



Bruxelles, le 1.7.2015  
COM(2015) 326 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION**

**Évaluation de l'action engagée**

**par la FRANCE**

**en réponse à la recommandation du Conseil du 10 mars 2015 visant à ce qu'il soit mis  
fin à la situation de déficit public excessif**

{SWD(2015) 130 final}

## **1. INTRODUCTION**

Le 10 mars 2015, le Conseil a adressé à la France, au titre de l'article 126, paragraphe 7, du traité, une recommandation visant à ce qu'il soit mis fin à la situation de déficit public excessif en 2017 au plus tard. Il lui a recommandé de parvenir à un déficit nominal de 4,0 % du PIB en 2015, de 3,4 % du PIB en 2016 et de 2,8 % du PIB en 2017. Sur la base des prévisions macroéconomiques qui sous-tendaient la recommandation du Conseil, cela correspondait à une amélioration du solde structurel de 0,5 % du PIB en 2015, de 0,8 % en 2016 et de 0,9 % en 2017 et nécessiterait l'adoption de mesures supplémentaires représentant 0,2 % du PIB en 2015, 1,2 % en 2016 et 1,3 % en 2017.

Conformément à l'article 3, paragraphe 4 *bis*, de son règlement (CE) n° 1467/97, le Conseil a fixé à la France la date limite du 10 juin 2015 pour la remise d'un rapport détaillé sur i) les mesures discrétionnaires structurelles supplémentaires, représentant 0,2 % du PIB, qu'elle aurait adoptées pour se conformer à la recommandation d'amélioration du solde structurel en 2015 et ii) les mesures budgétaires clés prévues pour atteindre les objectifs de 2016 et 2017. Le Conseil a également recommandé à la France de mettre à jour sa loi de programmation des finances publiques pour prendre en compte la nouvelle trajectoire d'ajustement et de fournir, avant l'expiration du délai prescrit, une évaluation *ex ante* des principales mesures sous-tendant l'ajustement des années 2016 et 2017.

À l'expiration de ce délai, les autorités françaises ont remis à la Commission un rapport présentant les mesures qu'elles avaient prises en réponse à la recommandation du Conseil et décrivant la stratégie d'assainissement qu'elles envisageaient pour atteindre les objectifs fixés par celui-ci (ci-après le «rapport sur l'action engagée»). La Commission a examiné la stratégie budgétaire de la France sur la base des informations figurant dans le rapport sur l'action engagée, afin d'évaluer si la France s'était conformée à la recommandation du Conseil du 10 mars 2015.

## **2. MESURES INDIQUEES DANS LE RAPPORT SUR L'ACTION ENGAGEE ET PROJECTIONS BUDGETAIRES ACTUALISEES**

Le rapport sur l'action engagée publié le 10 juin 2015 confirme la stratégie budgétaire exposée dans le programme de stabilité présenté le 30 avril 2015 par la France, qui entend corriger son déficit excessif en 2017 au plus tard, conformément au délai fixé par le Conseil. Le rapport ne mentionne aucune mesure nouvelle, mais précise la nature et les modalités de mise en œuvre des mesures supplémentaires (représentant 4 milliards d'EUR pour 2015 et 5 milliards d'EUR pour 2016) annoncées dans le programme de stabilité en réponse à la recommandation du Conseil du 10 mars 2015.

En ce qui concerne 2015, le rapport confirme le train de mesures de 4 milliards d'EUR (0,2 % du PIB) annoncé dans le programme de stabilité et déjà intégralement pris en compte dans les prévisions du printemps 2015 de la Commission. Ce train de mesures consiste en une nouvelle réduction des dépenses de l'État (1,2 milliard d'EUR), une diminution de la charge d'intérêts (1,2 milliard d'EUR), une diminution des transferts sociaux (1 milliard d'EUR) et

des recettes supplémentaires (0,6 milliard d'EUR). Comme l'indiquaient les services de la Commission dans leur évaluation du programme de stabilité<sup>1</sup>, certaines de ces mesures, représentant 1,2 milliard d'EUR, ont été prises pour convertir en économies permanentes le niveau plus faible que prévu des dépenses enregistré en 2014. Si elles entraînent une réduction du niveau des dépenses prévu par les autorités, ces mesures ne modifient toutefois pas le rythme de croissance des dépenses publiques et n'ont donc aucun impact sur l'effort budgétaire consenti<sup>2</sup>.

