



Bruxelles, le 29.5.2013
COM(2013) 384 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

pour qu'il soit mis fin à la situation de déficit public excessif en France

{SWD(2013) 384 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

pour qu'il soit mis fin à la situation de déficit public excessif en France

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 126, paragraphe 7,

vu la recommandation de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) Conformément à l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), les États membres évitent les déficits publics excessifs.
- (2) Le pacte de stabilité et de croissance repose sur l'objectif de finances publiques saines en tant que moyen de renforcer les conditions propices à la stabilité des prix et à une croissance soutenue et durable, génératrice d'emplois.
- (3) Le 27 avril 2009, le Conseil a décidé, en vertu de l'article 104, paragraphe 6, du traité instituant la Communauté européenne (TCE), que la France présentait un déficit excessif et lui a adressé une recommandation pour qu'elle le corrige en 2012 au plus tard, conformément à l'article 104, paragraphe 7, du TCE, et à l'article 3 du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs¹.
- (4) Le 2 décembre 2009, conformément à l'article 126, paragraphe 7, du TFUE, le Conseil a décidé que les autorités françaises avaient engagé une action suivie d'effets mais que des événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences défavorables majeures pour les finances publiques s'étaient produits après l'adoption de sa recommandation. En conséquence, le Conseil a recommandé à la France de corriger son déficit excessif en 2013 au plus tard. Afin de ramener le déficit public sous le seuil de 3 % du PIB d'une manière crédible et durable, il a recommandé aux autorités françaises a) de mettre en œuvre les mesures d'assainissement budgétaire en 2010 comme prévu et de renforcer l'effort budgétaire à partir de 2011, b) d'assurer un effort budgétaire annuel moyen de plus de 1 % du PIB sur la période 2010-2013 et c) de préciser quelles sont les mesures nécessaires pour corriger le déficit excessif en 2013 au plus tard, si la conjoncture le permet, et accélérer la réduction du déficit au cas où les circonstances économiques ou budgétaires seraient plus favorables que prévu au moment de la recommandation. Dans sa recommandation, le Conseil a fixé la date limite du 2 juin 2010 pour que la France engage une action suivie d'effets

¹ Tous les documents concernant la procédure de déficit excessif à l'égard de la France peuvent être consultés à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/france_en.htm

conformément aux dispositions de l'article 3, paragraphe 4, de son règlement (CE) n° 1467/97.

- (5) Le 15 juin 2010, la Commission a conclu que, sur la base des prévisions du printemps 2010 de ses services, la France avait engagé une action suivie d'effets en réponse à la recommandation du Conseil du 2 décembre 2009 en vue de ramener son déficit public sous la valeur de référence de 3 % du PIB et a estimé qu'aucune mesure supplémentaire ne s'imposait dans le cadre de la procédure de déficit excessif.
- (6) Conformément à l'article 3, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 1467/97, si l'État membre concerné a engagé une action suivie d'effets, et si des événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences défavorables majeures pour les finances publiques se produisent après l'adoption de la recommandation, le Conseil peut décider, sur recommandation de la Commission, d'adopter une recommandation révisée au titre de l'article 126, paragraphe 7, du TFUE. La survenance d'événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences défavorables majeures pour les finances publiques est évaluée par rapport aux prévisions économiques à la base de la recommandation du Conseil.
- (7) Conformément à l'article 126, paragraphe 7, du TFUE, et à l'article 3 de son règlement (CE) n° 1467/97, le Conseil est tenu d'adresser des recommandations à l'État membre concerné pour que celui-ci mette fin à la situation de déficit excessif dans un délai donné. La recommandation doit fixer un délai maximum de six mois pour que l'État membre concerné engage une action suivie d'effets en vue de corriger le déficit excessif. De plus, dans sa recommandation en vue de la correction du déficit excessif, le Conseil doit recommander la réalisation d'objectifs budgétaires annuels qui, sur la base des prévisions qui sous-tendent la recommandation, permettent une amélioration annuelle minimum du solde structurel, à savoir le solde corrigé des variations conjoncturelles hors mesures exceptionnelles et temporaires, d'au moins 0,5 % du PIB.
- (8) D'après les prévisions de l'automne 2009 des services de la Commission, qui sous-tendent la recommandation émise par le Conseil le 2 décembre 2009 au titre de l'article 126, paragraphe 7, du TFUE, l'économie française devait croître de 1,2 % en 2010 et de 1,5 % en 2011. Les exercices 2012 et 2013 n'étaient pas couverts par les prévisions, mais dans l'hypothèse d'un comblement progressif de l'écart de production négatif important en 2015 au plus tard, une croissance plus élevée qu'en 2011 était attendue pour 2012 et 2013. En 2010, la croissance du PIB a été nettement supérieure à ce qu'anticipaient les services de la Commission dans leurs prévisions de l'automne 2009; en 2011, elle a légèrement dépassé la prévision de 1,5 %; en 2012, l'économie française a marqué le pas.
- (9) Dans leurs prévisions du printemps 2013, les services de la Commission anticipent un recul du PIB de 0,1 % cette année, ce qui revient à dire que le scénario pour 2013 est également beaucoup plus défavorable que celui sur lequel repose la recommandation du Conseil de décembre 2009. La faiblesse du revenu disponible réel des ménages, du fait notamment de la montée du chômage et de hausses d'impôts, ne sera que partiellement compensée par le ralentissement de l'inflation, alors que l'investissement devrait continuer à pâtir du manque de confiance des entreprises. Un léger rebond du secteur extérieur devrait se traduire par un léger redressement de l'activité au cours du second semestre de l'année. Le retour progressif de la confiance et l'amélioration du revenu disponible réel devraient se traduire – en supposant qu'aucune autre mesure d'assainissement ne soit prise – par une croissance positive en 2014 (1,1 %). Malgré les efforts déployés par le gouvernement pour soutenir l'emploi, en particulier des

jeunes et des seniors, le taux de chômage devrait continuer d'augmenter, pour atteindre 10,6 % en 2013 et 10,9 % en 2014. L'inflation devrait tomber à 1,2 % en 2013, sous l'effet d'une diminution des prix de l'énergie, avant d'augmenter de nouveau l'année prochaine en raison notamment des hausses de TVA prévues.

