

RECOMMANDATION DU CONSEIL**du 12 juillet 2016****concernant le programme national de réforme de la France pour 2016 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour 2016**

(2016/C 299/27)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

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

vu le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques ⁽¹⁾, et notamment son article 5, paragraphe 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 ⁽²⁾, 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 novembre 2015, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du semestre européen 2016 de coordination des politiques économiques. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen les 17 et 18 mars 2016. Le 26 novembre 2015, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la France est mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a également adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro. Cette recommandation a été approuvée par le Conseil européen les 18 et 19 février 2016 et adoptée par le Conseil le 8 mars 2016 ⁽³⁾. En tant que pays dont la monnaie est l'euro, et compte tenu des liens étroits entre les économies de l'Union économique et monétaire, la France devrait veiller à mettre en œuvre cette recommandation intégralement et en temps utile.
- (2) Le rapport 2016 pour la France a été publié le 26 février 2016. Il évaluait les progrès accomplis par la France dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées par le Conseil le 14 juillet 2015 et dans la

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

⁽³⁾ JO C 96 du 11.3.2016, p. 1.

réalisation des objectifs nationaux de la stratégie Europe 2020. Ce rapport comprenait également le bilan approfondi effectué en vertu de l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011. Le 8 mars 2016, la Commission a présenté les résultats du bilan approfondi. Son analyse l'amène à conclure que la France connaît des déséquilibres macroéconomiques excessifs. La France affiche en particulier, dans un contexte de croissance modérée et d'inflation faible, une dette publique élevée et croissante couplée à une compétitivité dégradée. 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.

- (3) Le 29 avril 2016, la France a présenté son programme national de réforme pour 2016 et son programme de stabilité pour 2016. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (4) Les recommandations spécifiques par pays ont été prises en compte dans la programmation des Fonds structurels et d'investissement européens pour la période 2014-2020. Comme le prévoit l'article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil ⁽¹⁾, lorsque cela s'avère nécessaire pour soutenir la mise en œuvre de recommandations pertinentes du Conseil, la Commission peut demander à un État membre de revoir son accord de partenariat et les programmes concernés et de proposer des modifications à leur sujet. La Commission a fourni des précisions sur la manière dont elle utiliserait cette disposition dans les lignes directrices relatives à l'application des mesures établissant un lien entre l'efficacité des Fonds structurels et d'investissement européens et une bonne gouvernance économique.
- (5) La France relève actuellement du volet correctif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de stabilité pour 2016, le gouvernement prévoit de corriger le déficit excessif en 2017, conformément à la recommandation du Conseil du 10 mars 2015. Le déficit nominal devrait continuer à diminuer pour atteindre 1,2 % du PIB en 2019. L'objectif budgétaire à moyen terme — un déficit structurel de 0,4 % du PIB — devrait être atteint d'ici à 2018. Selon le programme de stabilité, le ratio de la dette publique au PIB devrait culminer à 96,5 % du PIB en 2017, avant de décroître pour atteindre 93,3 % du PIB en 2019. Le scénario macroéconomique qui sous-tend les projections budgétaires est globalement plausible. Toutefois, les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs prévus en matière de déficit à partir de 2017 n'ont pas été suffisamment précisées. Sur la base des prévisions du printemps 2016 de la Commission, le déficit nominal devrait atteindre 3,4 % du PIB en 2016, conformément au déficit recommandé par le Conseil en 2015. En 2017, le déficit nominal devrait atteindre, à politiques constantes, 3,2 % du PIB, ce qui signifie que le déficit excessif risque de ne pas être corrigé dans le délai prescrit. L'effort budgétaire recommandé ne devrait pas être fourni en 2016 et 2017, la stratégie budgétaire de la France reposant principalement sur l'hypothèse d'une amélioration de la conjoncture et d'une persistance des taux bas, laquelle est hors du contrôle des autorités et comporte donc des risques de non-conformité. Se fondant sur son évaluation du programme de stabilité et tenant compte des prévisions du printemps 2016 de la Commission, le Conseil estime que, bien qu'il soit actuellement prévu que la France atteigne son objectif en matière de déficit nominal en 2016, il existe un risque que celle-ci ne respecte pas les dispositions du pacte de stabilité et de croissance. Par conséquent, des mesures supplémentaires seront nécessaires pour assurer une correction durable du déficit excessif d'ici à 2017.
- (6) Le ratio des dépenses publiques au PIB en France est l'un des plus élevés de l'Union et, en dépit d'une légère baisse en 2015, reste nettement supérieur à la moyenne de la zone euro. La France met actuellement en œuvre un plan visant à réduire les dépenses publiques de 50 milliards d'euros par rapport à la croissance tendancielle entre 2015 et 2017 dans toutes les administrations publiques, mais cela ne permettra peut-être pas de réduire significativement les dépenses publiques. Détailler les mesures sur lesquelles reposent ces réductions de dépenses, tout en veillant à ce que les mesures d'économies tiennent compte du taux d'inflation proche de zéro, contribuerait à renforcer l'efficacité de ce plan.
- (7) Une réduction supplémentaire du ratio des dépenses selon les plans définis reste difficile, eu égard aux faibles résultats du processus d'identification de larges domaines de réduction potentielle des dépenses et aux résultats jusqu'ici modestes des revues de dépenses. Dans le secteur du logement, la France dépense presque deux fois plus que ses pairs européens, sans que les résultats sur le marché de l'immobilier soient sensiblement meilleurs. Il serait possible de préserver la capacité d'investissement des collectivités locales en combinant la réduction prévue des dotations de l'État avec un renforcement du contrôle de leurs dépenses, et notamment une limitation de la croissance de leurs dépenses de fonctionnement. Les revues de dépenses pourraient constituer un outil adapté pour recenser les possibilités d'économies dans ce domaine. De plus, la réforme récente de l'administration locale est susceptible de renforcer l'efficacité du système sur le moyen à long terme.

