COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 13.5.2015
COM(2015) 260 final

Recomandare de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

privind Programul național de reformă al Franței pentru 2015

și care include un aviz al Consiliului privind Programul de stabilitate al Franței pentru 2015

Recomandare de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

privind Programul național de reformă al Franței pentru 2015

și care include un aviz al Consiliului privind Programul de stabilitate al Franței pentru 2015

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 121 alineatul (2) și articolul 148 alineatul (4),

având în vedere Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului din 7 iulie 1997 privind consolidarea supravegherii pozițiilor bugetare și supravegherea și coordonarea politicilor economice[1], în special articolul 5 alineatul (2),

având în vedere Regulamentul (UE) nr. 1176/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 noiembrie 2011 privind prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice[2], în special articolul 6 alineatul (1),

având în vedere recomandarea Comisiei Europene[3],

având în vedere rezoluțiile Parlamentului European[4],

având în vedere concluziile Consiliului European,

având în vedere avizul Comitetului pentru ocuparea forței de muncă,

având în vedere avizul Comitetului economic și financiar,

având în vedere avizul Comitetului pentru protecție socială,

având în vedere avizul Comitetului de politică economică,

întrucât:

(1) La 26 martie 2010, Consiliul European a aprobat propunerea Comisiei de a lansa o nouă strategie pentru creștere economică și ocuparea forței de muncă, *Strategia Europa 2020*, bazată pe coordonarea sporită a politicilor economice. Strategia se concentrează pe domeniile-cheie în care sunt necesare acțiuni în vederea stimulării potențialului de creștere durabilă și de competitivitate al Europei.

(2) La 13 iulie 2010, Consiliul a adoptat, pe baza propunerilor Comisiei, o recomandare privind orientările generale pentru politicile economice ale statelor membre și ale Uniunii (2010-2014), iar la 21 octombrie 2010 a adoptat o decizie privind orientările

[1] JO L 209, 2.8.1997, p. 1.
[2] JO L 306, 23.11.2011, p. 25.
[3] COM(2015) 260.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

pentru politicile de ocupare a forței de muncă ale statelor membre. Împreună, acestea formează „orientările integrate” de care statele membre au fost invitate să țină seama în politicile lor economice și de ocupare a forței de muncă de la nivel național.

(3) La 8 iulie 2014, Consiliul a adoptat o recomandare privind Programul național de reformă al Franței pentru 2014 și a emis un aviz cu privire la Programul de stabilitate actualizat al Franței pentru 2014. La 28 noiembrie 2014, în temeiul Regulamentului (UE) nr. 473/2013[5], Comisia a prezentat avizul său privind proiectul de plan bugetar al Franței pentru 2015[6].

(4) La 28 noiembrie 2014, Comisia a adoptat analiza anuală a creșterii[7], care marchează începutul semestrului european pentru coordonarea politicilor economice pentru 2015. În aceeași zi, în temeiul Regulamentului (UE) nr. 1176/2011, Comisia a adoptat Raportul privind mecanismul de alertă[8], în care a identificat Franța ca fiind unul dintre statele membre pentru care urma să se efectueze un bilanț aprofundat.

(5) La 18 decembrie 2014, Consiliul European a aprobat prioritățile pentru stimularea investițiilor, accelerarea reformelor structurale și continuarea unei consolidări bugetare responsabile și favorabile creșterii.

(6) La 26 februarie 2015, Comisia a publicat Raportul de țară privind Franța pentru 2015[9], în care a evaluat progresele realizate de Franța în ceea ce privește punerea în aplicare a recomandărilor specifice fiecărei țări adoptate la 8 iulie 2014. Raportul de țară include, de asemenea, rezultatele bilanțului aprofundat întocmit în temeiul articolului 5 din Regulamentul (UE) nr. 1176/2011. În urma analizei sale, Comisia concluzionează că Franța se confruntă cu dezechilibre macroeconomice excesive care necesită măsuri de politică decisive și o monitorizare specifică. Mai precis, în contextul unei creșteri limitate și al unei inflații scăzute, însoțite de o profitabilitate modestă a întreprinderilor, și dat fiind răspunsul insuficient oferit de politici până în prezent, s-a observat o creștere semnificativă a riscurilor rezultate din deteriorarea competitivității la nivelul costurilor și al altor factori și din gradul ridicat și crescând de îndatorare, în special în domeniul public. Este deosebit de important să se ia măsuri pentru reducerea riscului de apariție a unor efecte adverse asupra economiei franceze și, având în vedere dimensiunea sa, a unor efecte de propagare negative asupra uniunii economice și monetare.

