

Bruxelles, le 1.7.2015
SWD(2015) 130 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Analyse de la situation budgétaire en France

accompagnant le document:

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**

{ COM(2015) 326 final }

TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION.....	3
2.	ÉVOLUTIONS ET PERSPECTIVES ECONOMIQUES	3
3.	SITUATION BUDGETAIRE ET PROJECTIONS ACTUALISEES POUR LA PERIODE 2015-2017	5
3.1.	Évolution du déficit public en 2014	5
3.2.	Évaluation des mesures indiquées dans le rapport sur l'action engagée	6
3.3.	Projections budgétaires actualisées	8
3.4.	Évaluation des risques	9
4.	RESPECT DES DISPOSITIONS DU PACTE DE STABILITE ET DE CROISSANCE	9
5.	CONCLUSION	15

1. INTRODUCTION

Le présent document évalue le rapport sur l'action engagée que la France a remis au Conseil et à la Commission le 10 juin 2015, comme prévu dans la recommandation du Conseil du 10 mars 2015 visant à ce qu'il soit mis fin à la situation de déficit public excessif en France. Cette évaluation tient également compte du programme de stabilité d'avril 2015 que la France a remis à la Commission le 30 avril 2015.

La France est actuellement soumise au volet correctif du pacte de stabilité et de croissance. Le Conseil a engagé la procédure concernant les déficits excessifs (PDE) à l'endroit de la France le 27 avril 2009, en fixant initialement à 2012 la date limite pour corriger la situation. Ce délai a été reporté à 2013 le 2 décembre 2009 puis à 2015 le 21 juin 2013, sur la base du constat qu'une action suivie d'effets avait été engagée, mais qu'il s'était produit des événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences défavorables majeures pour les finances publiques. Le 10 mars 2015, le Conseil, estimant que les éléments disponibles ne permettaient pas de conclure à l'absence d'action suivie d'effets, a repoussé à 2017 le délai imparti à la France pour mettre fin à sa situation de déficit excessif. Il a également fixé à la France la date limite du 10 juin 2015 pour engager une action suivie d'effets et remettre un rapport détaillé sur sa stratégie d'assainissement, conformément à l'article 3, paragraphe 4 *bis*, du règlement (CE) n° 1467/97.

La recommandation du Conseil du 10 mars 2015 a fixé des objectifs budgétaires, tant en termes nominaux qu'en termes structurels, à respecter chaque année sur toute la période d'ajustement. Plus précisément, il a recommandé à la France de ramener son déficit nominal à 4,0 % du PIB en 2015, à 3,4 % du PIB en 2016 et à 2,8 % du PIB en 2017, ce qu'il estimait correspondre à une amélioration du solde structurel de 0,5 % du PIB en 2015, de 0,8 % en 2016 et de 0,9 % en 2017. Se fondant sur les prévisions étendues de la Commission de l'hiver 2015, le Conseil a demandé des mesures supplémentaires équivalant à 0,2 % du PIB en 2015, 1,2 % en 2016 et 1,3 % en 2017.

Le présent document propose une évaluation de la stratégie budgétaire française, notamment en mettant à jour les informations figurant dans l'évaluation du programme de stabilité 2015 publiée le 27 mai 2015¹. La section 2 présente les perspectives macroéconomiques et les principales évolutions intervenues depuis que la Commission a publié ses prévisions du printemps 2015, le 5 mai 2015. La section suivante présente les évolutions budgétaires récentes et planifiées et évalue en particulier la stratégie budgétaire adoptée, à la lumière des informations fournies dans le rapport sur l'action engagée. La section 4, enfin, examine la conformité des mesures prévues avec la recommandation du Conseil du 10 mars 2015, en se basant également sur les prévisions actualisées de la Commission.

2. ÉVOLUTIONS ET PERSPECTIVES ECONOMIQUES

Les prévisions macroéconomiques sous-tendant le rapport sur l'action engagée n'ont pas été mises à jour par rapport au programme de stabilité. Dans son programme de stabilité, le gouvernement table sur une croissance économique de 1 % en 2015, contre 0,2 % seulement en 2014. Il prévoit ensuite une accélération de la

¹ «Assessment of the 2015 Stability Programme for France» (évaluation du programme de stabilité 2015 de la France), 27 mai 2015, disponible à l'adresse suivante:
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/20_scps/2015/10_fr_scp_en.pdf

croissance à 1,5 %, en 2016 comme en 2017, notamment grâce à la mise en œuvre de mesures de politique économique telles que le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et le pacte de responsabilité et de solidarité. Dans le même temps, l'inflation, qui devrait stagner en 2015, passerait à 1,0 % en 2016 et à 1,4 % en 2017.

Comme indiqué dans l'évaluation du programme de stabilité publiée le 27 mai, le scénario macroéconomique des autorités semble plausible. Les prévisions de printemps de la Commission tablent sur un léger raffermissement de la croissance du PIB (1,1 % en 2015 et 1,7 % en 2016). Pour 2015, la Commission prévoit une consommation privée plus dynamique que ne le font les autorités françaises, et une contribution nette positive des exportations. Pour 2016, elle s'attend à ce que la contribution des échanges nets à la croissance reste marginale, alors que les autorités nationales comptent sur une incidence positive. En revanche, conformément à l'hypothèse habituelle des politiques inchangées, la Commission n'a tenu compte dans ses prévisions que des projets de réduction de dépenses pour 2016 dont la teneur avait déjà été précisée, ce qui se traduit par une contribution de la consommation publique à la croissance du PIB plus importante que dans le scénario du gouvernement.

