



Bruxelles, le 5.6.2019
COM(2019) 510 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme de la France pour 2019 et portant avis du
Conseil sur le programme de stabilité de la France pour 2019**

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la France pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour 2019

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 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 21 novembre 2018, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du Semestre européen 2019 pour la coordination des politiques économiques. Elle a dûment tenu compte du socle européen des droits sociaux proclamé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 17 novembre 2017. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen le 21 mars 2019. Le 21 novembre 2018, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la France était mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a, en outre, adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, qui a été approuvée par le Conseil européen le 21 mars 2019. Le

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

9 avril 2019, le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro (ci-après dénommée «recommandation pour la zone euro»).

- (2) En tant qu'État membre 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 intégralement et en temps utile la recommandation concernant la zone euro, telle qu'elle ressort des recommandations figurant aux points 1) à 4) ci-dessous. En particulier, les mesures visant à utiliser les recettes exceptionnelles pour réduire la dette publique, à rationaliser les dépenses publiques et à axer la politique économique liée à l'investissement sur les domaines spécifiés aideront à répondre à la deuxième recommandation relative à la zone euro en ce qui concerne la reconstitution des marges budgétaires, l'amélioration des finances publiques et le soutien à l'investissement. Les mesures visant à simplifier le système d'imposition et à réduire les restrictions réglementaires aideront à répondre à la première recommandation relative à la zone euro concernant l'environnement des entreprises. Enfin, les mesures destinées à améliorer l'employabilité aideront à répondre à la troisième recommandation relative à la zone euro concernant le fonctionnement du marché du travail.
- (3) Le rapport 2019 pour la France³ a été publié le 27 février 2019. Il évaluait les progrès accomplis par la France dans la mise en œuvre des recommandations par pays la concernant adoptées par le Conseil le 13 juillet 2018, les suites données aux recommandations par pays adoptées les années précédentes et les avancées que la France avait réalisées pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020. Ce rapport comprenait aussi un bilan approfondi effectué en application de l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011, dont les résultats ont également été publiés le 27 février 2019⁴. L'analyse de la Commission l'a amenée à conclure que la France connaît des déséquilibres macroéconomiques. Les déséquilibres recensés sont liés en particulier à un endettement public élevé et à un dynamisme insuffisant de la compétitivité dans un contexte de faible croissance de la productivité.
- (4) Le 26 avril 2019, la France a présenté son programme national de réforme pour 2019 et son programme de stabilité pour 2019. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, la Commission les a évalués simultanément.
- (5) Les recommandations par pays pertinentes ont été prises en compte dans la programmation des Fonds structurels et d'investissement européens («Fonds ESI») pour la période 2014-2020. Comme le prévoit l'article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil⁵, 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

³ SWD(2019) 1009 final.

⁴ COM(2019) 150 final.

⁵ 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).

dans les lignes directrices relatives à l'application des mesures établissant un lien entre l'efficacité des Fonds ESI et une bonne gouvernance économique⁶.

- (6) La France relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et est soumise aux dispositions transitoires en matière de dette. Dans son programme de stabilité pour 2019, le gouvernement prévoit que le déficit nominal augmentera et passera de 2,5 % du PIB en 2018 à 3,1 % du PIB en 2019, puis qu'il diminuera progressivement pour atteindre 1,2 % du PIB en 2022. Pour 2019, l'augmentation prévue du déficit nominal, qui est confirmée par les prévisions du printemps 2019 de la Commission, s'explique principalement par l'effet ponctuel d'accroissement du déficit exercé par la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi en un allègement pérenne de cotisations sociales patronales. Sur la base du solde structurel recalculé⁷, l'objectif budgétaire à moyen terme – un déficit structurel de 0,4 % du PIB – ne devrait pas être atteint au cours de la période couverte par le programme de stabilité pour 2019. Selon ce programme, le ratio de la dette publique au PIB devrait augmenter, pour passer de 98,4 % du PIB en 2018 à 98,9 % du PIB en 2019, et diminuer par la suite pour atteindre 96,8 % en 2022. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est plausible. Cependant, les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs prévus en matière de déficit à partir de 2020 n'ont pas été précisées.
- (7) Le 5 juin 2019, la Commission a élaboré un rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE, car le programme de stabilité prévoyait, pour 2019, un déficit nominal supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité et, sur la base des données notifiées, les dispositions transitoires en matière de dette n'étaient, à première vue, pas respectées en 2018. Ce rapport concluait que, à l'issue de l'évaluation de tous les facteurs pertinents, les critères du déficit et de la dette tels que définis dans le traité et dans le règlement (CE) n° 1467/1997 devaient être considérés comme actuellement respectés.
- (8) Le 13 juillet 2018, le Conseil a recommandé à la France de veiller à ce que le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes⁸ ne dépasse pas 1,4 % en 2019, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,6 % du PIB. Sur la base des prévisions du printemps 2019 de la Commission, il existe un risque d'écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement recommandée vers l'objectif budgétaire à moyen terme en 2019.
- (9) En 2020, compte tenu du ratio d'endettement public de la France supérieur à 60 % du PIB et de l'écart de production prévu de 0,7 %, le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes ne devrait pas dépasser 1,2 %, ce qui correspondrait à l'ajustement structurel de 0,6 % du PIB découlant de la matrice d'exigences arrêtée d'un commun accord dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance. Selon les prévisions du printemps 2019 de la Commission, fondées sur