(7) La 30 aprilie 2015, Franța și-a prezentat Programul național de reformă pentru 2015 și Programul de stabilitate pentru 2015. Pentru a se ține seama de legăturile dintre cele două programe, acestea au fost evaluate în același timp.

(8) În prezent, Franța face obiectul componentei corective a Pactului de stabilitate și de creștere. În Programul de stabilitate pentru 2015, guvernul prevede corectarea deficitului excesiv până în 2017, în concordanță cu recomandarea Consiliului din 10 martie 2015, și atingerea obiectivului pe termen mediu – un deficit structural de 0,4 % din PIB – până în 2018[10]. Deși guvernul intenționează să respecte țintele de deficit global stabilite de Consiliu, efortul bugetar prevăzut pentru 2016 și 2017 se

---

5 JO L 140, 27.5.2013, p. 11.
6 C(2014) 8805 final.
7 COM(2014) 902.
8 COM(2014) 904.
9 SWD(2015) 29 final.
10 În comparație cu Programul de stabilitate anterior, guvernul și-a revizuit obiectivul pe termen mediu, trecând de la un deficit structural de 0,25 % din PIB la unul de 0,4 %. Obiectivul pe termen mediu ar urma să fie atins mai târziu cu un an decât era prevăzut în programul de stabilitate de anul trecut.

situează sub nivelul recomandat. În Programul de stabilitate pentru 2015, guvernul estimează că ponderea datoriei publice din PIB va atinge un vârf de 97 % în 2016, urmând să scadă la 95,5 % din PIB în 2018. Scenariul macroeconomic care stă la baza acestor proiecții bugetare este plauzibil. Cu toate acestea, măsurile de sprijinire, începând cu 2016, a țintelor de deficit preconizate nu au fost detaliate suficient. Pe baza previziunilor Comisiei din primăvara anului 2015, ținta de deficit global pentru 2015 va fi de 3,8 % din PIB, ceea ce înseamnă că se va respecta ținta de 4 % din PIB. Cu toate acestea, efortul bugetar estimat pentru anul respectiv va fi mai scăzut decât cel recomandat de Consiliu[11]. În ceea ce privește anul 2016, Comisia prevede, pentru scenariul în care politicile actuale rămân neschimbate, că deficitul global va ajunge la 3,5 % din PIB, situându-se astfel peste ținta recomandată de 3,4 % din PIB, și că efortul bugetar nu va fi realizat. Prin urmare, vor fi necesare măsuri structurale suplimentare pentru 2016. Pe baza evaluării Programului de stabilitate și ținând seama de previziunile Comisiei din primăvara anului 2015, Consiliul consideră că există riscul ca Franța să nu respecte dispozițiile Pactului de stabilitate și de creștere.

(9) Va fi crucial să se intensifice analizele cheltuielilor și să se identifice domenii largi în care s-ar putea efectua reduceri ale cheltuielilor, astfel încât să se poată obține rezultatele preconizate. Franța ar trebui să se asigure că, la stabilirea obiectivelor în materie de reducere a cheltuielilor, se ține seama de faptul că rata inflației este apropiată de zero. În același timp, economiile realizate ca urmare a costurilor mai scăzute decât era estimat, datorită unor rate mai scăzute ale dobânzilor, ar trebui canalizate spre reducerea deficitului. În plus, nu pot fi realizate economii considerabile pe termen scurt fără o moderare semnificativă a creșterii nivelului cheltuielilor în domeniul securității sociale, cheltuieli care au reprezentat 26 % din PIB în 2014, aproape jumătate din totalul cheltuielilor sectorului public. Pentru perioada 2015-2017 se prevede reducerea cu 11 miliarde EUR a cheltuielilor din sectorul sănătății, dar sunt necesare eforturi suplimentare pentru a se limita majorarea cheltuielilor în acest domeniu. Mai precis, există posibilitatea punerii în aplicare a unor noi politici de limitare a costurilor în domeniul cheltuielilor cu medicamentele și cu spitalizarea. Sistemul de pensii s-ar putea confrunta cu deficite crescânde în anii următori, iar reformele precedente ale pensiilor nu vor fi suficiente pentru eliminarea deficitului din sistem. Mai precis, deficitul rezultat din schemele pentru funcționarii publici și angajații întreprinderilor de stat continuă să apese asupra deficitului total din sistemul de pensii. Mai mult, situația macroeconomică are un impact major asupra sustenabilității sistemului de pensii, îndeosebi asupra situației schemelor de pensii suplimentare. Sunt necesare acțiuni hotărâtoare pentru refacerea sănătății financiare a sistemului de pensii suplimentare.