- (10) La crise économique a également eu un impact significatif sur le solde des administrations publiques. Le déficit a atteint un niveau sans précédent (7,5 %) en 2009, alors qu'il s'élevait déjà à 3,3 % en 2008, en raison du jeu des stabilisateurs automatiques et des mesures discrétionnaires de relance budgétaire mises en œuvre par les autorités dans le cadre du plan européen pour la relance économique. En 2010, le déficit public s'est réduit à 7,1 % du PIB, en raison d'effets conjoncturels et d'une amélioration du solde structurel (en partie annulée par des mesures exceptionnelles de nature à accroître le déficit). Le solde structurel s'est amélioré de 0,3% du PIB. En 2011, le déficit a diminué considérablement pour atteindre 5,3 % du PIB. La croissance du PIB (1,7 %) étant restée inchangée par rapport à 2010, cette réduction du déficit s'explique principalement par un renforcement des efforts d'assainissement et l'expiration de toutes les mesures du plan européen pour la relance économique. L'effort budgétaire mesuré par la variation du solde structurel a été de 1,2 % du PIB. En 2012, le déficit nominal s'est établi à 4,8 % du PIB. L'objectif de 4,5 % fixé par les autorités n'a donc pas été atteint, malgré l'adoption de nouvelles mesures de grande ampleur. Cet écart s'explique en partie par le coût du sauvetage du groupe bancaire Dexia (0,1 % du PIB). Le solde structurel s'est amélioré de 1,1 % du PIB.
- (11) D'après les prévisions du printemps 2013 des services de la Commission, le déficit nominal devrait encore diminuer cette année grâce aux mesures adoptées notamment dans le budget. Les mesures de hausse de recettes consistent notamment en une nouvelle hausse des impôts directs et des cotisations sociales. Les règles des dépenses courantes (administration centrale et soins de santé) sont reconduites, ce qui contribuera à la poursuite de la maîtrise des dépenses. Le niveau de l'inflation plus faible que prévu et la suspension partielle de l'indexation des retraites du deuxième pilier en accord avec les partenaires sociaux contribueront aussi à contenir les dépenses. En revanche, la croissance du PIB, qui devrait rester largement inférieure au potentiel, aura un effet négatif sur le solde nominal. Globalement, le déficit devrait atteindre 3,9 % du PIB. Le solde structurel devrait s'améliorer de 1,3 % du PIB. En 2014, le déficit devrait atteindre 4,2 % du PIB dans l'hypothèse de politiques inchangées, en vertu de laquelle seules les mesures suffisamment détaillées sont prises en compte. En particulier, une partie des mesures destinées à financer le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi récemment mis en œuvre doivent encore être précisées, et certains paiements d'impôts exceptionnels expireront à la fin de 2013. Le solde structurel devrait rester globalement stable l'année prochaine.
- (12) Sur la base des prévisions du printemps 2013 des services de la Commission, le déficit structurel devrait tomber à 2,2 % du PIB cette année, par rapport à 6,1 % en 2009, soit 1,0 % du PIB en moyenne sur la période de référence 2010-2013. Si l'on tient compte des révisions à la baisse de la croissance du PIB potentiel (+0,1 % du PIB) et des recettes imprévues (-0,2 % du PIB) par rapport au moment où le Conseil a émis sa recommandation, l'effort budgétaire annuel moyen représente 0,9 % du PIB. Il est donc légèrement inférieur à la recommandation, qui préconise un effort supérieur à 1 % du PIB. Toutefois, une évaluation générale des mesures discrétionnaires mises en œuvre par les autorités françaises sur la période 2010-2013 permet de conclure que ces mesures ont un impact budgétaire global d'environ 5/4 % du PIB, soit 1,3 % du PIB par an en moyenne. En plus d'améliorer le solde structurel, l'impact de ces mesures

discrétionnaires a permis de compenser la croissance tendancielle des dépenses publiques s'expliquant par des facteurs tels que le vieillissement de la population; l'image donnée par l'analyse ascendante est dès lors plus positive que celle donnée par l'approche descendante fondée sur le solde structurel. Les mesures comprennent une augmentation substantielle de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés, complétée par des hausses d'impôts indirects et de cotisations sociales, un gel des salaires de base des fonctionnaires ainsi que des économies résultant de la révision générale des politiques publiques (RGPP), de la réforme des retraites de 2010 et du fait que l'objectif en matière de dépenses de santé (ONDAM) a été systématiquement atteint (et même dépassé). Eu égard aux considérations qui précèdent, on peut considérer que les autorités françaises ont engagé une action suivie d'effets.