⁽¹⁾ Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320).

- (8) Il n'est pas possible de réaliser d'importantes économies à court terme sans ralentir considérablement la croissance des dépenses de sécurité sociale, qui représentent plus de la moitié des dépenses publiques. Le système de retraite a gagné en soutenabilité en 2015 grâce à l'accord sur les régimes de retraite complémentaires mais il pourrait rester déficitaire sur le court à moyen terme, notamment dans des conditions macroéconomiques défavorables. De plus, les réformes des retraites menées précédemment ne devraient permettre de réduire le haut niveau actuel du ratio des dépenses publiques de retraite qu'après 2025. La France s'est fixé des objectifs ambitieux pour 2016 et 2017 afin de limiter la croissance des dépenses de santé. Ces objectifs pourraient être complétés par des efforts supplémentaires visant à identifier des gains d'efficacité sur le moyen à long terme.
- (9) Des mesures ont été prises pour réduire le coût du travail et améliorer les marges bénéficiaires des entreprises, par le biais du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi de 20 milliards d'euros et de l'allègement des cotisations patronales de 10 milliards d'euros supplémentaires en vertu du pacte de responsabilité et de solidarité. La manière dont ont été conçues ces mesures, qui représentent 1,5 % du PIB et contribuent à combler l'écart de coût du travail entre la France et la moyenne de la zone euro, pourrait limiter leur efficacité. Il est prévu que ces mesures d'économies fassent l'objet d'évaluations dont les résultats appuieront la prise de décision sur leurs caractéristiques futures, afin de faire en sorte qu'elles atteignent leurs objectifs en matière d'efficacité. Ces évaluations devraient s'intéresser tout particulièrement aux effets sur la formation des salaires et sur l'emploi.
- (10) Dans le contexte actuel de chômage élevé, le coût du travail au salaire minimum risque de freiner l'emploi des personnes peu qualifiées. Le salaire minimum est élevé par rapport au salaire médian, mais son coût a été réduit par des exonérations de cotisations sociales. Une augmentation du salaire minimum entraîne une augmentation de salaire pour la plupart des catégories de travailleurs et comporte le risque de compresser les salaires vers le haut. En raison du mécanisme de revalorisation du salaire minimum, les hausses du salaire moyen et l'évolution du salaire minimum sont étroitement corrélées, ce qui retarde l'ajustement des salaires nécessaire dans une situation économique défavorable.
- (11) Les réformes menées récemment n'ont donné aux employeurs que peu de possibilités pour déroger aux accords de branche. Cela concerne tous les aspects des conditions d'emploi, notamment les salaires, le temps de travail et les conditions d'emploi et de travail, et limite la capacité des entreprises à moduler leurs effectifs en fonction de leurs besoins. À l'heure actuelle, les branches professionnelles peuvent empêcher les entreprises de déterminer, au cas par cas et après négociations avec les partenaires sociaux, les conditions de dérogation aux accords de branche en matière de temps de travail. Les dérogations aux accords de branche et aux dispositions juridiques générales sur les conditions d'emploi, par l'intermédiaire d'accords d'entreprise, pourraient être facilitées, en concertation avec les partenaires sociaux.
- (12) En 2015, le taux de chômage a atteint 10,4 %. Le chômage touche particulièrement les jeunes, les ressortissants de pays tiers et les travailleurs peu qualifiés. La dualité du marché du travail ne cesse d'augmenter, avec d'un côté, les travailleurs diplômés de l'enseignement supérieur embauchés en contrats à durée indéterminée et de l'autre, une proportion constante de travailleurs occupant des emplois peu qualifiés de plus en plus précaires. La part des contrats à durée déterminée de moins d'un mois dans l'emploi total a progressé et avoisinait les 70 % en 2015. Le cadre juridique régissant les contrats de travail, en particulier la législation sur le licenciement des salariés titulaires d'un contrat à durée indéterminée, est susceptible de favoriser la forte segmentation du marché du travail. La dégradation persistante de la situation sur le marché du travail met à mal la soutenabilité du système d'assurance-chômage. Le déficit devrait atteindre, selon les projections de février 2016, 4,5 milliards d'euros en 2015, 4,2 milliards d'euros en 2016 et 3,6 milliards d'euros en 2017. La dette du système passerait alors de 25,8 milliards d'euros en 2015 à 30,0 milliards d'euros en 2016 et 33,6 milliards d'euros en 2017. Le calcul des allocations de chômage favorise l'enchaînement d'emplois à temps plein de courte durée, au détriment des emplois à mi-temps de longue durée, et incite les employeurs à proposer des emplois de courte durée, qui devront être complétés par le versement de prestations sociales. De plus, les caractéristiques du système d'assurance-chômage, en particulier les conditions d'éligibilité et la dégressivité des allocations de chômage, sont susceptibles de décourager le retour à l'emploi.
- (13) Le passage de l'école au monde du travail reste difficile, surtout pour les jeunes les moins qualifiés. Le recours à l'apprentissage diminue parmi les catégories les moins qualifiées, alors que les stratégies diffèrent d'une région à l'autre et que la capacité du système à s'adapter aux nouveaux besoins de l'économie est limitée. L'offre de formation pour les chômeurs, les travailleurs peu qualifiés et les salariés de PME demeure insuffisante. La réforme en cours de la formation professionnelle, notamment en ce qui concerne la gouvernance, les incitations et les

