

E 6315

ASSEMBLÉE NATIONALE

TREIZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 10 juin 2011

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 10 juin 2011

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT.

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



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 7.6.2011
SEC(2011) 806 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la France pour 2011

et portant avis du Conseil

**sur le programme de stabilité actualisé de la France
pour la période 2011-2014**

{SEC(2011) 719 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la France pour 2011

et portant avis du Conseil

**sur le programme de stabilité actualisé de la France
pour la période 2011-2014**

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 3,

vu la recommandation de la Commission européenne²,

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

après consultation du comité économique et financier,

considérant ce qui suit:

- (1) Le 26 mars 2010, le Conseil européen a approuvé la proposition de la Commission de lancer la stratégie Europe 2020, une nouvelle stratégie pour la croissance et l'emploi fondée sur une coordination renforcée des politiques économiques, qui portera avant tout sur les principaux domaines dans lesquels des mesures doivent être prises pour doper le potentiel de croissance durable et de compétitivité de l'Europe.
- (2) Le 13 juillet 2010, le Conseil a adopté une recommandation relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union (2010–2014) et, le 21 octobre 2010, une décision relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres³, qui forment ensemble les «lignes directrices intégrées». Les États membres ont été invités à tenir compte des lignes directrices intégrées dans leurs politiques nationales en matière d'économie et d'emploi.

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² JO C [...] du [...], p. [...].

³ Maintenues en 2011 par la décision n° 2011/308/UE du Conseil du 19 mai 2011.

- (3) Le 12 janvier 2011, la Commission a adopté le premier examen annuel de la croissance, qui marque le lancement d'un nouveau cycle de gouvernance économique dans l'Union européenne et du premier semestre européen pour l'intégration en amont de la coordination des politiques économiques, ancrée dans la stratégie Europe 2020.
- (4) Le 25 mars 2011, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant l'assainissement budgétaire et les réformes structurelles (conformément aux conclusions du Conseil des 15 février et 7 mars 2011 et à la suite de l'examen annuel de la croissance effectué par la Commission). Il a souligné qu'il fallait s'attacher en priorité à rétablir des situations budgétaires saines ainsi que la viabilité budgétaire, à réduire le chômage par des réformes du marché du travail et à déployer de nouveaux efforts afin de renforcer la croissance. Il a demandé aux États membres de traduire ces priorités en mesures concrètes, à inclure dans leur programme de stabilité ou de convergence et dans leur programme national de réforme.
- (5) Le 25 mars 2011, le Conseil européen a également invité les États membres participant au «pacte pour l'euro plus» à présenter leurs engagements en temps utile pour qu'ils soient inclus dans leur programme de stabilité ou de convergence et dans leur programme national de réforme.
- (6) Le 3 mai 2011, la France a présenté la version actualisée 2011 de son programme de stabilité, qui couvre la période 2011-2014, et son programme national de réforme 2011. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (7) La France, dont le PIB a diminué de 2,7 % en 2009, a été relativement moins touchée par la crise économique et financière que les autres États membres de l'Union européenne, grâce notamment à l'ampleur de ses stabilisateurs économiques et au degré d'ouverture moins important de son économie, qui a réduit dans une certaine mesure l'impact de l'effondrement du commerce mondial sur elle. Le secteur bancaire a lui aussi bien résisté. En 2010, l'économie s'est redressée et la croissance globale du PIB a atteint 1,5 %. Toutefois, la crise économique a lourdement pesé sur les finances publiques nationales. En raison des stabilisateurs automatiques et des mesures discrétionnaires d'impulsion budgétaire, le déficit public est passé de 3,3 % du PIB en 2008 à 7,5 % en 2009. La crise a également mis en évidence la sous-utilisation de la main-d'œuvre et les faiblesses structurelles du marché du travail français, qui a enregistré un taux de chômage relativement élevé en 2010 (9,7 %). De plus, la balance commerciale des biens s'est progressivement détériorée durant la dernière décennie, ce qui met en lumière les défis auxquels sont confrontées les entreprises françaises en matière de compétitivité-coût et de compétitivité hors prix.
- (8) Sur la base de l'évaluation du programme de stabilité effectuée conformément au règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil, le Conseil considère que le scénario macroéconomique sur lequel se fondent les projections budgétaires est trop optimiste. Les taux de croissance prévus sont légèrement supérieurs aux projections les plus récentes des services de la Commission pour 2011 et 2012 et restent nettement supérieurs à la croissance potentielle dans les dernières années. Après avoir enregistré un déficit moins important que prévu en 2010 (7 % du PIB), la France prévoit de le ramener à 3 % en 2013, délai fixé par le Conseil pour corriger le déficit excessif, et de poursuivre l'assainissement de ses finances publiques par la suite. Son taux d'endettement, correspondant à 82 % du PIB en 2010, devrait augmenter jusqu'en 2012