⁶ COM(2014) 494 final.

⁷ Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission selon la méthode commune.

⁸ Les dépenses publiques primaires nettes sont constituées des dépenses publiques totales diminuées des dépenses d'intérêt, des dépenses liées aux programmes de l'Union qui sont intégralement couvertes par des recettes provenant de fonds de l'Union et des modifications non discrétionnaires intervenant dans les dépenses liées aux indemnités de chômage. La formation brute de capital fixe financée au niveau national est lissée sur une période de quatre ans. Les mesures discrétionnaires en matière de recettes ou les augmentations de recettes découlant de mesures législatives sont prises en compte. Les mesures exceptionnelles, tant sur le front des recettes que des dépenses, sont déduites.

l'hypothèse de politiques inchangées, il existe un risque d'écart important par rapport à cette exigence en 2020. Selon les prévisions, la France ne devrait pas, à première vue, respecter les dispositions transitoires en matière de dette en 2019 et 2020. De manière générale, le Conseil estime que les mesures nécessaires pour se conformer aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance devraient être prises dès 2019. Il importerait d'utiliser toutes les éventuelles recettes exceptionnelles pour réduire encore le ratio de la dette publique.

- (10) Les efforts d'assainissement des finances publiques n'ont que modérément réduit le ratio des dépenses publiques, qui, à 56 % en 2018, demeure le plus élevé de l'UE. La baisse régulière de la dette publique dépendra de la capacité du gouvernement à maîtriser les dépenses publiques. Depuis 2017, le gouvernement a mis en place une nouvelle stratégie d'assainissement budgétaire couvrant toute la durée du quinquennat. Son succès dépendra de la réalisation des objectifs de dépense fixés pour les administrations centrale et locales et pour le système de santé.
- (11) Les dépenses de santé n'ont cessé d'augmenter au fil des ans. Les dépenses totales ont été estimées à 11,5 % du PIB en 2017, soit le niveau le plus élevé parmi les pays de l'UE membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Une nouvelle réforme du système de santé a été annoncée à l'automne 2018, et un projet de loi présenté le 13 février 2019. Cette réforme ne pourra réussir que si un cadre juridique et organisationnel clair, créant les bonnes incitations et promouvant la collaboration entre les acteurs publics et privés, est mis en place. La réforme annoncée du système de santé ne prévoit pas de révision de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM). Cette norme de dépenses concerne un tiers des dépenses de sécurité sociale. Bien qu'il soit respecté depuis 2010, l'ONDAM a déjà été relevé à trois reprises depuis 2017. Pour la période 2018-2020, l'objectif de croissance des dépenses initialement fixé à 2,1 % a été porté à 2,3 % dans la loi de finances 2018, puis à 2,5 % dans la loi de financement de la sécurité sociale 2019. Ce relèvement permettra de tenir compte dans une certaine mesure des dépenses supplémentaires liées à la mise en œuvre du plan «Ma santé 2022».
- (12) Au niveau local, la dépense publique a dépassé en 2017 l'objectif de croissance prévu. Depuis 2014, les dépenses publiques des collectivités locales sont guidées par une norme de dépenses fixant des objectifs de croissance annuels non contraignants tant pour les dépenses publiques de fonctionnement que pour les besoins de financement au niveau local («Objectif d'évolution de la dépense locale», ou «ODEDEL»). En 2018, cette norme de dépenses a été accompagnée par des accords contractuels juridiquement contraignants passés entre l'État et 71 % des 322 plus grandes collectivités locales, valables pour la période 2018-2020. Toutefois, compte tenu de la réduction limitée du nombre de communes, cette norme risque de ne pas être respectée. La réforme territoriale de 2014-2016 a divisé par deux le nombre de régions, mais le nombre de communes n'a que légèrement diminué et dépasse encore 34 000, chiffre de loin le plus élevé de l'UE.
- (13) La mise en œuvre de la nouvelle stratégie d'assainissement budgétaire déployée par le gouvernement pour toute la durée du quinquennat nécessite également l'exécution du programme «Action publique 2022», qui n'a pas encore été pleinement défini. Ce programme vise à obtenir des gains substantiels d'efficacité de la dépense publique en améliorant le fonctionnement de l'administration publique nationale. Le gouvernement a accordé une priorité claire aux questions de méthode et de procédé, mais ne s'est pas concentré sur le chiffrage ex ante et général des économies potentielles. Cette démarche peut s'expliquer par la complexité du processus de réforme et par la