Tableau 1. Comparaison des évolutions et des prévisions macroéconomiques

	2014		2015		2016		2017
	Résultat effectif ²	COM	COM	PS	COM	PS	PS
PIB réel (variation en %)	0,2	0,4	1,1	1,0	1,7	1,5	1,5
Consommation privée (variation en %)	0,6	0,6	1,6	1,5	1,5	1,5	1,4
Formation brute de capital fixe (variation en %)	-1,2	-1,5	-0,6	-1,0	3,0	1,5	2,3
Exportations de biens et services (variation en %)	2,7	2,7	4,7	4,9	5,9	5,5	5,5
Importations de biens et services (variation en %)	3,7	3,6	3,8	4,7	5,8	4,7	4,9
<i>Contribution à la croissance du PIB réel:</i>							
- Demande intérieure finale	0,4	0,4	1,0	0,9	1,6	1,3	1,4
- Variations des stocks	0,2	0,3	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
- Exportations nettes	-0,4	-0,3	0,2	0,0	0,0	0,2	0,2
Écart de production ¹	n.d.	-2,3	-2,3	-2,2	-1,7	-1,7	-1,4
Emploi (variation en %)	n.d.	0,2	0,5	0,3	1,0	0,4	0,3
Taux de chômage (en %)	n.d.	10,3	10,3	n.d.	10,0	n.d.	n.d.
Productivité de la main-d'œuvre (variation en %)	n.d.	0,1	0,6	0,7	0,7	1,0	1,2
Inflation IPCH (en %)	0,6	0,6	0,0	0,0	1,0	1,0	1,4
Déflateur du PIB (variation en %)	0,6	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	1,3
Rémunération des salariés (par tête, variation en %)	n.d.	1,2	0,5	0,8	0,9	1,6	n.d.
Prêts/emprunts nets vis-à-vis du reste du monde (en % du PIB)	n.d.	-1,6	-0,8	-0,9	-1,0	-0,6	-0,2
Notes:							
¹ En % du PIB potentiel, la croissance du PIB potentiel ayant été recalculée par les services de la Commission sur la base du scénario du programme conformément à la méthode commune.							
² Sur la base des comptes détaillés publiés le 13 mai 2015.							
Sources :							
Prévisions du printemps 2015 de la Commission (COM); programme de stabilité (PS).							

Les évolutions économiques survenues depuis la publication des prévisions du printemps 2015 de la Commission n'appellent pas de révision des perspectives économiques. La croissance du PIB au premier trimestre 2015 a atteint 0,6 %, ce qui est légèrement supérieur au chiffre de 0,4 % annoncé dans ces prévisions. Toutefois, cette reprise de la croissance est en partie liée à des facteurs temporaires. En outre, les dernières enquêtes menées auprès des entreprises, en mai 2015, n'indiquent pas de changements notables. Les prévisions du printemps 2015 restent donc valables en ce qui

concerne la croissance du PIB, et aussi pour ce qui est de ses principales composantes. De même, l'évolution récente de l'inflation s'est avérée correspondre à ces prévisions.

Toutefois, à en juger par la détérioration récente enregistrée sur le marché du travail, il semblerait que la Commission ait été trop optimiste en prévoyant une amélioration progressive de la situation. L'emploi s'est en effet contracté au premier trimestre 2015 (13 000 suppressions de postes dans le secteur privé), et le nombre des chômeurs s'est encore accru pour atteindre 3,5 millions au mois d'avril. Il en ressort que, malgré la reprise de la croissance et les mesures de réduction du coût du travail, l'on peut s'attendre à ce que les employeurs cherchent d'abord à accroître leurs faibles marges bénéficiaires, avant de commencer à recruter. Par conséquent, le taux de chômage devrait encore augmenter (d'environ 0,2 point de pourcentage) en 2015, avant d'amorcer une décrue en 2016.

3. SITUATION BUDGETAIRE ET PROJECTIONS ACTUALISEES POUR LA PERIODE 2015-2017

Le rapport sur l'action engagée confirme la stratégie budgétaire, exposée dans le programme de stabilité, qui vise à corriger le déficit excessif en 2017 au plus tard, conformément au délai fixé par le Conseil. Plus précisément, le gouvernement prévoit de ramener le déficit nominal à 3,8 % du PIB en 2015, à 3,3 % en 2016 et à 2,7 % en 2017. À titre de comparaison, les objectifs recommandés par le Conseil pour ces mêmes années sont respectivement de 4,0 %, 3,4 % et 2,8 % de déficit nominal. Dans ses prévisions de printemps, la Commission s'attendait aussi à ce que le déficit public atteigne 3,8 % du PIB en 2015. À politiques inchangées, plusieurs mesures n'ayant pas été précisées dans le programme de stabilité, la Commission prévoyait un déficit nominal de 3,5 % du PIB en 2016, soit un peu plus que l'objectif fixé par le Conseil.