(86 %), avant de s'infléchir légèrement. La trajectoire d'ajustement du déficit et de la dette est entourée de plusieurs risques liés notamment à la possibilité que le scénario macroéconomique soit moins favorable qu'escompté, au manque de précision de certaines mesures et au fait que les objectifs n'ont souvent pas été atteints par le passé. Par conséquent, en l'absence de mesures supplémentaires, il ne peut pas être garanti que le déficit excessif sera corrigé en 2013 au plus tard. L'objectif à moyen terme (OMT) d'équilibre structurel des finances publiques ne sera probablement pas atteint durant la période de programmation. L'effort budgétaire annuel moyen sur la période 2010-2013, fondé sur la tendance du solde structurel (recalculé), est légèrement inférieur à l'effort (supérieur à 1 % du PIB) préconisé par le Conseil.

- (9) La mise en œuvre de l'assainissement budgétaire reste un défi majeur. Pour rétablir une position budgétaire viable, il est indispensable d'éviter le dérapage des dépenses en étayant le renforcement de l'effort budgétaire par des mesures clairement définies, notamment parce que l'objectif 2013 ne laisse aucune marge de sécurité par rapport au seuil de 3 % du PIB. Il conviendrait également d'utiliser toutes les recettes exceptionnelles pour accélérer la réduction du déficit et de la dette. Afin d'améliorer la viabilité à long terme de ses finances publiques, la France a adopté une nouvelle réforme de son système de retraite en 2010. Les mesures prévues, notamment le relèvement progressif de 60 à 62 ans de l'âge minimal de départ à la retraite et la suppression progressive des régimes de préretraite, devraient avoir un effet sur le faible taux d'emploi des travailleurs plus âgés. De plus, le système de retraite devrait atteindre l'équilibre d'ici à 2020. Il deviendra vraisemblablement déficitaire par la suite si aucune autre mesure n'est prise. Cette toute dernière réforme des retraites a aussi donné naissance à un nouvel organisme public, le comité de pilotage des régimes de retraite, qui est chargé de présenter une évaluation annuelle de la situation budgétaire de ces régimes et, en cas de risque de détérioration, de proposer des mesures correctrices.
- (10) La législation actuelle sur la protection de l'emploi reste trop stricte: une insécurité juridique entoure les conditions du licenciement économique, et de lourdes obligations de reclassement s'appliquent aux licenciements collectifs de masse (plans de sauvegarde de l'emploi). De cette situation, il résulte que les salariés titulaires d'un contrat à durée indéterminée (la majorité de la main-d'œuvre) bénéficient d'une relative sécurité, tandis que ceux titulaires d'un contrat de travail temporaire (la majorité des nouveaux entrants sur le marché du travail) sont dans l'incertitude. Ainsi, la part des contrats temporaires est nettement plus élevée parmi les jeunes, et les remplacements de contrats temporaires par des contrats à durée indéterminée sont rares. Cette segmentation vaut également pour l'accès à la formation professionnelle. Par conséquent, le taux de rotation est élevé et cette catégorie de travailleurs accumule peu de capital humain. Les jeunes travailleurs et les personnes peu qualifiées sont donc exposés à des risques disproportionnés sur le marché du travail. La loi de 2008 portant modernisation du marché du travail visait à moderniser le dialogue social et à remédier à la dualité de ce marché. Toutefois, cette réforme ne s'est pas attaquée à sa segmentation par les contrats et les mesures adoptées n'ont généralement pas permis de résoudre le problème de dualité qui caractérise le marché du travail en France.
- (11) La France a enregistré un taux de chômage légèrement supérieur à la moyenne de l'Union européenne en 2010 et son chômage de longue durée est en hausse (3,9 % en 2010 contre 2,9 % en 2008). Dans ce contexte, les services publics d'emploi devraient jouer un rôle important en accompagnant les chômeurs dans leur recherche d'emploi.

