+ 1,2 point de pourcentage du PIB).

**En 2014, selon les prévisions de l'hiver 2015 de la Commission, un effort ascendant supplémentaire de 1,1 % du PIB, corrigé de l'incidence négative du passage au SEC 2010, a été réalisé par rapport au scénario de référence.** D'après le scénario de référence qui sous-tend la recommandation du Conseil du 21 juin 2013, les mesures en recettes pour

<sup>2</sup> À l'exclusion des charges d'intérêts et de l'impact sur les finances publiques de l'évolution du nombre de chômeurs.

l'année 2014 devaient représenter - 0,2 % du PIB, tandis que les dépenses sous contrôle du gouvernement devaient croître de 1,4 point de pourcentage du PIB. Dans sa recommandation du 21 juin 2013, le Conseil a considéré que, par rapport à ce scénario, des mesures supplémentaires de plus de 1 % du PIB étaient nécessaires pour atteindre les objectifs budgétaires. Sur la base des prévisions de l'hiver 2015 des services de la Commission, les recettes supplémentaires produites par les mesures discrétionnaires en 2014 devraient en réalité s'élever à 0,7 % du PIB. En ce qui concerne les dépenses, celles sous contrôle du gouvernement devraient progresser de 1,2 point de pourcentage en 2014, une fois prise en compte l'incidence du passage au SEC 2010 sur le coût des crédits d'impôt restituables.

**Selon les estimations, l'effort cumulé sur 2013 et 2014 est légèrement supérieur à 1 % du PIB, ce qui correspond au niveau jugé nécessaire par le Conseil le 21 juin 2013.** L'effort en 2013 présente un écart de 0,1 % du PIB par rapport au niveau jugé compatible avec la variation du solde structurel recommandée par le Conseil. Cet écart est toutefois compensé par un effort ascendant de 1,1 % du PIB en 2014, ce qui est donc supérieur au niveau de 1 %, comme jugé nécessaire par le Conseil pour cette année-là. L'effort supplémentaire par rapport au scénario de référence a été essentiellement composé de mesures en recettes, tandis que l'évolution des dépenses est restée proche de celle prévue dans le scénario de référence sous-tendant la recommandation du Conseil.

#### Conclusions de l'analyse approfondie

**La révision à la baisse de l'inflation enregistrée en 2014 a eu un impact négatif sur le déficit public.** En 2014, l'inflation s'est révélée nettement inférieure aux prévisions. Si le scénario qui sous-tend la recommandation du Conseil prévoyait une inflation de 1,4 % en 2013 et de 1,7 % en 2014 (sur la base du déflateur du PIB), la Commission, dans ses prévisions de l'hiver 2015, estime en revanche l'inflation à 0,8 % pour chacune des deux années. Un tel choc d'inflation négatif réduit les bases fiscales et aboutit à des révisions à la baisse des recettes fiscales. En comparaison, les dépenses sont moins sensibles aux révisions de l'inflation, particulièrement en France où les dépenses publiques sont en partie régies par des normes fixées en valeur. De plus, un certain nombre de dépenses, notamment les salaires de la fonction publique et les transferts sociaux liés aux retraites et au logement, ont été gelées en termes nominaux en 2014, ce qui rend plus difficiles de nouvelles économies.

**La différence entre l'évolution du solde structurel corrigé et l'évaluation ascendante en 2014 s'explique principalement par cette forte révision à la baisse de l'inflation: l'évaluation descendante est en effet fortement affectée par le choc d'inflation, contrairement à l'évaluation ascendante.** La dégradation du déficit nominal entraîne une détérioration du solde structurel, d'où l'estimation d'un effort moindre dans l'approche descendante. Cela tient au fait que l'écart de production, qui est utilisé pour estimer la composante conjoncturelle du déficit, est calculé en volume et n'est, de ce fait, pas affecté par l'inflation. Dès lors, la composante conjoncturelle du déficit nominal n'est, elle non plus, pas affectée par la révision à la baisse de l'inflation. Par conséquent, la détérioration du déficit nominal imputable à l'inflation se traduit par une détérioration du même ordre du solde structurel.