La présente section actualise les projections budgétaires des prévisions du printemps 2015 de la Commission. Elle examine l'exécution du budget en 2014, à la lumière des dernières données sur les finances publiques, publiées le 13 mai 2015, et des informations supplémentaires fournies dans le rapport sur l'action engagée. Enfin, elle analyse l'incidence de ces évolutions sur le déficit public durant la période 2016-2017.

3.1. Évolution du déficit public en 2014

Les chiffres détaillés pour 2014 rendus publics le 13 mai 2015 confirment que le déficit public s'est établi à 4,0 % du PIB en 2014, au lieu des 4,3 % prévus au moment de l'adoption de la recommandation du Conseil. Bien que les comptes détaillés n'aient pas pu être intégrés aux prévisions de printemps publiées le 5 mai par la Commission, le niveau de déficit nominal rendu public le 13 mai correspond au niveau notifié à la Commission le 1^{er} avril 2015 et repris aussi bien dans le programme de stabilité que dans les prévisions de printemps. Dans le même temps, la croissance du PIB pour l'année a été revue à la baisse: estimée à 0,4 % dans les chiffres notifiés, ce qui correspond au scénario macroéconomique sous-tendant la recommandation du Conseil, elle s'établirait, selon les nouvelles estimations, à 0,2 %. En termes nominaux, le PIB a augmenté de 0,8 % en 2014, à comparer aux prévisions de croissance de 1,1 %, dans le cadre de la recommandation du Conseil, et de 1,3 %, si l'on se base sur les chiffres notifiés.

Les résultats effectifs pour 2014 montrent que les recettes sont restées proches du niveau escompté au moment de l'adoption de la recommandation du Conseil. Dans les prévisions de printemps, le montant des mesures discrétionnaires relatives aux recettes est estimé à 0,5 % du PIB, ce qui correspond au montant escompté à la date de la recommandation du Conseil. La révision à la baisse du PIB, par rapport au scénario sous-tendant la recommandation du Conseil, a certes pesé sur les recettes fiscales, mais ce

phénomène a été compensé par une élasticité plus grande des recettes publiques. Si l'on se fonde sur le montant des mesures discrétionnaires envisagées en matière de recettes, l'élasticité des recettes courantes par rapport au PIB, que la Commission, dans ses prévisions de l'hiver 2015, avait estimée à près de 0,8 pour 2014, est maintenant estimée à 1,1.

D'après les comptes publics détaillés, les dépenses publiques ont été inférieures de 0,3 % du PIB à ce qui était prévu au moment de l'adoption de la recommandation du Conseil. Les dépenses publiques totales ont augmenté de 1,6 % en 2014, contre 1,8 % en 2013. Si l'on exclut le coût croissant des crédits d'impôt, qui ont représenté 21 milliards d'EUR en 2014 (1,0 % du PIB), le ralentissement est d'autant plus marqué, puisque la hausse des dépenses pour 2014 se chiffre à 0,9 % (à comparer aux 1,8 % de l'année précédente). À titre de comparaison, le scénario de référence retenu pour la recommandation du Conseil prévoyait une hausse des dépenses publiques de 2,2 % en 2014. Ces dépenses publiques inférieures aux prévisions s'expliquent notamment par un ralentissement plus fort que prévu de la formation brute de capital fixe en 2014, principalement dû à la chute des investissements des collectivités locales. Les charges d'intérêts ont elles aussi connu une augmentation moins importante qu'anticipé à la date de la recommandation du Conseil, en raison de la faiblesse des rendements des obligations d'État et de l'impact du ralentissement de l'inflation sur les obligations indexées.

3.2. Évaluation des mesures indiquées dans le rapport sur l'action engagée

Le rapport sur l'action engagée remis le 10 juin 2015 ne mentionne aucune mesure nouvelle par rapport au programme de stabilité présenté le 30 avril 2015. En revanche, il précise la nature et les modalités de mise en œuvre des mesures supplémentaires annoncées dans le programme de stabilité en réponse à la recommandation du Conseil du 10 mars 2015; le gouvernement estime l'impact de ces mesures à 4 milliards d'EUR (0,2 % du PIB) pour 2015 et à 5 milliards d'EUR (0,2 % du PIB) pour 2016.

En ce qui concerne 2015, le rapport sur l'action engagée confirme la mise en œuvre des mesures précisées dans le programme de stabilité, qui avaient déjà été pleinement prises en compte dans les prévisions du printemps 2015 de la Commission. Le train de mesures annoncé par le gouvernement consiste en une nouvelle réduction des dépenses publiques (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 provenant de la lutte contre la fraude fiscale et de dividendes de la Banque de France plus importants que prévu (0,6 milliard d'EUR). Le rapport sur l'action engagée précise que le gouvernement a commencé à mettre en œuvre ces réductions de dépenses; il a par exemple publié un décret confirmant les économies prévues au niveau de l'administration centrale.

