



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 30.5.2012
COM(2012) 313 final provisoire

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la France pour 2012

**et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour la période
2012-2016**

{SWD(2012) 313}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la France pour 2012

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour la période 2012-2016

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 économiques¹, et notamment son article 5, paragraphe 2,

vu le règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques², et notamment son article 6, paragraphe 1,

vu la recommandation de la Commission européenne³,

vu les résolutions du Parlement européen⁴,

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 européenne de lancer la stratégie Europe 2020, une nouvelle stratégie pour la croissance et l'emploi fondée sur une coordination renforcée des politiques économiques, qui porte 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.

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

³ COM(2012) 313 final.

⁴ P7_TA(2012)0048 et P7_TA(2012)0047

- (2) Le Conseil a adopté, le 13 juillet 2010, 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 membres⁵, qui forment ensemble les «lignes directrices intégrées». Les États membres ont été invités à tenir compte de ces lignes directrices intégrées dans leurs politiques nationales en matière d'économie et d'emploi.
- (3) Le 12 juillet 2011, le Conseil a adopté une recommandation relative au programme national de réforme de la France pour 2011 et a émis un avis sur la version actualisée du programme de stabilité de la France pour la période 2011-2014.
- (4) Le 23 novembre 2011, la Commission a adopté le second examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du second semestre européen de la coordination en amont et intégrée des politiques économiques, ancrée dans la stratégie Europe 2020. Le 14 février 2012, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte⁶ dans lequel la France est mentionnée parmi les États membres qui feront l'objet d'un bilan approfondi.
- (5) Le 2 mars 2012, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant la stabilité financière, l'assainissement budgétaire et les mesures destinées à stimuler la croissance. Il a souligné la nécessité d'assurer un assainissement budgétaire différencié propice à la croissance, de revenir à des pratiques normales en matière de prêt à l'économie, de promouvoir la croissance et la compétitivité, de lutter contre le chômage et prendre des mesures pour faire face aux retombées sociales de la crise et de moderniser l'administration publique.
- (6) Le 2 mars 2012, 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.
- (7) Le 4 mai 2012, la France a présenté la version actualisée de son programme de stabilité pour la période 2012-2016, et, le 13 avril 2012, son programme national de réforme pour 2012. Vu leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément. Dans un bilan approfondi⁷ réalisé conformément à l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011, la Commission a également examiné si la France est touchée par des déséquilibres macroéconomiques. Elle a conclu que la France est touchée par des déséquilibres, mais qui ne sont pas excessifs.
- (8) Sur la base de l'évaluation du programme de stabilité réalisée conformément au règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil, ce dernier est d'avis que le scénario macroéconomique qui sous-tend les projections budgétaires contenues dans le programme est optimiste. Les prévisions du printemps 2012 de la Commission tablaient sur une croissance du PIB de 0,5 % en 2012 et de 1,3 % en 2013, contre respectivement 0,7 % et 1,75 % selon le programme. Après avoir enregistré un déficit moins important que prévu en 2011 (5,2 % du PIB), la France prévoit de le ramener à 3 % en 2013, délai fixé par le Conseil pour corriger le déficit excessif, et de poursuivre

⁵ Décision 2012/238/UE du Conseil du 26 avril 2012.

⁶ COM(2012) 68 final.

⁷ SWD(2012) 155 final.

l'assainissement de ses finances publiques par la suite pour atteindre l'équilibre budgétaire d'ici à 2016. L'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) d'équilibre structurel des finances publiques devrait être atteint durant la période couverte par le programme. L'OMT reflète correctement les exigences du pacte de stabilité et de croissance. Si l'on se base sur le solde structurel (recalculé)⁸, l'effort budgétaire annuel moyen à fournir pendant la période 2010-2013 est conforme à la recommandation du Conseil du 2 décembre 2009. Selon les prévisions, des progrès annuels en termes structurels équivalents à 0,7 % du PIB devraient être réalisés en 2014-2016 pour atteindre l'OMT. Selon le programme, le taux de croissance des dépenses publiques, qui prend en compte les mesures discrétionnaires en matière de recettes, respecte le critère des dépenses du pacte de stabilité et de croissance. La trajectoire d'ajustement présentée dans le programme est sujette à certains risques. Le scénario macroéconomique pourrait s'avérer moins favorable qu'établi dans les prévisions du printemps 2012 de la Commission. Les mesures pour atteindre les objectifs à partir de 2013 et pour parvenir à l'effort budgétaire annuel moyen recommandé ne sont pas suffisamment précises. En outre, les résultats engrangés par la France en matière d'objectifs de dépenses sont mitigés. Par conséquent, il ne peut pas être garanti que le déficit excessif sera corrigé d'ici à 2013, à moins que les mesures prévues soient suffisamment précisées et que des mesures complémentaires soient prises en tant que de besoin. Le taux d'endettement, qui correspondait à 85,8 % du PIB en 2011, devrait atteindre 89,2 % en 2013 et retomber à 83,2 % en 2016. Selon le programme, le critère de réduction de la dette sera respecté à la fin de la période de transition (2016).