Pour 2016, le rapport sur l'action engagée fournit des informations complémentaires sur les mesures d'économies de 5 milliards d'EUR (0,2 % du PIB), qui, faute d'être suffisamment précisées dans le programme de stabilité, n'ont pas été prises en compte dans les prévisions du printemps 2015 de la Commission. Les économies résulteraient d'une réduction des dépenses de l'État (1,6 milliard d'EUR), de la sécurité sociale (2,2 milliards d'EUR) et des collectivités locales (1,2 milliard d'EUR). À ce stade, seules les coupes de dépenses supplémentaires envisagées par l'État (1,6 milliard d'EUR), qui ont été fixées dans les lettres de cadrage adressées par le Premier ministre à chaque ministre le 24 avril 2015, semblent suffisamment détaillées pour être prises en compte dans l'évaluation de la Commission. Les autres économies prévues par les autorités ne pourront être prises en compte dans les prévisions de la Commission qu'une fois les mesures sous-tendant la stratégie budgétaire suffisamment précisées.

En ce qui concerne 2017, le rapport sur l'action engagée n'annonce pas de mesures nouvelles, ni ne précise les mesures sous-tendant l'ajustement prévu.

D'après les prévisions du printemps 2015 de la Commission, qui s'étendent à l'année 2016, le déficit public devait s'établir à 3,8 % du PIB en 2015, soit à un niveau inférieur à l'objectif de déficit nominal de 4,0 % du PIB fixé dans la recommandation du Conseil. Pour 2016, il devait atteindre, à politiques inchangées, 3,5 % du PIB, soit dépasser l'objectif recommandé de 3,4 % du PIB.

À la lumière des informations figurant dans le rapport sur l'action engagée, les prévisions de printemps actualisées de la Commission prévoient toujours que le déficit nominal sera de 3,8 % du PIB en 2015, mais diminuera pour atteindre 3,4 % du PIB en 2016. Pour 2015, le rapport sur l'action engagée confirme l'estimation contenue dans les prévisions de printemps concernant l'impact du train de mesures de 4 milliards d'EUR sur les finances publiques. Pour 2016, seules les mesures d'assainissement supplémentaires de 1,6 milliard d'EUR (0,1 % du PIB) prévues sur les dépenses de l'État sont suffisamment détaillées à ce stade pour être prises en compte dans les prévisions actualisées de la Commission. En conséquence, le déficit public projeté pour 2016 est révisé à la baisse, de 3,5 % dans les prévisions de printemps à 3,4 % du PIB.

---

<sup>1</sup> «Assessment of the 2015 Stability Programme for France», disponible en anglais à l'adresse suivante: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/pdf/20\\_scps/2015/10\\_fr\\_scp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/20_scps/2015/10_fr_scp_en.pdf)

<sup>2</sup> Le calcul de l'effort budgétaire se fonde sur le rythme de croissance des dépenses publiques plutôt que sur leur niveau (voir l'encadré n° 1).

Les risques pesant sur les perspectives budgétaires de 2015 et 2016, d'après les projections formulées dans les prévisions de printemps actualisées de la Commission, semblent globalement équilibrés. La croissance du PIB plus forte qu'attendu au premier trimestre de 2015 (0,6 % contre 0,4 % dans les prévisions de printemps de la Commission) donne à penser que l'activité économique se redresse plus vite que prévu, tandis que l'élasticité des recettes fiscales plus élevée que prévu pourrait avoir un effet positif sur le déficit nominal en 2015 et 2016. En revanche, les finances publiques pourraient se ressentir de l'évolution décevante de la situation sur le marché du travail. De la même manière, l'augmentation récente du rendement des emprunts d'État pourrait se traduire par un alourdissement de la charge d'intérêts et rendre ainsi plus difficile la réalisation des objectifs de réduction des dépenses.

### 3. ÉVALUATION DE L'ACTION ENGAGÉE

Sur la base des informations figurant dans le rapport sur l'action engagée, les prévisions de printemps actualisées de la Commission anticipent un déficit nominal de 3,8 % du PIB en 2015, ce qui est en deçà de l'objectif fixé par le Conseil pour cette année-là, et de 3,4 % en 2016, ce qui correspond à l'objectif fixé par le Conseil. L'amélioration du solde structurel devrait toutefois rester inférieure aux recommandations du Conseil ces deux années.

#### **Encadré n° 1. Méthode d'évaluation de l'action suivie d'effets**

En vertu du règlement (CE) n° 1467/97 et du code de conduite<sup>3</sup>, il y a lieu de considérer qu'un État membre a engagé une action suivie d'effets s'il a agi conformément à la recommandation qui lui a été adressée au titre de l'article 126, paragraphe 7, du TFUE. Le code de conduite stipule que l'évaluation de l'action suivie d'effets doit notamment déterminer si l'État membre concerné a atteint ses objectifs budgétaires annuels et réussi l'amélioration sous-jacente de son solde corrigé des variations conjoncturelles, hors mesures exceptionnelles et autres mesures temporaires, recommandée initialement par le Conseil.