Comme indiqué dans l'évaluation du programme de stabilité publiée le 27 mai, certaines de ces mesures ont été prises pour convertir en économies permanentes le niveau plus faible que prévu des dépenses enregistré en 2014. Par rapport au scénario du budget 2015 et au scénario de référence de la PDE, les dépenses publiques se sont avérées nettement inférieures aux prévisions en 2014 (voir la section 3.1). Les objectifs du budget 2015 en matière de dépenses nominales ont ainsi dû être revus à la baisse dans le programme de stabilité, afin d'éviter un «rebond» par rapport au niveau de dépenses étonnamment bas enregistré en 2014. Ces mesures impliquent une réduction du niveau de dépenses prévu par les autorités et ont un effet positif sur le déficit nominal pour 2015, qui devrait s'établir à 3,8 % du PIB. Elles ne modifient toutefois pas le rythme de

croissance des dépenses par rapport à 2014 et n'ont dès lors aucune incidence sur l'effort budgétaire consenti².

En fait, les mesures supplémentaires prévues pour 2015 dans le programme de stabilité devraient, selon les estimations, contribuer à hauteur de 2,8 milliards d'EUR à l'ajustement du solde structurel. En ce qui concerne les dépenses de l'État, sur 1,2 milliard d'EUR de réductions de dépenses, 0,3 milliard seulement ont effectivement un impact sur l'effort budgétaire. Les dépenses des agences publiques se sont en effet avérées inférieures de 0,9 milliard d'EUR à ce qui était prévu au moment de la loi de finances pour 2015, en raison d'une baisse des décaissements liés au programme d'investissement d'avenir (PIA). Une partie des réductions de dépenses supplémentaires concernant l'État vise donc à inscrire dans la durée le niveau de dépenses inférieur aux prévisions enregistré en 2014. La diminution de la charge d'intérêts (1,2 milliard d'EUR), qui peut être considérée comme un gain exceptionnel, a effectivement été mise à profit pour réduire le déficit, suivant la recommandation du Conseil du 10 mars 2015, et contribue pleinement à l'amélioration du solde structurel. Les économies sur les transferts sociaux prévues pour 2015 (1,0 milliard d'EUR) ne contribuent qu'à hauteur de 0,7 milliard d'EUR à l'effort budgétaire. En effet, ces économies devraient essentiellement provenir d'une révision à la baisse de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), ces dépenses s'étant avérées inférieures de 0,3 milliard d'EUR aux prévisions en 2014. Enfin, les mesures supplémentaires en recettes destinées à rapporter 0,6 milliard d'EUR en 2015 contribuent pleinement à l'ajustement du solde structurel.

Pour 2016, le rapport sur l'action engagée fournit des détails supplémentaires sur les mesures devant permettre de réduire les dépenses de 5 milliards d'EUR, mesures qui n'étaient pas précisées dans le programme de stabilité et qui n'ont donc pas été prises en compte dans les prévisions du printemps 2015 de la Commission. Selon le programme de stabilité, la baisse des dépenses proviendrait d'économies réalisées par l'État (1,6 milliard d'EUR), par la sécurité sociale (2,2 milliards d'EUR) et par les collectivités locales (1,2 milliard d'EUR). En ce qui concerne les efforts de l'État, le 24 avril 2015, le Premier ministre a adressé à chaque ministre des lettres de cadrage précisant les économies à inscrire dans le prochain projet de plan budgétaire pour 2016, ce qui a permis à la Commission de prendre en compte les montants correspondants dans ses prévisions actualisées. En ce qui concerne la sécurité sociale, les économies devraient provenir de la révision à la baisse de l'ONDAM et d'une révision des mécanismes d'indexation des transferts sociaux. Toutefois, les mesures concrètes envisagées pour réaliser ces économies restent encore à préciser et n'ont pas pu être prises en compte dans les prévisions actualisées. Pour ce qui est des collectivités locales, le rapport sur l'action engagée annonce certes la fixation d'un objectif plus ambitieux pour les dépenses publiques locales, mais l'efficacité de cette nouvelle norme de dépenses purement indicative reste à démontrer. Les économies correspondantes n'ont donc pas été prises en compte dans les prévisions actualisées.

Pour 2017, le rapport sur l'action engagée ne comprend ni mesures supplémentaires, ni informations détaillées sur les mesures sous-tendant l'ajustement prévu. Se fondant sur les objectifs fixés par la loi de programmation des finances publiques du 29 décembre 2014, le programme de stabilité fixait des objectifs budgétaires aux différents sous-secteurs des administrations publiques, mais donnait très peu d'indications sur les mesures censées permettre de les atteindre. Bien que la

² L'effort budgétaire est calculé sur la base du rythme de croissance des dépenses publiques plutôt que sur leur niveau.

recommandation du Conseil du 10 mars 2015 ait invité la France à décrire les principales mesures budgétaires prévues pour 2017, aucune information détaillée n'a été fournie dans le rapport sur l'action engagée.

En ce qui concerne les réformes structurelles, le programme du gouvernement reste inchangé par rapport au programme national de réforme soumis le 30 avril 2015.