**A contrario, l'évaluation ascendante apparaît moins sensible aux révisions d'inflation que la variation du solde structurel corrigé.** Le chiffrage direct des mesures de recettes discrétionnaires adoptées en 2014 n'a été que peu affecté par le niveau d'inflation plus faible qu'attendu. En outre, comme indiqué ci-dessus, les objectifs de dépenses sont généralement fixés en valeur nominale, ce qui signifie qu'une grande partie des dépenses n'est pas corrigée de l'inflation plus faible. La révision à la baisse de l'inflation n'a donc probablement eu qu'une

incidence globale limitée sur l'effort ascendant. Plus précisément, comme certaines dépenses publiques sont sensibles à l'inflation et auraient pu être revues quelque peu à la baisse, l'évaluation ascendante aurait pu être affectée positivement mais, quoi qu'il en soit, beaucoup moins que l'évaluation descendante dans le cas particulier de la France.

**L'écart entre l'effort structurel corrigé – de 0,2 % du PIB par rapport à la recommandation – et l'effort ascendant – compatible avec la recommandation – s'explique principalement par la révision à la baisse de l'inflation.** Le niveau de l'inflation plus faible que prévu a réduit l'effort structurel corrigé de quelque 0,6 % du PIB. En revanche, les paiements d'intérêts, exclus de l'approche ascendante, ont été moins élevés que prévu, ce qui a eu pour effet d'accroître l'effort structurel corrigé de 0,4 % du PIB. La conjugaison de ces deux effets, qui se compensent en partie, explique l'écart de 0,2 % du PIB de l'effort descendant.

**Au final, sur la base des prévisions de l'hiver 2015 de la Commission, les informations disponibles ne permettent pas de conclure que l'effort recommandé n'a pas été réalisé en 2013-2014.**

## **5. PROPOSITION DE NOUVELLE TRAJECTOIRE D'AJUSTEMENT**

**Selon les prévisions de l'hiver 2015 de la Commission, la France n'est pas susceptible de corriger son déficit excessif dans les délais fixés dans la recommandation du Conseil du 21 juin 2013, même si l'effort budgétaire cumulé sur la période 2013-2014, établi à partir des mesures discrétionnaires prises en matière de recettes et de dépenses, correspond au niveau indiqué par le Conseil.** En effet, si le scénario macroéconomique qui sous-tend la recommandation se fondait sur l'hypothèse d'un comblement progressif de l'écart de production, la croissance du PIB devrait en réalité être inférieure au potentiel, bien que la croissance potentielle estimée ait été révisée à la baisse depuis les prévisions du printemps 2013. Malgré l'adoption de mesures supplémentaires d'un montant «supérieur à 1 % du PIB» depuis juin 2013, la croissance économique plus lente que prévu a eu un impact négatif sur le solde budgétaire nominal. De plus, l'ajustement cumulé de l'effort structurel est inférieur au niveau recommandé par le Conseil en juin 2013, mais il semble que cela soit dû principalement à la prévision d'inflation inscrite dans les prévisions de l'hiver 2015 de la Commission, plus faible que le niveau escompté au moment de la recommandation. Il apparaît dès lors justifié d'émettre une recommandation révisée et de prolonger le délai de correction du déficit excessif.

## 5.1. Effets attendus des réformes structurelles

**Le rapport 2015 des services de la Commission pour la France a conclu que le pays connaissait des déséquilibres macroéconomiques excessifs nécessitant une surveillance spécifique et la poursuite d'une action politique déterminée, comme en témoignent la persistance d'une compétitivité extérieure faible et d'un endettement du secteur public élevé.** La détérioration de la balance commerciale et de la compétitivité mérite l'attention constante des pouvoirs publics. En particulier, dans un contexte d'atonie de la croissance et de l'inflation, et compte tenu de l'insuffisance des mesures prises jusqu'à présent, les risques associés à une faible compétitivité et à une dette publique élevée sont importants. Il importe tout particulièrement de prendre des mesures pour réduire les risques de retombées négatives sur l'économie française et, étant donné la taille de celle-ci, d'effets d'entraînement sur l'Union économique et monétaire.

**Dans sa communication du 13 janvier 2015, la Commission a renforcé le lien entre la mise en œuvre des réformes structurelles, l'investissement et la responsabilité budgétaire pour soutenir la croissance et la création d'emplois, dans le cadre des règles existantes du pacte de stabilité et de croissance.** La communication précise que les réformes structurelles seront prises en compte lorsqu'il s'agira de recommander la durée de la prolongation du délai imparti pour corriger le déficit excessif. Dans le cadre de cette communication, la Commission indique qu'elle tiendra également compte des réformes qui n'ont pas encore été mises en œuvre, à condition que celles-ci aient été clairement spécifiées – et assorties de délais d'adoption crédibles – dans un plan de réformes structurelles qui doit être adopté par l'État membre concerné.

