COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 23.5.2022
COM(2022) 612 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la France pour 2022

{SWD(2022) 612 final} - {SWD(2022) 640 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la France pour 2022

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 (UE) nº 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques[1], 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 règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil[2] établissant la facilité pour la reprise et la résilience est entré en vigueur le 19 février 2021. La facilité pour la reprise et la résilience apporte un soutien financier à la mise en œuvre des réformes et des investissements, créant ainsi une impulsion budgétaire financée par l'Union. Elle contribue à la reprise économique et à la mise en œuvre de réformes et d'investissements durables et propices à la croissance, favorisant en particulier la transition écologique et numérique, tout en renforçant la résilience et le potentiel de croissance des économies des États membres. Elle contribue également à renforcer la viabilité des finances publiques et à stimuler la croissance et la création d'emplois à moyen et à long terme. La contribution financière maximale par État membre au titre de la facilité pour la reprise et la résilience [was] actualisée le [XX] juin 2022, conformément à l'article 11, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/241.

(2) Le 24 novembre 2021, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance durable, qui marque le lancement du Semestre européen 2022 pour la coordination des politiques économiques. Elle a dûment tenu compte de la volonté commune, réaffirmée lors du sommet social de Porto de mai 2021, de poursuivre la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux proclamé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 17 novembre 2017. Le Conseil européen a validé les priorités de l'examen annuel 2022 de la croissance durable le 25 mars 2022. Le

[1] JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

[2] Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience (JO L 57 du 18.2.2021, p. 17).

24 novembre 2021, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) nº 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la France est mentionnée parmi les États membres devant faire l'objet d'un bilan approfondi[3]. Le même jour, la Commission a également adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, adoptée par le Conseil le 5 avril 2022, ainsi que la proposition de rapport conjoint sur l'emploi 2022, qui analyse la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi et des principes du socle européen des droits sociaux, adoptée par le Conseil le 14 mars 2022.

(3) L'invasion de l'Ukraine par la Russie, qui a suivi la pandémie mondiale, a fortement dégradé la situation géopolitique et économique. L'impact de l'invasion sur les économies des États membres se fait sentir, par exemple, par la hausse des prix de l'énergie et des denrées alimentaires et par des perspectives de croissance plus faibles. La hausse des prix de l'énergie pèse particulièrement sur les ménages les plus vulnérables, notamment ceux en situation de précarité énergétique ou exposés au risque de précarité énergétique. L'UE connaît également un afflux sans précédent de personnes fuyant l'Ukraine. Dans ce contexte, le 4 mars 2022, la directive relative à la protection temporaire[4] a été activée pour la première fois, ce qui a permis d'accorder aux personnes déplacées d'Ukraine le droit de séjourner légalement dans l'UE et de leur conférer l'accès à l'éducation et à la formation, au marché du travail, aux soins de santé, au logement et à la protection sociale.

(4) Compte tenu de l'évolution rapide de la situation économique et géopolitique, le Semestre européen reprend sa vaste coordination des politiques économiques et de l'emploi en 2022, tout en évoluant conformément aux exigences de mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience, comme décrit dans l'examen annuel 2022 de la croissance durable. La mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience adoptés est essentielle à la réalisation des objectifs liés aux priorités stratégiques dans le cadre du Semestre européen, étant donné que ces plans portent sur l'ensemble ou une partie non négligeable des recommandations par pays émises lors des cycles 2019 et 2020 du Semestre. Les recommandations par pays pour 2019 et 2020 restent également tout aussi pertinentes pour les plans pour la reprise et la résilience révisés, mis à jour ou modifiés conformément aux articles 14, 18 et 21 du règlement (UE) 2021/241, en plus des recommandations par pays émises jusqu'à la date de présentation du plan modifié.

(5) La clause dérogatoire générale est active depuis mars 2020[5]. Dans sa communication du 3 mars 2021[6], la Commission a exposé son point de vue selon lequel la décision relative à la désactivation ou au maintien en vigueur de la clause dérogatoire générale devrait s'inscrire dans le cadre d'une évaluation d'ensemble de l'état de l'économie, dont un critère quantitatif essentiel serait le niveau de l'activité économique dans l'Union ou la zone euro par rapport aux niveaux atteints avant la crise (fin 2019). Un climat d'incertitude accrue et des risques élevés de dégradation des perspectives

---

3 Règlement (UE) nº 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (JO L 306 du 23.11.2011, p. 25).

4 Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire (JO L 71 du 4.3.2022, p. 1).

5 Communication de la Commission au Conseil sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, Bruxelles, 20.3.2020 [COM(2020) 123 final].

6 Communication de la Commission au Conseil - Un an après le début de la pandémie de COVID-19: la réponse apportée en matière de politique budgétaire, Bruxelles, 3.3.2021 [COM(2021) 105 final].

économiques dans le contexte de la guerre en Europe, de hausses des prix de l'énergie sans précédent et de la poursuite de la désorganisation des chaînes d'approvisionnement justifient la prolongation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance en 2023.

