

AVIS DU CONSEIL
du 10 décembre 2013
concernant le programme de partenariat économique de la France
(2013/C 368/02)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu le règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro ⁽¹⁾, et notamment son article 9, paragraphe 4,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) Le pacte de stabilité et de croissance vise à garantir la discipline budgétaire dans l'ensemble de l'Union et définit un cadre permettant de prévenir et de corriger les déficits publics excessifs. Il est fondé 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 forte et durable, favorisée par la stabilité financière, et de soutenir ainsi la réalisation des objectifs de l'Union en matière de croissance durable et d'emploi.
- (2) Le règlement (UE) n° 473/2013 définit des dispositions tendant à renforcer la surveillance des politiques budgétaires dans la zone euro et à veiller à ce que les budgets nationaux soient cohérents avec les orientations en matière de politiques économiques formulées dans le contexte du pacte de stabilité et de croissance et du semestre européen. Les mesures purement budgétaires pouvant s'avérer insuffisantes pour corriger durablement le déficit excessif, des mesures et des réformes structurelles supplémentaires peuvent être exigées.
- (3) L'article 9 du règlement (UE) n° 473/2013 fixe les modalités des programmes de partenariat économique, que les États membres dont la devise est l'euro doivent présenter dans le cadre d'une procédure de déficit excessif. Définissant une feuille de route des mesures visant à contribuer une correction effective et durable du déficit excessif, le programme de partenariat économique devrait préciser en particulier les principales réformes structurelles budgétaires, plus particulièrement celles concernant la fiscalité, les régimes de retraite, les systèmes de santé et les cadres budgétaire.
- (4) Le 27 avril 2009, le Conseil a adopté la décision 2009/414/CE ⁽²⁾ plaçant la France en procédure de déficit excessif. Le 21 juin 2013, le Conseil a adopté une recommandation révisée au titre de l'article 126, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) dans le contexte d'une procédure de déficit excessif (ci-après dénommée «recommandation du Conseil du 21 juin 2013») ouverte avant l'entrée en vigueur du règlement (UE) n° 473/2013. Dans ce contexte, la France a été invitée à présenter un programme de partenariat économique pour le 1^{er} octobre 2013 au plus tard.
- (5) Le 1^{er} octobre 2013, et dans le délai prescrit par l'article 9, paragraphe 3, et l'article 17, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 473/2013, la France a présenté à la Commission et au Conseil un programme de partenariat économique précisant en particulier les réformes structurelles budgétaires qui visent à assurer une correction effective et durable du déficit excessif. Le programme de partenariat économique comprend des mesures visant à mettre en œuvre les recommandations par pays de 2013 adressées à la France par la recommandation du Conseil du 9 juillet 2013 ⁽³⁾ (ci-après dénommée «recommandation du Conseil du 9 juillet 2013»): i) assurer la viabilité à long terme des finances publiques (recommandation par pays n° 1) tout en simplifiant le système fiscal (recommandation par pays n° 5); ii) rétablir la compétitivité en adoptant des mesures de réduction des coûts de production (recommandation par pays n° 2), améliorer l'environnement des entreprises (recommandation par pays n° 3) et renforcer la concurrence (recommandation par pays n° 4); ainsi que iii) lutter contre le chômage et les inégalités sur le marché du travail (recommandation par pays n° 6).
- (6) Le programme de partenariat économique est axé sur des mesures qui, à de rares exceptions, ont déjà été mises en œuvre ou sont en voie d'adoption. Il donne donc peu d'informations sur la stratégie du gouvernement pour la période allant jusqu'à 2015, date butoir pour la correction du déficit excessif. Les réformes structurelles budgétaires engagées ou prévues par la France sont les suivantes: i) des mesures de réduction du déficit des administrations publiques, reposant notamment sur une maîtrise de la croissance des dépenses; ii) la création d'un conseil budgétaire indépendant; iii) une réforme du régime des retraites; iv) une simplification du système fiscal; et v) une réduction du coût du travail. Parmi les réformes structurelles supplémentaires portant sur la

⁽¹⁾ JO L 140 du 27.5.2013, p. 11.

⁽²⁾ Décision du Conseil 2009/414/CE du 27 avril 2009 sur l'existence d'un déficit excessif en France (JO L 135 du 30.5.2009, p. 19).

⁽³⁾ Recommandation du Conseil du 9 juillet 2013 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 (JO C 217 du 30.7.2013, p. 27).

croissance et la compétitivité et ayant donc un effet indirect sur la réduction du déficit figurent notamment: i) le soutien à la capacité d'innovation et d'exportation des entreprises; ii) des mesures de renforcement de la concurrence et de l'efficacité dans les industries de réseau et certains secteurs réglementés; iii) une réforme du marché du travail; et iv) le soutien à l'emploi des jeunes.

