

## RECOMMANDATION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

sur le programme national de réforme de la France pour 2022

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

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) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques <sup>1</sup>, 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 <sup>2</sup>, qui a établi le mécanisme de relance et de résilience, est entré en vigueur le 19 février 2021. Le mécanisme de relance et de résilience fournit un soutien financier pour la mise en œuvre de réformes et d'investissements, impliquant une impulsion budgétaire financée par l'Union. Il contribue à la reprise économique et à la mise en œuvre de réformes et d'investissements durables et favorables à la croissance, notamment pour promouvoir la transition écologique et numérique, tout en renforçant la résilience et la croissance potentielle des économies des États membres. Il contribue également à renforcer des finances publiques viables et à stimuler la croissance et la création d'emplois à moyen et long terme. La contribution financière maximale par État membre au titre du mécanisme de relance et de résilience [a été] 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'enquête annuelle sur la croissance durable, marquant le début du semestre européen 2022 pour la coordination des politiques économiques. Elle a dûment tenu compte de l'engagement conjoint réaffirmé du sommet social de Porto de mai 2021 de poursuivre la mise en œuvre du pilier européen des droits sociaux, proclamé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 17 novembre 2017. Le Conseil européen a approuvé les priorités de l'enquête annuelle sur la croissance durable de 2022 le 25 mars 2022. Le 24 novembre 2021, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, la Commission a également adopté le mécanisme d'alerte.

<sup>1</sup> JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

<sup>2</sup> Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 portant création du mécanisme de redressement et de résilience (JO L 57 du 18.2.2021, p. 17).

Rapport, dans lequel elle a identifié la France comme l'un des États membres pour lesquels un examen approfondi <sup>3</sup> serait nécessaire. À la même date, la Commission a également adopté une recommandation pour une recommandation du Conseil sur la

politique économique de la zone euro, qui a été adoptée le 5 avril 2022 par le Conseil, ainsi que la proposition de rapport conjoint sur l'emploi 2022 analysant la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi et des principes du pilier européen des droits sociaux, qui a été adoptée par le Conseil le 14 mars 2022.

(3) L'invasion de l'Ukraine par la Russie, dans le sillage de la pandémie mondiale, a considérablement modifié le contexte géopolitique et économique. L'impact de cette invasion sur les économies des États membres s'est 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 qui connaissent ou risquent de connaître la pauvreté énergétique. L'UE connaît également un afflux sans précédent de personnes fuyant l'Ukraine. Dans ce contexte, le 4 mars 2022, la directive sur la protection temporaire a été déclenchée<sup>4</sup> pour la première fois, accordant aux personnes déplacées d'Ukraine le droit de rester légalement dans l'UE, ainsi que 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 relance et la résilience, comme indiqué dans l'étude annuelle sur la croissance durable de 2022. La mise en œuvre des plans de relance et de résilience adoptés est essentielle à la réalisation des priorités politiques dans le cadre du Semestre européen, car les plans traitent de l'ensemble ou d'un sous-ensemble important des recommandations pertinentes spécifiques aux pays émises dans les cycles du Semestre 2019 et 2020. Les recommandations par pays de 2019 et 2020 restent également pertinentes pour les plans de rétablissement et de résilience révisés, mis à jour ou modifiés conformément aux articles 14, 18 et 21 du règlement (UE) 2021/241, en plus de toute recommandation par pays émise jusqu'à la date de soumission du plan modifié.

(5) La clause générale d'échappement est active depuis mars 2020<sup>5</sup>. Dans sa communication du 3 mars 2021<sup>6</sup>, la Commission a exposé son point de vue selon lequel la décision relative à la désactivation ou au maintien de l'application de la clause de sauvegarde générale devrait être considérée comme une évaluation globale de l'état de l'économie, le niveau de l'activité économique dans l'UE ou la zone euro par rapport aux niveaux d'avant la crise (fin 2019) constituant un critère quantitatif essentiel. L'incertitude accrue et les forts risques à la baisse qui pèsent sur les perspectives économiques dans le contexte de la guerre en Europe, de la hausse sans précédent des prix de l'énergie et des perturbations persistantes de la chaîne d'approvisionnement justifient la prolongation de la clause de sauvegarde générale du pacte de stabilité et de croissance jusqu'en 2023.

3 Règlement (UE) n° 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'instaurer une protection temporaire, JO L 71 du 4.3.2022, p. 1.