services de conseil, et le nouveau plan de formation prévu pour les chômeurs doivent encore être pleinement mis en œuvre et devraient être renforcés. La coopération insuffisante entre les différents acteurs de la formation professionnelle continue empêche toute répartition efficace des ressources. Le compte d'activité personnel, en préparation, pourrait contribuer à rééquilibrer l'accès à la formation.

- (14) La France continue de se classer à un niveau moyen pour ce qui est de l'environnement des entreprises, notamment en ce qui concerne les contraintes réglementaires, pour lesquelles elle est mal classée dans les comparaisons internationales. Le programme de simplification se poursuit comme prévu, mais sa mise en œuvre est inégale, notamment pour ce qui est des mesures ciblant les entreprises, et des problèmes subsistent dans un certain nombre de domaines.
- (15) Par rapport à d'autres États membres, l'économie française se caractérise par un nombre disproportionné de petites entreprises, ce qui limite leur niveau de productivité. Les initiatives prises récemment pour atténuer l'impact des critères de taille ne devraient pas avoir d'incidence significative sur la croissance des entreprises, compte tenu notamment de leur champ d'application limité et du caractère temporaire de certaines mesures. En conséquence, les effets de seuil continueront de freiner la croissance des entreprises françaises.
- (16) La concurrence dans les services s'est améliorée dans certains secteurs, mais des obstacles subsistent dans d'autres secteurs, en particulier dans les services aux entreprises, dont une grande partie n'a en effet pas été concernée par les réformes récentes, et les industries de réseau. Un certain nombre de barrières à l'entrée et de réglementations, ainsi que des tarifs, brident l'activité économique des professions réglementées et pèsent sur la productivité d'autres secteurs qui font appel à ces services. L'adoption de la loi Macron en 2015 a permis de réduire certaines contraintes mais des efforts supplémentaires s'imposent. D'autres problèmes découlent de l'application restrictive des exigences en matière d'autorisation.
- (17) La France reste à la traîne des États membres champions de l'innovation dans l'Union, malgré la générosité de l'aide publique dans ce domaine. Ces quinze dernières années ont été marquées par une multiplication et une instabilité des dispositifs publics de soutien à l'innovation, ce qui suscite des craintes quant à la coordination, la cohérence et l'efficacité générales de ces dispositifs. Cette situation nuit tout particulièrement aux PME.
- (18) Le taux des prélèvements obligatoires est l'un des plus élevés de l'Union. Sa composition n'est pas propice à la croissance économique, dans la mesure où elle pèse lourdement sur les facteurs de production mais relativement peu sur la consommation. La fiscalité des entreprises a commencé à diminuer légèrement en 2014 et la France a commencé à se rapprocher de la moyenne de l'Union en matière de fiscalité environnementale, mais les recettes de TVA restent faibles, tant dans la part du PIB qu'en pourcentage de l'imposition totale, en raison des taux bas de cet impôt, de l'application généralisée des taux réduits et du nombre élevé d'exonérations par rapport à la moyenne de l'Union européenne. Hormis la suppression progressive de la contribution sociale de solidarité des sociétés, actuellement en cours, et la suppression de l'impôt exceptionnel sur les sociétés, des mesures concrètes doivent être prises pour atteindre l'objectif annoncé d'une réduction à 28 % du taux nominal de l'impôt sur les sociétés d'ici à 2020.