**Dans une lettre adressée à la Commission en novembre 2014, les autorités françaises se sont engagées à mener un certain nombre de réformes structurelles mettant en œuvre les recommandations spécifiques de 2014 formulées par le Conseil en juillet 2014.** Le 12 décembre 2014, le gouvernement a publié un agenda des réformes dans lequel sont présentées les réformes prioritaires jusqu'en 2017. Cet agenda a été confirmé dans une communication relative au programme national de réforme présentée par le premier ministre au conseil des ministres le 18 février 2015. Les autorités françaises s'attendent à ce que les mesures présentées aient une incidence positive sur la croissance et, partant, sur la viabilité des finances publiques. Elles estiment à 3,3 points de pourcentage du PIB d'ici à 2020 l'incidence globale de toutes les réformes mises en œuvre ou engagées depuis 2012, indépendamment de leur état d'avancement actuel.

**Les principales mesures de réforme prises depuis la recommandation du Conseil du 21 juin 2013 comprennent notamment les réductions du coût du travail ainsi que la réforme des retraites adoptée en janvier 2014.** Les réductions du coût du travail passeront notamment par le CICE et le pacte de responsabilité et de solidarité. Le CICE s'applique aux salaires représentant jusqu'à 2,5 fois le salaire minimum, pour un montant total de 20 milliards d'EUR. Le pacte de responsabilité et de solidarité comprend un certain nombre de réductions supplémentaires du coût du travail, pour un montant de 10 milliards d'EUR. En 2015, seront réduites les cotisations sociales patronales sur les salaires représentant jusqu'à 1,6 fois le salaire minimum, pour un coût de 4,5 milliards d'EUR, et les cotisations des travailleurs indépendants, pour un coût de 1 milliard d'EUR. En 2016, une nouvelle réduction des cotisations patronales, d'un montant de 4,5 milliards d'EUR, est prévue pour les salaires représentant entre 2,5 et 3,5 fois le salaire minimum. Ces mesures sont censées réduire environ de moitié l'écart entre le coin fiscal de la France et le coin fiscal moyen de la zone euro. La réforme du système des retraites de 2014 vise à améliorer la viabilité à long terme du système. L'essentiel de l'ajustement qui sera réalisé d'ici à 2020 repose sur des mesures de

recettes, au premier rang desquelles des hausses de cotisations sociales. Par la suite, la durée minimale de cotisation nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein passera progressivement de 41¾ ans en 2020 à 43 ans en 2035. Dans l'ensemble, la proposition de réforme réduirait de moitié le déficit du système des retraites à l'horizon 2020, et contribuerait à accroître la population active à partir de 2020.

**Parmi les autres projets de réformes figurent notamment des mesures destinées à réformer les collectivités locales, à améliorer l'environnement des entreprises et à renforcer la concurrence dans le secteur des services.** En particulier, la réforme des collectivités locales et un projet de loi sur l'activité économique sont actuellement en cours d'examen au Parlement. La réforme des collectivités locales vise à réduire le «millefeuille» administratif et à prévenir les chevauchements de compétences. Cette réforme peut améliorer l'efficacité et la productivité des collectivités locales et devrait se traduire à moyen terme par des économies de fonds publics. Parmi les mesures visant à améliorer l'environnement des entreprises figurent un programme de simplification, actuellement en cours, ainsi qu'un projet de révision de la législation du travail relative aux seuils d'effectifs susceptibles d'entraver la croissance des entreprises françaises. Le projet de loi sur l'activité économique vise à réduire la charge administrative, notamment dans le secteur de la construction, et s'attaque aux problèmes de concurrence concernant les professions juridiques, ouvre à la concurrence le secteur du transport par autocar, réduit les barrières à l'entrée dans le commerce de détail et assouplit les règles encadrant le travail dominical. Il prévoit également une réforme de la procédure des litiges portant sur les licenciements individuels.