Parmi les principales réformes structurelles figurent des mesures de réduction du coût du travail. Des mesures d'un montant de 40 milliards d'EUR (2 % du PIB) ont été annoncées, et en partie déjà mises en œuvre, pour réduire le coût du travail et améliorer les marges bénéficiaires des entreprises. Ces mesures sont censées réduire l'écart entre la France et la moyenne de la zone euro en termes de prélèvements obligatoires sur le travail, mais leurs effets pourraient être neutralisés par la croissance dynamique des salaires, ce qui confirme la nécessité de réformes complémentaires du marché du travail. La réforme du secteur des services passe essentiellement par le projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, qui vise à réduire la charge administrative des entreprises, notamment dans la construction. Le programme de réforme du gouvernement comprend des mesures supplémentaires qui pourraient influencer sur le potentiel de croissance de l'économie. Il s'agit notamment de la réforme des collectivités locales, de la réforme du secteur de l'énergie, de mesures destinées à stimuler l'investissement privé et l'innovation et d'initiatives pour améliorer la qualité du système éducatif et ses liens avec le marché du travail. Dans l'intervalle, comme le soulignait la Commission dans sa recommandation du 27 mai 2015 en vue d'une recommandation du Conseil, la France conserve un ratio impôts/PIB parmi les plus élevés de l'UE et des taux d'imposition des sociétés élevés, qui pèsent sur l'investissement de ses entreprises. En outre, la France est pénalisée par la segmentation de son marché du travail, les contrats à durée déterminée représentant une part croissante des embauches, au détriment de la croissance à long terme.

3.3. Projections budgétaires actualisées

Les prévisions du printemps 2015 de la Commission annonçaient un déficit public de 3,8 % du PIB en 2015 et, dans l'hypothèse de politiques inchangées, de 3,5 % du PIB en 2016, ces projections correspondant à une amélioration du solde structurel estimée à 0,3 % du PIB en 2015 et à 0,0 % en 2016.

Pour 2015, les informations contenues dans le rapport sur l'action engagée ne conduisent pas à réévaluer l'estimation des prévisions de printemps concernant l'incidence des mesures supplémentaires prévues par la France sur ses finances publiques. Le rapport confirme plutôt les informations sur le train de mesures supplémentaires de 4 milliards d'EUR figurant dans le programme de stabilité. L'évaluation de l'incidence de ce train de mesures supplémentaires sur les finances publiques demeure inchangée par rapport aux prévisions de printemps de la Commission.

Pour 2016, seules les réductions de dépenses supplémentaires prévues par l'État apparaissent suffisamment détaillées à ce stade. Elles feraient baisser le déficit nominal attendu de 0,1 % du PIB par rapport aux prévisions de printemps, et d'autant le solde structurel. Comme l'indique le rapport sur l'action engagée, les lettres de cadrage adressées par le Premier ministre à chaque ministre le 24 avril 2015 précisent le montant des économies à réaliser en 2016, qui est estimé à 1,6 milliard d'EUR (0,1 % du PIB). Plus précisément, les ministres sont invités à identifier, à partir des plafonds de dépenses fixés pour 2016 dans la loi de programmation des finances publiques adoptée le 29 décembre 2014, des possibilités d'économies, en règle générale à hauteur de 1 % sur les dépenses de rémunérations (hors pensions) et de 3 % sur les autres dépenses. Des efforts sont également demandés sur les dépenses liées aux agences de l'État. Compte tenu de ces informations supplémentaires, la Commission a revu à la baisse, d'un

montant équivalent, son estimation des dépenses publiques pour 2016. Selon les dernières projections, le déficit public devrait ainsi s'améliorer de 0,1 % du PIB pour s'établir à 3,4 % du PIB en 2016, contre 3,5 % du PIB d'après les prévisions de printemps.

3.4. Évaluation des risques

Les risques qui pèsent sur les perspectives budgétaires pour 2015 et 2016, d'après les projections contenues dans les prévisions de printemps actualisées de la Commission, sont globalement équilibrés. Comme le soulignaient les services de la Commission dans leur évaluation du programme de stabilité, les principaux risques pesant sur les perspectives budgétaires concernent l'ampleur de la reprise économique attendue et son impact sur les finances publiques, ainsi que la question de savoir si les coupes de dépenses ambitieuses prévues pour 2016 et 2017 seront effectivement mises en œuvre.

Les données macroéconomiques récentes confirment les projections établies dans les prévisions de printemps de la Commission. Les prévisions macroéconomiques du gouvernement présentées dans le programme de stabilité et dans le rapport sur l'action engagée, qui sont proches des prévisions de printemps, demeurent plausibles. La croissance du PIB plus forte que prévu enregistrée au premier trimestre de 2015 (0,6 % contre 0,4 % d'après les prévisions de printemps de la Commission) donne à penser que la reprise économique pourrait être en train de s'affermir, même plus vite qu'on ne l'avait anticipé. Cependant, l'évolution du marché du travail apparaît moins favorable qu'attendu au moment où les prévisions de printemps ont été établies (voir la section 3.1).