(6) Suivant l'approche exposée dans l'avis du Conseil du 18 juin 2021 sur le programme de stabilité pour 2021, la meilleure mesure de l'orientation budgétaire est actuellement la variation des dépenses primaires (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes), en excluant les mesures d'urgence temporaires liées à la crise de la COVID-19 mais en incluant les dépenses financées par un soutien non remboursable (subventions) provenant de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'Union, par rapport à la croissance potentielle à moyen terme[7]. Au-delà de l'orientation budgétaire globale, pour évaluer si la politique budgétaire nationale est prudente et si sa composition est propice à une reprise durable compatible avec les transitions écologique et numérique, une attention particulière est également accordée à l'évolution des dépenses primaires courantes financées au niveau national[8] (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et en excluant les mesures d'urgence temporaires liées à la crise de la COVID-19) et des investissements.

(7) Le 2 mars 2022, la Commission a adopté une communication énonçant des orientations générales pour la conduite de la politique budgétaire en 2023, visant à soutenir l'élaboration des programmes de stabilité et de convergence des États membres et, ce faisant, renforçant la coordination des politiques[9]. La Commission a relevé que, sur la base des perspectives macroéconomiques des prévisions de l'hiver 2022, le passage d'une orientation budgétaire générale favorable en 2020-2022 à une orientation budgétaire générale globalement neutre semblerait approprié en 2023, tout en se tenant prête à réagir à l'évolution de la situation économique. La Commission a annoncé que les recommandations budgétaires pour 2023 devraient continuer à être différenciées d'un État membre à l'autre et tenir compte des effets d'entraînement possibles entre les pays. La Commission a invité les États membres à tenir compte des orientations dans leurs programmes de stabilité et de convergence. La Commission est résolue à suivre de près l'évolution de la situation économique et à ajuster ses orientations en fonction des besoins et, au plus tard, dans son paquet de printemps du Semestre de fin mai 2022.

(8) En ce qui concerne les orientations budgétaires adoptées le 2 mars 2022, les recommandations budgétaires pour 2023 tiennent compte de la détérioration des perspectives économiques, du climat d'incertitude accrue et d'autres risques de dégradation, ainsi que de l'inflation plus élevée par rapport aux prévisions de l'hiver. Dans ce contexte, la réponse budgétaire doit viser à accroître l'investissement public dans la transition écologique et numérique et la sécurité énergétique et à soutenir le pouvoir d'achat des ménages les plus vulnérables afin d'atténuer l'incidence de la hausse des prix de l'énergie et de contribuer à limiter les pressions inflationnistes

---

7 Les estimations concernant l'orientation budgétaire et ses composantes dans la présente recommandation sont des estimations de la Commission fondées sur les hypothèses qui sous-tendent les prévisions du printemps 2022 de la Commission. Les estimations de la Commission relatives à la croissance potentielle à moyen terme ne tiennent pas compte de l'incidence positive des réformes qui font partie du plan pour la reprise et la résilience et qui peuvent stimuler la croissance potentielle.

8 Non financées par des subventions provenant de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE.

9 Communication de la Commission au Conseil - Orientations en matière de politique budgétaire pour 2023, Bruxelles, 2.3.2022 [COM(2022) 85 final].

résultant d'effets de second tour, par des mesures ciblées et temporaires; la politique budgétaire doit rester flexible pour pouvoir s'adapter à l'évolution rapide des circonstances, et elle doit être différenciée selon les pays, en fonction de leur situation budgétaire et économique, y compris au regard de l'exposition à la crise et à l'afflux de personnes déplacées en provenance d'Ukraine.

(9) Le 28 avril 2021, la France a présenté à la Commission son plan national pour la reprise et la résilience, conformément à l'article 18, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/241. Conformément à l'article 19 du règlement (UE) 2021/241, la Commission a évalué la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la cohérence du plan pour la reprise et la résilience, conformément aux lignes directrices concernant l'évaluation figurant à l'annexe V dudit règlement. Le 13 juillet 2021, le Conseil a adopté sa décision relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience de la France[10]. La libération des tranches est subordonnée à une décision de la Commission, prise conformément à l'article 24, paragraphe 5, du règlement (UE) 2021/241, indiquant que la France a atteint de manière satisfaisante les jalons et cibles pertinents établis dans la décision d'exécution du Conseil. Le fait d'avoir atteint les jalons et cibles de manière satisfaisante présuppose que les mesures liées aux jalons et cibles précédemment atteints de manière satisfaisante n'ont pas été annulées.

(10) Le 4 mai 2022, la France a présenté son programme national de réforme pour 2022. Elle n'a pas présenté son programme de stabilité. Conformément à l'article 27 du règlement (UE) 2021/241, le programme national de réforme pour 2022 tient également compte des rapports semestriels de la France sur les progrès accomplis dans la réalisation de son plan pour la reprise et la résilience.

(11) La Commission a publié le rapport 2022 pour la France[11] le 23 mai 2022. Elle a évalué les progrès accomplis par la France dans les suites données aux recommandations par pays pertinentes adoptées par le Conseil en 2019, 2020 et 2021 et a dressé le bilan de la mise en œuvre, par la France, de son plan pour la reprise et la résilience, en se fondant sur le tableau de bord de la reprise et de la résilience. Sur la base de cette analyse, le rapport par pays a mis en évidence des lacunes en ce qui concerne les défis qui ne sont pas abordés par le plan pour la reprise et la résilience ou qui ne le sont que partiellement, ainsi que les nouveaux défis et ceux qui émergent, notamment à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Il a également évalué les progrès accomplis par la France dans la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux et dans la réalisation des grands objectifs de l'UE en matière d'emploi, de compétences et de réduction de la pauvreté, ainsi que les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de développement durable de l'ONU.

