

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 12 juillet 2011

concernant le programme national de réforme de la France pour 2011 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité actualisé de la France pour la période 2011-2014

(2011/C 213/03)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 121, paragraphe 2, et son article 148, paragraphe 4,

vu le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques ⁽¹⁾, et notamment son article 5, paragraphe 3,

vu la recommandation de la Commission européenne,

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

après consultation du comité économique et financier,

considérant ce qui suit:

- (1) Le 26 mars 2010, le Conseil européen a approuvé la proposition de la Commission de lancer la stratégie Europe 2020, une nouvelle stratégie pour la croissance et l'emploi fondée sur une coordination renforcée des politiques économiques, qui portera avant tout sur les principaux domaines dans lesquels des mesures doivent être prises pour doper le potentiel de croissance durable et de compétitivité de l'Europe.
- (2) Le 13 juillet 2010, le Conseil a adopté une recommandation relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union (2010-2014) et, le 21 octobre 2010, une décision relative aux Lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres ⁽²⁾, qui forment ensemble les «lignes directrices intégrées». Les États membres ont été invités à tenir compte des lignes directrices intégrées dans leurs politiques nationales en matière d'économie et d'emploi.
- (3) Le 12 janvier 2011, la Commission a adopté le premier examen annuel de la croissance, qui marque le lancement d'un nouveau cycle de gouvernance économique dans l'Union et du premier semestre européen de la coordination en amont et intégrée des politiques, ancrée dans la stratégie Europe 2020.

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Maintenues en 2011 par la décision 2011/308/UE du Conseil du 19 mai 2011 relative aux Lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (JO L 138 du 26.5.2011, p. 56).

- (4) Le 25 mars 2011, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant l'assainissement budgétaire et les réformes structurelles (conformément aux conclusions du Conseil des 15 février et 7 mars 2011 et à la suite de l'examen annuel de la croissance effectué par la Commission). Il a souligné qu'il fallait s'attacher en priorité à rétablir des situations budgétaires saines ainsi que la viabilité budgétaire, à réduire le chômage par des réformes du marché du travail et à déployer de nouveaux efforts afin de renforcer la croissance. Il a demandé aux États membres de traduire ces priorités en mesures concrètes à inclure dans leur programme de stabilité ou de convergence et dans leur programme national de réforme.
- (5) Le 25 mars 2011, le Conseil européen a également invité les États membres participant au «pacte pour l'euro plus» à présenter leurs engagements en temps voulu pour qu'ils soient inclus dans leur programme de stabilité ou de convergence et dans leur programme national de réforme.
- (6) Le 3 mai 2011, la France a présenté la version actualisée 2011 de son programme de stabilité, qui couvre la période 2011-2014, et son programme national de réforme 2011. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (7) La France, dont le PIB a diminué de 2,7 % en 2009, a été relativement moins touchée par la crise économique et financière que les autres États membres, grâce notamment à l'ampleur de ses stabilisateurs économiques et à la résistance de la consommation des ménages. Le secteur bancaire a lui aussi bien résisté. En 2010, l'économie s'est redressée et la croissance globale du PIB a atteint 1,5 %. Toutefois, la crise économique a lourdement pesé sur les finances publiques de la France. En raison des stabilisateurs automatiques et des mesures discrétionnaires d'impulsion budgétaire, le déficit public est passé de 3,3 % du PIB en 2008 à 7,5 % en 2009. La crise a également mis en évidence la sous-utilisation de la main-d'œuvre et les faiblesses structurelles du marché du travail français, qui a enregistré un taux de chômage relativement élevé en 2010 (9,7 %). De plus, la balance commerciale des biens s'est progressivement détériorée durant la dernière décennie, ce qui met en lumière les défis auxquels sont confrontées les entreprises françaises en matière de compétitivité-coût et de compétitivité hors prix.
- (8) Sur la base de l'évaluation du programme de stabilité actualisé, effectuée conformément au règlement (CE) n° 1466/97, le Conseil considère que le scénario macroéconomique sur lequel se fondent les projections budgétaires est optimiste, notamment parce que les taux de