Les évolutions budgétaires récentes signalent de nouveaux risques, mais ne conduisent pas à revoir les perspectives budgétaires. D'après les chiffres détaillés publiés le 13 mai, l'élasticité des recettes fiscales en 2014 a été bien plus importante qu'on ne l'avait estimé au moment où les prévisions de printemps ont été établies (voir la section 3.1), ce qui suggère qu'en 2015, les recettes publiques pourraient augmenter plus que ne l'annonçaient les prévisions de printemps, avec un impact positif sur le solde nominal. Inversement, l'augmentation récente du rendement des emprunts d'État représente un risque d'alourdissement de la charge d'intérêts. Si progressive que serait l'incidence sur les finances publiques, étant donné l'échéance moyenne relativement longue de la dette négociable de la France, cela pourrait rendre plus difficile la réalisation des objectifs de réduction des dépenses. L'évolution du marché du travail pourrait également peser sur les finances publiques. En particulier, l'augmentation du nombre d'emplois aidés en 2015 et 2016 annoncée récemment pourrait creuser les dépenses.

4. RESPECT DES DISPOSITIONS DU PACTE DE STABILITE ET DE CROISSANCE

Le 27 avril 2009, le Conseil a ouvert à l'endroit de la France une PDE, qui laissait aux autorités françaises jusqu'à 2012 pour ramener le déficit nominal sous les 3 % du PIB. Face à des évolutions économiques imprévues ayant grevé les finances publiques de la France, et considérant que celle-ci avait néanmoins engagé une action suivie d'effets, le Conseil a prolongé ce délai à trois reprises. Le 2 décembre 2009, l'échéance a été reportée à 2013. La recommandation du Conseil du 21 juin 2013 l'a ensuite repoussée à 2015. Enfin, le 10 mars 2015, le Conseil a décidé de proroger jusqu'à 2017 le délai accordé à la France pour la correction de son déficit excessif (voir l'encadré n° 1).

Sur la base des informations actualisées présentées dans le rapport sur l'action engagée, les prévisions de printemps actualisées de la Commission tablent sur un déficit nominal de 3,8 % du PIB en 2015 et de 3,4 % du PIB en 2016, ce qui est conforme aux objectifs recommandés. Selon le rapport sur l'action engagée et le

programme de stabilité, le gouvernement prévoit de ramener le déficit nominal à 3,8 % du PIB en 2015, à 3,3 % en 2016 et à 2,7 % en 2017, soit en-deçà des objectifs de déficit public recommandés par le Conseil. Les prévisions de printemps de la Commission, qui ne vont pas au-delà de 2016, annonçaient un déficit public de 3,8 % du PIB en 2015 et de 3,5 % en 2016 (dans l'hypothèse de politiques inchangées), mais les réductions supplémentaires des dépenses de l'État indiquées dans le rapport sur l'action engagée réduiraient encore le déficit public attendu de 0,1 % du PIB en 2016, ce qui le ramènerait au niveau de 3,4 % du PIB recommandé par le Conseil.

Toutefois, l'ajustement structurel attendu sur la base des prévisions actualisées reste inférieur à l'objectif recommandé par le Conseil, à la fois pour 2015 et 2016. D'après les prévisions de printemps, l'amélioration du solde structurel serait de 0,3 % du PIB en 2015 et de 0,0 % en 2016 et n'atteindrait donc pas les 0,5 % et 0,8 % du PIB respectivement recommandés par le Conseil pour ces deux années. Pour 2015, les prévisions de printemps tablaient sur un ajustement du solde structurel similaire à celui attendu au moment de l'adoption de la recommandation du Conseil, les mesures supplémentaires annoncées dans le programme de stabilité ayant été compensées par une révision à la baisse, entre les prévisions d'hiver et de printemps de la Commission, de l'élasticité attendue des recettes fiscales. Pour 2016, les prévisions de printemps de la Commission annonçaient que le solde structurel resterait stable, alors qu'une détérioration de 0,4 % du PIB était attendue au moment de l'adoption de la recommandation du Conseil. L'amélioration, entre le scénario de référence qui sous-tendait la recommandation du Conseil et les prévisions de printemps, de l'effort structurel prévu pour 2016 résulte notamment d'une révision du scénario d'évolution des dépenses des collectivités locales, sous l'effet, beaucoup plus fort que prévu lors de l'adoption de la recommandation, du cycle électoral et des coupes annoncées dans les dotations de l'État. En outre, les prévisions de printemps annoncent un rebond de l'élasticité des recettes fiscales en 2016. Pour 2015, les informations fournies dans le rapport sur l'action engagée ne modifient pas l'appréciation portée par la Commission, dans ses prévisions de printemps, sur les différentes mesures présentées dans le programme de stabilité. La prévision d'amélioration du solde structurel demeure de ce fait inchangée, à 0,3 % du PIB. En particulier, le train de mesures supplémentaires annoncé dans le programme de stabilité devrait avoir une incidence de 2,8 milliards d'EUR seulement (0,1 % du PIB) sur l'effort structurel. Pour 2016, compte tenu des réductions de dépenses prévues dans le rapport sur l'action engagée (équivalant à 0,1 % du PIB), le solde structurel devrait s'améliorer de 0,1 % du PIB, ce qui reste nettement inférieur à l'amélioration de 0,8 % du PIB recommandée par le Conseil.

Tableau n° 2. France – 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.