(12) La Commission a procédé à un bilan approfondi en vertu de l'article 5 du règlement (UE) nº 1176/2011 pour la France et publié ses résultats le 23 mai 2022[12]. La Commission est parvenue à la conclusion que la France connaît des déséquilibres macroéconomiques. Ces vulnérabilités sont liées, en particulier, à un endettement public élevé et à une compétitivité peu dynamique, éléments ayant une incidence qui dépasse les frontières nationales, dans un contexte de faible croissance de la productivité.

---

10 Décision d'exécution du Conseil du 6 juillet 2021 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour la France (ST 10162/2021; ST 10162/2021 ADD 1).

11 SWD(2022) 612.

12 SWD(2022) 632.

(13) Le 23 mai 2022, la Commission a publié un rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE. Ce rapport examinait la situation budgétaire de la France, dont le déficit public a dépassé en 2021 la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité, tandis que sa dette publique s'est établie au-dessus de la valeur de référence de 60 % du PIB prévue par le traité et n'a pas respecté la référence d'ajustement du ratio de la dette. Le rapport a conclu que les critères du déficit et de la dette n'étaient pas remplis. Conformément à la communication du 2 mars 2022, la Commission a considéré, dans le cadre de son évaluation de tous les facteurs pertinents, que le respect de la référence d'ajustement du ratio de la dette impliquerait un effort budgétaire concentré en début de période trop contraignant, qui risque de compromettre la croissance. Par conséquent, de l'avis de la Commission, le respect de la référence d'ajustement du ratio de la dette n'est pas justifié dans la situation économique exceptionnelle actuelle. Comme annoncé, la Commission n'a pas proposé d'ouvrir de nouvelles procédures pour déficit excessif au printemps 2022 et elle réévaluera la nécessité de proposer l'ouverture de telles procédures à l'automne 2022.

(14) Le 20 juillet 2020, le Conseil a recommandé à la France de prendre en 2020 et 2021 toutes les mesures nécessaires, dans le respect de la clause dérogatoire générale, pour lutter efficacement contre la pandémie, stimuler l'économie et soutenir la reprise qui s'ensuivra. Il a également recommandé à la France, lorsque les conditions économiques le permettront, de mener des politiques budgétaires visant à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes et à garantir la viabilité de la dette, tout en favorisant les investissements. Sur la base de données validées par Eurostat, le déficit public de la France est tombé de 8,9 % de son PIB en 2020 à 6,5 % en 2021. La réponse apportée par les pouvoirs publics français en matière de politique budgétaire a soutenu la reprise économique en 2021, tandis que les mesures temporaires de soutien d'urgence ont reculé, passant de 3,3 % du PIB en 2020 à 2,6 % en 2021. Les mesures prises par la France en 2021 ont été conformes à la recommandation du Conseil du 20 juillet 2020. Les mesures budgétaires discrétionnaires adoptées par le gouvernement en 2020 et 2021 ont été, pour la plupart, temporaires ou contrebalancées par des mesures de compensation. Celles qui ne l'étaient pas ont consisté principalement en une réduction permanente d'impôts sur la production à partir de 2021 et en l'augmentation des rémunérations dans la fonction publique, essentiellement dans le secteur de la santé. Sur la base de données validées par Eurostat, la dette publique s'est établie à 112,9 % du PIB en 2021.

(15) Sur la base des mesures connues à la date de finalisation des prévisions, les prévisions du printemps 2022 de la Commission tablent, pour 2022 et 2023, sur un déficit public de 4,6 % du PIB et 3,2 % du PIB, respectivement. Dans ses prévisions du printemps 2022, la Commission table sur un ratio de la dette publique au PIB de 111,2 % en 2022 et de 109,1 % en 2023. L'analyse de la Commission fait apparaître des risques élevés pour la soutenabilité de la dette à moyen terme.

Sur la base des prévisions du printemps 2022 de la Commission, la croissance de la production potentielle à moyen terme (moyenne sur 10 ans) est estimée à 1,0 %. Toutefois, cette estimation ne tient pas compte de l'incidence des réformes qui font partie du plan pour la reprise et la résilience et qui peuvent stimuler la croissance potentielle de la France.

(16) En 2022, le gouvernement a levé la majorité des mesures prises en réponse à la crise de la COVID-19, de sorte que, selon les projections, les mesures temporaires de soutien d'urgence devraient tomber de 2,6 % du PIB en 2021 à 0,4 % en 2022. Le déficit public subit l'effet des mesures prises pour lutter contre les conséquences

économiques et sociales de la hausse des prix de l'énergie, mesures qui, dans les prévisions du printemps 2022 de la Commission, sont estimées à 0,7 % du PIB en 2022 et devraient avoir disparu en 2023[13]. Ces mesures consistent principalement en des transferts sociaux vers les ménages pauvres, des réductions des taxes indirectes sur la consommation d'énergie, un plafonnement des prix de détail et de gros et des subventions aux entreprises grandes consommatrices d'énergie. Elles ont été annoncées comme étant temporaires. Toutefois, si les prix de l'énergie demeuraient élevés en 2023 également, certaines pourraient être maintenues. Certaines de ces mesures ne sont pas ciblées, notamment le plafonnement général des prix de l'électricité et du gaz, ainsi qu'un rabais subventionné pur et simple sur les carburants. Le déficit public subit aussi les effets des coûts liés à la protection temporaire offerte aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine, qui, dans les prévisions du printemps 2022 de la Commission, sont estimés à 0,1 % du PIB en 2022 et à 0,1 % en 2023[14].