**Dans l'ensemble, ces réformes sont susceptibles d'accroître le potentiel de croissance de l'économie française, mais les autorités françaises semblent toutefois en avoir surestimé les effets.** Elles s'attendent notamment à ce que la réduction de la charge fiscale sur le travail augmente le PIB de 1,7 point de pourcentage d'ici à 2020. Cette estimation ne tient pas compte du coût de financement des réductions du coût du travail. Il ressort de simulations réalisées par la Commission européenne avec le modèle QUEST III, en tenant compte d'un financement ex ante intégral des réformes, que le CICE et le pacte de responsabilité et de solidarité auront, d'ici à 2020, un impact sur le PIB certes important mais nettement plus faible qu'escompté. En outre, comme l'a souligné le rapport 2015 des services de la Commission pour la France, le dynamisme de la croissance des salaires pourrait annuler les effets de cette réduction du coût du travail. Qui plus est, la quantification des impacts est, dans certains cas, imprécise et semble optimiste, comme l'atteste, dans le modèle de la Commission (QUEST), l'ampleur des mesures qui serait nécessaire pour obtenir des résultats comparables. Cela vaut notamment pour la loi sur la politique énergétique (dont les autorités attendent un gain de 0,8 point de pourcentage du PIB d'ici à 2020). Enfin, les autorités tiennent compte dans leurs estimations des effets de législations qui n'ont pas encore été adoptées. C'est notamment le cas du projet de loi sur la croissance et l'activité qui est actuellement en discussion au Parlement et dont l'impact sur le PIB pourrait être amoindri par des modifications introduites au cours du processus législatif.

**Dans l'ensemble, si l'agenda des réformes fixé par les autorités françaises va dans la bonne direction, les progrès concernant la mise en œuvre de la recommandation du Conseil du 8 juillet 2014 sont limités.** Compte tenu des défis qu'il reste à relever dans les domaines d'action recensés dans le rapport pays 2015 et du fait que les mesures prises jusqu'à présent n'ont pas encore débouché sur une correction significative des déséquilibres macroéconomiques de la France, un engagement constant en faveur de l'adoption rapide et de la mise en œuvre intégrale des réformes structurelles couvrant l'ensemble des recommandations par pays est essentiel. Dans ce contexte, la France a été invitée à fournir de plus amples précisions sur les réformes structurelles dans son plan national de réforme, qui

continuera à être suivi attentivement par la Commission. Ainsi qu'elle l'a indiqué dans sa communication intitulée «Semestre européen 2015: évaluation des enjeux dans le domaine de la croissance, prévention et correction des déséquilibres macroéconomiques et résultats des bilans approfondis en vertu du règlement (UE) n° 1176/2011», la Commission examinera en mai, en tenant compte du niveau d'ambition du programme national de réforme et des autres engagements qui lui auront été présentés d'ici là, s'il y a lieu de recommander au Conseil d'adopter, conformément à l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1176/2011, des recommandations constatant l'existence d'un déséquilibre excessif et recommandant à la France de prendre des mesures, dans le cadre d'un plan de mesures correctives.

## 5.2. Scénario de référence

**Afin de définir l'effort que devra fournir la France, les prévisions de l'hiver 2015 de la Commission ont été étendues.** Pour 2015 et 2016, le scénario de référence est identique aux prévisions de l'hiver 2015 des services de la Commission. Plus précisément, la baisse de l'inflation et la croissance des salaires, qui reste soutenue, étant susceptibles de soutenir la consommation, la reprise devrait s'affermir progressivement. Selon les projections, la croissance du PIB devrait donc atteindre 1,0 % en 2015 et, dans l'hypothèse de politiques inchangées, 1,8 % en 2016. L'inflation devrait s'établir à 0,0 % en 2015, sous l'effet notamment de la forte baisse récente des prix du pétrole et de la faiblesse persistante de la conjoncture. L'inflation devrait enregistrer un léger rebond à 1,0 % en 2016. Pour 2017, le scénario de référence repose sur l'hypothèse d'un comblement de l'écart de production en cinq ans, en l'absence de mesures. Les mesures déjà adoptées qui sont susceptibles d'avoir une incidence significative sur le déficit public après 2015 ont également été prises en compte dans le scénario de référence. Parmi celles-ci figurent notamment pour 2016, sur la base des prévisions de l'hiver 2015, la diminution prévue des cotisations sociales patronales (- 0,2 % du PIB) ainsi que la réduction prévue de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) (- 0,05 % du PIB) et l'accroissement de la fiscalité environnementale (0,1 % du PIB). En 2017, les mesures de recettes prises en compte dans les prévisions étendues creusent le déficit public de 0,2 % du PIB. Il s'agit notamment de la suppression annoncée de la C3S (0,1 % du PIB) et de la réduction prévue du taux général de l'impôt sur les sociétés (0,05 % du PIB). En outre, le solde structurel devrait se détériorer de près de ¼ pp du PIB en raison d'un taux de croissance spontané des dépenses publiques supérieur au taux de croissance du PIB potentiel.