(10) Franța a întreprins o reformă a administrației locale, în scopul de a spori eficiența sistemului. Franța ar trebui să continue acțiunea planificată de reducere a subvențiilor acordate de administrația centrală și acțiunea de consolidare a cheltuielilor administrațiilor locale, prin plafonarea majorării anuale a veniturilor fiscale ale administrațiilor locale, ținând seama de plafoanele existente în cazul mai multor taxe și impozite locale. Sunt necesare acțiuni, de asemenea, pentru limitarea creșterii costurilor administrative ale autorităților locale.

(11) S-au luat măsuri de politică pentru reducerea costurilor forței de muncă și pentru îmbunătățirea marjelor de profit ale întreprinderilor, prin creditul fiscal pentru competitivitate și ocuparea forței de muncă, în valoare de 20 de miliarde EUR, și

[11] Evaluarea eficacității acțiunilor întreprinse în cadrul procedurii aplicabile deficitelor excesive va avea loc după 10 iunie 2015.

prin reducerea cu încă 10 miliarde EUR a contribuțiilor angajatorilor la asigurările sociale, conform pactului de responsabilitate și solidaritate. Aceste două măsuri, care reprezintă 1,5 % din PIB, ar trebui să contribuie la reducerea decalajului dintre Franța și media zonei euro în ceea ce privește sarcina fiscală asupra costului forței de muncă. Punerea în aplicare a acestor două măsuri ar trebui să continue în 2016, însă, dat fiind costul lor ridicat pentru bugetul public, este important ca eficacitatea lor la nivelul întreprinderilor să facă obiectul unei evaluări. În cadrul acestei evaluări ar trebui să se țină seama de rigiditățile care afectează piața forței de muncă și piața produselor, în special de cele care afectează salariile. Costul forței de muncă aferent salariului minim rămâne ridicat, în comparație cu alte state membre. Salariul minim continuă să evolueze într-un mod care nu este favorabil competitivității și creării de locuri de muncă. În plus, în contextul unei inflații scăzute, mecanismul de indexare automată a salariului minim poate conduce la creșteri salariale care depășesc nivelul necesar pentru menținerea puterii de cumpărare.

(12) Franța ar trebui să întreprindă acțiuni hotărâtoare pentru eliminarea acelor praguri normative din legislația muncii și din reglementările contabile care limitează creșterea întreprinderilor franceze, în special a IMM-urilor. În general, există posibilitatea de a mări concurența în sectorul serviciilor, în special în domeniul serviciilor profesionale, al comerțului cu amănuntul și al industriilor de rețea. Există o serie de norme și de tarife aplicabile profesiilor reglementate care limitează activitatea economică. Prin recenta lege privitoare la creștere, activitatea economică și oportunitățile egale au fost adoptate noi măsuri de îmbunătățire a concurenței în domeniul profesiilor juridice. Punerea în aplicare a acestor măsuri va fi crucială pentru asigurarea îndepărtării efective a barierelor. Franța ar trebui să întreprindă acțiuni pentru îndepărtarea barierelor și în alte sectoare, cum ar fi sectorul sănătății. Principiul *numerus clausus* care se aplică pentru accesul la profesii din domeniul sănătății continuă să constituie un obstacol în calea accesului la servicii și ar putea fi revizuit, fără ca siguranța și calitatea să fie periclitate.

(13) În 2014, ponderea taxelor și a impozitelor din PIB a fost de 45,8 %, una dintre cele mai ridicate din UE. Ratele impozitelor pe profit ale întreprinderilor sunt ridicate și influențează negativ investițiile întreprinderilor franceze. Rata efectivă a impozitelor plătite în medie de o întreprindere este de 38,3 %, una dintre cele mai ridicate din UE. În plus față de desființarea anunțată a contribuției întreprinderilor la asigurările sociale și de reducerea ratei legale la 28 % în 2020, Franța ar trebui să își intensifice eforturile pe termen scurt, astfel încât sistemul de impozitare a întreprinderilor să fie favorabil creșterii și investițiilor. Sunt necesare eforturi pentru simplificarea sistemului fiscal prin eliminarea taxelor și a impozitelor ineficiente. S-a constatat că există peste 100 de taxe și impozite care aduc venituri reduse sau egale cu zero și a căror eliminare ar putea simplifica procedurile aplicabile în cazul întreprinderilor și al gospodăriilor.