(17) Le 18 juin 2021, le Conseil a recommandé qu'en 2022, la France[15] utilise la facilité pour la reprise et la résilience pour financer de nouveaux investissements favorisant la reprise, tout en menant une politique budgétaire prudente. Elle devrait en outre préserver les investissements financés au niveau national. Le Conseil a également recommandé à la France, lorsque les conditions économiques le permettront, de mener une politique budgétaire qui vise à parvenir à des positions budgétaires prudentes à moyen terme et à garantir la soutenabilité budgétaire à moyen terme, et dans le même temps, de renforcer les investissements pour stimuler le potentiel de croissance.

(18) En 2022, sur la base des prévisions du printemps 2022 de la Commission, il est attendu que l'orientation budgétaire soit favorable (- 1,7 % du PIB)[16]. La France prévoit de continuer à soutenir la reprise en ayant recours à la facilité pour la reprise et la résilience pour financer des investissements supplémentaires, conformément aux recommandations du Conseil. La contribution positive à l'activité économique des dépenses financées par les subventions de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'Union devrait diminuer de 0,2 point de pourcentage du PIB par rapport à 2021. Ce recul en 2022 est dû au soutien financier concentré en début de période provenant de la facilité pour la reprise et la résilience en 2021. Les investissements financés au niveau national devraient avoir un effet neutre sur l'orientation budgétaire en 2022[17]. En conséquence, la France prévoit de préserver les investissements financés au niveau national, conformément aux recommandations du

---

13 Les chiffres représentent le niveau des coûts budgétaires annuels des mesures prises depuis l'automne 2021, y compris les recettes et dépenses courantes ainsi que, lorsqu'il y a lieu, les mesures liées à des dépenses d'investissement.

14 On présume que le nombre total de personnes déplacées en provenance d'Ukraine devrait progressivement atteindre 6 millions dans l'UE d'ici à la fin de 2022 et leur répartition géographique est estimée sur la base de la taille de la diaspora existante, de la population relative de l'État membre d'accueil et de la distribution réelle dans l'UE des personnes déplacées en provenance d'Ukraine à la fin de mars 2022. En ce qui concerne les coûts par personne, les estimations sont fondées sur le modèle de microsimulation Euromod du Centre commun de recherche de la Commission, en tenant compte des transferts de fonds au bénéfice desquels les personnes peuvent être admissibles ainsi que des avantages en nature, tels que la scolarité et les soins de santé.

15 Recommandation du Conseil du 18 juin 2021 portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour 2021 (JO C 304 du 29.7.2021, p. 43).

16 Un signe négatif (positif) de l'indicateur correspond à un excédent (déficit) de la croissance des dépenses primaires par rapport à la croissance économique à moyen terme, ce qui indique une politique budgétaire expansionniste (restrictive).

17 Les autres dépenses en capital financées au niveau national devraient avoir un effet expansionniste de 0,2 point de pourcentage du PIB.

Conseil. Dans le même temps, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des nouvelles mesures en matière de recettes) en 2022 devrait avoir un effet expansionniste de 1,6 point de pourcentage sur l'orientation budgétaire globale. Cet effet expansionniste significatif tient compte de l'incidence supplémentaire des mesures visant à faire face aux conséquences économiques et sociales de la hausse des prix de l'énergie (0,5 % du PIB), ainsi que des coûts liés à la protection temporaire offerte aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine (0,1 % du PIB). Parmi les autres mesures liées aux dépenses courantes figurent, entre autres, celles exposées dans le plan pour la résilience pour faire face aux conséquences économiques du conflit en Ukraine, comme les subventions directes à des secteurs précis (0,1 % du PIB) et l'augmentation des rémunérations dans la fonction publique (0,1 %). Du côté des recettes, les réductions de l'impôt sur les sociétés (0,1 % du PIB) et des taxes d'habitation (0,1 % du PIB) devraient également ajouter au caractère expansionniste de l'orientation budgétaire. La hausse des prix à la consommation plus élevée que le déflateur du PIB devrait affecter l'effet expansionniste des dépenses primaires courantes financées au niveau national en 2022 en augmentant la consommation publique et les prestations sociales. Selon les prévisions de la Commission, ces mesures et les causes de la hausse des dépenses ne sont pas entièrement contrebalancées par des mesures de compensation.

(19) En 2023, l'orientation budgétaire est estimée, dans les prévisions du printemps 2022 de la Commission, à + 0,9 % du PIB dans l'hypothèse de politiques inchangées[18]. Selon les projections, la France devrait continuer à utiliser les subventions de la facilité pour la reprise et la résilience en 2023 pour financer des investissements supplémentaires favorisant la reprise. La contribution positive à l'activité économique des dépenses financées par les subventions de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'Union devrait diminuer de 0,1 point de pourcentage du PIB par rapport à 2022, reflétant le soutien financier concentré en début de période provenant de la facilité pour la reprise et la résilience en 2021 et 2022. Les investissements financés au niveau national devraient avoir un effet neutre sur l'orientation budgétaire en 2023[19]. Dans le même temps, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des nouvelles mesures en matière de recettes) en 2023 devrait avoir un effet restrictif de 0,7 point de pourcentage sur l'orientation budgétaire globale. Cela tient compte de l'effet de la levée des mesures visant à répondre à la hausse des prix de l'énergie (0,7 % du PIB). En conséquence, l'effet restrictif des dépenses courantes financées au niveau national repose sur la levée des mesures visant à répondre à la hausse des prix de l'énergie comme cela est prévu actuellement.