- (7) En ce qui concerne les finances publiques, les mesures prises visent à atteindre les objectifs de déficit nominal fixés dans la recommandation du Conseil du 21 juin 2013, l'effort portant en particulier sur la maîtrise de la croissance des dépenses, y compris dans le domaine des soins de santé. À cet égard, plusieurs évaluations des politiques publiques ont été réalisées dans le cadre du réexamen des dépenses publiques toujours en cours, et qui se sont traduites par des propositions concrètes, mais les économies escomptées n'ont pas été systématiquement chiffrées. En outre, une partie des mesures annoncées jusqu'à présent consistent en des limitations ou des suppressions d'exonérations fiscales et de charges sociales, qui alourdiront la pression fiscale au lieu de réduire les dépenses. Plus généralement, il reste à voir dans quelle mesure le réexamen des dépenses se traduira effectivement par une réforme majeure des politiques publiques, du périmètre d'activité du secteur public et des modes de prestation des services publics. Le gouvernement a également engagé une réforme de la décentralisation visant à clarifier les responsabilités des collectivités locales et de l'État afin d'améliorer l'efficacité des dépenses des administrations locales. On ignore toutefois à ce stade si ce processus contribuera effectivement à rationaliser les dépenses locales, et les économies escomptées n'ont pas été chiffrées. Au-delà des économies significatives visées pour l'année 2014, le programme de partenariat économique donne peu d'informations sur les mesures censées améliorer le rapport coût/efficacité des dépenses de santé à moyen et à long terme, notamment de médicaments, eu égard à l'augmentation prévue de ce poste de dépense.
- (8) La gouvernance des finances publiques a été renforcée, notamment par la création d'un Haut Conseil des finances publiques. Autorité indépendante de par la loi, le Haut Conseil des finances publiques émet un avis sur le scénario macroéconomique qui sous-tend les projets de budgets et les programmes de stabilité, ainsi que sur la cohérence des objectifs budgétaires annuels avec la stratégie budgétaire pluriannuelle. Étant donné son rôle, il a rendu un avis sur le programme de stabilité présenté par la France le 30 avril 2013, ainsi que sur le projet de plan budgétaire de celle-ci.
- (9) La réforme des retraites prévue devrait contribuer à la viabilité à long terme du régime de retraite. Les mesures prises jusqu'à 2020 concernent principalement le volet des recettes, et incluent notamment une augmentation des cotisations salariales et patronales, mesure à l'égard de laquelle le Conseil avait formulé une mise en

garde dans la recommandation du Conseil du 9 juillet 2013. Le gouvernement s'est engagé à compenser les effets que la réforme des retraites produira sur le coût du travail en 2014 en réduisant les cotisations familiales. À compter de 2020, la durée de cotisation pour bénéficier d'une retraite à taux plein augmentera progressivement pour atteindre 43 ans en 2035. La réforme prévue ne répond pas pleinement à la recommandation du Conseil du 9 juillet 2013, car les mesures envisagées ne devraient réduire que de moitié le déficit de financement du régime de retraite d'ici à 2020. À cet égard, le périmètre et les règles spécifiques des régimes publics de retraite n'ont fait l'objet d'aucun réexamen. En outre, le déficit de financement du système de retraite en 2020 pourrait même être plus élevé que prévu si le scénario macroéconomique qui sous-tend la réforme s'avère trop optimiste, ce qui ne saurait être totalement exclu au vu de l'évolution actuelle de la situation économique. Le coût budgétaire des mesures prévues pour mieux prendre en compte la pénibilité au travail est entouré de grandes incertitudes et constitue un aléa supplémentaire pour les perspectives financières du régime de retraite.

- (10) Des efforts supplémentaires ont été faits pour simplifier le système fiscal et en améliorer l'efficacité au moyen d'une nouvelle réduction des dépenses fiscales et de propositions visant à augmenter la fiscalité environnementale. Toutefois, en dehors de la mesure déjà adoptée en 2013 et dont les effets se renforceront en 2014, le projet de plan budgétaire ne fait mention d'aucune mesure pour réduire encore les incitations fiscales favorisant l'endettement des entreprises. Les modifications apportées au projet de plan budgétaire après que celui-ci eût été transmis à la Commission et au Conseil entraîneront de facto une augmentation du taux de l'impôt sur les sociétés pour les grandes entreprises, contrairement à la recommandation du Conseil du 9 juillet 2013 de réduire le taux de cet impôt et d'en élargir l'assiette. En outre, s'il est vrai que les taux de la TVA seront modifiés en janvier 2014, comme cela a été décidé en décembre 2012, le programme de partenariat économique ne fournit aucune information sur des mesures destinées à rapprocher encore les taux réduits de TVA du taux normal, comme l'a recommandé le Conseil. La suspension de la taxe environnementale sur les poids lourds annoncée par le gouvernement le 29 octobre semble aller à rebours des mesures de renforcement de la fiscalité environnementale présentées dans le programme de partenariat économique.
- (11) Les mesures prises par le gouvernement pour soutenir la compétitivité par les coûts devraient atténuer l'augmentation du coût du travail liée aux mesures d'assainissement budgétaire adoptées depuis 2010. En particulier, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, adopté en décembre 2012, réduit considérablement le coût du travail pour les salaires représentant moins de 2,5 fois le salaire minimum. Outre son engagement à compenser les effets que la réforme des retraites prévue produira en 2014, le gouvernement a annoncé une réforme

prochaine du financement de la sécurité sociale afin de diversifier les recettes et de réduire au maximum ses effets sur le coût du travail. Toutefois, peu d'informations sont disponibles à ce stade sur les modalités de cette réforme.