- (13) Le ratio de la dette publique au PIB, qui a atteint 79,2 % en 2009, a dépassé 90 % l'an dernier. Dans leurs prévisions du printemps 2013, les services de la Commission s'attendent à ce que ce ratio continue d'augmenter sur la période de prévision, pour atteindre 94,0 % en 2013 et 96,2 % en 2014, compte tenu de la persistance de déficits publics relativement élevés et de l'atonie de la croissance du PIB nominal. Les ajustements stocks-flux, qui comprennent les contributions au titre du Mécanisme européen de stabilité et les prêts directs aux pays de la zone euro faisant l'objet d'un programme, contribueront eux aussi à accroître la dette publique.
- (14) La forte détérioration de la position budgétaire due à une position globale de l'économie moins favorable que celle sur laquelle se fonde la recommandation du Conseil de 2009 donne à penser que des recommandations révisées au titre de l'article 126, paragraphe 7, du TFUE accordant à la France une prolongation du délai pour corriger le déficit excessif sont justifiées, conformément aux règles du pacte de stabilité et de croissance.
- (15) Alors que l'évolution de la situation économique et budgétaire est très incertaine, l'objectif budgétaire recommandé pour la dernière année de la période de correction devrait être fixé à un niveau nettement inférieur à la valeur de référence, afin de garantir une correction effective et durable du déficit excessif dans le délai prescrit.
- (16) Une prolongation d'un an seulement du délai de correction du déficit excessif rendrait nécessaire en 2014 un effort budgétaire nettement supérieur à l'effort budgétaire annuel moyen recommandé par le Conseil le 2 décembre 2009 pour la période 2010-2013, ce qui compromettrait aussi fortement la reprise économique prévue pour l'an prochain. Une prolongation de deux ans permettrait à la France de ramener son déficit nominal sous 3 % du PIB en 2015 tout en limitant les effets sur la croissance en 2014 et 2015. L'octroi d'un délai supplémentaire de deux ans à la France correspondrait à des objectifs de déficit nominal de 3,9 % du PIB en 2013, de 3,6 % en 2014 et de 2,8 % en 2015. L'amélioration annuelle sous-jacente du solde budgétaire structurel serait de 1,3 % du PIB en 2013 et de 0,8 % en 2014 et en 2015. Si l'on tenait compte également d'une éventuelle détérioration tendancielle du solde structurel, des mesures discrétionnaires de plus de 1 % du PIB par an seraient nécessaires en 2014 et en 2015.
- (17) Afin d'atteindre les objectifs budgétaires, il est impératif que les autorités mettent intégralement en œuvre les mesures déjà adoptées pour l'année 2013 (actuellement estimées à 1½ % du PIB) et qu'elles précisent, adoptent et mettent rapidement en œuvre des mesures d'économies et/ou de hausse de recettes représentant plus de 1 % du PIB par an en 2014 et en 2015 (l'impact global des mesures adoptées ou suffisamment détaillées jusqu'à présent pour la période 2014-2015 est marginal). En particulier, la plupart des mesures d'économies prévues pour financer les différentes

normes de dépenses sur la période 2014-2015 doivent encore être précisées. Le maintien après 2013 du gel des salaires de base dans tous les sous-secteurs des administrations publiques n'a pas été expressément confirmé. De plus, l'examen des dépenses publiques, dénommé «modernisation de l'action publique» (MAP), est en cours, mais on ignore s'il se traduira par des économies importantes (et facilement quantifiables). En ce qui concerne le système de retraite, les mesures qui sous-tendraient la réforme prévue doivent encore être dévoilées. Les données concernant le ralentissement attendu de la croissance des dépenses des collectivités locales ne sont pas elles non plus suffisamment détaillées. Dans le volet des recettes, des paiements d'impôts exceptionnels expireront à la fin de l'année 2013 et aucune mesure spécifique n'a encore été annoncée pour les remplacer. Des risques pèsent clairement aussi sur le scénario macroéconomique des autorités françaises pour l'an prochain. En effet, si la croissance du PIB devrait atteindre 1,2 % et donc être très proche de l'hypothèse retenue par les services de la Commission dans leurs prévisions du printemps 2013 (1,1%), les scénarios budgétaires sous-jacents divergent: les autorités françaises tiennent compte d'un effort structurel de 1 % en 2014, alors que la Commission prévoit une légère dégradation du solde structurel. Le conseil budgétaire nouvellement créé, dénommé «Haut Conseil des finances publiques», a lui aussi considéré comme très optimiste le scénario macroéconomique qui sous-tend l'objectif de déficit actuel pour 2014. La situation générale devra faire l'objet d'un suivi minutieux et les autorités devraient être prêtes à engager une action corrective en cas de dérapages des dépenses ou de pertes de recettes.

- (18) Selon le rapport 2012 de la Commission sur la viabilité des finances publiques, la France ne semble pas menacée par un risque budgétaire à court terme. À court et moyen terme, les risques semblent moyens et faibles. L'évolution récente du système de retraite est toutefois plus préoccupante. En particulier, les projections les plus récentes du Conseil d'orientation des retraites indiquent que le système sera encore déficitaire en 2020, ce qui rend d'autant plus urgente l'adoption d'une nouvelle réforme des retraites pour rétablir pleinement la viabilité à long terme des finances publiques.
- (19) La France remplit les conditions nécessaires à la prolongation du délai de correction du déficit public excessif, prévues par l'article 3, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE RECOMMANDATION:

- (1) La France devrait mettre fin à la situation actuelle de déficit excessif en 2015 au plus tard.
- (2) La France devrait parvenir à un déficit nominal de 3,9 % du PIB en 2013, de 3,6 % en 2014 et de 2,8 % en 2015, ce qui correspondrait à une amélioration du solde structurel de 1,3 % du PIB en 2013, de 0,8 % en 2014 et de 0,8 % en 2015, sur la base des prévisions étendues du printemps 2013 des services de la Commission.
- (3) La France devrait mettre intégralement en œuvre les mesures déjà adoptées pour l'année 2013 (1½ % du PIB) et préciser, adopter et mettre rapidement en œuvre les mesures d'assainissement nécessaires pour se conformer à la recommandation d'amélioration du solde structurel pour 2014 et 2015, tout en procédant comme prévu actuellement à un examen minutieux des postes de dépenses dans tous les sous-secteurs des administrations publiques, notamment au niveau de la sécurité sociale et des collectivités locales.