(14) Ca urmare a unei creșteri economice modeste, rata șomajului din Franța s-a menținut ridicată în 2014, iar șomajul pe termen lung s-a înrăutățit. Șomajul total a atins o rată de 10,2 %, față 10,3 % în 2013 și de 7,5 % în 2008, iar principalele categorii afectate au fost tinerii, lucrătorii în vârstă și persoanele slab calificate. Franța este afectată de segmentarea pieței forței de muncă, contractele cu durată determinată fiind utilizate în proporție tot mai mare în cazul noilor angajări. Această tendință nu a putut fi oprită, în ciuda eforturilor specifice de reducere a nivelului de segmentare, cum ar fi aplicarea unor contribuții mai mari la asigurările sociale în cazul contractelor cu o durată foarte scurtă. Revizuirea cadrului normativ al contractelor de muncă ar putea

contribui la reducerea segmentării. Reformele recente au creat posibilitatea ca angajatorii să se abată de la acordurile încheiate la nivel de ramură, însă această posibilitate este restrânsă, ceea ce limitează capacitatea întreprinderilor de a modula forța de muncă în funcție de nevoile lor. Sectoarele și întreprinderile ar trebui să beneficieze de flexibilitate pentru a stabili, de la caz la caz și în urma unor negocieri cu partenerii sociali, dacă timpul de lucru ar trebui să se abată de la 35 de ore pe săptămână. Legea prin care s-au instituit acordurile pentru menținerea locurilor de muncă, *accords de maintien de l'emploi*, nu a dat rezultatele preconizate. Foarte puține întreprinderi au recurs la noile dispoziții valabile pentru acordurile la nivel de întreprindere, menite să sporească flexibilitatea condițiilor de lucru. Această schemă ar trebui revizuită pentru a oferi întreprinderilor o marjă mai mare de manevră în ceea ce privește adaptarea salariilor și a timpului de lucru la situația lor economică.

(15) Deteriorarea prelungită a situației de pe piața forței de muncă a afectat sistemul ajutoarelor de șomaj și a pus astfel sub semnul întrebării sustenabilitatea modelului. Noua convenție privind sistemul ajutoarelor de șomaj, care a intrat în vigoare la 1 iulie 2014, nu este suficientă pentru reducerea deficitului. Diversele măsuri introduse au determinat realizarea unor economii de 0,3 miliarde EUR în 2014. Se estimează că, prin măsurile respective, deficitul va fi redus cu încă 0,8 miliarde EUR în 2015, și anume de la 5,2 miliarde EUR la 4,4 miliarde EUR, ceea ce va determina o nouă creștere a datoriei sistemului, care va ajunge la 25,9 miliarde EUR. Pentru asigurarea viabilității sistemului sunt necesare măsuri structurale. Concret, ar trebui revizuite condițiile de eligibilitate, structura degresivă a ajutoarelor și ratele de înlocuire a lucrătorilor cu cele mai mari salarii.

(16) În contextul semestrului european, Comisia a efectuat o analiză cuprinzătoare a politicii economice a Franței, pe care a publicat-o în Raportul de țară pentru 2015. De asemenea, a evaluat Programul de stabilitate, Programul național de reformă și măsurile luate ca urmare a recomandărilor adresate Franței în anii precedenți. Comisia a ținut seama nu numai de relevanța acestora pentru o politică bugetară și socioeconomică sustenabilă în Franța, ci și de conformitatea cu normele și orientările UE, având în vedere necesitatea de a consolida guvernanța economică globală a Uniunii Europene prin contribuția UE la deciziile naționale viitoare. Recomandările formulate de Comisie în cadrul semestrului european se reflectă în recomandările 1-6 de mai jos.

(17) În lumina acestei evaluări, Consiliul a examinat Programul de stabilitate al Franței, iar avizul său[12] se reflectă îndeosebi în recomandarea 1 de mai jos.