nécessité de faciliter le débat public sur des questions sensibles, mais elle rend aussi difficile toute évaluation quantitative de la stratégie globale et de sa contribution à l'assainissement budgétaire. En particulier, il n'apparaît pas clairement comment, et dans quels délais, ce programme de réforme contribuera par des mesures concrètes – y compris les plans de transformation des ministères qui incluent toute une série de mesures diverses – à l'objectif très spécifique de réduction du ratio des dépenses au PIB d'ici à 2022. Dans l'ensemble, les informations disponibles révèlent une adhésion partielle aux orientations adoptées en 2016 par l'Eurogroupe pour les revues de dépenses.

- (14) Les risques entourant la soutenabilité de la dette publique restent élevés à moyen terme. Le niveau élevé de la dette publique et du déficit structurel des administrations publiques crée des risques pour la soutenabilité, en particulier à moyen terme. Il est essentiel, pour dissiper ces risques, que la France réalise un effort budgétaire améliorant de façon décisive son solde primaire structurel. Réduire le ratio de la dette publique améliorerait en outre les perspectives de croissance de l'économie française et sa résilience.
- (15) La réforme prévue du système de retraite pourrait aider à alléger la dette publique à moyen terme et réduire ainsi les risques pesant sur sa soutenabilité. L'équilibre budgétaire du système de retraite dépend fortement des hypothèses macroéconomiques. Selon le tout dernier rapport annuel du Conseil d'orientation des retraites, les dépenses de retraite représentaient 13,8 % du PIB en 2017; elles devraient en représenter 13,5 % en 2022, avant d'évoluer dans une fourchette comprise entre 11,6 % et 14,4 % à l'horizon 2070, suivant le taux de croissance retenu pour l'évolution dans le temps du PIB et de l'emploi. Plus de 40 régimes de retraite coexistent en France. Ils concernent des catégories de travailleurs différentes et fonctionnent selon des règles qui leur sont propres. Un projet de loi, attendu avant la fin de l'année, devrait uniformiser progressivement les règles de ces régimes, en vue de simplifier le fonctionnement du système de retraite, notamment pour améliorer sa transparence, son équité et son efficacité.
- (16) Le taux d'emploi a poursuivi sa hausse et a atteint 71,3 % en 2018. Le taux de chômage a continué de baisser, pour atteindre 9,1 % en 2018, mais il reste nettement supérieur à la moyenne de l'UE (6,8 %) et à celle de la zone euro (8,2 %). De plus, le marché du travail français reste fortement segmenté. Près de 85 % des nouvelles embauches se font sous la forme de contrats à durée déterminée (CDD), alors que le taux de conversion des CDD en contrats à durée indéterminée (CDI) est l'un des plus faibles de l'UE. Par ailleurs, la proportion de salariés qui travaillent à temps partiel sans l'avoir choisi est très élevée, puisqu'elle a atteint 42,3 % de l'ensemble du travail à temps partiel en 2018. La réforme prévue du système d'assurance-chômage (Unédic) vise à lutter contre la segmentation du marché du travail en réduisant les incitations à l'embauche en contrats de très courte durée et aux réembauches, et à réduire la dette du système. Des négociations concernant le système d'assurance-chômage ont eu lieu entre les partenaires sociaux au début de l'année 2019. L'objectif était: i) de désendetter le système, ii) de modifier les règles afin de les rendre plus incitatives pour les chômeurs et de réduire la précarité de l'emploi, et iii) de trouver un mécanisme incitatif pour réduire la propension à embaucher en contrats de très courte durée. Toutefois, les partenaires sociaux n'ont pas trouvé d'accord sur un nouvel ensemble de règles. La réforme est maintenant entre les mains du gouvernement, qui s'est engagé à trouver un accord d'ici à l'été 2019.