- (4) La France devrait 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 propice à la croissance.
- (5) Le Conseil fixe la date limite du 1^{er} octobre 2013 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.

En outre, les autorités françaises devraient renforcer la viabilité à long terme du système de retraite par un nouvel ajustement de tous les paramètres pertinents. En particulier, la réforme prévue devrait être adoptée avant la fin de cette année, conformément aux plans actuels, et rééquilibrer rapidement et durablement le système en 2020 au plus tard, en évitant toute nouvelle augmentation du coût du travail. De plus, afin de garantir le succès de la stratégie d'assainissement budgétaire, il importera que l'assainissement budgétaire soit étayé par des réformes structurelles globales, conformément aux recommandations du Conseil adressées à la France dans le contexte du semestre européen et en particulier celles liées à la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques.

Outre le rapport prévu dans la recommandation n° 5, les autorités françaises sont invitées à faire état des progrès accomplis dans la mise en œuvre de ces recommandations au moins tous les six mois, et consacreront à ce sujet un chapitre distinct des programmes de stabilité, jusqu'à ce que le déficit excessif ait été intégralement corrigé.

La République française est destinataire de la présente recommandation.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*



Bruxelles, le 29.5.2013
COM(2013) 360 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme de la France pour 2013
et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour la période
2012-2017**

{SWD(2013) 360 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la France pour 2013

**et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour la période
2012-2017**

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 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) Sur la base des propositions de la Commission, 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

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

³ COM(2013) 360 final.

⁴ P7_TA(2013)0052 et P7_TA(2013)0053.

⁵ Décision 2013/208/UE du Conseil du 22 avril 2013.

compte de ces lignes directrices intégrées dans leurs politiques nationales en matière d'économie et d'emploi.

- (3) Le 29 juin 2012, les chefs d'État ou de gouvernement ont adopté un Pacte pour la croissance et l'emploi qui fournit, au niveau des États membres, de l'UE et de la zone euro, un cadre d'action cohérent mobilisant tous les moyens, instruments et politiques possibles. Ils ont statué sur les mesures à prendre au niveau des États membres et se sont en particulier pleinement engagés à atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020 et à mettre en œuvre les recommandations par pays.
- (4) Le 6 juillet 2012, le Conseil a adopté une recommandation relative au programme national de réforme de la France pour 2012 et émis un avis sur la version actualisée de son programme de stabilité pour la période 2011-2016.
- (5) Le 28 novembre 2012, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance⁶, qui marque le lancement du semestre européen de coordination des politiques économiques pour l'année 2013. Le 28 novembre 2012 également, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte⁷ dans lequel la France est mentionnée parmi les États membres qui feront l'objet d'un bilan approfondi.
- (6) Le 14 mars 2013, 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 de prendre des mesures en faveur d'un assainissement budgétaire différencié et propice à la croissance, de rétablir des conditions normales d'octroi de crédit à l'économie, de promouvoir la croissance et la compétitivité, de lutter contre le chômage et les conséquences sociales de la crise et de moderniser l'administration publique.
- (7) Le 10 avril 2013, la Commission a publié les résultats de son bilan approfondi⁸ concernant la France, conformément à l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011. Son analyse l'amène à conclure que la France connaît des déséquilibres macroéconomiques qui requièrent une surveillance et l'adoption de mesures décisives. Il convient en particulier de rester attentif à la dégradation de la balance commerciale et de la compétitivité, liée aux coûts mais aussi à d'autres facteurs, dans le contexte également d'une dégradation de la position extérieure et d'une dette publique élevée, de manière à réduire les risques de retombées négatives sur le fonctionnement de l'économie française et de l'Union économique et monétaire, compte tenu notamment de la taille de l'économie française.
- (8) Le 30 avril 2013, la France a présenté son programme de stabilité 2013 pour la période 2012-2017 et son programme national de réforme pour 2013. Vu leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (9) Sur la base de l'évaluation du programme de stabilité 2013 réalisée conformément à son règlement (CE) n° 1466/97, le Conseil considère que, malgré les efforts d'assainissement considérables qui lui ont permis de ramener son déficit nominal de 7,5 % du PIB en 2009 à 4,8 % en 2012, la France ne devrait pas parvenir à corriger son déficit excessif en 2013 au plus tard, comme il le lui a recommandé à la fin de l'année 2009. Cette situation s'explique notamment par un environnement économique plus défavorable que prévu au moment de la recommandation du Conseil qui n'a été

⁶ COM(2012) 750 final.

⁷ COM(2012) 751 final.