(20) En France, le système actuel de retraite est complexe, du fait de la coexistence de plus de quarante régimes qui s'appliquent à des catégories de travailleurs différentes et fonctionnent selon des règles qui leur sont propres. Selon les données d'Eurostat, le ratio des dépenses publiques de retraite au PIB en France s'établissait à 14,6 % en 2019, ce qui en fait le troisième plus élevé de l'Union. Ce niveau élevé est lié à un ratio de substitution (retraite comparée aux salaires annuels finals) relativement élevé, à l'espérance de vie, à un âge effectif de départ à la retraite relativement bas (autour de

[18] Un signe négatif (positif) de l'indicateur correspond à un excédent (déficit) de la croissance des dépenses primaires par rapport à la croissance économique à moyen terme, ce qui indique une politique budgétaire expansionniste (restrictive).

[19] D'autres dépenses en capital financées au niveau national devraient entraîner un effet restrictif de 0,1 point de pourcentage du PIB.

62 ans) et à un nombre important de bénéficiaires de pension de retraite par rapport à la population totale. Le rapport 2021 de la Commission sur le vieillissement et le dernier rapport annuel du Conseil d'orientation des retraites français prévoient tous deux qu'après un certain recul jusqu'en 2024, les dépenses de retraite devraient croître modérément entre 2025 et environ 2030, de quelque 0,2 point de pourcentage du PIB. Le niveau élevé des dépenses publiques totales, dont les dépenses consacrées au paiement des retraites constituent un des principaux postes, contribue au creusement de la dette publique malgré une pression fiscale importante, ce qui conduit la France à être exposée à des risques élevés pour la viabilité de ses finances publiques à moyen terme. À plus long terme, les dépenses consacrées au paiement des retraites commenceraient à décroître régulièrement jusqu'en 2070, principalement en raison de l'indexation des prestations de retraite sur l'inflation, qui compense l'effet de l'augmentation du rapport de dépendance découlant du vieillissement. La simplification du système de retraite, par l'uniformisation des différents régimes, contribuerait à améliorer la transparence et l'équité de celui-ci, tout en ayant des effets positifs sur la mobilité de la main-d'œuvre et l'efficience de la distribution du travail, et pourrait renforcer la viabilité des finances publiques. En 2018, le gouvernement français a entamé un processus de réforme visant à uniformiser les règles des multiples régimes de retraite. La réforme a été interrompue par l'apparition de la pandémie de COVID-19. Lors de la présentation des objectifs du plan pour la reprise et la résilience de la France, le gouvernement a confirmé son engagement à mener une réforme ambitieuse du système de retraite, afin d'en améliorer l'équité et la viabilité.

(21) Conformément à l'article 19, paragraphe 3, point b), du règlement (UE) 2021/241 et à l'annexe V, critère 2.2, le plan pour la reprise et la résilience comprend un vaste ensemble de réformes et d'investissements qui se renforcent mutuellement et qui doivent être mis en œuvre d'ici à 2026. Ceux-ci contribuent à relever l'ensemble ou une partie non négligeable des défis économiques et sociaux recensés dans les recommandations par pays adressées à la France par le Conseil dans le cadre du Semestre européen en 2019 et 2020, en plus de toutes les recommandations par pays émises jusqu'à la date d'adoption d'un plan. La mise en œuvre du plan français est bien lancée. La première demande de paiement de la France a reçu une évaluation positive de la Commission, tenant compte de l'avis du comité économique et financier, ce qui a conduit au décaissement d'un soutien financier (hors préfinancement) de 7,4 milliards d'euros, le 4 mars 2022. Les 38 jalons et cibles associés couvrent des réformes dans les domaines des finances publiques, du marché du travail, de la santé et des soins de longue durée. Des investissements ont été réalisés dans l'efficacité énergétique des bâtiments (publics, privés et logements sociaux), le transport durable (achat de véhicules propres), la décarbonation de l'industrie, l'emploi des jeunes et l'éducation. Plusieurs stratégies de recherche dans des technologies vertes et numériques clés ont été validées et les appels à projets seront lancés en 2022 et 2023.

(22) La mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience de la France devrait contribuer à la réalisation de progrès supplémentaires en matière de transition écologique et numérique. Les mesures de soutien aux objectifs climatiques en France représentent 46,0 % de l'enveloppe totale du plan (des investissements considérables sont prévus dans la rénovation énergétique des bâtiments), contre 21,3 % pour les mesures de soutien aux objectifs numériques. La mise en œuvre complète du plan pour la reprise et la résilience, conformément aux jalons et cibles pertinents, aidera la France à se remettre rapidement des conséquences de la crise de la COVID-19, tout en renforçant sa résilience. La participation systématique des partenaires sociaux et des autres parties prenantes concernées demeure importante pour la réussite de la mise en

œuvre du plan pour la reprise et la résilience, ainsi que des autres politiques économiques et de l'emploi allant au-delà du plan, afin de garantir une large appropriation du programme d'action global.