(18) Având în vedere bilanțul aprofundat realizat de Comisie și această evaluare, Consiliul a examinat Programul național de reformă și Programul de stabilitate. Recomandările sale emise în temeiul articolului 6 din Regulamentul (UE) nr. 1176/2011 se reflectă în recomandările 1-6 de mai jos.

(19) În contextul semestrului european, Comisia a efectuat și o analiză a politicii economice a zonei euro în ansamblul său. Pe baza acestei analize, Consiliul a emis recomandări specifice adresate statelor membre a căror monedă este euro. Franța ar trebui, de asemenea, să asigure punerea în aplicare integrală și în timp util a acestor recomandări,

[12] Emis în temeiul articolului 5 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului.

RECOMANDĂ ca, în 2015 și în 2016, Franța:

1. Să asigure eficacitatea acțiunilor în cadrul procedurii aplicabile deficitelor excesive și o corecție durabilă a deficitului excesiv până în 2017, prin consolidarea strategiei bugetare, prin luarea măsurilor necesare în toți anii și prin utilizarea tuturor veniturilor excepționale pentru reducerea deficitului. Să detalieze reducerile de cheltuieli prevăzute pentru anii respectivi și să prezinte o evaluare independentă a impactului măsurilor esențiale.

2. Să intensifice eforturile de asigurare a unei revizuiri eficace a cheltuielilor și să identifice posibilitățile de economisire din toate subsectoarele administrației publice, inclusiv asigurările sociale și administrația locală. Să ia măsuri pentru limitarea creșterii cheltuielilor administrative ale autorităților locale. Să întreprindă, până în martie 2016, măsuri suplimentare pentru echilibrarea sistemului de pensii, asigurându-se, în special, că situația financiară a schemelor de pensii suplimentare este sustenabilă pe termen lung.

3. Să asigure un ritm susținut al reducerilor întreprinse în ceea ce privește costul forței de muncă și rezultate din creditul fiscal pentru competitivitate și ocuparea forței de muncă și din pactul de responsabilitate și solidaritate, în special prin aplicarea acestora în 2016, astfel cum a fost prevăzut. Să evalueze eficacitatea acestor scheme în lumina rigidităților existente pe piața forței de muncă și pe piața produselor. Să reformeze, în consultare cu partenerii sociali și în conformitate cu practicile naționale, sistemul de stabilire a salariilor, pentru a se asigura că salariile evoluează în funcție de productivitate. Să se asigure că evoluțiile salariului minim corespund obiectivelor de promovare a ocupării forței de muncă și a competitivității.

4. Să reducă, până la sfârșitul anului 2015, obstacolele normative din calea creșterii întreprinderilor, în special prin revizuirea criteriilor legate de dimensiune, stabilite în reglementări, pentru a evita efectele de prag. Să ridice, începând cu 2015, restricțiile de acces și la alte profesii reglementate, în afară de profesiile juridice, precum și restricțiile de exercitare a acestora, îndeosebi în ceea ce privește profesiile din sectorul sănătății.

5. Să simplifice și să eficientizeze sistemul fiscal, în special prin eliminarea cheltuielilor fiscale ineficiente. Să promoveze investițiile, să întreprindă acțiuni pentru reducerea impozitelor pe producție și a ratei legale a impozitului pe profit pentru întreprinderi, extinzând, în același timp, baza de impozitare a consumului. Să ia măsuri, începând din 2015, pentru desființarea taxelor și a impozitelor ineficiente care aduc venituri reduse sau egale cu zero.

6. Să reformeze legislația muncii astfel încât să îi stimuleze într-o mai mare măsură pe angajatori să recurgă la contracte cu durată nedeterminată. Să faciliteze adoptarea, la nivel de întreprindere și de ramură, a unor derogări de la dispozițiile juridice generale, în special în ceea ce privește regimurile de timp de lucru. Să reformeze, până la sfârșitul anului 2015, legea prin care sunt instituite *les accords de maintien de l'emploi*, în vederea măririi numărului de întreprinderi care recurg la astfel de acorduri. Să întreprindă acțiuni pentru reformarea sistemului de ajutoare de șomaj, în vederea restabilirii sustenabilității bugetare a sistemului, și să ofere mai multe stimulente pentru reîncadrarea în muncă.

Adoptată la Bruxelles,

Pentru Consiliu,
Președintele