**D'après les prévisions étendues, le PIB devrait progresser, à politiques inchangées, au rythme de 1,8 % en 2017.** La croissance du PIB serait donc supérieure à la croissance potentielle (estimée à 1,2 % pour 2017). Les hypothèses qui sous-tendent le scénario de référence décrit ci-dessus suggèrent une stabilisation du déficit nominal sur la période 2015-2017.

**Tableau 6 – Prévisions des principales variables macroéconomiques et budgétaires en vertu du scénario de référence**

	2014	2015	2016	2017
Croissance du PIB (prix constants - en %)	0,4%	1,0%	1,8%	1,8%
Croissance du PIB (prix courants - en %)	1,1%	1,8%	2,8%	3,3%
Croissance du PIB potentiel (prix constants)	1,0%	1,0%	1,1%	1,2%
Écart de production (en % du PIB potentiel)	-2,3%	-2,3%	-1,6%	-1,1%
Déficit public (S.13) (en % du PIB)	-4,3%	-4,1%	-4,1%	-4,1%
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	-2,9%	-2,6%	-3,0%	-3,3%

### 5.3. Proposition de prolongation du délai

**L'échéance proposée pour corriger la situation de déficit excessif tient notamment compte des conditions économiques ainsi que d'autres facteurs pertinents.** Les effets secondaires des efforts d'assainissement supplémentaires requis pour mettre fin à la situation de déficit excessif sont évalués sur la base du scénario de référence décrit plus haut. Sont également évalués d'autres facteurs pertinents, en particulier la mise en œuvre de réformes structurelles compatibles avec les dispositions de la communication de la Commission du 13 janvier 2015 intitulée «Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance». Dans tous les cas, l'ajustement annuel du solde structurel envisagé est au moins égal au seuil minimum de 0,5 % du PIB fixé par le pacte de stabilité et de croissance.

**Sur cette base, différents scénarios ont été envisagés pour évaluer le délai dont la France aurait besoin pour corriger son déficit excessif.** Sur la base des prévisions de l'hiver 2015 de la Commission, la prolongation du délai d'un an supposerait un ajustement cumulé du solde structurel en 2015 et 2016 d'au moins 2,2 % du PIB. L'effort moyen requis pour ces deux années serait dès lors supérieur à l'effort annuel moyen recommandé pour la période 2013-2015 dans la recommandation du Conseil du 21 juin 2013. Compte tenu de son ampleur, l'effort budgétaire cumulé aurait un impact négatif important sur la croissance du PIB.

**Un nouveau délai de deux ans (jusqu'à 2017) permettrait de ramener le déficit nominal sous le seuil de 3 % tout en permettant au PIB de croître de 0,8 % cette année-là.** Afin de définir la trajectoire d'ajustement pour 2015 et au-delà, il est supposé que les mesures complémentaires requises ont des effets secondaires négatifs sur la croissance du PIB via un effet multiplicateur proche de 0,7 pour les mesures d'accroissement des recettes et de 1,0 pour les réductions de dépenses. En ce qui concerne la composition des mesures complémentaires, il est supposé que les autorités procéderont à de nouvelles réductions de dépenses, en plus de celles déjà incluses dans le scénario de référence (d'un montant proche de 25 milliards d'EUR sur la période 2015-2017), afin de parvenir à un montant total de 50 milliards d'EUR sur la période 2015-2017, conformément à la loi de programmation des finances publiques. Au-delà de ce montant, il est supposé que l'effort supplémentaire nécessaire serait réparti à parts égales entre des mesures d'accroissement des recettes et des mesures de réduction des dépenses. Sur la base de ces hypothèses, le déficit public devrait atteindre 4,0 % du PIB en 2015, 3,4 % en 2016 et 2,8 % en 2017. Cette trajectoire budgétaire correspond à un ajustement du solde structurel de 0,5 % du PIB en 2015, de 0,8 % en 2016 et de 0,9 % en 2017. Par rapport au scénario de référence décrit plus haut, il y aurait lieu de prendre des mesures supplémentaires représentant 0,2 % du PIB en 2015, 1,2 % en 2016 et 1,3 % en 2017. En tenant compte des effets de second tour sur la croissance économique des mesures d'assainissement supplémentaires nécessaires, la croissance du PIB atteindrait 0,8 % en 2015, 0,7 % en 2016 et 0,8 % en 2017.