- (17) Les conditions du marché du travail pour les groupes vulnérables restent relativement plus difficiles que pour d'autres groupes. Le taux d'emploi des personnes nées en dehors de l'Union, qui était de 57,5 % en 2018 (contre 73,1 % pour celles nées en France), est l'un des plus faibles de l'UE. Les données montrent que les personnes issues de l'immigration tendent à être désavantagées dans le cadre des procédures de recrutement. Leur concentration géographique dans les quartiers pauvres est également un sujet de préoccupation. Les habitants des zones les plus défavorisées (telles que les «quartiers de la politique de la ville»), notamment les personnes issues de l'immigration, restent confrontés à des difficultés sur le marché du travail, avec un taux de chômage de 24,7 % en 2017. En dépit des mesures prises par les pouvoirs publics, l'incidence de l'origine socioéconomique et immigrée sur les performances scolaires reste élevée et entrave l'intégration sur le marché du travail.
- (18) Les personnes peu qualifiées et les jeunes demeurent également désavantagés sur le marché du travail. Le taux de chômage des travailleurs peu qualifiés a baissé en 2017 pour la première fois depuis 2008 mais à 16,2 % en 2018, il reste nettement supérieur aux niveaux d'avant la crise. Le chômage des jeunes (15-24 ans) a diminué de 1,6 point de pourcentage en 2018, pour s'établir à 20,7 %, mais il dépasse encore largement la moyenne de l'UE (15,2 %). Le taux de chômage des jeunes peu qualifiés reste très élevé (35,6 % en 2018). Une aide active efficace à la recherche d'emploi, notamment un soutien intensif en matière d'orientation professionnelle et de recrutement, l'accès à des actions de développement des compétences, des mesures innovantes pour toucher les jeunes ne travaillant pas et ne suivant pas d'études ni de formation, ainsi qu'une action plus ferme contre les pratiques discriminatoires sont autant de mesures indispensables pour favoriser l'égalité des chances sur le marché du travail. Les régions ultrapériphériques font face à des défis supplémentaires et méritent une attention particulière.
- (19) La situation du marché du travail s'améliore, mais plusieurs indicateurs révèlent une inadéquation entre l'offre et la demande de compétences. Alors que le chômage et le sous-emploi restent élevés, les pénuries de main-d'œuvre qualifiée augmentent, en particulier dans certains secteurs. Les pénuries d'aptitudes et de compétences sont les principaux facteurs expliquant le nombre de postes non pourvus. Selon les données de Pôle emploi, en 2017, l'absence de candidats appropriés a entraîné l'abandon de 150 000 offres d'emploi sur les 3,2 millions d'offres enregistrées. Les données disponibles indiquent que, pendant la crise puis la reprise qui a suivi celle-ci, l'augmentation de l'inadéquation des compétences a freiné le recul du chômage et poussé à la hausse le chômage de longue durée. Les débouchés sur le marché du travail offerts par l'enseignement et la formation professionnels initiaux s'améliorent. En 2018, le gouvernement a mis en place un ensemble complet de mesures destinées à améliorer l'accès à la formation initiale et continue et à réviser la gouvernance et le financement du système d'enseignement et de formation professionnels. Pour compléter ces réformes, le plan d'investissement dans les compétences vise, sur la période 2018-2022, à former et à orienter 1 million de jeunes sans emploi, ne suivant pas d'études ni de formation, et 1 million de demandeurs d'emploi peu qualifiés.
- (20) De manière générale, le système français de protection sociale est efficace pour réduire les inégalités et la pauvreté. La proportion de personnes exposées au risque de pauvreté et d'exclusion sociale a encore diminué pour s'établir, en 2017, au niveau historiquement bas de 17,1 %, contre 22,4 % en moyenne dans l'UE. Toutefois, les inégalités de revenus restent nettement supérieures au niveau d'avant la crise. En outre, la mobilité ascendante entre les quantiles de revenus a diminué, notamment en