Conformément à cette méthode<sup>4</sup>, il convient d'examiner d'abord si l'État membre concerné a atteint son objectif de déficit nominal et est parvenu à l'amélioration sous-jacente de son solde structurel exigée dans la recommandation PDE. Si tel est le cas, la procédure est suspendue.

Si l'État membre ne réalise pas, ou risque de ne pas réaliser, son objectif de déficit nominal ou l'amélioration requise de son solde structurel, une analyse approfondie des raisons de cette insuffisance est entreprise. Cette analyse vise à déterminer si l'État membre s'est conformé aux recommandations, en s'appuyant sur deux mesures complémentaires de l'effort budgétaire: i) une approche «descendante» («top-down»), consistant à calculer la variation du solde structurel, corrigée de la révision de la croissance du PIB potentiel, des plus-values/moins-values fiscales et des événements imprévus; et ii) une approche «ascendante» («bottom-up»), estimant, par comparaison au scénario de référence qui sous-tend la recommandation du Conseil, l'incidence sur les finances publiques des différentes mesures budgétaires discrétionnaires mises en œuvre et de l'évolution des dépenses sous le contrôle du gouvernement. L'analyse approfondie est également complétée par d'autres considérations qualitatives pertinentes permettant à la Commission d'émettre un avis autorisé sur la question de savoir si l'État membre a pris des mesures suffisantes pour se conformer à la recommandation PDE.

Si l'analyse approfondie montre que l'État membre concerné a tenu ses engagements, l'évaluation conclura qu'une action suivie d'effets a été engagée. En revanche, si elle montre que ces engagements n'ont pas été tenus et que les objectifs de déficit nominal ne seront pas atteints, l'évaluation conclura qu'une action suivie d'effets n'a pas été engagée. Toutefois, s'il

<sup>3</sup> Spécifications relatives à la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance et lignes directrices concernant la présentation et le contenu des programmes de stabilité et de convergence, disponibles à l'adresse suivante:

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_fr.htm)

<sup>4</sup> Adoptée par le Conseil le 20 juin 2014

([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/ecofin/143638.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ecofin/143638.pdf)).

apparaît que les objectifs de déficit nominal seront atteints, la procédure est suspendue, quand bien même la recommandation en matière de variation du solde structurel ne serait pas respectée. Une analyse approfondie devra néanmoins être réalisée afin de mieux cerner la nature des évolutions budgétaires sous-jacentes.

L'amélioration du solde structurel, d'après des prévisions actualisées de la Commission, est de 0,3 % du PIB pour 2015 et de 0,1 % pour 2016, ce qui est en deçà de l'effort de 0,5 % et de 0,8 % du PIB respectivement recommandé par le Conseil pour ces deux années. Pour 2015, elle devrait être de 0,3 % du PIB, comme annoncé dans les prévisions de printemps, et correspond à ce qui avait été estimé au moment de l'adoption de la recommandation du Conseil. Plus précisément, le train de mesures supplémentaire de 4 milliards d'EUR annoncé dans le programme de stabilité devrait accroître l'effort structurel de 2,8 milliards d'EUR (0,1 % du PIB), mais cette augmentation est compensée par une révision à la baisse de l'élasticité des recettes fiscales. Pour 2016, l'amélioration du solde structurel était estimée à 0,0 % du PIB dans les prévisions de printemps et à -0,4 % du PIB dans le scénario de référence de la PDE. Compte tenu de la nouvelle réduction des dépenses détaillée dans le rapport sur l'action engagée, les projections tablent désormais sur une amélioration du solde structurel de 0,1 % du PIB, ce qui reste nettement inférieur à l'amélioration de 0,8 % du PIB recommandée par le Conseil.

En vertu de la méthode d'évaluation de l'action suivie d'effets (voir l'encadré n° 1), cette situation appelle une analyse approfondie de l'effort budgétaire fondée sur l'amélioration corrigée du solde structurel (approche descendante) et sur le montant des mesures prises (approche ascendante).