croissance prévus restent nettement supérieurs à la croissance potentielle dans les dernières années. Après avoir enregistré un déficit moins important que prévu en 2010 (7 % du PIB), le programme de stabilité prévoit de le ramener à 3 % en 2013, délai fixé par le Conseil pour corriger le déficit excessif, et de poursuivre l'assainissement de ses finances publiques par la suite. Son taux d'endettement, correspondant à 82 % du PIB en 2010, devrait augmenter jusqu'en 2012 (86 %), avant de s'infléchir légèrement. La trajectoire d'ajustement du déficit et de la dette est entourée de plusieurs risques liés notamment à la possibilité que le scénario macroéconomique soit moins favorable qu'escompté, au fait que certaines mesures ne soient pas suffisamment précisées pour atteindre les objectifs à partir de 2012 et au fait que les objectifs n'ont souvent pas été atteints par le passé en dépit de résultats meilleurs que prévus en 2010. Par conséquent, il ne peut pas être garanti que le déficit excessif sera corrigé d'ici à 2013, à moins que des mesures complémentaires soient prises en tant que de besoin. L'objectif à moyen terme d'équilibre structurel des finances publiques ne sera pas atteint durant la période du programme de stabilité. L'effort budgétaire annuel moyen sur la période 2010-2013, recalculé par les services de la Commission conformément à la méthodologie communément admise, est légèrement inférieur à ce qui figurait dans la recommandation du Conseil du 2 décembre 2009 (supérieur à 1 % du PIB).

- (9) La mise en œuvre de l'assainissement budgétaire reste un défi majeur. Pour rétablir une position budgétaire viable, il est indispensable d'éviter le dérapage des dépenses en étayant le renforcement de l'effort budgétaire par des mesures clairement définies, notamment parce que l'objectif 2013 ne laisse aucune marge de sécurité par rapport au seuil de 3 % du PIB. En outre, comme prévu dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 votée en décembre 2010, il conviendrait également d'utiliser toutes les recettes exceptionnelles pour accélérer la réduction du déficit et de la dette. Selon la dernière évaluation de la Commission, les risques en matière de viabilité à long terme des finances publiques semblent être modérés. Afin d'améliorer la viabilité à long terme de ses finances publiques, la France a adopté une nouvelle réforme de son système de retraite en 2010. Les mesures prévues, notamment le relèvement progressif de 60 à 62 ans de l'âge minimal de départ à la retraite et de 65 à 67 ans de l'âge légal de départ à la retraite, ainsi que la suppression progressive des régimes de préretraite, devraient avoir un effet sur le faible taux d'emploi des travailleurs plus âgés. De plus, le système de retraite devrait atteindre l'équilibre d'ici à 2018. Il deviendra vraisemblablement déficitaire par la suite si aucune autre mesure n'est prise. Cette toute dernière réforme des retraites a aussi donné naissance à un nouvel organisme public, le comité de pilotage des régimes de retraite, qui est chargé de présenter une évaluation annuelle de la situation budgétaire de ces régimes et, en cas de risque de détérioration, de proposer des mesures correctrices.
- (10) La législation actuelle sur la protection de l'emploi reste trop stricte: une insécurité juridique entoure les conditions du licenciement économique. De cette situation, il résulte que les salariés titulaires d'un contrat à durée indéterminée (la majorité de la main-d'œuvre) bénéficient

d'une relative sécurité, tandis que ceux titulaires d'un contrat de travail temporaire (la majorité des nouveaux entrants sur le marché du travail) sont dans l'incertitude. Ainsi, la part des contrats temporaires est nettement plus élevée parmi les jeunes, et les remplacements de contrats temporaires par des contrats à durée indéterminée sont rares. Cette segmentation vaut également pour l'accès à la formation professionnelle. Par conséquent, le taux de rotation est élevé et cette catégorie de travailleurs accumule peu de capital humain. Les jeunes travailleurs et les personnes peu qualifiées sont donc exposés à des risques disproportionnés sur le marché du travail. La loi relative à la rénovation du dialogue social et la loi de 2008 portant modernisation du marché du travail visaient à moderniser le dialogue social et à remédier à la dualité de ce marché. La loi de 2008 portant modernisation du marché du travail a introduit une nouvelle procédure de rupture conventionnelle des contrats à durée indéterminée.

