

## RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 14 juillet 2015

**concernant le programme national de réforme de la France pour 2015 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour 2015**

(2015/C 272/14)

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 <sup>(1)</sup>, 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 macroéconomiques <sup>(2)</sup>, et notamment son article 6, paragraphe 1,

vu la recommandation de la Commission européenne,

vu les résolutions du Parlement européen,

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

vu l'avis du comité économique et financier,

vu l'avis du comité de la protection sociale,

vu l'avis du comité de politique économique,

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. Cette stratégie porte avant tout sur les principaux domaines dans lesquels des mesures sont nécessaires pour doper le potentiel de croissance durable et de compétitivité de l'Europe.
- (2) Sur la base des propositions de la Commission, le Conseil a adopté, le 14 juillet 2015, une recommandation relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union et, le 21 octobre 2010, une décision relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres <sup>(3)</sup>. Celles-ci forment ensemble les «lignes directrices intégrées» dont les États membres ont été invités à tenir compte dans leurs politiques nationales en matière d'économie et d'emploi.
- (3) Le 8 juillet 2014, le Conseil a adopté une recommandation <sup>(4)</sup> relative au programme national de réforme de la France pour 2014 et a émis un avis sur la version actualisée du programme de stabilité de la France pour 2014. Le 28 novembre 2014, conformément au règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil <sup>(5)</sup>, la Commission a présenté son avis sur le projet de plan budgétaire de la France pour 2015.
- (4) Le 28 novembre 2014, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du Semestre européen 2015 de coordination des politiques économiques. Le même jour, la Commission a adopté,

<sup>(1)</sup> JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

<sup>(2)</sup> JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

<sup>(3)</sup> Maintenues par la décision 2014/322/UE du Conseil du 6 mai 2014 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres pour 2014 (JO L 165 du 4.6.2014, p. 49).

<sup>(4)</sup> Recommandation du Conseil du 8 juillet 2014 concernant le programme national de réforme de la France pour 2014 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour 2014 (JO C 247 du 29.7.2014, p. 42).

<sup>(5)</sup> Règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro (JO L 140 du 27.5.2013, p. 11).

sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la France a été mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi.

- (5) Le 18 décembre 2014, le Conseil européen a approuvé les priorités destinées à favoriser l'investissement, à intensifier les réformes structurelles et à poursuivre un assainissement budgétaire responsable et propice à la croissance.
- (6) Le 26 février 2015, la Commission a publié son rapport 2015 pour la France. Elle y évaluaient les progrès accomplis par la France dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées le 8 juillet 2014. Ce rapport comprend également les résultats du bilan approfondi effectué en vertu de l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011. L'analyse de la Commission l'amène à conclure que la France connaît des déséquilibres macroéconomiques excessifs qui requièrent l'adoption de mesures décisives et un suivi spécifique. Plus particulièrement, dans un contexte de faible croissance et de faible inflation, auquel s'ajoute une faible rentabilité des entreprises, et étant donné l'insuffisance de l'action engagée jusqu'à présent, les risques liés à la compétitivité-coûts et hors coûts ainsi qu'à l'endettement élevé et croissant, en particulier la dette publique, ont sensiblement augmenté. Il est particulièrement important de prendre des mesures pour réduire le risque de retombées négatives sur l'économie française et, compte tenu de la taille de celle-ci, sur l'Union économique et monétaire plus généralement.
- (7) Le 30 avril 2015, la France a présenté son programme national de réforme pour 2015 et son programme de stabilité pour 2015. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (8) La France relève actuellement du volet correctif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de stabilité pour 2015, le gouvernement prévoit de corriger le déficit excessif en 2017 au plus tard, conformément à la recommandation du Conseil du 10 mars 2015, et d'atteindre l'objectif à moyen terme — un déficit structurel de 0,4 % du PIB — d'ici à 2018 <sup>(1)</sup>. Si le gouvernement prévoit de respecter les principaux objectifs de déficit fixés par le Conseil, l'effort budgétaire <sup>(2)</sup> prévu pour la période 2015-2017 est inférieur au niveau recommandé. Dans son programme de stabilité pour 2015, le gouvernement s'attend à ce que le ratio de la dette publique au PIB culmine à 97 % en 2016, avant de décroître pour atteindre 95,5 % du PIB en 2018. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est plausible. Le 10 juin 2015, la France a présenté un rapport sur l'action engagée qui fournit des informations complémentaires sur les mesures prévues pour la période 2015-2017. Après analyse de ce rapport, la Commission a publié, le 1<sup>er</sup> juillet 2015, une communication dans laquelle elle estime que la procédure concernant les déficits excessifs doit être suspendue. Sur la base des informations figurant dans le rapport sur l'action engagée, présenté par la France, les prévisions du printemps actualisées de la Commission anticipent un déficit de 3,8 % du PIB en 2015, ce qui signifie que l'objectif de 4 % du PIB fixé par le Conseil dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs sera respecté. Toutefois, l'effort budgétaire attendu pour cette année-là sera plus faible que celui recommandé par le Conseil. En ce qui concerne 2016, compte tenu des informations complémentaires figurant dans le rapport de la France sur l'action engagée, les prévisions actualisées de la Commission anticipent un déficit de 3,4 % du PIB, ce qui correspond à l'objectif recommandé. L'effort budgétaire recommandé par le Conseil ne devrait toutefois pas être atteint. Dans sa recommandation du 10 mars 2015, le Conseil a demandé une évaluation des principales mesures prévues pour 2016 et 2017, qui n'apparaît pas dans le rapport sur l'action engagée.