**Tableau n° 1. Comparaison des projections budgétaires**

% du PIB	Solde budgétaire nominal			Ajustement du solde structurel	
	2015	2016	2017*	2015	2016
Prévisions du printemps 2015 de la Commission	-3,8%	-3,5%	-	0,3%	0,0%
Prévisions du printemps 2015 de la Commission, actualisées	-3,8%	-3,4%	-	0,3%	0,1%
Programme de stabilité	-3,8%	-3,3%	-2,7%	0,3%	0,1%
Scénario de référence (prévisions de l'hiver 2015)**	4,1%	4,1%	4,1%	0,3%	-0,4%
Objectif fixé dans le cadre de la PDE	-4,0%	-3,4%	-2,8%	0,5%	0,8%

Remarques:

Les soldes structurels présentés dans le programme de stabilité sont recalculés par les services de la Commission sur la base du scénario sous-tendant le programme de stabilité et conformément à la méthode commune.

\* Les prévisions du printemps 2015 de la Commission ne vont pas au-delà de 2016.

\*\* Scénario sous-tendant la recommandation du Conseil du 10 mars 2015.

En ce qui concerne 2015, l'analyse approfondie confirme que l'effort budgétaire ne devrait pas atteindre le niveau recommandé par le Conseil. Une fois corrigée des variations de la croissance potentielle ainsi que des moins-values fiscales enregistrées depuis l'adoption de la recommandation du Conseil, l'amélioration du solde structurel corrigé est estimée à 0,4 % du PIB pour 2015, alors que le Conseil a recommandé une amélioration de 0,5 %. L'effort budgétaire calculé selon l'approche «ascendante» devrait se maintenir au niveau annoncé dans les prévisions du printemps 2015 de la Commission (0,0 % du PIB), alors que le Conseil a recommandé un effort de 0,2 % du PIB. En effet, l'impact des mesures supplémentaires de 2015 décrites dans le rapport sur l'action engagée est compensé par la correction appliquée

sur la réduction des charges d'intérêts, qui sont considérées comme hors du contrôle du gouvernement en vertu de la méthode commune d'évaluation de l'action suivie d'effets et ne sont donc pas prises en compte dans le calcul de l'effort budgétaire selon l'approche «ascendante» pour 2015.

Pour 2016, l'analyse approfondie montre également un écart par rapport à l'effort budgétaire recommandé par le Conseil. En tenant compte des mesures détaillées dans le rapport sur l'action engagée ainsi que des corrections liées aux variations de la croissance potentielle et aux plus-values fiscales enregistrées depuis l'adoption de la recommandation du Conseil, le solde structurel corrigé devrait rester constant, alors que le Conseil a recommandé une amélioration de 0,8 % du PIB. De même, les réductions supplémentaires des dépenses de l'État devraient porter l'effort budgétaire calculé selon l'approche «ascendante», estimé à 0,3 % du PIB dans les prévisions de printemps, à 0,4 % du PIB, ce qui reste inférieur à l'effort de 1,2 % du PIB recommandé par le Conseil le 10 mars 2015.

La recommandation du Conseil du 10 mars 2015 invitait également les autorités françaises à fournir une évaluation des principales mesures prévues pour 2016 et 2017. Or cette évaluation n'apparaît pas dans le rapport sur l'action engagée. En particulier, les autorités françaises font reposer les économies prévues pour 2016 et 2017 sur les gains qui seront tirés de revues de dépenses qui soit sont toujours en cours, soit n'ont pas encore été lancées. Enfin, contrairement à ce qu'a recommandé le Conseil, la loi de programmation des finances publiques n'a pas été mise à jour.

**Tableau n° 2. Comparaison de la variation corrigée du solde structurel et de l'effort budgétaire sur la base des prévisions du printemps 2015 de la Commission**

% du PIB	Évolution corrigée du solde structurel		Effort calculé selon l'approche "ascendante"	
	2015	2016	2015	2016
Prévisions du printemps 2015 de la Commission	0,4%	-0,1%	0,0%	0,3%
Prévisions du printemps 2015 de la Commission, actualisées	0,4%	0,0%	0,0%	0,4%
Scénario de référence (prévisions de l'hiver 2015)*	0,3%	-0,4%		
Objectif fixé dans le cadre de la PDE	0,5%	0,8%	0,2%	1,2%

\* Scénario sous-tendant la recommandation du Conseil du 10 mars 2015.

#### 4. CONCLUSIONS

Le rapport sur l'action engagée remis par la France le 10 juin 2015 confirme l'intention du gouvernement français de corriger le déficit excessif dans le délai fixé par le Conseil (2017 au plus tard) et précise les mesures qui sous-tendent la stratégie budgétaire exposée dans le programme de stabilité de la France. Il n'annonce toutefois aucune mesure nouvelle par rapport au programme de stabilité.