- (11) La France a enregistré un taux de chômage légèrement supérieur à la moyenne de l'Union en 2010 et son chômage de longue durée est en hausse (3,9 % en 2010 contre 2,9 % en 2008). Dans ce contexte, les services publics d'emploi devraient jouer un rôle important en accompagnant les chômeurs dans leur recherche d'emploi. En France, le nouveau guichet unique pour l'emploi (*Pôle emploi*) a obtenu jusqu'à présent des résultats mitigés. En 2009 et 2010, compte tenu de la crise et de la forte augmentation du nombre de demandeurs d'emploi, son principal objectif a été la fusion des deux entités administratives préexistantes. Le bilan de l'externalisation des services de placement est pour le moment lui aussi mitigé pour ce qui est de la réalisation des objectifs fixés par *Pôle emploi* en matière de retour sur le marché du travail. Dans le même temps, les ressources de *Pôle emploi* consacrées à l'accompagnement individualisé des demandeurs d'emploi restent insuffisantes (71 équivalents temps plein pour 10 000 chômeurs, ce qui est bien moins que dans d'autres pays comparables).
- (12) Le déficit courant de la France s'est progressivement creusé durant la dernière décennie. Cette situation s'explique par la dégradation de la balance commerciale des biens, elle-même provoquée en partie par une perte de compétitivité sur les coûts salariaux après la réintroduction, sur la période 2003-2005, d'un salaire minimum unique (la réforme des 35 heures engagée précédemment avait abouti à cinq niveaux minimums différents). Des améliorations ont été apportées à la procédure d'indexation (création d'un comité consultatif d'experts indépendants, suppression des augmentations discrétionnaires), qui conduisent à une modération de la hausse du salaire minimum. Elles ont considérablement réduit la proportion des salariés rémunérés au salaire minimum et permis ainsi une meilleure différenciation salariale. Toutefois, le salaire minimum français reste l'un des plus élevés de l'Union par rapport au salaire médian, même si les prélèvements obligatoires sont beaucoup moins élevés que pour le salaire moyen en raison de la réduction des cotisations sociales patronales.
- (13) La France est l'un des pays de l'Union où les impôts et les charges sociales sur le travail sont les plus élevés, tandis

que la consommation y est relativement peu taxée. De plus, la part des recettes des taxes environnementales dans le PIB est elle aussi inférieure à la moyenne de l'Union. Un rééquilibrage du système fiscal, par exemple par le déplacement de la charge fiscale du travail vers la consommation et l'environnement, aurait probablement des effets bénéfiques sur l'emploi et sur la réalisation des objectifs environnementaux.

- (14) En France, les exonérations fiscales et sociales (notamment les «niches fiscales») sont très élevées. De plus, pour comprendre et exploiter les avantages du système, les ménages et les entreprises doivent s'attacher les services d'experts. Les dépenses fiscales sont utilisées pour mettre en œuvre une politique économique précise, mais aucune évaluation systématique n'a été réalisée jusqu'à présent pour déterminer si les objectifs visés ont été atteints bien que la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 prévoit un examen en 2011. Par le passé, la possibilité de les substituer aux dépenses publiques a permis aux autorités françaises de respecter officiellement les règles existantes en matière de dépenses, bien que l'article 9 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 ne permette plus d'autres remplacements. Les autorités françaises prévoient que le coût budgétaire des dépenses fiscales diminuera d'environ 0,75 % du PIB sur la période 2011-2013 (essentiellement du fait de la suppression de plusieurs d'entre elles). Les dépenses fiscales à supprimer n'ont toutefois pas encore été définies pour 2012 et les années suivantes.
- (15) Les restrictions administratives à l'ouverture de grandes surfaces de distribution et l'interdiction de la vente à perte continuent d'entraver la concurrence dans le secteur du commerce de détail. Dans le secteur des services, des barrières à la concurrence subsistent pour plusieurs professions réglementées. Un réexamen des conditions d'accès à ces professions ou la suppression progressive de certains quotas (numerus clausus) et des droits exclusifs détenus par ces professions permettrait de remédier à cette situation.
- (16) La France a pris un certain nombre d'engagements au titre du pacte pour l'euro plus. Sur le plan budgétaire, elle s'est engagée à mettre rapidement en œuvre la réforme du système de retraite adoptée en 2010. En vue de renforcer la viabilité de ses finances publiques, elle modifiera également sa Constitution pour instaurer une programmation budgétaire pluriannuelle contraignante. Pour améliorer la participation au travail, la France envisage plusieurs mesures visant à renforcer les politiques actives d'emploi (par exemple, l'apprentissage pour faciliter le passage de l'école au monde du travail pour les jeunes travailleurs, la création de structures de garde d'enfants d'ici à 2012 pour améliorer les perspectives d'emploi des femmes, le renforcement des services publics d'emploi pour les demandeurs d'emploi). Pour ce qui est de la compétitivité, les mesures concernent principalement l'amélioration du système d'enseignement supérieur et la promotion de la recherche et du développement (R&D) et de l'innovation («investissements

d'avenir») ainsi que l'allègement de la charge administrative par la mise en œuvre d'un vaste programme de simplification administrative. Ces engagements concernent trois des quatre domaines du pacte, laissant de côté le secteur financier. Bien qu'ils concernent les domaines concernés par les défis les plus grands, beaucoup d'entre eux (notamment ceux relatifs à la gouvernance budgétaire ou au soutien de l'enseignement supérieur et de la R&D) sont la confirmation de politiques publiques/réformes existantes. Le programme de réforme ne semble pas pleinement adapté à l'ampleur des difficultés macroéconomiques rencontrées sur le marché du travail ou dans l'environnement des entreprises. De plus, une incertitude politique entoure la réforme constitutionnelle envisagée. Les engagements pris au titre du pacte pour l'euro plus ont été évalués et pris en compte dans les recommandations.