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

6 Communication de la Commission au Conseil sur l'année écoulée depuis l'apparition de la maladie COVID-19 : réponse de la politique budgétaire, Bruxelles, 3.3.2021, COM(2021) 105 final.

(6) Conformément à l'approche adoptée dans l'avis du Conseil du 18 juin 2021 sur le programme de stabilité 2021, la meilleure mesure de l'orientation budgétaire est actuellement l'évolution des dépenses primaires (nettes des mesures discrétionnaires relatives aux recettes), à l'exclusion des mesures d'urgence temporaires liées à la crise COVID-19, mais y compris les dépenses financées par des aides non remboursables (subventions) provenant du mécanisme de relance et de résilience et d'autres fonds de l'UE, par rapport à la croissance potentielle à moyen terme<sup>7</sup>. Au-delà de l'orientation budgétaire globale, afin d'évaluer si la politique budgétaire nationale est prudente et si sa composition est propice à une reprise durable compatible avec les transitions verte et numérique, l'attention est également portée sur l'évolution des dépenses courantes primaires financées par le pays<sup>8</sup> (nettes des mesures de recettes discrétionnaires et hors mesures d'urgence temporaires liées à la crise COVID-19) et des investissements.

(7) Le 2 mars 2022, la Commission a adopté une communication fournissant des orientations générales pour la politique budgétaire en 2023, visant à soutenir la préparation des programmes de stabilité et de convergence des États membres et à renforcer ainsi la coordination des politiques<sup>9</sup>. La Commission a noté que, sur la base des perspectives macroéconomiques des prévisions de l'hiver 2022, la transition d'une orientation budgétaire globale favorable en 2020-2022 à une orientation budgétaire globale globalement neutre semblerait appropriée 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 différencier les États membres et à tenir compte des éventuels effets de contagion entre pays. La Commission a invité les États membres à refléter ces orientations dans leurs programmes de stabilité et de convergence. La Commission s'est engagée à suivre de près l'évolution de l'économie et à adapter ses orientations politiques en fonction des besoins, et au plus tard dans son paquet semestriel de printemps de la fin mai 2022.

(8) En ce qui concerne les orientations budgétaires fournies le 2 mars 2022, les recommandations budgétaires pour 2023 tiennent compte de la dégradation des perspectives économiques, de l'incertitude accrue et des nouveaux risques de détérioration, ainsi que de la hausse de l'inflation par rapport aux prévisions d'hiver. Dans ce contexte, la réponse budgétaire doit développer l'investissement public pour la transition verte et numérique et la sécurité énergétique, et soutenir le pouvoir d'achat des ménages les plus vulnérables afin d'amortir l'impact de la hausse des prix de l'énergie et de contribuer à limiter les pressions inflationnistes des effets de second tour par des mesures ciblées et temporaires ; la politique budgétaire doit rester agile afin de s'adapter à l'évolution rapide des circonstances, et être différenciée selon les pays en fonction de leur

---

<sup>7</sup> Les estimations relatives à l'orientation budgétaire et à ses composantes figurant 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 concernant la croissance potentielle à moyen terme ne tiennent pas compte de l'impact positif des réformes qui font partie du plan de relance et de résilience et qui peuvent stimuler la croissance potentielle.

<sup>8</sup> Non financé par des subventions du mécanisme de relance et de résilience et d'autres fonds de l'UE.

<sup>9</sup> Communication de la Commission au Conseil : Orientations de politique budgétaire pour 2023, Bruxelles, 2.3.2022, COM(2022) 85 final.

situation budgétaire et économique, y compris en ce qui concerne l'exposition à la crise et l'afflux de personnes déplacées d'Ukraine.

(9) Le 28 avril 2021, la France a soumis son plan national de relance et de résilience à la Commission, conformément à l'article 18, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/241. En vertu de l'article 19 du règlement (UE) 2021/241, la Commission a évalué la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la cohérence du plan de rétablissement et de résilience, conformément aux lignes directrices pour 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 de rétablissement et de résilience pour la France<sup>10</sup>. Le versement des tranches est subordonné à une décision de la Commission, prise conformément à l'article 24, paragraphe 5, du règlement (UE) 2021/241, que la France a rempli de manière satisfaisante les étapes et objectifs pertinents fixés dans la décision d'exécution du Conseil. Un accomplissement satisfaisant présuppose que la réalisation des étapes et des objectifs précédents n'a pas été annulée.