⁸ SWD(2013) 117 final.

que partiellement compensé par des recettes imprévues, alors que l'effort était concentré dans une certaine mesure en fin de période. Le scénario macroéconomique qui sous-tend les projections budgétaires du programme est plausible pour 2013 mais trop optimiste pour 2014. Les autorités escomptent en particulier que, après avoir marqué le pas en 2012 (0 %) et en 2013 (+0,1 %), le PIB progressera de 1,2 % en 2014, en supposant que des mesures budgétaires soient prises pour ramener le déficit public à 2,9 % du PIB. En revanche, la Commission prévoit une croissance du PIB de 1,1 % en 2014 sur la base du scénario de politiques inchangées, qui ne tient compte que des mesures déjà adoptées ou suffisamment détaillées, et table donc sur un déficit de 4,2 % du PIB. La stratégie budgétaire exposée dans le programme vise principalement à atteindre l'objectif à moyen terme (OMT), c'est-à-dire l'équilibre structurel du budget, comme dans le programme de l'an dernier. Elle est plus ambitieuse que ne le requiert le pacte de stabilité et de croissance. L'année cible pour la réalisation de l'OMT est 2016, alors que le programme de stabilité précédent visait 2015. La prévision de déficit nominal inscrite dans le programme de stabilité va de pair avec une correction du déficit excessif en 2014 au plus tard, soit un an après le nouveau délai fixé par le Conseil à la fin de l'année 2009 au titre de la procédure de déficit excessif. Compte tenu du caractère trop optimiste de la prévision de croissance pour 2014 inscrite dans le programme, le Conseil considère que, à moins de mesures supplémentaires pour renforcer substantiellement l'effort cette année-là, l'effort budgétaire envisagé par les autorités ne sera pas compatible avec une correction du déficit excessif en 2014. Les économies et recettes supplémentaires prévues ne sont pas non plus suffisamment détaillées. Dans ces conditions, les mesures doivent être précisées pour les années 2014 et 2015 afin de rendre crédible une correction du déficit excessif en 2015 au plus tard [comme le recommande le Conseil]. En 2016, le solde structurel, recalculé par la Commission, devrait s'établir à -0,4 % du PIB (-0,3 % en 2017); l'OMT ne serait donc pas atteint d'ici à la fin de la période de programmation. Les progrès en direction de l'OMT cette année-là devraient représenter 0,3 % du PIB, ce qui est inférieur à la valeur de référence de 0,5 % du PIB. La dette publique s'est considérablement accrue depuis le début de la crise. Le ratio de la dette au PIB, qui était de 64,2 % en 2007, a atteint 90,2 % en 2012 et devrait continuer d'augmenter pour s'établir à 96,2 % en 2014 selon les prévisions du printemps 2013 des services de la Commission. Les autorités françaises prévoient que le taux d'endettement culminera à 94,3 % du PIB en 2014 avant de revenir à 88,2 % en 2017. La France se trouvera, à partir de 2016, dans une période de transition en ce qui concerne le respect du critère de la dette.

- (10) Compte tenu du niveau élevé de la dette, qui continue d'augmenter, et du nouveau report du délai de correction du déficit excessif, [à 2015], il est particulièrement important que le budget 2013 soit rigoureusement exécuté et que des efforts d'assainissement substantiels soient résolument poursuivis les années suivantes. Il est impératif notamment que les dépenses publiques de la France croissent beaucoup moins vite que le PIB potentiel, dans la mesure où les améliorations du déficit structurel ont jusqu'à présent reposé principalement sur les recettes. À cet égard, l'examen en cours des dépenses publiques («Modernisation de l'action publique»), qui concerne non seulement l'administration centrale mais aussi les administrations des collectivités locales et de la sécurité sociale, devrait indiquer comment améliorer encore l'efficacité des dépenses publiques. Il est également possible de rationaliser davantage les différents niveaux et compétences administratifs afin d'accroître encore les synergies, les gains d'efficacité et les économies. La nouvelle loi de décentralisation prévue devrait traiter cette question. Étant donné l'augmentation

attendue des dépenses publiques de santé à moyen et long terme, une plus grande surveillance et une meilleure efficacité des dépenses publiques dans ce domaine s'imposent, notamment en ce qui concerne les dépenses pharmaceutiques. D'après les projections les plus récentes du Conseil d'orientation des retraites, le système de retraite sera encore déficitaire en 2018, contrairement à l'objectif d'un retour à l'équilibre à cette date visé par la réforme de 2010. De plus, l'annulation partielle de la réforme de 2010 va à l'encontre de la recommandation du Conseil. Le système de retraite accusera donc encore d'importants déficits en 2020. De nouvelles mesures doivent dès lors être prises d'urgence pour remédier à cette situation tout en préservant l'adéquation du système. Il pourrait notamment être envisagé de relever encore l'âge minimal de départ à la retraite et l'âge légal de départ à la retraite à taux plein, ainsi que la durée de cotisation nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein, d'adapter les règles d'indexation et de réexaminer les nombreuses dérogations au régime général de certaines catégories de travailleurs. Une augmentation du niveau des cotisations de sécurité sociale aurait une incidence négative sur le coût du travail et devrait dès lors être évitée. Compte tenu de la situation budgétaire difficile en France, il est essentiel que les mesures budgétaires aillent de pair avec des efforts accrus en faveur de réformes structurelles pour soutenir et accroître le potentiel de croissance à long terme de l'économie française.