(23) La France a présenté ses documents de programmation de la politique de cohésion[20] le 17 décembre 2021 pour l'accord de partenariat et la plupart des programmes avant le 17 mars 2022. Conformément au règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021, la France tiendra compte des recommandations par pays pertinentes dans la programmation des fonds de la politique de cohésion pour la période 2021-2027. Il s'agit là d'une condition préalable à l'amélioration de l'efficacité et à la maximisation de la valeur ajoutée du soutien financier provenant des fonds de la politique de cohésion, tout en promouvant la coordination, la complémentarité et la cohérence de ces fonds avec les autres instruments et fonds de l'Union. La bonne mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience et des programmes de la politique de cohésion dépend également de la suppression des obstacles à l'investissement visant à soutenir la transition écologique et numérique et un développement territorial équilibré.

(24) En plus des problèmes économiques et sociaux abordés par le plan pour la reprise et la résilience, la France fait face à un certain nombre de défis supplémentaires liés à la pénurie de compétences et au déploiement des énergies renouvelables. Améliorer les compétences des travailleurs contribuerait à augmenter la productivité du travail et, par conséquent, à améliorer la compétitivité générale de l'économie française.

(25) Les pénuries de main-d'œuvre sont en augmentation et les employeurs indiquent que le manque de travailleurs qualifiés constitue le principal obstacle au recrutement dans plus de la moitié des cas, notamment lorsqu'il s'agit d'emplois nécessitant des compétences techniques, comme celles nécessaires pour la transition écologique et numérique (industrie, bâtiment). Il faudra un certain temps pour que les investissements actuels dans le perfectionnement et la reconversion des travailleurs produisent leurs effets, et leur efficacité est sapée par les faibles compétences de base de plus de 20 % des élèves de 15 ans, qui ont ensuite tendance à moins bénéficier de formations plus tard dans la vie. La faiblesse du niveau en mathématiques [les élèves français ont obtenu les moins bons résultats parmi les élèves de 22 pays de l'Union participant à l'étude internationale sur l'enseignement des mathématiques et des sciences (TIMSS) 2019] et en science est particulièrement préoccupante, compte tenu de la pénurie de compétences techniques. Par ailleurs, des évaluations montrent que les personnes faiblement qualifiées tendent à moins bénéficier de formations qualifiantes.

(26) Malgré de bons résultats globaux, les fortes inégalités socio-économiques et régionales qui caractérisent le système éducatif français nuisent au niveau dans les compétences de base. Selon les enquêtes PISA, la France est l'un des États membres de l'Union où le contexte socio-économique influence le plus les résultats des élèves. Les indicateurs montrent que 35,3 % des jeunes de 15 ans défavorisés et 44,5 % des élèves migrants de première génération ne possèdent pas des compétences de base suffisantes en lecture, contre 20,9 % en moyenne. Pour remédier à ce problème, la France a introduit,

[20] Règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile, migration et intégration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (JO L 231 du 30.6.2021, p. 159).

en 2017, une réforme pilote consistant à dédoubler les classes dans les premières années de scolarité pour les élèves des zones prioritaires, afin de permettre à ceux-ci de bénéficier d'un soutien plus personnalisé dans une atmosphère propice à l'apprentissage. En 2021, la Cour des comptes française a mis en évidence des lacunes dans le système scolaire, ayant en particulier des conséquences sur les résultats en lecture des élèves défavorisés, et elle a recommandé une plus grande autonomie des écoles et l'évaluation de ces dernières. La faible participation des enseignants à la formation continue et un nombre élevé d'élèves par enseignant peuvent exacerber les inégalités socio-économiques. Dans une plus large mesure que dans d'autres pays de l'Union, les enseignants en sciences en poste dans les zones défavorisées ont en règle générale des niveaux de qualification moins élevés. La réforme du cursus d'enseignement et de formation professionnels de 2018 et des mesures d'incitation importantes pour les employeurs ont permis d'accroître le nombre d'apprentis, ce qui a eu des effets positifs sur les taux d'emploi des diplômés.

(27) Faisant suite au mandat donné par les chefs d'État ou de gouvernement de l'UE dans la déclaration de Versailles, le plan REPowerEU vise à défaire progressivement l'Union européenne de sa dépendance aux importations de combustibles fossiles à l'égard de la Russie, et ce dès que possible. À cette fin, les projets, les investissements et les réformes les plus adaptés aux niveaux national, régional et de l'UE sont recensés en dialogue avec les États membres. Ces mesures visent à réduire la dépendance globale aux combustibles fossiles et à abandonner les importations de combustibles fossiles depuis la Russie.

(28) Selon les données de 2020, la dépendance de la France aux importations de pétrole, de gaz et de charbon russes s'établit, respectivement à 9 %, 17 % et 34 %, soit des niveaux inférieurs à la moyenne de l'Union à 27[21]. La dépendance de la France aux combustibles fossiles russes est inférieure à la moyenne de l'Union, en grande partie en raison du fait que le principal composant du bouquet énergétique français est l'énergie nucléaire (qui couvre 40,6 % de la consommation intérieure brute d'énergie). La part des combustibles fossiles dans le bouquet énergétique est inférieure à la moyenne de l'Union à 27: le pétrole, le gaz et les combustibles fossiles solides (au nombre desquels le charbon) représentent, respectivement, 28,6 %, 15,4 % et 2,3 % de la consommation intérieure brute d'énergie en France. Par ailleurs, la France dispose de quatre terminaux de GNL, ce qui permet une plus grande diversification des sources d'approvisionnement en gaz. Néanmoins, la situation géopolitique actuelle et le niveau élevé des prix de l'énergie augmentent l'urgence, pour la France, d'intensifier ses efforts pour atteindre les objectifs fixés pour les énergies renouvelables dans son plan national en matière d'énergie et de climat. En 2020, la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie s'élevait, en France, à 19,1 %, un niveau inférieur à l'objectif de 23 % fixé dans le plan d'action national en matière d'énergie et de climat. Une nouvelle révision à la hausse des ambitions en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'augmentation de la part des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique sera nécessaire pour que la France se conforme aux objectifs du paquet «Ajustement à l'objectif 55». La décarbonation rapide des processus industriels et du chauffage des bâtiments peut être facilitée par un soutien public accru à des technologies telles que