- (19) Le système fiscal est très complexe. Le nombre de taxes inefficaces, dont le rendement est nul ou faible, reste élevé et l'imposition des revenus des personnes physiques est particulièrement complexe, ce qui a un coût administratif significatif. En dépit de l'introduction de l'obligation d'évaluer et de contrôler régulièrement les dépenses fiscales dans la loi de programmation des finances publiques 2014-2019, la réduction des dépenses fiscales prévue pour 2016 est modeste après plusieurs années d'augmentation.
- (20) Dans l'ensemble, les obstacles à l'investissement privé sont limités, les principaux étant la lourdeur de la réglementation et le niveau élevé de l'impôt sur les sociétés. Le climat de l'investissement aurait tout à gagner d'une amélioration de l'environnement des entreprises, d'une réduction des impôts sur la production et sur les sociétés et d'une simplification du système fiscal. Toutes les mesures prises pour améliorer la compétitivité-coûts et hors coûts des entreprises françaises sont susceptibles d'accroître les niveaux d'investissement et d'encourager les entreprises à investir dans le capital physique et humain, en vue d'améliorer la productivité. Le potentiel de croissance à long terme est également limité par l'atonie des investissements dans les activités d'innovation.
- (21) 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 2016 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 les orientations de l'Union, 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 5 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du semestre européen.

- (22) 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 ⁽¹⁾.
- (23) 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 5 ci-dessous,

RECOMMANDE que la France s'attache, au cours de la période 2016-2017, à:

1. assurer une correction durable du déficit excessif en 2017 au plus tard en prenant les mesures structurelles requises et en consacrant toutes les recettes exceptionnelles à la réduction du déficit et de la dette; préciser les réductions de dépenses prévues pour les années à venir et accentuer les efforts pour accroître le montant des économies générées par les revues de dépenses, y compris en ce qui concerne les dépenses des collectivités locales, d'ici la fin de l'année 2016; renforcer les évaluations indépendantes des politiques publiques afin de recenser des gains d'efficacité dans tous les sous-secteurs des administrations publiques;
2. veiller à ce que les réductions du coût du travail soient pérennisées et que les évolutions du salaire minimum soient compatibles avec la création d'emplois et la compétitivité; réformer le droit du travail pour inciter davantage les employeurs à embaucher en contrats à durée indéterminée;
3. renforcer les liens entre le secteur de l'éducation et le marché du travail, notamment par une réforme du système d'apprentissage et de la formation professionnelle qui mette l'accent sur les personnes peu qualifiées; d'ici la fin de l'année 2016, entreprendre une réforme du système d'assurance-chômage afin d'en rétablir la soutenabilité budgétaire et d'encourager davantage le retour au travail;
4. éliminer les obstacles à l'activité dans le secteur des services, en particulier dans les services aux entreprises et les professions réglementées; prendre des mesures pour simplifier les programmes publics d'innovation et en améliorer l'efficacité; d'ici la fin de l'année 2016, approfondir la réforme des critères de taille réglementaires qui freinent la croissance des entreprises et continuer à simplifier les règles administratives, fiscales et comptables applicables aux entreprises en poursuivant le programme de simplification;
5. 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, notamment en ce qui concerne la TVA; supprimer les dépenses fiscales inefficaces, supprimer les impôts dont le rendement est nul ou faible et adopter la réforme concernant la retenue à la source de l'impôt sur le revenu des personnes physiques d'ici la fin de l'année 2016.

Fait à Bruxelles, le 12 juillet 2016.

Par le Conseil
Le président
P. KAŽIMÍR

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