**Tableau 7 – Prévisions des principales variables macroéconomiques et budgétaires en vertu du scénario de référence**

	2014	2015	2016	2017
Croissance du PIB (prix constants - en %)	0,4%	0,8%	0,7%	0,8%
Croissance du PIB (prix courants - en %)	1,1%	1,6%	1,6%	2,3%
Croissance du PIB potentiel (prix constants)	1,0%	1,0%	1,1%	1,2%
Écart de production (en % du PIB potentiel)	-2,3%	-2,5%	-2,9%	-3,4%
Déficit public (S.13) (en % du PIB)	-4,3%	-4,0%	-3,4%	-2,8%
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	-2,9%	-2,4%	-1,5%	-0,7%
Variation du solde structurel (en % du PIB potentiel)	0,4%	0,5%	0,8%	0,9%

## 6. CONCLUSIONS

Sur la base des informations actuellement disponibles, l'ajustement cumulé du solde structurel sur la période 2013-2014 est estimé à 1,9 % du PIB, ce qui est inférieur à la recommandation de 2,1 % du Conseil de juin 2013. Toutefois, d'après l'approche ascendante, l'effort budgétaire serait de - 0,1 % en 2013 et de 1,1 % en 2014, de sorte que l'effort cumulé correspondrait au niveau indiqué par le Conseil («supérieur à 1,0 % du PIB»).

Comme l'écart entre l'évaluation descendante et l'évaluation ascendante résulte principalement des révisions de l'inflation intervenues depuis le printemps 2013, l'analyse approfondie permet de conclure que l'approche ascendante doit jouer un rôle prépondérant dans l'évaluation de l'évolution de la situation budgétaire au cours de la période 2013-2014. Dans l'ensemble, les éléments de preuve disponibles ne permettent pas de conclure que l'effort recommandé n'a pas été réalisé en 2013-2014.

Le déficit devrait rester nettement supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB en 2015. La forte détérioration conjoncturelle de la position budgétaire résultant de la position globale moins favorable de l'économie par rapport au scénario macroéconomique qui sous-tend la recommandation du Conseil de 2013 et les perspectives de croissance à moyen terme, ainsi que les premières étapes vers un ambitieux programme de réformes structurelles, qui doivent encore être complétées selon les indications de la communication de la Commission intitulée «Semestre européen 2015: évaluation des enjeux dans le domaine de la croissance, prévention et correction des déséquilibres macroéconomiques et résultats des bilans approfondis en vertu du règlement (UE) n° 1176/2011», laissent supposer qu'une prolongation du délai pour la correction du déficit excessif jusqu'en 2017 au plus tard est approprié à la lumière également de la communication COM(2015) de la Commission du 13 janvier 2015, intitulée «Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance».

Un nouveau délai de deux ans pour que la France corrige son déficit excessif correspond à des objectifs de déficit nominal de 4,0 % du PIB en 2015, de 3,4 % en 2016 et de 2,8 % en 2017. L'amélioration sous-jacente du solde budgétaire structurel serait de 0,5 % du PIB en 2015, de 0,8 % en 2016 et de 0,9 % en 2017. L'effort cumulé devrait donc atteindre 0,5 % en 2015, 1,3 % en 2016 et 2,2 % en 2017. Il conviendrait à cet effet de prendre des mesures supplémentaires par rapport au scénario de référence décrit dans le présent document de travail, pour un montant égal à 0,2 % du PIB en 2015, à 1,2 % en 2016 et à 1,3 % en 2017. Au total, les mesures supplémentaires nécessaires devraient donc représenter 0,2 % du PIB en 2015, 1,4 % en 2016 et 2,7 % en 2017.