Globalement, d'après les informations disponibles à ce stade, le déficit public devrait atteindre 3,8 % du PIB en 2015 et 3,4 % en 2016, ce qui correspondrait aux objectifs

recommandés par le Conseil le 10 mars 2015. En revanche, l'amélioration du solde structurel, telle que la Commission l'a estimée sur la base des informations dont elle disposait à la date du 10 juin, est insuffisante pour respecter la recommandation tant en 2015 qu'en 2016. Une analyse approfondie, fondée à la fois sur l'évaluation de la variation corrigée du solde structurel (approche descendante) et de l'ampleur des mesures prévues (approche ascendante), conclut également que l'effort budgétaire n'atteindra pas le niveau recommandé par le Conseil. Par ailleurs, le rapport sur l'action engagée ne contient aucune évaluation des principales mesures prévues pour 2016 et 2017, en dépit de la recommandation du Conseil en ce sens. Enfin, la loi de programmation des finances publiques n'a pas été mise à jour comme l'a recommandé le Conseil.

La stratégie d'assainissement menée par la France repose principalement sur l'embellie conjoncturelle et la persistance de taux d'intérêt bas. Pour garantir une correction durable de son déficit excessif dans le délai prescrit, la France devrait donc renforcer encore sa stratégie budgétaire. Les autorités françaises doivent notamment détailler davantage les économies prévues pour 2016 et 2017 et elles devraient affecter à la réduction du déficit les gains exceptionnels, notamment ceux découlant d'une évolution plus favorable que prévu des recettes fiscales ou des taux d'intérêt. Elles devraient également s'efforcer de rendre les revues de dépenses plus efficaces et recenser les possibilités d'économies dans tous les sous-secteurs des administrations publiques, notamment aux niveaux de la sécurité sociale et des collectivités locales, conformément à la recommandation du Conseil. Enfin, il importe que l'assainissement budgétaire soit étayé par des réformes structurelles globales et ambitieuses, conformément aux recommandations adressées par le Conseil à la France dans le contexte du semestre européen, en particulier en lien avec la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques.

En résumé, la Commission s'attend à ce que la France respecte ses objectifs de déficit nominal en 2015 et en 2016, alors que l'effort budgétaire restera, quel que soit le mode de calcul, inférieur au niveau recommandé pour ces deux années. En vertu de la méthode d'évaluation de l'action suivie d'effets, la Commission considère dès lors que la procédure doit être suspendue.



## Tableaux relatifs à la PDE

**Tableau A1. Ajustement de l'effort structurel apparent en fonction de la révision de la croissance potentielle – Détails du calcul**

FR	Croissance du PIB potentiel sous-tendant la recommandation du Conseil (en %)	Croissance du PIB potentiel au moment de l'évaluation (en %)	Erreur de prévision (en %)	Dépenses structurelles (en % du PIB potentiel)	Coefficient de correction $\alpha$ (en % du PIB nominal potentiel)
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)=(3)*(4)/100
2015	1,0%	1,0%	0,0%	55,5	0,0%
2016	1,1%	1,1%	0,0%	55,5	0,0%

Sur la base des prévisions du printemps 2015 de la Commission.

**Tableau A2. Ajustement de l'effort structurel apparent en fonction des moins-values/plus-values fiscales – Détails du calcul**

FR	Évolution des recettes courantes (en gliss. annuel et en milliards)		Mesures discrétionnaires ayant une incidence sur les recettes courantes (en milliards)		Hypothèses de croissance du PIB nominal (en %)		Variation de l'écart de production		Recettes courantes de l'année t-1 (en milliards)		Déficit de recettes (en milliards)*	PIB nominal	Coefficient de correction $\beta$ (en % du PIB nominal)
	recom.	évaluation	recom.	évaluation	recom.	évaluation	recom.	évaluation	recom.	évaluation		évaluation	
	(1)	(1')	(2)	(2')	(3)	(3')	(4)	(4')	(5)	(5')	(6)=[(1')-(2')-[(3')+( $\epsilon$ -1)*(4')/100]*(5)']-[[(1)-(2)-[(3)+( $\epsilon$ -1)*(4)/100]*(5)]]	(7)	(8)=100*(6)/(7)
2015	20,4	19,1	2,5	1,8	1,8%	2,1%	0,0	0,1	1135,6	1135,7	-3,8	2186,7	- 0,2
2016	25,8	28,8	-2,9	-0,5	2,8%	2,7%	0,7	0,6	1156,0	1154,8	2,6	2244,8	0,1

\*Élasticité des recettes ( $\epsilon$ ): 1,01

Sur la base des prévisions du printemps 2015 de la Commission