ce qui concerne le quintile le plus bas. Certains groupes, parmi lesquels les familles monoparentales et les personnes nées en dehors de l'UE, sont exposés à un risque accru de pauvreté et d'exclusion sociale. Les services de conseil aux bénéficiaires de minima sociaux ne sont pas toujours suffisants, de fortes disparités existant d'un territoire à l'autre. Des investissements plus nombreux et mieux coordonnés dans l'inclusion sociale, comme le prévoit la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté présentée en septembre 2018, pourraient aider à relever ces défis. Si les résultats du système de santé sont globalement bons, un renforcement des investissements pourrait aider à réduire les disparités régionales en matière d'accès aux services, en particulier dans les régions ultrapériphériques.

- (21) Selon le tableau de bord européen de l'innovation, la France, malgré de récentes initiatives, n'est pas parvenue à réduire son écart avec les États membres de l'UE champions de l'innovation. Les investissements de recherche et développement sont restés stables, et les nouvelles entreprises ont du mal à se développer. De manière générale, la France est en retard sur son objectif d'intensité de recherche et développement totale fixé à 3 % pour 2020, tandis que le niveau des investissements en recherche et développement du secteur des entreprises reste largement en deçà de l'objectif de 2 %. Les dépenses publiques de recherche et développement sont supérieures à la moyenne de l'Union et englobent un large éventail de régimes d'aide directe et indirecte en faveur de la recherche et de l'innovation des entreprises, notamment le crédit d'impôt recherche, qui est l'un des plus généreux parmi les pays de l'OCDE. Toutefois, les performances globales de l'écosystème de la recherche, du développement et de l'innovation ne sont pas encore à la hauteur de ce soutien public considérable. Alors que les outils déjà en place, dont le crédit d'impôt recherche, ont été récemment évalués, une évaluation complète du dosage global des politiques serait utile pour la mise en œuvre de la future politique. Le Conseil de l'innovation, créé en juillet 2018, est chargé de superviser les mesures de simplification, parmi lesquelles l'amélioration de la coordination entre les aides régionales et nationales à l'innovation. Un renforcement des liens entre le monde scientifique et le monde des entreprises, notamment dans le cadre de programmes de transfert de connaissances, pourrait également contribuer à la diffusion de l'innovation en France, où la recherche et le développement publics financés par les entreprises continuent d'afficher un niveau inférieur à la moyenne de l'Union. Le soutien aux pôles de compétitivité a été renouvelé pour une quatrième phase (2019-2022) et la priorité sera donnée aux regroupements qui sont bien connectés avec d'autres structures au niveau local, qui sont axés sur les priorités industrielles nationales et qui ont participé à des projets de l'UE. Le Fonds pour l'innovation et l'industrie, financé par des privatisations, aidera également à investir dans l'intelligence artificielle. Le développement rapide de technologies connexes, telles que l'internet des objets, les réseaux 5G, le calcul à haute performance et, plus généralement, de l'économie des données, sera l'une des clés du succès de ces initiatives. D'importantes disparités entre les régions peuvent également être observées en ce qui concerne les investissements régionaux de recherche et développement et les performances en matière d'innovation. Plusieurs régions rurales ou en transition industrielle sont en dessous de la moyenne de l'UE. Les régions ultrapériphériques occupent le bas du classement.
- (22) À l'heure actuelle, la France affiche de bons résultats en matière de politique énergétique et d'atténuation des incidences du changement climatique et maintient le cap vers son objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2020. Il lui faudra toutefois intensifier considérablement ses efforts d'investissement pour atteindre ses objectifs en matière d'énergies renouvelables et d'efficacité