Même si les objectifs de déficit nominal assignés par le Conseil à la France devraient être atteints en 2015 et en 2016, l'ajustement du solde structurel devrait rester inférieur, ces

deux années, aux recommandations du Conseil. Il convient, en conséquence, de conduire une analyse approfondie de l'effort budgétaire consenti, fondée sur l'amélioration du solde structurel corrigé et le montant des mesures prises (voir l'encadré n° 1).

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

En vertu du règlement (CE) n° 1467/97 et du code de conduite³, 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 méthode⁴, 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 apparaît que les objectifs de déficit nominal seront atteints, la procédure sera 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.

En ce qui concerne 2015, l'analyse approfondie confirme que l'effort budgétaire devrait être inférieur au niveau recommandé par le Conseil. Les informations contenues dans le rapport sur l'action engagée corroborent l'évaluation de l'évolution des

³ 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.

⁴ Adoptée par le Conseil le 20 juin 2014

(http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ecofin/143638.pdf).

dépenses effectuée par la Commission. L'amélioration du solde structurel corrigé des révisions de la croissance du PIB potentiel et des moins-values fiscales intervenues depuis l'adoption de la recommandation du Conseil est estimée à 0,4 % du PIB en 2015, soit un chiffre inchangé par rapport à l'estimation formulée par les services de la Commission dans leur évaluation du programme de stabilité de 2015. Ce chiffre diverge toutefois de l'amélioration de 0,3 % du PIB attendue au moment de l'adoption de la recommandation du Conseil. L'effort structurel corrigé devrait donc rester inférieur au 0,5 % du PIB recommandé par le Conseil. Tel que calculé selon l'approche «ascendante», il devrait se maintenir au niveau annoncé dans les prévisions du printemps 2015 de la Commission, soit à 0,0 % du PIB, alors que le Conseil avait recommandé 0,2 % du PIB. En effet, une partie des mesures supplémentaires décrites dans le rapport sur l'action engagée consiste en économies résultant de la baisse de la charge d'intérêts. Des économies ont également été permises par l'incidence de la baisse de l'inflation sur les obligations d'État indexées sur celle-ci. Conformément à la méthode commune d'évaluation de l'action suivie d'effets, ces économies sur la charge d'intérêts sont considérées comme échappant au contrôle du gouvernement et, par conséquent, ne sont pas prises en compte dans le calcul de l'effort budgétaire selon l'approche «ascendante»⁵. Si l'on exclut la charge d'intérêts, la croissance des dépenses apparaît similaire à celle anticipée dans le scénario de référence de la PDE, et l'effort calculé selon l'approche «ascendante» devrait donc se chiffrer à 0,0 % du PIB.

Pour 2016, l'analyse approfondie montre également que l'effort budgétaire recommandé par le Conseil ne sera pas réalisé. En tenant compte des mesures décrites dans le rapport sur l'action engagée, ainsi que des corrections liées aux variations de la croissance potentielle et aux plus-values fiscales intervenues depuis l'adoption de la recommandation du Conseil, les projections annoncent un solde structurel corrigé demeurant constant, alors que, dans leur évaluation du programme de stabilité de 2015, les services de la Commission prévoyaient une détérioration de 0,1 % du PIB et que le Conseil avait recommandé une amélioration de 0,8 % du PIB. De même, l'effort budgétaire supplémentaire par rapport à l'évolution budgétaire attendue au moment de l'adoption de la recommandation du Conseil du 10 mars, calculé selon l'approche «ascendante», s'élève à 0,4 % du PIB, alors que la Commission, sur la base du programme de stabilité, tablait sur 0,3 % du PIB. L'effort budgétaire prévu pour 2016 devrait néanmoins rester largement inférieur au 1,2 % du PIB recommandé par le Conseil le 10 mars 2015.

Tableau n° 3. France – Évaluation de l'effort budgétaire

% 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.

Des efforts ont été faits pour intensifier les revues de dépenses, et les recettes imprévues ont été affectées à la réduction du déficit, comme l'avait recommandé le Conseil. Les économies devraient reposer sur des revues de dépenses, qui soit sont toujours en cours, soit n'ont pas encore été lancées. En particulier, la loi de

⁵ En revanche, elles contribuent à la variation du solde structurel.

programmation des finances publiques du 29 décembre 2014 prévoit qu'à compter de 2016, des revues de dépenses annuelles seront conduites dans le cadre du cycle budgétaire. Le gouvernement a néanmoins décidé qu'un exercice serait lancé dès 2015, pour faciliter le ralentissement de la croissance des dépenses publiques prévu en 2016. Le rapport sur l'action engagée ne donne cependant aucune précision sur le résultat attendu de ces revues de dépenses. Or, si les gains d'efficience possibles mis en évidence par ces revues de dépenses se révélaient insuffisants, la réalisation des objectifs budgétaires définis dans le programme de stabilité et le rapport sur l'action engagée pourrait être compromise. Par ailleurs, les recettes imprévues ayant notamment résulté de la baisse de la charge d'intérêts par rapport à ce qui était attendu au moment de l'adoption de la recommandation du Conseil ont contribué à la révision à la baisse des objectifs nominaux pour 2015 et 2016, et l'on peut donc considérer qu'elles ont été affectées à la réduction du déficit, ainsi que l'avait recommandé le Conseil.