- (9) Bien que des mesures d'assainissement supplémentaires aient été adoptées dans la seconde moitié de 2011 et en février 2012, 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. En outre, la France devrait saisir les occasions qui se présentent pour accélérer la réduction du déficit afin de faciliter la correction du déficit excessif conformément aux prévisions. Pour ce qui est de la viabilité à long terme des finances publiques et de l'adéquation du niveau futur des retraites, la réforme des retraites de 2010 est mise en œuvre d'une manière progressive. Il n'est toutefois pas certain que le système arrivera à l'équilibre d'ici à 2018 si les chiffres de l'emploi et de la croissance sont inférieurs aux prévisions, ce qui devrait le rendre déficitaire après 2020. En outre, le comité de pilotage nouvellement créé, qui a pour mission d'émettre chaque année un avis au sujet de la situation financière des différents régimes de retraite et des conditions requises pour garantir l'équilibre des comptes d'ici à 2018, n'a pas émis d'avis en 2011, ce qui rend difficile l'évaluation de la viabilité du régime de retraite.
- (10) Pour améliorer le fonctionnement du marché du travail en France, il conviendrait de continuer à réduire sa segmentation. Le contrat de sécurisation professionnelle (CSP), instauré par la loi de juillet 2011, est le résultat de la fusion de deux contrats déjà existants. Il prévoit qu'en cas de licenciement économique, les activités d'accompagnement ne relèvent plus des employeurs mais des services publics de l'emploi (Pôle emploi). Il s'agit d'une mesure positive, mais limitée. Plusieurs

⁸ Solde corrigé des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires, recalculé par les services de la Commission sur la base des informations contenues dans le programme, selon la méthode commune.

mesures ont également été prises ou sont en cours d'examen afin de proposer une organisation du travail flexible aux entreprises confrontées à des difficultés temporaires. Ces mesures ne s'attaquent toutefois pas spécifiquement au problème de la segmentation du marché du travail. En outre, l'examen de la législation en matière de protection de l'emploi montre que la procédure administrative applicable aux licenciements individuels continue de comporter des incertitudes et d'engendrer des coûts potentiellement importants pour les employeurs. Il faut enfin veiller à ce que toute évolution du salaire minimum favorise l'emploi, en particulier des jeunes travailleurs et des travailleurs peu qualifiés.

- (11) À la suite de la réforme des retraites, les mesures prises pour encourager l'emploi des travailleurs plus âgés, notamment l'obligation faite aux entreprises de mettre en œuvre une gestion active des âges, vont dans la bonne direction. Toutefois, les plans d'action qui s'y rapportent manquent généralement d'ambition et ne comportent pas de mesures concernant, par exemple, la réduction du temps de travail ou les offres d'emplois spécifiquement adaptées aux travailleurs plus âgés. En outre, certains aspects du système des allocations de chômage pour les travailleurs plus âgés (durée, absence de dégressivité) risquent de constituer que des incitations limitées au travail. Enfin, il est nécessaire de mettre en place une stratégie plus ambitieuse dans le domaine de l'apprentissage des adultes afin d'améliorer leur employabilité.
- (12) Pour remédier au chômage des jeunes, les autorités françaises se sont engagées à faire passer le nombre de contrats d'apprentissage de 600 000 à 800 000 d'ici à 2015. Plusieurs mesures ont été prises en 2011 et en 2012 afin d'augmenter le nombre d'apprentis dans les entreprises et d'alourdir les sanctions à l'égard des entreprises en infraction. Malgré ces mesures, le nombre total de contrats d'apprentissage est encore loin d'atteindre l'objectif fixé. En outre, un rapport établi récemment à la demande des autorités françaises a montré que 40 % des PME considèrent que les compétences des apprentis ne correspondent pas à leurs besoins. Une meilleure adéquation entre les compétences enseignées dans le système éducatif et les besoins du marché du travail serait donc bénéfique pour les politiques de lutte contre le chômage des jeunes.
- (13) La fusion des services de placement des demandeurs d'emploi (ANPE) et de l'agence chargée de la gestion des allocations de chômage (UNEDIC) en un seul organe (Pôle emploi) n'a pas encore produit les résultats escomptés en ce qui concerne l'efficacité et la qualité des services. Le nouvel accord tripartite pluriannuel signé en janvier 2012 (entre le gouvernement, les partenaires sociaux et Pôle emploi) concernant le fonctionnement et les services de Pôle emploi pour la période 2012-2014 constitue un pas dans la bonne direction. Toutefois, il reste encore à fixer plusieurs objectifs, ce qui ne permet pas d'apprécier à ce stade si la réforme est ambitieuse. Sa crédibilité est aussi entamée par les contraintes budgétaires et en matière de ressources humaines qui pèsent sur les services publics de l'emploi.
- (14) En février 2012, la France a décidé une augmentation de 1,6 point de la TVA, qui passera à 21,2 %, et une hausse de 2 points des prélèvements sociaux sur les revenus du capital et les plus-values, qui seront portés à 15,5 %, afin de compenser la baisse des cotisations sociales des employeurs. Cette mesure permettra d'instaurer un système d'imposition plus équilibré qui allège la fiscalité sur le travail. Comme indiqué dans le bilan approfondi sur les déséquilibres macroéconomiques réalisé par les services de la Commission, elle pourrait contribuer à améliorer la compétitivité des exportations françaises sur le plan des coûts, ce qui pourrait avoir des incidences