énergétique à l'horizon 2020, ainsi que ses objectifs plus ambitieux en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, notamment en ce qui concerne le déploiement des énergies renouvelables et la rénovation énergétique du parc immobilier. Étant donné que plus de la moitié du financement actuel de ces investissements dépend du secteur public, il conviendrait que les conditions économiques et réglementaires soient plus favorables au financement de projets par le secteur privé, pour pouvoir exploiter les possibilités importantes d'investissement de ce dernier. L'accélération de la pénétration des énergies renouvelables dans le secteur du chauffage et du refroidissement représente un potentiel inexploité particulièrement important. Les besoins d'investissements dans l'efficacité énergétique des bâtiments sont également importants. C'est notamment le cas dans le secteur de la rénovation des logements, qui représente une part importante du déficit total d'investissements pour le climat, dans la mesure où la plus grande partie du parc immobilier est ancien et compte 7 à 8 millions de «passoires thermiques» (soit environ 20 % du nombre total de logements). En ce qui concerne les entreprises, la part du parc immobilier qui satisfait à des normes élevées en matière d'efficacité énergétique est, en 2017, plus faible en France (25 %) que dans l'ensemble de l'UE (39 %). D'importantes disparités régionales prévalent dans le secteur de l'énergie. L'intensité énergétique diminue dans presque toutes les régions, mais à des rythmes différents, et le taux de pénétration des énergies renouvelables varie considérablement d'une région à l'autre. Des investissements supplémentaires dans les interconnexions, en particulier avec la péninsule ibérique, pourraient contribuer à une plus grande intégration du marché intérieur européen de l'énergie, tout en renforçant la concurrence et en facilitant le déploiement des énergies renouvelables.

- (23) La feuille de route pour l'économie circulaire, présentée en 2018, est un cadre politique ambitieux pour une utilisation efficace des ressources, dont la mise en œuvre dépendra de la réalisation des investissements correspondants. Bien que la contribution des matériaux recyclés à la demande globale de matériaux (taux d'utilisation circulaire des matériaux) soit nettement supérieure à la moyenne de l'UE (19,5 % contre 11,7 % en 2016), les taux de recyclage des déchets municipaux restent légèrement inférieurs à la moyenne de l'Union (41,8 % contre 46,4 % en 2016). À cet égard, l'adoption d'une loi sur l'économie circulaire constituera un pas en avant, y compris pour une utilisation plus large des matières premières secondaires, notamment les matières plastiques. Il convient de promouvoir davantage les nouveaux modèles d'entreprise et processus de production économes en ressources, notamment la symbiose industrielle, en particulier parmi les petites et moyennes entreprises. La mise au point d'instruments financiers innovants et le financement de l'éco-innovation pourraient faciliter cette démarche.
- (24) Les investissements destinés à améliorer la connectivité, en particulier dans les zones les plus défavorisées, pourraient contribuer à lutter contre les inégalités en France. La France obtient un résultat inférieur à la moyenne de l'Union pour ce qui concerne l'accès au réseau à haut débit rapide, et le taux de pénétration du haut débit rapide y est faible (20 % des ménages contre 41 % en moyenne dans l'Union en 2018). L'utilisation des services mobiles à haut débit reste également inférieure à la moyenne de l'Union. La couverture en haut débit varie fortement entre les régions et reste parcellaire dans quelques zones rurales et régions ultrapériphériques. Le Plan France Très Haut Débit et les mesures connexes devraient contribuer de manière significative à la réalisation des objectifs de connectivité du pays. Il sera indispensable de suivre attentivement la mise en œuvre de ces mesures, surtout dans les zones peu couvertes, étant donné l'approche essentiellement décentralisée qui a été retenue et les goulets

d'étranglement qui pourraient se former si le nombre des travailleurs qualifiés disponibles pour déployer le réseau était insuffisant.