Enfin, contrairement à ce qu'a recommandé le Conseil, la loi de programmation des finances publiques n'a pas été mise à jour. La stratégie d'assainissement menée par la France repose principalement sur l'embellie de la conjoncture et la persistance de taux d'intérêt bas et est donc exposée à des risques. Se fondant sur son évaluation du programme de stabilité et tenant compte des prévisions du printemps 2015 de la Commission et de la communication de la Commission du 1<sup>er</sup> juillet 2015, le Conseil estime que la France se conforme globalement aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance. Cependant, pour garantir une correction durable de son déficit excessif dans le délai prescrit, la France devrait renforcer sa stratégie budgétaire et l'étayer par des réformes structurelles globales et ambitieuses.

- (9) Il sera essentiel d'intensifier les revues de dépenses et, pour que celles-ci produisent les résultats attendus, de recenser de larges domaines de réduction des dépenses. La France devrait veiller à ce que les objectifs de réduction des dépenses tiennent compte du taux d'inflation proche de zéro. Dans le même temps, les économies résultant des coûts plus faibles que prévu de la dette publique, du fait de taux d'intérêt plus bas, devraient être

<sup>(1)</sup> Le gouvernement a ramené l'objectif à moyen terme à un déficit structurel de 0,4 % du PIB, alors qu'il était de 0,25 % du PIB dans le programme de stabilité précédent. Il devrait être atteint un an plus tard que prévu dans le programme de stabilité de l'an dernier.

<sup>(2)</sup> Le solde structurel tel que recalculé par la Commission sur la base des données figurant dans le programme de stabilité, selon une méthode commune.

consacrées à la réduction du déficit. Par ailleurs, il est impossible de dégager à court terme d'importantes économies sans ralentir considérablement la croissance des dépenses de sécurité sociale, qui ont représenté 26 % du PIB en 2014, soit près de la moitié des dépenses totales du secteur public. Des économies de 11 milliards d'EUR sur les dépenses de santé sont prévues pour 2015-2017, mais des efforts supplémentaires seront nécessaires pour limiter les hausses de dépenses dans ce domaine. Il est notamment possible de renforcer encore la mise en œuvre des politiques de maîtrise des coûts dans le domaine des prix des médicaments et des dépenses hospitalières. Le déficit du système de retraite continuera à se creuser jusqu'en 2020 et les réformes des retraites menées précédemment ne suffiront pas à le combler. En particulier, les régimes des agents de l'État et des salariés des entreprises publiques continuent de peser sur le déficit global du système de retraite. De plus, la situation macroéconomique a une grande incidence sur la soutenabilité du système de retraite, et notamment sur la situation des régimes de retraite complémentaire. Une action décisive doit être engagée pour rétablir la santé financière du système de retraite complémentaire.