Le nouveau guichet unique pour l'emploi (Pôle emploi) a obtenu jusqu'à présent des résultats mitigés. En 2009 et 2010, son principal objectif a été la fusion des deux entités administratives préexistantes. Le bilan de l'externalisation des services de placement est pour le moment lui aussi mitigé pour ce qui est de la réalisation des objectifs fixés par Pôle emploi en matière de retour sur le marché du travail. Dans le même temps, les ressources de Pôle emploi consacrées à l'accompagnement individualisé des chômeurs restent insuffisantes (71 équivalents temps plein pour 10 000 chômeurs, ce qui est bien moins que dans d'autres pays comparables).

- (12) Le déficit courant de la France s'est progressivement creusé durant la dernière décennie. Cette situation s'explique par la dégradation de la balance commerciale des biens, elle-même provoquée en partie par une perte de compétitivité sur les coûts salariaux après la réintroduction, sur la période 2003-2005, d'un salaire minimum unique (la réforme des 35 heures engagée précédemment avait abouti à cinq niveaux minimums différents). Des améliorations ont été apportées à la procédure d'indexation (création d'un comité consultatif d'experts indépendants, suppression des augmentations discrétionnaires), qui conduisent à une modération de la hausse du salaire minimum. Elles ont considérablement réduit la proportion des salariés rémunérés au salaire minimum et permis ainsi une meilleure différenciation salariale. Toutefois, le salaire minimum français reste l'un des plus élevés de l'Union européenne par rapport au salaire médian, même si les prélèvements obligatoires sont beaucoup moins élevés que pour le salaire moyen en raison de la réduction des cotisations sociales patronales.
- (13) La France est l'un des pays de l'Union européenne où les impôts et les charges sociales sur le travail sont les plus élevés, tandis que la consommation y est relativement peu taxée. De plus, la part des recettes des taxes environnementales dans le PIB est elle aussi nettement inférieure à la moyenne de l'Union européenne. Un rééquilibrage du système fiscal par le déplacement de la charge fiscale du travail vers la consommation et l'environnement aurait probablement des effets bénéfiques sur l'emploi et sur la réalisation des objectifs environnementaux.
- (14) Les exonérations fiscales et sociales (notamment les «niches fiscales») en France sont très élevées (environ 11 % du PIB) et font peser un risque sur l'assainissement des finances publiques. De plus, pour comprendre et exploiter les avantages du système, les ménages et les entreprises doivent s'attacher les services d'experts. Les dépenses fiscales sont utilisées pour mettre en œuvre une politique économique précise, mais aucune évaluation systématique n'est réalisée pour déterminer si les objectifs visés ont été atteints. Enfin, la possibilité de les substituer aux dépenses publiques a permis aux autorités françaises de respecter officiellement les règles existantes en matière de dépenses. Les autorités françaises prévoient que le coût budgétaire des dépenses fiscales diminuera d'environ 0,75 % du PIB sur la période 2011-2013 (du fait notamment de la suppression de plusieurs d'entre elles). Les dépenses fiscales à supprimer n'ont toutefois pas encore été définies pour 2012 et les années suivantes.
- (15) Les restrictions administratives à l'ouverture de grandes surfaces de distribution et l'interdiction de la vente à perte continuent d'entraver la concurrence dans le secteur du commerce de détail. Dans le secteur des services, des barrières à la concurrence subsistent pour plusieurs professions réglementées. Un réexamen des conditions d'accès à ces professions ou la suppression progressive de certains quotas (numerus

clausus) et des droits exclusifs détenus par ces professions permettrait de remédier à cette situation.