- (11) Ainsi que l'indique le bilan approfondi de 2013, la France reste confrontée à un problème important de compétitivité, comme l'atteste l'érosion de ses parts de marché d'exportation ces dernières années. Le gouvernement français a proposé en novembre 2012 plusieurs mesures dans le contexte du «pacte de compétitivité». L'instauration du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), dont l'effet sur une année entière devrait représenter 20 milliards d'EUR, est une mesure significative qui devrait contribuer à réduire le coût du travail. Il est possible de prendre d'autres mesures dans ce domaine étant donné que le CICE ne comble que la moitié de l'écart de coin fiscal pesant sur le travail au niveau du salaire médian en France par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE. Qui plus est, les mesures budgétaires adoptées depuis 2010 relativement aux entreprises se sont traduites par une augmentation globale de l'imposition de celles-ci, même en tenant compte du CICE. Si l'augmentation du salaire minimum décidée en juillet 2012 est d'ampleur limitée, elle pourrait néanmoins avoir une incidence négative sur l'emploi et la compétitivité, comme le souligne le Conseil dans sa recommandation de 2012. Entre 2002 et 2012, le salaire horaire minimum a augmenté de 38 % (16 % en valeur réelle). Le niveau élevé du salaire minimum, qui représente les deux tiers du salaire médian, est partiellement compensé, pour les employeurs, par un certain nombre d'exonérations de cotisations sociales patronales. Le coût qui en résulte pour les finances publiques a augmenté rapidement ces dernières années; il représente plus de 1 % du PIB, dont une partie compense la progression rapide du salaire minimum. De surcroît, d'autres instruments, tels que les dispositifs de soutien des revenus (prime pour l'emploi et revenu de solidarité active) sont plus efficaces que le salaire minimum pour lutter contre la pauvreté au travail.
- (12) En ce qui concerne la compétitivité hors prix, le gouvernement a récemment renouvelé sa stratégie en matière d'exportations, mais un soutien au développement de réseaux et de partenariats tournés vers les exportations favoriserait l'internationalisation des PME⁹. D'une manière plus générale, des mesures pourraient être prises pour que l'environnement des entreprises soit plus propice à la croissance des PME. En dépit

⁹ Commission européenne (2011), «Small Business, Big World – un nouveau partenariat pour aider les PME à exploiter les possibilités du marché mondial», COM(2011) 702.

des efforts remarquables déployés par les entreprises dans les secteurs à forte intensité de R&D et de l'appui considérable apporté par les pouvoirs publics (par exemple, le crédit d'impôt recherche), les secteurs de haute et moyenne-haute technologie ne représentent qu'une part modeste et décroissante de l'économie française. Il est donc nécessaire d'encourager la création et la croissance des PME et des entreprises de taille moyenne (ETM) dans ces secteurs en améliorant les conditions générales propices à l'innovation et à l'entrepreneuriat. La politique en matière de groupement d'entreprises qui a été élaborée pour rapprocher la recherche publique et les entreprises privées pourrait favoriser davantage les effets positifs extérieurs entre les entreprises privées géographiquement proches les unes des autres. De plus, les études de doctorat et le monde de la recherche devraient être rendus suffisamment attrayants pour renforcer les relations entre les entreprises privées et les instituts de recherche.

- (13) En ce qui concerne les services, peu de progrès ont été accomplis en 2012. En particulier, aucune réforme horizontale n'a été engagée pour éliminer les restrictions injustifiées dans les secteurs et professions réglementés. De nombreux prestataires de services professionnels se heurtent encore à des restrictions en matière de forme juridique et de structure d'actionariat (par exemple, restrictions en matière de propriété du capital pour les vétérinaires et les avocats). D'autres barrières importantes à l'entrée ou à l'exercice d'une activité (telles que les communications commerciales, les quotas et les restrictions territoriales) subsistent dans un certain nombre de secteurs ou professions (tels que les taxis, certaines professions de santé, les notaires et d'autres professions juridiques). Le secteur du commerce de détail reste soumis à un certain nombre de réglementations, telles que les longues et contraignantes procédures d'autorisation pour la création de points de vente. De plus, l'interdiction actuelle de la vente à perte crée un certain nombre de distorsions, alors que l'objectif de soutenir les producteurs et les petits distributeurs pourrait être atteint efficacement par des mesures moins distorsives. Les restrictions excessives dans les secteurs et professions réglementés pèsent sur la concurrence et tendent à faire grimper les prix. Comme le montre le bilan approfondi consacré à la France, l'augmentation des prix des services intermédiaires, qui représentent près d'un quart des coûts de production du secteur manufacturier, a à terme une incidence sur la compétitivité extérieure des entreprises françaises. Peu de progrès ont été réalisés en 2012 en ce qui concerne les industries de réseau. Le marché français de l'électricité reste l'un des plus concentrés de l'Union européenne. Les prix réglementés du gaz et de l'électricité faussent la concurrence et restent un obstacle pour les nouveaux entrants. Les tarifs réglementés pour les clients autres que les ménages devraient être supprimés selon le calendrier convenu avec les autorités françaises. L'accroissement de la capacité d'interconnexion avec les pays voisins et le lancement des appels d'offres pour les concessions hydroélectriques contribueraient aussi à renforcer la concurrence sur le marché de l'électricité. Dans le secteur ferroviaire, le marché du transport de marchandises est moins dynamique que dans d'autres États membres, tandis que le transport de passagers n'est pas ouvert à la concurrence, à l'exception des services internationaux. La prochaine réforme devrait faire en sorte que le nouveau «gestionnaire unique des infrastructures» reste indépendant de l'opérateur historique afin de garantir un accès équitable et non discriminatoire aux nouveaux entrants.
- (14) Le système fiscal français demeure complexe et manque d'efficacité, du fait non seulement du grand nombre d'exonérations et d'abattements spéciaux mais aussi des modifications fréquentes de la législation. Malgré les efforts déployés pour réduire et rationaliser les dépenses fiscales, le montant des pertes de recettes liées à ces dépenses reste élevé. En ce qui concerne l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu, le