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

(11) La Commission a publié le rapport national 2022 pour la France<sup>11</sup> le 23 mai 2022. Ce rapport évaluait les progrès accomplis par la France dans la mise en œuvre des recommandations pertinentes par pays adoptées par le Conseil en 2019, 2020 et 2021, et faisait le point sur la mise en œuvre par la France du plan de redressement et de résilience, en s'appuyant sur le tableau de bord du redressement et de la résilience. Sur la base de cette analyse, le rapport par pays a identifié les lacunes concernant les défis qui ne sont pas traités ou seulement partiellement traités par le plan de redressement et de résilience, ainsi que les défis nouveaux et émergents, y compris ceux qui découlent de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Elle a également évalué les progrès de la France dans la mise en œuvre du pilier 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 dans la réalisation des objectifs de développement durable des Nations unies.

(12) La Commission a procédé à un examen approfondi au titre de l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011 pour la France et a publié ses résultats le 23 mai 2022<sup>12</sup>. La Commission a conclu que la France connaît des déséquilibres macroéconomiques. En particulier, les vulnérabilités concernent une dette publique élevée et une faible compétitivité, qui ont une pertinence transfrontalière, dans un contexte de faible croissance de la productivité.

(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 en 2021 dépassait la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité, tandis que sa dette publique dépassait la valeur de référence de 60 % du PIB prévue par

---

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

11 SWD (2022) 612.

12 SWD (2022) 632.

le traité et ne respectait pas le critère de réduction de la dette. Le rapport a conclu que les critères de déficit et de dette n'étaient pas remplis. Conformément à la communication du

2 mars 2022, la Commission a estimé, dans le cadre de son évaluation de tous les facteurs pertinents, que le respect du critère de réduction de la dette impliquerait un effort budgétaire trop important en début de période qui risquerait de compromettre la croissance. Par conséquent, la Commission estime que le respect du critère de référence pour la réduction de la dette ne se justifie pas dans les conditions économiques exceptionnelles actuelles. Comme annoncé, la Commission n'a pas proposé d'ouvrir de nouvelles procédures de déficit excessif au printemps 2022 et elle réévaluera la pertinence de proposer d'ouvrir des procédures de déficit excessif 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, conformément à la clause de sauvegarde générale, pour lutter efficacement contre la pandémie, soutenir l'économie et favoriser la reprise qui s'ensuit. Il a également recommandé à la France de poursuivre, lorsque les conditions économiques le permettront, des politiques budgétaires visant à atteindre des positions budgétaires prudentes à moyen terme et à assurer la viabilité de la dette, tout en renforçant l'investissement. En 2021, sur la base des données validées par Eurostat, le déficit public de la France est passé de 8,9 % du PIB en 2020 à 6,5 % en 2021. La réponse de la France en matière de politique budgétaire a soutenu la reprise économique en 2021, alors que les mesures temporaires de soutien d'urgence ont diminué, 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 étaient pour la plupart temporaires ou assorties de mesures compensatoires. Dans le même temps, certaines des mesures discrétionnaires adoptées par le gouvernement sur la période 2020 à 2021 n'étaient pas temporaires ou assorties de mesures compensatoires, consistant principalement en une réduction permanente des impôts sur la production à partir de 2021 et en l'augmentation des salaires des fonctionnaires, principalement dans le système de santé. Sur la base des données validées par Eurostat, la dette publique s'élève à 112,9 % du PIB en 2021.

(15) Sur la base des mesures politiques connues à la date d'arrêté des prévisions, les prévisions du printemps 2022 de la Commission annoncent un déficit public pour 2022 et 2023 de 4,6 % du PIB et 3,2 % respectivement. Les prévisions du printemps 2022 de la Commission prévoient un ratio de la dette publique au PIB de 111,2 % en 2022 et de 109,1 % en 2023. Selon l'analyse de la Commission, les risques de viabilité de la dette semblent élevés à moyen terme.