positives sur la rentabilité des entreprises et, à plus long terme, sur les investissements et la compétitivité hors prix. Les objectifs de la réforme manquent toutefois d'ambition. Par ailleurs, les mesures prises pour réduire les dépenses fiscales ont été assorties de relèvements des taux qui tendent à accroître la fiscalité, déjà élevée, sur le travail. En ce qui concerne la part de la fiscalité verte dans les recettes fiscales, la France occupe l'avant-dernière place dans l'Union européenne, ce qui lui laisse une sérieuse marge pour augmenter ce type de taxes. Enfin, aucune mesure spécifique n'a été prise pour évaluer si l'application de certains taux réduits constituait une mesure efficace pour atteindre les objectifs sociaux ou en matière d'emploi liés à cette réduction (notamment pour les taux réduits de TVA).

- (15) Les réformes qui ont été adoptées pour simplifier l'environnement des entreprises et éliminer les restrictions dans certains secteurs et professions réglementés n'ont pas permis de supprimer les barrières à l'entrée et les comportements restrictifs existant dans de nombreux autres secteurs (par exemple, vétérinaires, chauffeurs de taxi, secteur de la santé, professions juridiques, y compris notaires). Il s'avère donc nécessaire de réaliser un examen plus horizontal et systématique des barrières à l'entrée et des comportements restrictifs qui subsistent dans les professions réglementées afin d'apprécier leur nécessité et leur proportionnalité. En ce qui concerne le secteur de la vente au détail, les distributeurs devraient être autorisés à fixer librement leurs prix et autres conditions commerciales afin que les consommateurs puissent bénéficier d'une baisse des prix. D'autres mesures visant à renforcer la concurrence dans ce secteur très concentré, telles que la levée ou la révision des restrictions en matière d'aménagement du territoire et la simplification des procédures de création de nouveaux points de vente, leur seraient également profitables.
- (16) Il convient d'intensifier la concurrence dans un certain nombre d'industries de réseau (marché de gros de l'électricité, secteur ferroviaire) dès lors qu'à ce jour, les réformes entreprises dans ces secteurs n'ont donné que des résultats partiels. Le degré de concentration sur le marché de l'électricité reste l'un des plus élevés de l'UE. Si la loi NOME a eu une incidence positive sur la concurrence, il convient de prendre de nouvelles mesures pour améliorer l'accès d'autres opérateurs aux capacités de production en France (par exemple, production d'électricité hydraulique). Dans le transport ferroviaire, l'arrivée de nouvelles entreprises sur le marché demeure limitée en ce qui concerne tant le transport de marchandises que le transport international de voyageurs; des obstacles techniques à l'accès non discriminatoire subsistent également dans le transport de marchandises.
- (17) La part de marché à l'exportation de la France a diminué de 19,4 % entre 2005 et 2010, ce qui représente une des plus fortes baisses parmi les États membres, largement supérieure au seuil fixé dans le rapport sur le mécanisme d'alerte publié par la Commission le 14 février 2012. Dans leur bilan approfondi concernant la France, les services de la Commission ont conclu que les pertes de parts de marché à l'exportation s'expliquaient par une détérioration de la compétitivité-coûts et de la compétitivité hors prix, et plus particulièrement de cette dernière. L'augmentation des coûts salariaux unitaires, en particulier, a pesé lourdement sur la rentabilité des entreprises françaises et a limité leur capacité à se développer, à procéder aux investissements nécessaires pour améliorer leurs performances et à innover. Les initiatives prises pour stimuler l'innovation dans le secteur privé doivent faire l'objet d'un suivi et être complétées par des mesures visant à rétablir la rentabilité des entreprises françaises.