choix d'une stratégie d'impôts à taux faibles reposant sur une assiette large serait plus propice à la croissance et au bien-être social. Le taux intermédiaire de TVA devrait augmenter pour passer de 7 % à 10 % à partir de janvier 2014. Cette mesure va dans la bonne direction, mais des efforts supplémentaires sont nécessaires. Dans l'ensemble, le coût des exonérations fiscales et sociales reste très élevé et représente 10 % du PIB. Malgré l'inefficacité avérée de certains taux réduits de TVA, tels que ceux appliqués aux services de restauration, aucune mesure suffisamment différenciée n'a été prise. L'instauration du CICE, financé en partie par l'augmentation des taux intermédiaires mais aussi du taux normal de TVA, allège la charge fiscale sur le travail. D'autres mesures doivent toutefois être prises, notamment pour rééquilibrer la part des taxes environnementales. L'an dernier, la France a adopté des mesures pour remédier aux incitations fiscales qui favorisent l'endettement des entreprises. D'autres améliorations sont néanmoins possibles (la déductibilité des intérêts n'est limitée qu'au-delà de 3 millions d'EUR: au-delà de ce seuil, seuls 15 % des intérêts ne seront plus déductibles en 2013 et 25 % en 2014).

- (15) Le taux de chômage est passé de 9,7 % en 2010 à 10,2 % en 2012. Dans ses prévisions, la Commission s'attend à ce qu'il augmente encore pour atteindre 10,6 % en 2013 et 10,9 % en 2014 en raison de la faiblesse persistante de la croissance économique. Dans ce contexte, la segmentation du marché du travail en France reste préoccupante. La probabilité de passer d'un emploi temporaire à un emploi permanent n'était que de 10,6 % en 2010, contre 25,9 % en moyenne dans l'UE. Par conséquent, ce sont surtout les travailleurs les moins qualifiés et occupant un emploi précaire qui font les frais de tout processus d'ajustement du marché du travail. Une loi a été adoptée en mai 2013, sur la base de l'accord national interprofessionnel sur la sécurisation de l'emploi conclu entre les partenaires sociaux en janvier 2013. Elle renforce les droits des travailleurs, en améliorant la sécurité juridique des licenciements, et offre une plus grande souplesse aux employeurs. Cette loi constitue une avancée vers un marché du travail plus fluide. La mise en œuvre de cette réforme, ainsi que ses effets, restent toutefois incertains à ce stade car, après adoption de la loi transposant l'ANI, d'autres accords de branche/d'entreprise seront nécessaires avant que l'accord ne puisse entrer pleinement en vigueur.
- (16) En France, un jeune sur six quitte le système d'enseignement ou de formation sans aucune qualification. Cette situation est d'autant plus préoccupante que le taux de chômage des jeunes atteignait 25,4 % à la fin de l'année 2012 et que les jeunes les moins qualifiés avaient presque deux fois plus de risques d'être sans emploi. Les dispositifs visant à promouvoir l'apprentissage devraient cibler en particulier les jeunes les moins qualifiés. Les mécanismes nationaux destinés à remédier à ces problèmes devraient être alignés sur les normes fixées dans la recommandation du Conseil en matière de garantie pour la jeunesse. Malgré les réformes engagées en 2009, le taux de participation des adultes aux actions d'apprentissage tout au long de la vie en France (5,7 % en 2012, adultes peu qualifiés: 2,5 %) est inférieur à la moyenne de l'Union européenne. Le transfert prévu de compétences aux conseils régionaux pourrait être l'occasion de remédier aux lacunes du système actuel. Le taux d'emploi des travailleurs âgés de 55 à 64 ans est l'un des plus faibles de l'Union européenne (45,7 % au 4^e trimestre de 2012), alors que le chômage augmente parmi les personnes plus âgées. Si les «contrats de génération» constituent un pas dans la bonne direction, on ignore dans quelle mesure ils contribueront à l'emploi des seniors et faciliteront le retour au travail des chômeurs plus âgés. Les dépenses publiques françaises liées aux allocations de chômage ont augmenté de 5,3 % en 2012 et devraient encore s'accroître de 6,1 % en 2013 selon le programme de stabilité. Le déficit global du régime

d'assurance chômage, qui serait proche de 1 % du PIB en 2013, appelle une réforme du système d'indemnisation du chômage. En particulier, certains éléments, tels que les conditions d'admissibilité, la dégressivité des allocations dans le temps ou les taux de remplacement pour les salaires les plus élevés, devraient être adaptés pour garantir l'adéquation des mesures d'incitation au travail. La nouvelle convention tripartite du service public de l'emploi (Pôle emploi) prévoit un suivi différencié des demandeurs d'emploi. La taille moyenne du nombre de dossiers traités par un conseiller à l'emploi a toutefois continué d'augmenter en raison de l'aggravation du chômage, tandis que la réorientation de la stratégie de Pôle emploi est entravée par la situation économique défavorable. En résumé, d'autres actions doivent être engagées au vu des perspectives économiques négatives et de l'aggravation attendue du chômage en France.