Le rapport sur l'action engagée ne contient pas l'évaluation des principales mesures sous-tendant l'ajustement des années 2016 et 2017 recommandée par le Conseil. Le Conseil avait recommandé de fournir une telle évaluation bien avant la date limite du 10 juin 2015. En effet, une évaluation des principales mesures sous-tendant l'ajustement, à plus forte raison lorsque celui-ci repose essentiellement sur des réductions de dépenses, améliore la transparence de la stratégie budgétaire et permet de mieux évaluer la crédibilité des objectifs budgétaires. Enfin, le gouvernement n'a pas adapté sa loi de programmation des finances publiques en fonction des objectifs budgétaires actualisés définis par le Conseil, contrairement à ce qui avait été recommandé.

Encadré n° 2. Synthèse de la recommandation du Conseil du 10 mars 2015

Le 10 mars 2015, le Conseil a adressé à la France une recommandation au titre de l'article 126, paragraphe 7, du traité, l'invitant à corriger son déficit excessif en 2017 au plus tard.

a) À cet effet, la France devrait parvenir à un déficit nominal de 4,0 % du PIB en 2015, de 3,4 % du PIB en 2016 et de 2,8 % du PIB en 2017, ce qui correspond à une amélioration du solde structurel de 0,5 % du PIB en 2015, de 0,8 % du PIB en 2016 et de 0,9 % du PIB en 2017. Ces objectifs nécessiteraient des mesures supplémentaires de 0,2 % du PIB en 2015, de 1,2 % du PIB en 2016 et de 1,3 % du PIB en 2017 sur la base des prévisions étendues de l'hiver 2015 de la Commission.

b) La France devrait mettre intégralement en œuvre les mesures déjà adoptées pour 2015 et opérer, d'ici à la fin du mois d'avril 2015, un effort budgétaire supplémentaire de 0,2 % du PIB. Elle devrait, dans ce cadre, préciser, adopter et mettre en œuvre des mesures discrétionnaires structurelles supplémentaires équivalant à 0,2 % du PIB pour combler l'écart avec la recommandation d'une amélioration du solde structurel de 0,5 % du PIB en 2015.

c) En outre, la France devrait intensifier ses efforts pour recenser les possibilités d'économies dans tous les sous-secteurs des administrations publiques, notamment aux niveaux de la sécurité sociale et des collectivités locales, et consacrer toutes les recettes imprévues à la réduction du déficit. Les mesures d'assainissement budgétaire devraient garantir une amélioration durable du solde structurel des administrations publiques et ne devraient pas nuire à l'amélioration de la compétitivité de l'économie française.

d) Le Conseil fixait la date limite du 10 juin 2015 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. La France devrait présenter un rapport détaillé sur

i) les mesures discrétionnaires structurelles supplémentaires, représentant 0,2 % du PIB,

adoptées pour se conformer à la recommandation d'amélioration du solde structurel en 2015; et ii) les mesures budgétaires clés exposées pour atteindre les objectifs de 2016 et 2017. La loi de programmation des finances publiques devrait être mise à jour pour prendre en compte la nouvelle trajectoire d'ajustement. Une évaluation des principales mesures sous-tendant l'ajustement pour 2016 et 2017 devrait être fournie bien avant la date limite du 10 juin 2015.

5. CONCLUSION

Le rapport sur l'action engagée remis par la France le 10 juin 2015 confirme que le gouvernement français entend corriger le déficit excessif en 2017 au plus tard, soit dans le délai prescrit par le Conseil, 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. L'amélioration du solde structurel, telle qu'estimée par la Commission sur la base des informations dont elle disposait le 10 juin, est inférieure à l'effort recommandé tant en 2015 qu'en 2016. Une analyse approfondie, fondée à la fois sur l'évaluation de la variation corrigée du solde structurel («top-down») et de l'ampleur des mesures prévues («bottom-up»), conclut également que l'effort budgétaire n'atteindra pas le niveau recommandé par le Conseil. En outre, alors que la recommandation du Conseil appelait la France à fournir une évaluation des principales mesures prévues pour 2016 et 2017, cette évaluation ne figure pas dans le rapport sur l'action engagée. Enfin, contrairement à ce qu'avait recommandé le Conseil, la loi de programmation des finances publiques n'a pas été mise à jour.

La stratégie d'assainissement poursuivie par la France repose essentiellement sur l'amélioration de la conjoncture et la persistance de taux d'intérêt bas. Les économies prévues pour 2016 et 2017 n'ont pas encore été pleinement spécifiées et, d'après l'expérience des précédentes revues de dépenses, il est à craindre que les gisements d'économies que les exercices à venir permettront de mettre au jour ne suffisent pas à soutenir effectivement la mise en œuvre des objectifs ambitieux définis pour les années à venir en matière de dépenses. Une stratégie budgétaire ambitieuse est essentielle pour garantir une correction durable du déficit excessif.

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 α (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 β (en % du PIB nominal)
	recom.	évaluation	recom.	évaluation	recom.	évaluation	recom.	évaluation	recom.	évaluation			
	(1)	(1')	(2)	(2')	(3)	(3')	(4)	(4')	(5)	(5')			
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 (e): 1,01

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