[21] Eurostat (2020), part des importations en provenance de Russie dans les importations totales de gaz naturel, de pétrole brut et de houille. Pour la moyenne de l'Union à 27, les importations totales sont fondées sur les importations hors Union à 27. Pour la France, les importations totales incluent les échanges intra-UE. Le pétrole brut ne comprend pas les produits pétroliers raffinés.

les pompes à chaleur de petite et grande échelle et l'énergie géothermique, y compris le soutien aux réseaux de chauffage urbain, ainsi que par l'accélération du déploiement de la digestion anaérobie durable («méthanisation») et d'autres technologies liées à la production durable de biogaz durables tels que le biométhane. De tels investissements contribueraient aussi à réduire la dépendance à l'égard des importations de gaz naturel en provenance de Russie. Une accélération de l'élimination progressive des subventions restantes en faveur des combustibles fossiles améliorerait la compétitivité des énergies renouvelables par rapport à ces derniers. Des investissements dans les énergies renouvelables, tant de taille industrielle que décentralisées, peuvent également renforcer la résilience macroéconomique et la compétitivité en accroissant la sécurité énergétique et l'innovation dans le secteur de l'énergie.

(29) Le déploiement de projets d'énergies renouvelables de taille industrielle en France, en particulier des parcs éoliens sur terre et en mer et des projets solaires photovoltaïques, pâtit d'une réglementation restrictive et d'obstacles importants au niveau administratif et pour l'octroi de permis. Un sous-investissement dans le réseau d'électricité au niveau national a aussi entraîné une pénurie de points d'accès, accroissant les coûts de raccordement au réseau ainsi que les délais, qui peuvent actuellement aller jusqu'à plusieurs mois. La construction de parcs éoliens terrestres n'est pas autorisée dans un rayon compris entre 5 kilomètres et 30 kilomètres autour des radars météorologiques, militaires et de l'aviation civile, ce qui a pour conséquence que près de 45 % des nouveaux projets peinent à trouver un emplacement adéquat. Les procédures devraient être améliorées pour éviter les vétos militaires pour des raisons de sécurité à un stade avancé de la conception des projets. La participation des administrations nationale, régionales et locales à la procédure d'approbation implique que les demandes fréquentes de modification des documents d'urbanisme doivent être répercutées jusque dans les documents du plus bas niveau, ce qui impose un surcroît de charge administrative. La procédure d'octroi de permis pourrait être accélérée en y consacrant davantage de ressources humaines et financières au sein des administrations centrales au niveau régional (par exemple, pour les services de l'État décentralisés) ainsi que des autorités compétentes et des opérateurs de réseau, en associant plus étroitement les administrations régionales et locales à l'aménagement du territoire et en menant plus rapidement les procédures d'appel d'offres. Le renforcement des mécanismes de participation publique et de décentralisation réduirait les plaintes de tiers, source majeure de retard dans le démarrage des nouveaux projets. Un cadre réglementaire stable au niveau national offrirait une plus grande sécurité aux investisseurs, en particulier pour la planification à plus long terme.

(30) L'accroissement de l'efficacité énergétique et la diminution de la consommation d'énergie contribueraient à réduire les émissions et la dépendance aux combustibles fossiles. En France, la construction et l'utilisation des bâtiments sont responsables de 25 % de l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre. Le plan pour la reprise et la résilience comprend un volet entier consacré à la rénovation énergétique des bâtiments, qui aidera à relever les défis connexes par une approche générale et transversale. Les mesures couvrent tous les types de bâtiments, en accordant la priorité aux bâtiments publics, mais une action importante est également prévue pour rénover le parc immobilier privé et les logements sociaux et pour accroître l'efficacité énergétique des petites entreprises. Dans le contexte de son nouveau plan national pour la résilience, la France renforce les mécanismes de soutien au chauffage des bâtiments à partir d'énergies renouvelables, par exemple en dotant le Fonds Chaleur de 150 millions d'euros supplémentaires et en augmentant la subvention à l'installation d'un système de chauffage à partir d'énergies renouvelables de 1 000 EUR. La

stratégie nationale Bas carbone française définit une trajectoire ambitieuse pour réduire les émissions des bâtiments et parvenir à une décarbonation complète de l'énergie consommée dans les bâtiments d'ici à 2050. Le programme actuel «Ma prime Rénov», qui cible les ménages, subventionne principalement les actions de rénovation individuelles. Pour encourager des gains d'efficacité énergétique plus importants, le cadre réglementaire pourrait être amélioré afin d'inciter aux rénovations en profondeur et d'aider la France à accroître encore l'efficacité énergétique de son parc immobilier. La loi Climat et Résilience adoptée en août 2021 vise à réduire la consommation d'énergie de nombreuses manières; par exemple en octroyant des aides à l'achat de vélos électriques et en créant des zones à faibles émissions dans les grandes agglomérations.