- (12) Le programme de partenariat économique présente un certain nombre des réformes structurelles engagées pour stimuler la croissance et la compétitivité et lutter contre le chômage. Pour soutenir la compétitivité, le gouvernement a pris des mesures visant à faciliter l'accès au financement des projets innovants et à soutenir les entreprises exportatrices. Des initiatives visant à simplifier les relations entre les entreprises et l'administration ont été lancées. En outre, le programme de partenariat économique mentionne des mesures ciblées afin de renforcer la concurrence dans certains secteurs réglementés (tels que les notaires et les comptables), mais ces mesures ne permettent pas de répondre pleinement aux recommandations par pays de 2013 qui appellent à une réforme ambitieuse du secteur des services. Une réforme du système ferroviaire est également présentée dans le programme de partenariat économique. Si cette réforme vise à améliorer l'efficacité du système, elle ne prévoit pas d'ouvrir à la concurrence le transport intérieur de passagers, comme la France y a été invitée dans les recommandations par pays de 2013. Le programme de partenariat économique présente également des mesures importantes adoptées pour lutter contre le chômage, même si la plupart d'entre elles étaient connues au moment de l'adoption de la recommandation du Conseil du 9 juillet 2013. La loi du 14 juin 2013 sur la sécurisation de l'emploi, les mesures spécifiques prises pour soutenir l'emploi des jeunes et des travailleurs âgés, ainsi que la réforme à venir de la formation professionnelle et de l'apprentissage sont des mesures utiles pour améliorer le fonctionnement du marché du travail et, partant, accroître le potentiel de croissance de la France. En revanche, les négociations relatives au système d'indemnisation du chômage ont été reportées à 2014,

A ADOPTÉ LE PRÉSENT AVIS:

Le programme de partenariat économique de la France présenté à la Commission et au Conseil le 1^{er} octobre 2013 comprend un ensemble de réformes structurelles budgétaires partiellement propres à favoriser une correction effective et durable du déficit excessif. Le programme de partenariat économique fournit une vue d'ensemble complète des mesures adoptées avant la recommandation du Conseil du 9 juillet 2013. Il contient également des informations sur les réformes supplémentaires lancées avant sa présentation. Ces mesures seront toutefois insuffisantes pour corriger les déséquilibres budgétaires et structurels et peu d'informations ont été fournies sur les réformes envisagées pour se

conformer davantage à la recommandation du Conseil du 9 juillet 2013. La proposition de réforme des retraites présentée par le gouvernement permettra de réduire le déficit du régime de retraite mais ne suffira pas à le combler d'ici à 2020, notamment en raison des régimes des fonctionnaires et des salariés d'un certain nombre d'entreprises publiques qui devraient encore accuser d'importants déficits à cette date et du scénario macroéconomique sous-jacent qui semble trop optimiste. Le réexamen des dépenses publiques, qui suit son cours, n'a donné que peu de résultats pour le moment; il reste à voir dans quelle mesure il se traduira par des économies notables. On ignore également si la réforme de la décentralisation annoncée permettra d'améliorer la coordination entre le niveau local, régional et national et de réaliser d'importantes économies dans l'ensemble des administrations publiques. Le programme de partenariat économique fournit peu d'informations sur les mesures destinées à faire face à l'accroissement des dépenses publiques de santé prévu à moyen et long terme.

En outre, les décisions prises récemment par le gouvernement dans le domaine fiscal semblent aller à l'encontre de la recommandation du Conseil du 9 juillet 2013 et jettent le doute sur la stratégie du gouvernement. Enfin, les mesures qui sous-tendent l'engagement du gouvernement à réduire le coût du travail doivent être précisées. Dans l'ensemble, si les réformes déjà adoptées vont dans le bon sens, des efforts supplémentaires de redressement des déséquilibres budgétaires et structurels sont nécessaires pour effectivement permettre une correction durable du déficit excessif et assurer la viabilité à long terme des finances publiques. Par conséquent, la France est invitée à présenter, dans son prochain programme national de réforme et son prochain programme de stabilité, des informations complémentaires sur les réformes visant à améliorer l'efficacité des dépenses publiques dans tous les sous-secteurs des administrations publiques, et en particulier à améliorer la coordination, et réaliser des économies supplémentaires, entre l'État et les collectivités locales. Les mesures destinées à améliorer l'efficacité en termes de coûts des dépenses de santé et à éviter que les déficits prévus des régimes publics de retraite ne pèsent sur le déficit public doivent être clarifiées. De plus amples informations sont également nécessaires en ce qui concerne les mesures prévues pour réduire encore le coût du travail et, plus généralement, les autres réformes structurelles envisagées pour renforcer la capacité d'ajustement de l'économie et stimuler la croissance potentielle. La Commission et le Conseil suivront la mise en œuvre des réformes dans le contexte du semestre européen.

Fait à Bruxelles, le 10 décembre 2013.

Par le Conseil
Le président
R. ŠADŽIUS