- (17) La Commission a évalué le programme de stabilité et le programme national de réforme, ainsi que les engagements pris par la France dans le cadre du pacte pour l'euro plus. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en France, mais aussi de leur conformité avec les règles et orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique générale de l'Union par la contribution de l'Union aux futures décisions nationales. À la lumière de cette évaluation, la Commission considère que la stratégie d'assainissement budgétaire doit être davantage précisée pour 2012 et les années suivantes, afin de corriger son déficit excessif en 2013 au plus tard et de ramener la dette sur une trajectoire descendante. Toute recette exceptionnelle devrait être utilisée pour accélérer la réduction du déficit et de la dette, tel que prévu à l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014. Le déplacement de la charge fiscale du travail vers l'environnement et la consommation, et la réduction des dépenses fiscales, soutiendraient la réalisation des objectifs budgétaires et environnementaux et amélioreraient l'environnement des entreprises. Des mesures supplémentaires devraient être mises en œuvre en 2011 et 2012 essentiellement pour adapter la législation sur la protection de l'emploi afin de réduire la dualité du marché du travail, et pour renforcer les services publics d'emploi afin de fournir un soutien global aux demandeurs d'emploi. La politique actuelle de modération du salaire minimum doit être poursuivie. La concurrence devrait être encouragée dans les professions réglementées et le commerce de détail.
- (18) Eu égard à cette évaluation et compte tenu de la recommandation du Conseil du 2 décembre 2009 formulée en vertu de l'article 126, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Conseil a examiné la version actualisée du programme de stabilité de la France pour 2011, et la recommandation figurant au point 1) ci-dessous, en particulier, reflète son avis⁽¹⁾. Compte tenu des conclusions du Conseil européen du 25 mars 2011, le Conseil a examiné le programme national de réforme de la France,

⁽¹⁾ Comme prévu à l'article 5, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97.

RECOMMANDE que la France s'attache, au cours de la période 2011-2012, à:

1. se conformer à la recommandation d'un effort budgétaire annuel moyen supérieur à 1 % du PIB sur la période 2010-2013 et mettre en œuvre les mesures permettant de corriger le déficit excessif d'ici à 2013, conformément aux recommandations du Conseil au titre de la procédure concernant les déficits excessifs, en ramenant le taux d'endettement sur une trajectoire descendante, et assurer ultérieurement des progrès adéquats vers l'objectif à moyen terme; préciser les mesures nécessaires à cette fin à partir de 2012, prendre des mesures supplémentaires si nécessaire et utiliser toute recette exceptionnelle pour accélérer la réduction du déficit et de la dette comme prévu; poursuivre l'examen de la viabilité du système de retraite et prendre des mesures supplémentaires si nécessaire;
2. dans le respect des pratiques nationales de consultation des partenaires sociaux, redoubler d'efforts pour lutter contre la segmentation du marché du travail en révisant certaines dispositions de la législation sur la protection de l'emploi, tout en renforçant le capital humain et en favorisant les transitions vers le haut; veiller à ce que toute évolution du salaire minimum favorise la création d'emplois;
3. encourager l'accès à la formation tout au long de la vie afin de contribuer au maintien en activité des travailleurs plus

âgés et renforcer les mesures visant à favoriser le retour à l'emploi; intensifier les politiques actives d'emploi et instaurer des mesures visant à améliorer l'organisation, le processus de décision et les procédures du service public d'emploi pour renforcer l'offre de services et le soutien individualisé destinés aux personnes exposées au risque de chômage de longue durée;

4. accroître l'efficacité du système fiscal, par exemple en déplaçant la charge fiscale du travail vers l'environnement et la consommation, et en mettant en œuvre la réduction prévue du nombre et du coût des exonérations fiscales et sociales (y compris les «niches fiscales»);
5. prendre des mesures supplémentaires pour supprimer les restrictions injustifiées dans les secteurs et professions réglementés, notamment dans le secteur des services et du commerce de détail.

Fait à Bruxelles, le 12 juillet 2011.

Par le Conseil

Le président

J. VINCENT-ROSTOWSKI