- (10) La France a entrepris de réformer ses collectivités locales en vue d'améliorer l'efficacité du système. Elle devrait continuer à mettre en œuvre la réduction prévue des dotations de l'État et renforcer le contrôle des dépenses des collectivités locales moyennant un plafonnement de l'augmentation annuelle des recettes fiscales de celles-ci, en tenant compte des plafonds qui s'appliquent déjà à un certain nombre d'impôts locaux. Des mesures sont également nécessaires pour maîtriser la hausse des dépenses de fonctionnement des collectivités locales.
- (11) Des mesures ont été prises pour réduire le coût du travail et améliorer les marges bénéficiaires des entreprises, notamment le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi de 20 milliards d'EUR et l'allègement des cotisations patronales de 10 milliards d'EUR supplémentaires prévu dans le cadre du pacte de responsabilité et de solidarité. Ces deux mesures, qui représentent 1,5 % du PIB, devraient contribuer à combler l'écart entre la France et la moyenne de la zone euro concernant le coin fiscal sur le travail. Leur mise en œuvre devrait se poursuivre en 2016 mais, compte tenu de leur coût élevé pour les finances publiques, il est important d'évaluer leur efficacité au niveau des entreprises. Cette évaluation devrait particulièrement tenir compte des rigidités affectant le marché du travail et le marché des produits, et notamment celles affectant les salaires. Le coût du salaire minimum reste élevé si on le compare à celui des autres États membres. Le salaire minimum devrait évoluer d'une manière plus propice à la compétitivité et à la création d'emplois. De plus, dans un contexte d'inflation faible, son indexation automatique pourrait conduire à des hausses de salaires supérieures à ce qui est nécessaire pour préserver le pouvoir d'achat.
- (12) La France devrait prendre des mesures résolues pour supprimer les seuils réglementaires prévus par le droit du travail et les réglementations comptables qui limitent la croissance des entreprises françaises, au premier rang desquelles les PME. D'une manière générale, il est possible de renforcer la concurrence dans le secteur des services, et plus particulièrement dans les services professionnels, le commerce de détail et les industries de réseau. Un certain nombre de réglementations et de tarifs appliqués aux professions réglementées brident l'activité économique. De nouvelles mesures visant à améliorer la concurrence dans les professions juridiques ont été prises au travers de la récente loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dont la mise en œuvre sera cruciale pour s'assurer que les barrières soient levées en pratique. La France devrait également prendre des mesures pour éliminer les obstacles dans d'autres secteurs, et notamment dans le secteur de la santé. Le *numerus clausus* à l'accès aux professions de santé continue d'entraver l'accès aux services et pourrait être réexaminé sans compromettre la qualité et la sécurité.
- (13) En 2014, la pression fiscale a atteint 45,8 % du PIB, ce qui est l'un des niveaux les plus élevés de l'Union. Les taux d'imposition des sociétés sont élevés et pèsent négativement sur l'investissement des entreprises françaises. Le taux d'imposition effectif des entreprises s'élève en moyenne à 38,3 %, soit l'un des niveaux les plus élevés de l'Union. Outre la suppression progressive en cours de la contribution de solidarité des sociétés et la réduction du taux nominal de l'impôt sur les sociétés à 28 % prévue pour 2020, la France devrait accentuer ses efforts sur le court terme pour rendre la fiscalité des entreprises plus propice à la croissance et à l'investissement. Des mesures, notamment la suppression des impôts inefficaces, sont nécessaires pour simplifier le système fiscal. Ainsi, la suppression de plus d'une centaine d'impôts dont le produit est nul ou faible pourrait simplifier les procédures pour les entreprises et les ménages.
- (14) Le taux de chômage est resté élevé en 2014 et le chômage de longue durée s'est aggravé, conséquence d'une faible croissance économique. Le chômage, dont le taux global s'est élevé à 10,2 % en 2014, contre 10,3 % en 2013 et 7,5 % en 2008, touche tout particulièrement les jeunes, les travailleurs plus âgés et les travailleurs peu qualifiés. La France souffre d'une segmentation de son marché du travail, qui se caractérise par une part croissante de contrats à durée déterminée dans les nouvelles embauches. Les mesures prises pour réduire le degré de segmentation du marché du travail, en particulier le relèvement des cotisations sociales sur les contrats de très courte durée, n'ont pas permis d'infléchir la tendance. Réviser le cadre juridique régissant les contrats de travail pourrait aider à réduire la segmentation. Les réformes menées récemment n'ont donné aux employeurs que peu de possibilités pour déroger aux accords de branche par des accords d'entreprises. Cela limite la capacité des entreprises à moduler leurs effectifs en fonction de leurs besoins. Les branches et les entreprises ont la possibilité de déterminer de façon souple, au cas par cas et après négociations avec les partenaires sociaux, à quelles conditions il y a lieu de déroger à la durée légale du travail de 35 heures par semaine, mais les incidences

financières sont importantes. La loi portant création des accords de maintien de l'emploi n'a pas produit les résultats escomptés. Très peu d'entreprises ont fait usage des nouveaux dispositifs permettant un assouplissement des conditions de travail dans le cadre d'accords d'entreprise. Ce dispositif devrait être revu afin de donner plus de latitude aux entreprises pour adapter les salaires et le temps de travail à leur situation économique.