- (25) Le système français d'imposition, en dépit des efforts actuellement déployés pour le simplifier et pour qu'il offre une plus grande sécurité juridique aux contribuables (loi pour un État au service d'une société de confiance, ou «loi ESSOC»), reste très complexe, ce qui pèse sur l'environnement des entreprises. Le code fiscal englobe une multiplicité de régimes d'imposition et de dépenses fiscales (crédit d'impôt, exonérations, réductions d'impôt). Cette complexité sert souvent des objectifs stratégiques bien particuliers, comme l'allègement de la pression fiscale pesant sur les ménages les plus vulnérables et l'encouragement ou la correction de comportements spécifiques, mais elle comporte un risque d'illisibilité, qui accroît les coûts de mise en conformité et l'insécurité juridique, au détriment de l'attractivité de la France, et crée des possibilités d'évasion fiscale.
- (26) La rationalisation des dépenses fiscales et la réduction du nombre des petites taxes pourraient contribuer à simplifier encore le système d'imposition. Pour 2019, le total des dépenses fiscales est estimé à 4 % du PIB. Contrairement au cadre pluriannuel précédent, le cadre budgétaire actuel (2018-2022) ne prévoit pas de montant maximal pour les dépenses fiscales mais fixe un objectif non contraignant de 28 % pour le rapport entre le montant des dépenses fiscales, d'une part, et la somme des recettes fiscales nettes et des dépenses fiscales, d'autre part. Alors que la loi de finances pour 2018 prévoyait un ratio de dépenses fiscales inférieur à l'objectif (28 %) fixé dans le cadre budgétaire pluriannuel 2018-2022, ce ratio devrait augmenter dans l'avenir (25,5 % à la fin de 2018 et 26 % en 2019).
- (27) Le budget pour 2019 prévoit une diminution du montant global des dépenses fiscales sous la barre des 100 milliards d'euros, ce qui mettra fin à cinq années d'augmentation constante en volume. De 2018 à 2019, toutefois, le nombre des dépenses fiscales est passé de 457 à 474. En 2018, la Cour des comptes a recommandé une rationalisation des dépenses fiscales existantes et pointé le manque de contrôle et d'évaluation de ces dépenses. Il convient de poursuivre les efforts visant à supprimer les taxes inefficaces ou à faible rendement. La loi de finances 2019 prévoit la suppression de 26 taxes à faible rendement: 20 ont été supprimées en 2019, pour un montant total de 132 millions d'euros, et six le seront en 2020, pour un montant total de 208 millions d'euros. La suppression des petites taxes devrait se poursuivre au même rythme en 2020.
- (28) Les impôts sur la production continuent également de peser sur les entreprises. Ils ont représenté 3,1 % du PIB en 2016, soit plus qu'en Italie (1,4 %), en Espagne (1,0 %) et en Allemagne (0,4 %). Ces impôts ont des bases fiscales différentes (chiffre d'affaires, valeur ajoutée, salaires, terrains et bâtiments) et peuvent accroître le coût global de production. Cela pourrait nuire à la compétitivité, en particulier dans le secteur manufacturier. La loi de finances 2019 ne supprime qu'un impôt sur la production («forfait social»), prélevé au niveau national, pour un coût de 660 millions d'euros par an (en 2020, une fois l'impôt supprimé totalement).
- (29) Malgré les progrès réalisés et l'adoption de réformes ambitieuses, il subsiste des barrières à l'entrée dans les services aux entreprises et dans les professions réglementées, et la concurrence y demeure faible. Selon le nouvel indice de restrictivité des échanges de services intra-EEE de l'OCDE, le niveau de restrictivité réglementaire en France est supérieur à la moyenne de l'Espace économique européen (EEE) dans des secteurs tels que la comptabilité, les services juridiques et les services

de distribution. Les principaux obstacles prennent la forme d'exigences d'autorisation restrictives, de limitations à l'exercice de certaines activités et d'exigences en matière de détention de capital et de droits de vote. Dans le secteur du commerce de détail, la France a procédé à un certain nombre de réformes en vue de réduire la charge réglementaire. Toutefois, un certain nombre de restrictions d'exploitation nuisent encore à l'efficacité du commerce de détail en magasin, qui se trouve ainsi désavantagé par rapport au commerce en ligne. Dans ce contexte, la croissance du secteur du commerce de détail est plutôt modeste en France. Le programme national de réforme pour 2019 a détaillé de nouvelles mesures visant à renforcer la concurrence dans quelques secteurs de services spécifiques (comme les auto-écoles, les syndicats de copropriété et la vente de pièces détachées pour automobiles). Le 4 avril 2019, l'Autorité de la concurrence a présenté son avis visant à assouplir les restrictions en matière de distribution de médicaments tout en maintenant un niveau élevé de protection de la santé publique.