- (17) Dans le contexte du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse exhaustive de la politique économique de la France. Elle a évalué son programme de stabilité et son programme national de réforme, et présenté un bilan approfondi. Elle a tenu compte non seulement de leur pertinence pour une politique budgétaire et socioéconomique viable en France, mais aussi de leur conformité avec les règles et orientations de l'UE, compte tenu de la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union par la contribution de celle-ci aux futures décisions nationales. Les recommandations 1 à 6 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du semestre européen.
- (18) 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 avis¹⁰.
- (19) 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 et son programme de stabilité. Ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques se reflètent, en particulier, dans les recommandations figurant aux points 1, 2, 3, 4, 5 et 6 ci-après.
- (20) Dans le contexte du semestre européen, la Commission a également procédé à une analyse de la politique économique de l'ensemble de la zone euro. Sur cette base, le Conseil a adressé des recommandations spécifiques aux États membres dont la monnaie est l'euro. La France devrait elle aussi veiller à ce que ces recommandations soient mises en œuvre intégralement et dans les délais,

RECOMMANDE que la France s'attache, au cours de la période 2013-2014:

1. à renforcer et poursuivre la stratégie budgétaire en 2013; à renforcer la crédibilité de l'ajustement en précisant, d'ici à l'automne 2013, et en mettant en œuvre les mesures nécessaires en 2014 et au-delà pour assurer la correction du déficit excessif de manière durable en 2015 au plus tard et la réalisation de l'effort d'ajustement structurel spécifié dans les recommandations émises par le Conseil dans le cadre de la PDE; à consacrer toutes les recettes imprévues à la réduction du déficit; une correction durable des déséquilibres budgétaires requiert la mise en œuvre crédible de réformes structurelles ambitieuses pour accroître la capacité d'ajustement et stimuler la croissance et l'emploi; à maintenir le cap d'un assainissement budgétaire propice à la croissance et à renforcer encore l'efficacité des dépenses publiques, notamment en procédant comme prévu à un réexamen des postes de dépenses dans

¹⁰ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

tous les sous-secteurs des administrations publiques; à prendre, dans le cadre de la prochaine loi de décentralisation, des mesures destinées à améliorer les synergies et les économies entre les différents niveaux de l'administration, central, régional et local; une fois le déficit excessif corrigé, à poursuivre l'effort d'ajustement structurel à un rythme approprié de manière à atteindre l'OMT d'ici à 2016; à prendre des mesures d'ici à la fin de l'année 2013 pour équilibrer durablement le système de retraite en 2020 au plus tard, par exemple en adaptant les règles d'indexation, en augmentant encore l'âge légal de départ à la retraite et la durée de cotisation pour bénéficier d'une retraite à taux plein et en réexaminant les régimes spéciaux, tout en évitant une augmentation des cotisations sociales patronales, et à améliorer le rapport coût-efficacité des dépenses de santé, notamment dans les domaines des dépenses pharmaceutiques;

2. à s'assurer que le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi réduit bien du montant envisagé le coût du travail et qu'aucune autre mesure n'annulera ses effets; à poursuivre la réduction du coût du travail, notamment en adoptant d'autres mesures pour réduire les cotisations sociales patronales; à faire en sorte que le salaire minimum évolue d'une manière propice à la compétitivité et à la création d'emplois, compte tenu de l'existence de dispositifs de soutien des salaires et d'exonérations sociales;
3. à prendre des mesures pour améliorer l'environnement des entreprises et à développer la capacité d'innovation et d'exportation des entreprises, notamment des PME et des entreprises de taille intermédiaire; en particulier, à lancer l'initiative annoncée de simplification du cadre réglementaire, et à améliorer les conditions générales propices à l'innovation, en renforçant les transferts de technologie et l'exploitation commerciale des résultats de la recherche, notamment par une réorientation des pôles de compétitivité;
4. à prendre des mesures pour renforcer la concurrence dans le secteur des services; à éliminer les restrictions injustifiées à l'accès aux services professionnels et à leur exercice, notamment en ce qui concerne la forme juridique, la structure d'actionnariat, les quotas et les restrictions territoriales; à prendre des mesures pour simplifier l'autorisation des ouvertures de commerces et supprimer l'interdiction de la vente à perte; à mettre fin aux tarifs réglementés du gaz et de l'électricité pour les clients autres que les ménages et à renforcer la capacité d'interconnexion avec les pays voisins; dans le secteur ferroviaire, à ouvrir le transport intérieur de passagers à la concurrence;
5. à poursuivre les efforts de simplification du système fiscal et à améliorer son efficacité, tout en garantissant la continuité de la règle fiscale dans le temps; à prendre des mesures pour supprimer les incitations fiscales favorisant l'endettement des entreprises; à intensifier les efforts pour réduire et rationaliser les dépenses fiscales relatives à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les sociétés, tout en réduisant le taux de ces impôts; à rapprocher les taux réduits du taux normal de TVA et à supprimer les taux réduits inefficaces; à prendre des mesures supplémentaires déplaçant la charge fiscale sur le travail vers les taxes environnementales ou la consommation;
6. à mettre en œuvre intégralement et sans délai l'accord interprofessionnel de janvier 2013, en concertation avec les partenaires sociaux; à prendre des mesures supplémentaires pour lutter contre la segmentation du marché, notamment pour apporter une solution au cas des travailleurs intérimaires; à lancer sans tarder une

réforme du système d'indemnisation du chômage, en association avec les partenaires sociaux pour garantir la viabilité du système tout en faisant en sorte que celui-ci encourage de manière adéquate le retour à l'emploi; à améliorer le taux d'emploi des travailleurs plus âgés et à stimuler leur participation au marché du travail; à prendre des mesures spécifiques pour améliorer les perspectives d'emploi des chômeurs plus âgés, notamment par un accompagnement et une formation spécifiques; à accroître la participation des adultes aux actions d'apprentissage tout au long de la vie, notamment des adultes les moins qualifiés et des chômeurs; à faire en sorte que les services publics de l'emploi offrent effectivement un appui personnalisé aux chômeurs et que les politiques actives de l'emploi ciblent effectivement les plus défavorisés; à prendre des mesures supplémentaires pour améliorer le passage de l'école au travail par l'intermédiaire, par exemple, d'une garantie pour la jeunesse et de la promotion de l'apprentissage.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président