**ANNEXE – TABLEAUX TYPES**

**Tableau 8 – Ajustement de l'effort structurel apparent pour tenir compte de la révision de la croissance potentielle – Calculs détaillés**

	Croissance du PIB potentiel sous-tendant la recommandation du Conseil de 2013 (en %)	Croissance du PIB potentiel au moment de l'évaluation (en %)	Erreur de prévision (en %)	Dépenses structurelles (en % du PIB potentiel)	Coefficient correcteur $\alpha$ (en % du PIB potentiel nominal)
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)=(3)*(4)/100
2013	0,9	1,0	0,0	56,1	0,0
2014	1,0	1,0	0,0	56,1	0,0
2015	1,1	1,0	0,2	56,4	0,1

**Tableau 9 – Ajustement de l'effort structurel apparent pour tenir compte des augmentations/diminutions de recettes attendues – Calculs détaillés**

	Évolution des recettes courantes (en gl. annuel) (en Mrd)		Mesures de recettes courantes discrétionnaires (en Mrd)		Hypothèses de croissance du PIB nominal (en %)		Évolution de l'écart de production		Recettes courantes au cours de l'année t-1 (en Mrd)		Écart de recettes (en Mrd)*	PIB nominal	Coefficient correcteur $\beta$ (en % du PIB potentiel nominal)
	recom.	évaluation	recom.	évaluation	recom.	évaluation	recom.	évaluation	recom.	évaluation			
	(1)	(1)	(2)	(2)	(3)	(3)	(4)	(4)	(5)	(5)	(6)=[(1)-(2)-[(3)+(ε-1)*(4)/100]*(5)]-[(1)-(2)-[(3)+(ε-1)*(4)/100]*(5)]	(7)	(8)=100*(6)/(7)
2013	43,6	36,1	27,4	25,9	1,3	1,1	-1,0	-0,7	1045,7	1077,6	-3,9	2113,7	-0,2
2014	23,6	21,9	-8,2	12,4	2,8	1,1	0,1	-0,6	1089,3	113,7	-4,4	2137,7	-0,2
2015	35,2	20,4	0,0	2,5	3,6	1,8	0,7	0,0	1112,9	1135,6	1,9	2176,5	0,1

\* élasticité des recettes (ε): 1,0

**Tableau 10 – Prévisions des principales variables pour le calcul de l'effort budgétaire dans le cadre du scénario de référence**

		2014	2015	2016	2017	
<b>Approche top-down</b>	$\alpha$	<i>Dépenses structurelles (en % du PIB potentiel)</i>				
		56,4%	56,4%	56,4%	56,4%	
		<i>Croissance du PIB potentiel (en %)</i>				
		1,0%	1,0%	1,1%	1,2%	
	$\beta$	<i>Recettes courantes (monnaie nationale)</i>				
			1135,6	1156,0	1181,8	1216,5
<i>Mesures discrétionnaires ayant une incidence sur les recettes courantes (monnaie nationale)</i>						
		12,4	2,5	-2,9	-4,3	
<i>Croissance du PIB nominal (en %)</i>						
	1,1%	1,8%	2,8%	3,3%		
	<i>p.m élasticité des recettes courantes</i>					
	0,8	0,9	0,9	1,0		
	<i>p.m écart de production (en % de la production potentielle)</i>					
	-2,3%	-2,3%	-1,6%	-1,1%		
<b>Approche bottom-up</b>	<i>Mesures discrétionnaires ayant une incidence sur les recettes totales, hors mesures ponctuelles ou temporaires (monnaie nationale)</i>					
		15,9	4,4	-2,0	-4,3	
	<i>Total des dépenses, hors mesures ponctuelles ou temporaires (monnaie nationale)</i>					
		1234,7	1252,5	1281,9	1321,0	
	<i>Dépenses d'intérêts (monnaie nationale)</i>					
		46,8	47,4	49,8	53,3	
<i>Chômage total</i>						
	3021,3	3054,3	3012,0	2847,8		
<i>Prestations de chômage (monnaie nationale)</i>						
	40,8	40,5	40,0	37,8		
<i>Dépenses d'investissement compensées par des fonds de l'UE (monnaie nationale)</i>						
	0,0	0,0	0,0	0,0		

Source: calculs de la Commission fondés sur les prévisions de l'hiver 2015