- (30) Les obstacles dans le secteur des services se sont traduits par une concurrence faible et par des marges bénéficiaires et des prix élevés, au détriment de la compétitivité de l'ensemble de l'économie. Dans les principaux services aux entreprises, les taux de rotation sont plus faibles en France que dans le reste de l'UE. Le manque de concurrence dans les services, associé à des coûts de main-d'œuvre élevés, a contribué à maintenir les prix à un niveau élevé, notamment dans les transactions immobilières, le logement, la restauration et les services juridiques et comptables. Les coûts de ces services étant également supportés par d'autres entreprises – celles qui utilisent ces services comme intrants –, ils constituent un facteur supplémentaire qui pèse sur la compétitivité de la France, y compris sur l'industrie.
- (31) La loi relative à la croissance et à la transformation des entreprises (PACTE) vise à soutenir la croissance et la transformation des entreprises. Certes, elle réduira le nombre de seuils auxquels les entreprises sont confrontées à mesure qu'elles grandissent, mais les seuils restants sont de portée plus large et plus coûteux à franchir. La loi prévoit une période transitoire de cinq ans avant qu'un seuil ne soit considéré comme franchi et encourage les petites et moyennes entreprises à conclure, avec leurs salariés, des accords de participation et d'intéressement aux résultats. Enfin, cette loi prévoit des procédures simplifiées en matière de création ou d'enregistrement d'entreprises, instaure de nouvelles règles pour que les entrepreneurs puissent bénéficier d'une deuxième chance et réduit, particulièrement pour les petites et moyennes entreprises, la durée et le coût des procédures d'insolvabilité, en les rendant notamment plus prévisibles. D'après les estimations de l'administration française, cette loi pourrait accroître le PIB de 0,32 % d'ici à 2025 et de 1 % à plus long terme. Cette réforme ne portera ses fruits que si elle est mise en œuvre intégralement et dans les délais.
- (32) La programmation des fonds de l'UE pour la période 2021-2027 pourrait contribuer à combler certaines des lacunes recensées dans les recommandations, en particulier celles ayant trait aux domaines couverts par l'annexe D du rapport par pays⁹. Cela permettrait à la France d'utiliser au mieux ces fonds pour les secteurs identifiés, en tenant compte des disparités régionales et territoriales ainsi que de la situation particulière de ses régions ultrapériphériques.
- (33) Dans le cadre du Semestre européen 2019, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la France, qu'elle a publiée dans son rapport

⁹ SWD(2019) 1009 final.

2019 sur le pays. Elle a également évalué le programme de stabilité pour 2019, le programme national de réforme pour 2019 et 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 degré de conformité avec les règles et les orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union en permettant à cette dernière de contribuer aux futures décisions nationales.

- (34) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2019, et son avis¹⁰ est pris en compte en particulier dans la recommandation figurant au point 1 ci-dessous,
- (35) À la lumière du bilan approfondi réalisé par la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme pour 2019 et le programme de stabilité pour 2019. Les recommandations figurant aux points 1 à 4 ci-dessous reflètent ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011,

RECOMMANDE que la France s'attache, en 2019 et 2020:

1. à veiller à ce que le taux de croissance nominale des dépenses primaires nettes ne dépasse pas 1,2 % en 2020, ce qui correspondrait à un ajustement structurel annuel de 0,6 % du PIB; à utiliser les recettes exceptionnelles pour accélérer la réduction du ratio de la dette publique; à réduire les dépenses et à réaliser des gains d'efficacité dans tous les sous-secteurs des administrations publiques, notamment en précisant pleinement les mesures concrètes nécessaires dans le contexte du programme Action publique 2022 et en surveillant étroitement la mise en œuvre de ces mesures; à réformer le système de retraite pour uniformiser progressivement les règles des différents régimes de retraite, en vue de renforcer l'équité et la soutenabilité de ces régimes;
2. à favoriser l'intégration de tous les demandeurs d'emploi sur le marché du travail, à garantir l'égalité des chances, en mettant particulièrement l'accent sur les groupes vulnérables, notamment les personnes issues de l'immigration, et à remédier aux pénuries et aux inadéquations de compétences;
3. à axer la politique économique en matière d'investissements sur la recherche et l'innovation (tout en améliorant l'efficacité des dispositifs d'aide publique, dont les systèmes de transfert de connaissances), sur les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique et les interconnexions avec le reste de l'Union, ainsi que sur l'infrastructure numérique, en tenant compte des disparités territoriales;
4. à poursuivre la simplification du système d'imposition, notamment en limitant le recours aux dépenses fiscales, en continuant de supprimer les impôts inefficaces et en réduisant les impôts sur la production; à réduire les restrictions réglementaires, notamment dans le secteur des services, et à mettre pleinement en œuvre les mesures visant à stimuler la croissance des entreprises.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*

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