(31) La poursuite du soutien aux interconnexions électriques transfrontières (en cours ou planifiées) reste cruciale pour l'intégration de plus grande parts d'énergies renouvelables. La concentration en début de période d'investissements dans des infrastructures énergétiques, tant intérieures que transfrontières, contribuera à réduire la dépendance aux combustibles fossiles, et en particulier au gaz russe. Il est recommandé que les nouveaux investissements dans les infrastructures et le réseau soient conçus en pensant à l'avenir lorsque cela est possible, afin de faciliter leur durabilité à long terme en permettant leur réaffectation future aux combustibles durables. Les interconnexions sont essentielles au bon fonctionnement du marché intérieur de l'énergie, en permettant la mise en commun des ressources pour assurer la sécurité générale de l'approvisionnement.

(32) Étant donné que l'accélération de la transition vers la neutralité climatique et vers l'abandon des combustibles fossiles entraînera des coûts de restructuration importants dans plusieurs secteurs, la France peut recourir au mécanisme pour une transition juste dans le contexte de la politique de cohésion, afin d'atténuer l'impact socio-économique de la transition dans les régions les plus touchées. Elle peut également recourir au Fonds social européen plus pour améliorer les possibilités d'emploi et renforcer la cohésion sociale.

(33) Le Conseil a examiné les politiques budgétaires de la France, en tenant compte des prévisions économiques du printemps 2022 de la Commission, et son appréciation est exprimée en particulier dans la recommandation figurant au point 1 ci-dessous.

(34) Compte tenu de la forte interdépendance entre les économies des États membres de la zone euro et de leur contribution collective au fonctionnement de l'Union économique et monétaire, le Conseil a recommandé que les États membres de la zone euro prennent des mesures, notamment dans le cadre de leurs plans pour la reprise et la résilience, pour mettre en œuvre la recommandation concernant la politique économique de la zone euro. Pour la France, cela se traduit dans les quatre recommandations ci-dessous.

(35) À la lumière du bilan approfondi de la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme pour 2022. Ses recommandations figurant aux points 1, 2 et 3 ci-dessous correspondent à ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) nº 1176/2011. Les recommandations 1, 2 et 3 contribuent également à la mise en œuvre de la recommandation concernant la politique économique de la zone euro, en particulier ses première, deuxième et quatrième recommandations. Les politiques budgétaires mentionnées dans la recommandation 1 contribuent, entre autres, à remédier aux déséquilibres liés au niveau élevé de la dette publique. Les politiques mentionnées dans la

recommandation 2 contribuent, entre autres, à réduire la dette publique et à améliorer la compétitivité, tandis que la mise en œuvre intégrale du plan pour la reprise et la résilience soutiendra la croissance tout en renforçant la résilience de l'économie. Les mesures mentionnées dans la recommandation 3 contribuent, entre autres, à remédier aux déséquilibres liés à la compétitivité,

RECOMMANDE que la France s'attache, en 2022 et 2023:

1. à mener une politique budgétaire prudente en 2023, en particulier en limitant la croissance des dépenses courantes financées au niveau national à un niveau inférieur à celui de la croissance de la production potentielle à moyen terme, en tenant compte de la poursuite du soutien temporaire et ciblé visant les ménages et les entreprises les plus vulnérables à la hausse des prix de l'énergie ainsi que les personnes fuyant l'Ukraine; à se tenir prête à adapter les dépenses courantes à l'évolution de la situation; à accroître l'investissement public en faveur de la transition écologique et numérique et de la sécurité énergétique, y compris en ayant recours à la FRR, à RePowerEU et à d'autres fonds de l'UE; pour la période postérieure à 2023, à mener une politique budgétaire qui vise à parvenir à des positions budgétaires prudentes à moyen terme et à assurer une réduction de la dette progressive et crédible ainsi que la viabilité budgétaire à moyen terme grâce à un assainissement progressif, à l'investissement et aux réformes; à réformer le système de retraite pour uniformiser progressivement les règles des différents régimes de retraite afin de renforcer l'équité du système tout soutenant sa durabilité;

2. à procéder à la mise en œuvre de son plan pour la reprise et la résilience, conformément aux jalons et cibles figurant dans la décision d'exécution du Conseil du 13 juillet 2021; à conclure rapidement les négociations avec la Commission sur les documents de programmation de la politique de cohésion 2021-2027 en vue d'entamer leur mise en œuvre;

3. à remédier à la pénurie de compétences en élevant le niveau des compétences de base, en fournissant des possibilités supplémentaires d'apprentissage en entreprise et en améliorant les acquis d'apprentissage de l'ensemble des étudiants, notamment en adaptant les ressources et les méthodes aux besoins des élèves et des écoles défavorisés et en améliorant les conditions de travail et la formation continue des enseignants;

4. à réduire la dépendance globale aux combustibles fossiles; à accélérer le déploiement des énergies renouvelables de taille industrielle et décentralisées en accroissant l'investissement public et en facilitant l'investissement privé, notamment en rationalisant encore les procédures d'octroi de permis et en veillant à ce que les administrations chargées de l'octroi des permis disposent d'effectifs suffisants; à améliorer le cadre réglementaire pour encourager la rénovation en profondeur des bâtiments; à développer la capacité d'interconnexion énergétique.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président