- (16) La France a pris un certain nombre d'engagements au titre du pacte pour l'euro plus⁴. Sur le plan budgétaire, elle s'est engagée à mettre rapidement en œuvre la réforme du système de retraite adoptée en 2010. En vue de renforcer la viabilité de ses finances publiques, elle modifiera également sa Constitution pour instaurer une programmation budgétaire pluriannuelle contraignante. Pour améliorer la participation au travail, la France envisage plusieurs mesures visant à renforcer les politiques actives d'emploi (par exemple, l'apprentissage pour faciliter le passage de l'école au monde du travail, la création de structures de garde d'enfants d'ici à 2012 pour améliorer les perspectives d'emploi des femmes et le renforcement des services publics d'emploi pour les chômeurs). Pour ce qui est de la compétitivité, les mesures concernent principalement l'amélioration du système d'enseignement supérieur et la promotion de la R&D et de l'innovation («investissements d'avenir») ainsi que l'allègement de la charge administrative par la mise en œuvre d'un vaste programme de simplification administrative. Ces engagements concernent trois des quatre domaines du pacte, laissant de côté le secteur financier. Bien qu'ils concernent les domaines dans lesquels la France doit relever les défis les plus grands, beaucoup d'entre eux (notamment ceux relatifs à la gouvernance budgétaire ou au soutien à l'enseignement supérieur et à la R&D) sont la confirmation de politiques publiques/réformes existantes. Le programme de réforme ne semble pas pleinement adapté à l'ampleur des difficultés macroéconomiques rencontrées sur le marché du travail ou dans l'environnement des entreprises. De plus, une incertitude politique entoure la réforme constitutionnelle envisagée. Les engagements pris au titre du pacte pour l'euro plus ont été évalués et pris en compte dans les recommandations.
- (17) La Commission a évalué le programme de stabilité et le programme national de réforme de la France, ainsi que les engagements pris par ce pays dans le cadre du pacte pour l'euro plus⁵. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en France, mais aussi de leur conformité avec les règles et orientations de l'Union européenne, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique de l'Union européenne par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales. Sur cette base, la Commission considère que la France doit préciser davantage sa stratégie d'assainissement budgétaire, notamment pour 2012 et les années suivantes, afin de corriger son déficit excessif en 2013 au plus tard et de ramener sa dette sur une trajectoire descendante. Toute recette exceptionnelle devrait être utilisée pour accélérer la réduction du déficit et de la dette. Le déplacement de la charge fiscale du travail vers l'environnement et la consommation, et la réduction des dépenses fiscales, soutiendraient la réalisation des objectifs budgétaires et environnementaux et amélioreraient l'environnement des entreprises. Les autorités françaises devraient mettre en œuvre des mesures supplémentaires en 2011 et 2012 destinées essentiellement à adapter la législation sur la protection de l'emploi pour réduire la dualité du marché du travail et à renforcer les services publics d'emploi pour fournir un soutien global aux demandeurs d'emploi. La politique actuelle de modération du

⁴ De plus amples informations à ce sujet figurent dans le document SEC(2011) 719.

⁵ Document SEC(2011) 719.

salaires minimums doivent être poursuivies. La concurrence devrait être encouragée dans les professions réglementées et le commerce de détail.

- (18) Eu égard à cette évaluation et compte tenu de la recommandation du Conseil du 2 décembre 2009 formulée en vertu de l'article 126, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Conseil a examiné la version actualisée du programme de stabilité de la France pour 2011, et la recommandation figurant au point (1) ci-dessous, en particulier, reflète son avis⁶. Compte tenu des conclusions du Conseil européen du 25 mars 2011, le Conseil a examiné le programme national de réforme de la France,

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

- (1) se conformer à la recommandation d'un effort budgétaire annuel moyen supérieur à 1 % du PIB sur la période 2010-2013 et mettre rigoureusement en œuvre les mesures permettant de corriger le déficit excessif en 2013 au plus tard; préciser les mesures nécessaires à cette fin et utiliser toute recette exceptionnelle pour accélérer la réduction du déficit et de la dette; poursuivre l'examen de la viabilité du système de retraite et prendre des mesures supplémentaires si nécessaire.
- (2) dans le respect des pratiques nationales de consultation des partenaires sociaux, redoubler d'efforts pour lutter contre la segmentation du marché du travail en révisant certaines dispositions de la législation sur la protection de l'emploi; veiller à ce que toute adaptation du salaire minimum favorise la création d'emplois, notamment pour les jeunes et les personnes peu qualifiées.
- (3) encourager l'accès à la formation afin de contribuer au maintien en activité des travailleurs plus âgés et créer des incitations pour favoriser le retour à l'emploi; intensifier les politiques actives d'emploi et instaurer des mesures visant à améliorer l'organisation, le processus de décision et les procédures du service public d'emploi pour renforcer l'offre de services et le soutien individualisé destinés aux personnes exposées au risque de chômage de longue durée.
- (4) accroître l'efficacité du système fiscal, notamment en déplaçant la charge fiscale du travail vers l'environnement et la consommation, et en mettant en œuvre la réduction prévue du nombre et du coût des exonérations fiscales et sociales (y compris les «niches fiscales»).
- (5) prendre des mesures supplémentaires pour supprimer les restrictions injustifiées dans les secteurs et professions réglementés, notamment dans le secteur des services et du commerce de détail.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président

⁶ Comme prévu à l'article 5, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.