- (18) La France a pris un certain nombre d'engagements au titre du pacte pour l'euro plus. Ces engagements, et la mise en œuvre de ceux qui avaient été présentés en 2011, visent à promouvoir l'emploi, améliorer la compétitivité et conforter la viabilité des finances publiques. La Commission a évalué la mise en œuvre des engagements pris au titre du pacte pour l'euro plus et a pris en compte les résultats de cette évaluation dans les recommandations.
- (19) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la France. Elle a examiné le programme de stabilité et le programme national de réforme et a présenté un bilan approfondi. 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 les orientations de l'Union européenne, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'UE par la contribution de l'Union aux futures décisions nationales. Les recommandations 1 à 5 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du semestre européen.
- (20) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité de la France et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis⁹.
- (21) À la lumière des résultats du bilan approfondi de la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme de la France pour 2012 et son programme de stabilité. Ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011 se reflètent en particulier dans les recommandations 2, 4 et 5 ci-après,

RECOMMANDE que la France s'attache, au cours de la période 2012-2013:

1. à renforcer et à mettre en œuvre la stratégie budgétaire, étayée par des mesures suffisamment bien définies, pour l'année 2012 et au-delà afin de garantir que le déficit excessif sera corrigé dans les délais fixés et que l'effort d'ajustement structurel défini dans les recommandations formulées par le Conseil dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs sera mené à bien; par la suite, à assurer un effort d'ajustement structurel approprié pour progresser de manière satisfaisante par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT), notamment en ce qui concerne le critère des dépenses, et à garantir des avancées suffisantes en vue du respect du critère de réduction de la dette; à poursuivre l'examen de la viabilité et de l'adéquation du système de retraite et à prendre des mesures supplémentaires si nécessaire;
2. à introduire de nouvelles réformes pour lutter contre la segmentation du marché du travail en revoyant certains aspects de la législation en matière de protection de l'emploi, en concertation avec les partenaires sociaux dans le respect des pratiques nationales, notamment en ce qui concerne la procédure administrative applicable aux licenciements individuels; à continuer de veiller à ce que toute évolution du salaire minimum favorise la création d'emplois et la compétitivité; à prendre des mesures en vue d'augmenter la participation des adultes à l'apprentissage tout au long de la vie;

⁹ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.

3. à adopter des mesures concernant le marché du travail afin que les travailleurs plus âgés restent plus longtemps en activité; à améliorer l'employabilité des jeunes, en particulier ceux qui sont les plus exposés au risque de chômage, en prévoyant notamment des programmes d'apprentissage plus nombreux et de meilleure qualité qui répondent effectivement à leurs besoins; à intensifier les politiques actives de l'emploi et à faire en sorte que les services publics de l'emploi offrent un accompagnement individualisé plus performant;
4. à prendre de nouvelles mesures en vue d'introduire un système fiscal plus simple et plus équilibré qui déplacerait la pression fiscale du travail vers d'autres formes de fiscalité pesant moins sur la croissance et la compétitivité extérieure, notamment les taxes vertes et les taxes sur la consommation; à poursuivre les efforts en vue de réduire et de rationaliser les dépenses fiscales (notamment celles encourageant le recours à l'endettement); à examiner si les taux réduits de TVA appliqués actuellement favorisent la création d'emplois;
5. à poursuivre les efforts pour supprimer les restrictions injustifiées dans les professions et secteurs réglementés, notamment dans le secteur des services et du commerce de détail; à prendre de nouvelles mesures pour libéraliser les industries de réseau, notamment sur le marché de gros de l'électricité, pour développer les capacités d'interconnexion dans le domaine de l'énergie et pour faciliter l'arrivée de nouveaux opérateurs dans les secteurs du transport ferroviaire de marchandises et du transport international de voyageurs.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président