- (15) La dégradation persistante de la situation sur le marché du travail a affecté le système d'assurance chômage, au point de remettre en cause la soutenabilité du modèle. La nouvelle convention relative au système d'assurance chômage, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2014, est insuffisante pour réduire le déficit. Les différentes mesures mises en place devraient permettre d'économiser 0,3 milliard d'EUR en 2014 et 0,8 milliard d'EUR supplémentaire en 2015. Le déficit du système devrait malgré tout passer de 3,9 milliards d'EUR en 2014 à 4,4 milliards d'EUR en 2015, et la dette du système augmenterait encore pour s'élever à 25,9 milliards d'EUR. Des mesures structurelles sont nécessaires pour garantir la soutenabilité du système. En particulier, les conditions d'éligibilité, la dégressivité des allocations et les taux de remplacement pour les salaires les plus élevés devraient être réexaminés par les partenaires sociaux chargés de la gestion du système.
- (16) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la France, qu'elle a publiée dans son rapport 2015 sur le pays. Elle a également évalué le programme de stabilité et le programme national de réforme, ainsi que les suites données aux recommandations adressées à la France les années précédentes. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique soutenable en France, mais aussi de leur conformité avec les règles et orientations de l'Union européenne, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales. Les recommandations figurant aux points 1 à 6 ci-après reflètent les recommandations dans le cadre du semestre européen.
- (17) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité, et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis <sup>(1)</sup>.
- (18) À la lumière des résultats du bilan approfondi de la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme et le programme de stabilité. Ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011 se reflètent dans les recommandations figurant aux points 1 à 6 ci-dessous.
- (19) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a aussi effectué une analyse de la politique économique de l'ensemble de la zone euro. Sur la base de cette analyse, le Conseil a adressé des recommandations spécifiques aux États membres dont la monnaie est l'euro <sup>(2)</sup>. En tant que pays dont la monnaie est l'euro, la France devrait également veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile ces recommandations,

RECOMMANDE que la France s'attache, au cours de la période 2015-2016, à:

1. engager une action suivie d'effets au titre de la procédure concernant les déficits excessifs et assurer une correction durable du déficit excessif en 2017 au plus tard par un renforcement de sa stratégie budgétaire, en prenant les mesures nécessaires pour toutes les années et en consacrant toutes les recettes imprévues à la réduction du déficit et de la dette; préciser les réductions de dépenses prévues pour ces années et fournir une évaluation indépendante de l'impact des principales mesures;
2. accentuer les efforts visant à rendre efficace la revue des dépenses, poursuivre les évaluations des politiques publiques et recenser les possibilités d'économies dans tous les sous-secteurs des administrations publiques, et notamment aux niveaux de la sécurité sociale et des collectivités locales; prendre des mesures pour limiter l'augmentation des dépenses de fonctionnement des collectivités locales; prendre des mesures supplémentaires pour ramener le système de retraite à l'équilibre, notamment en s'assurant, d'ici à mars 2016, que la situation financière des régimes de retraite complémentaire soit soutenable à long terme;

<sup>(1)</sup> Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

<sup>(2)</sup> JO C 272 du 18.8.2015, p. 98.

3. maintenir les réductions du coût du travail découlant du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi et du pacte de responsabilité et de solidarité, notamment en les mettant en œuvre comme prévu en 2016; évaluer l'efficacité de ces dispositifs en tenant compte des rigidités du marché du travail et du marché des produits; réformer, en concertation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, le processus de formation des salaires pour que ceux-ci évoluent au même rythme que la productivité; veiller à ce que les évolutions du salaire minimum soient compatibles avec les objectifs de promotion de l'emploi et de la compétitivité;
4. d'ici à la fin de 2015, éliminer les obstacles réglementaires à la croissance des entreprises, notamment en révisant les critères de taille fixés dans la réglementation pour éviter les effets de seuil; éliminer les restrictions d'accès aux professions réglementées autres que juridiques et à l'exercice de celles-ci, notamment en ce qui concerne les professions de santé à partir de 2015;
5. simplifier et améliorer l'efficacité du système fiscal, notamment en supprimant les dépenses fiscales inefficaces; afin de promouvoir l'investissement, prendre des mesures visant à réduire les impôts sur la production et le taux nominal de l'impôt sur les sociétés, tout en élargissant la base d'imposition sur la consommation; prendre des mesures à partir de 2015 en vue de supprimer les impôts inefficaces dont le produit est nul ou faible;
6. réformer le droit du travail afin d'inciter davantage les employeurs à embaucher en contrats à durée indéterminée; faciliter, aux niveaux des entreprises et des branches, les dérogations aux dispositions juridiques générales, notamment en ce qui concerne l'organisation du temps de travail; réformer la loi portant création des accords de maintien de l'emploi d'ici à la fin de 2015 en vue d'accroître leur utilisation par les entreprises; entreprendre, en concertation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, une réforme du système d'assurance chômage afin d'en rétablir la soutenabilité budgétaire et d'encourager davantage le retour au travail.

Fait à Bruxelles, le 14 juillet 2015.

*Par le Conseil*  
*Le président*  
P. GRAMEGNA