COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 15.11.2013
COM(2013) 904 final

2013/0394 (NLE)

Proposition de

AVIS DU CONSEIL

concernant le programme de partenariat économique de la France

2013/0394 (NLE)

Proposition de

AVIS DU CONSEIL

concernant le programme de partenariat économique de la France

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

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

Vu le règlement (UE) nº 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013[1] 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, 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'emplois.

(2) Le règlement (UE) nº 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 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 nécessaires.

(3) L'article 9 du règlement (UE) nº 473/2013 fixe les modalités des programmes de partenariat économique, qui doivent être présentés par les États membres de la zone euro faisant l'objet d'une procédure de déficit excessif. Définissant une feuille de route des mesures visant à corriger effectivement et durablement le déficit excessif, le programme de partenariat économique doit préciser en particulier les principales réformes budgétaires structurelles, notamment celles concernant la fiscalité, les régimes de retraite, les systèmes de santé et les cadres budgétaires, qui aideront à corriger durablement le déficit excessif.

[1] JO L 140 du 27.5.2013, p. 11.

(4) Le 27 avril 2009, conformément à l'article 104, paragraphe 6, du traité instituant la Communauté européenne (TCE), le Conseil a adopté une décision 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 ouverte avant l'entrée en vigueur du règlement (UE) nº 473/2013. Dans ce contexte, la France a été invitée à présenter un programme de partenariat économique pour le 1er octobre 2013 au plus tard.

(5) Le 1er octobre 2013, c'est-à-dire dans le délai prescrit par l'article 9, paragraphe 3, et l'article 17, paragraphe 2, du règlement (UE) nº 473/2013, la France a présenté à la Commission et au Conseil un programme de partenariat économique précisant en particulier les réformes budgétaires structurelles qui visent à corriger effectivement et durablement le déficit excessif. Ce programme comprend des mesures visant à mettre en œuvre les recommandations adressées spécifiquement à la France par le Conseil le 9 juillet 2013: (i) assurer la viabilité à long terme des finances publiques (recommandation nº 1) tout en simplifiant le système fiscal (recommandation nº 5), (ii) rétablir la compétitivité en adoptant des mesures de réduction des coûts de production (recommandation nº 2), améliorer l'environnement des entreprises (recommandation nº 3) et renforcer la concurrence (recommandation nº 4) ainsi que (iii) lutter contre le chômage et les inégalités sur le marché du travail (recommandation nº 6).

(6) Le programme de partenariat économique repose 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 budgétaires structurelles 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 système de retraite, (iv) une simplification du système fiscal, et (v) une réduction du coût du travail. Parmi les réformes structurelles supplémentaires portant sur la 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'efficience 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, notamment dans le domaine de la santé. À cet effet, plusieurs évaluations des politiques publiques ont été réalisées dans le cadre du réexamen des dépenses publiques toujours en cours. Ces évaluations se sont traduites par des propositions concrètes, mais les économies escomptées n'ont pas été systématiquement chiffrées. De plus, une partie des mesures annoncées jusqu'à présent sont des limitations ou des suppressions d'exonérations fiscales et 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 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. Il a par conséquent 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 système 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. 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 famille». 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, car les mesures envisagées ne devraient réduire que de moitié le déficit de financement du système 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 système 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 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. De plus, le programme de partenariat économique mentionne des mesures ciblées afin de renforcer la concurrence dans certains secteurs réglementés (par exemple les notaires et les comptables), mais ces mesures ne permettent pas de répondre pleinement aux recommandations spécifiques 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'efficience 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 spécifiques. Le programme de partenariat économique présente aussi 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. 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 prochaine 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 1er octobre 2013 comprend un ensemble de réformes budgétaires structurelles partiellement propres à favoriser une correction effective et durable du déficit excessif. Il fournit une vue d'ensemble complète des mesures adoptées avant la recommandation du Conseil du 9 juillet. Il contient également des informations sur les réformes supplémentaires lancées avant sa présentation. Celles-ci 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. La proposition de réforme des retraites présentée par le gouvernement permettra de réduire le déficit du système de retraite mais ne suffira pas à le combler d'ici à 2020; en effet, les régimes des fonctionnaires et des salariés d'un certain nombre d'entreprises publiques devraient encore accuser d'importants déficits à cette date et le scénario macroéconomique sous-jacent 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 les niveaux 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 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-coût 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

Par la Commission
Le président