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

(16) En 2022, le gouvernement a supprimé progressivement la majorité des mesures prises en réponse à la crise COVID-19, de sorte que les mesures temporaires de soutien d'urgence devraient passer de 2,6 % du PIB en 2021 à 0,4 % en 2022. Le déficit public est affecté par les mesures adoptées pour contrer l'impact économique et social de l'augmentation des prix de l'énergie, qui, dans les prévisions du printemps 2022 de la Commission, sont estimées à 0,7 % du PIB en 2022 et devraient être progressivement supprimées en 2023.<sup>13</sup> Ces mesures consistent principalement en des transferts sociaux vers les ménages les plus pauvres, des réductions des impôts indirects sur la consommation d'énergie, des plafonds sur les prix de détail et de gros, des subventions aux entreprises à forte intensité énergétique. Ces mesures ont été annoncées comme étant temporaires. Toutefois, si les prix de l'énergie restent élevés en 2023, certaines de

ces mesures 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 purement et simplement subventionné sur les carburants. Le déficit public est également affecté par les coûts liés à l'offre d'une protection temporaire aux personnes déplacées d'Ukraine, qui, selon les prévisions du printemps 2022 de la Commission, devraient représenter 0,1 % du PIB en 2022 et 0,1 % en 2023 <sup>14</sup>.

(17) Le 18 juin 2021, le Conseil a recommandé qu'en 2022, la France utilise le mécanisme de relance et de résilience pour financer des investissements supplémentaires à l'appui de la relance, tout en menant une politique budgétaire prudente. En outre, elle devrait préserver les investissements financés au niveau national. Il a également recommandé à la France de mener, lorsque les conditions économiques le permettent, une politique budgétaire visant à atteindre des objectifs prudents à moyen terme.

(18) En 2022, sur la base des prévisions du printemps 2022 de la Commission, l'orientation budgétaire devrait être favorable, à -1,7 % du PIB.<sup>16</sup> La France prévoit de continuer à soutenir la reprise en recourant à la facilité de relance et de résilience pour financer des investissements supplémentaires, comme le recommande le Conseil. La contribution positive à l'activité économique des dépenses financées par les subventions du mécanisme de relance et de résilience et d'autres fonds de l'UE devrait diminuer de 0,2 point de pourcentage du PIB par rapport à 2021. Cette diminution en 2022 est due à l'avance du soutien financier du mécanisme de relance et de résilience en 2021. L'investissement financé par l'État devrait apporter une contribution neutre à l'orientation budgétaire en 2022.<sup>17</sup> Par conséquent, la France prévoit de préserver l'investissement financé par l'État, comme le recommande le Conseil. Dans le même temps, la croissance des dépenses courantes primaires financées par l'État (nettes des nouvelles mesures de recettes) en 2022 devrait apporter une contribution expansionniste de 1,6 point de pourcentage à l'orientation budgétaire globale. Cette importante contribution expansionniste comprend l'impact supplémentaire des mesures visant à faire face à

---

13 Les chiffres représentent le niveau des coûts budgétaires annuels de ces mesures prises depuis l'automne 2021, y compris les recettes et dépenses courantes ainsi que - le cas échéant - les mesures de dépenses en capital.

14 Le nombre total de personnes déplacées d'Ukraine vers l'UE est supposé atteindre progressivement 6 millions d'ici 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 répartition réelle des personnes déplacées d'Ukraine dans l'UE en mars 2022. En ce qui concerne les coûts budgétaires par personne, les estimations sont fondées sur le modèle de microsimulation Euromod du Centre commun de recherche de la Commission, qui tient compte à la fois des transferts en espèces auxquels les personnes peuvent avoir droit et des avantages en nature tels que l'éducation 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 excès (déficit) de croissance des dépenses primaires par rapport à la croissance économique à moyen terme, indiquant une politique budgétaire expansionniste (contractionniste).

17 Les autres dépenses en capital financées par l'État devraient apporter une contribution expansionniste de 0,2 point de pourcentage du PIB.

l'impact économique et social de la hausse des prix de l'énergie (0,5 % du PIB) ainsi que les coûts liés à l'offre d'une protection temporaire aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine (0,1 % du PIB). Parmi les autres mesures de dépenses courantes figurent celles proposées dans le plan de résilience pour faire face aux conséquences économiques du conflit en Ukraine, comme les subventions directes aux secteurs ad hoc (0,1 % du PIB) et l'augmentation des salaires des fonctionnaires (0,1 % du PIB). Du côté des recettes, la réduction du taux de l'impôt sur les sociétés (0,1 % du PIB) et de la taxe d'habitation (0,1 % du PIB) devrait également contribuer à l'orientation expansionniste du budget. L'augmentation plus forte des prix à la consommation par rapport au déflateur du PIB devrait affecter la contribution expansionniste des dépenses courantes primaires financées par l'État en 2022 en augmentant la consommation publique et les prestations sociales. D'après les prévisions de la Commission, ces mesures et facteurs d'augmentation des dépenses ne sont pas entièrement compensés par des mesures de compensation.

(19) En 2023, l'orientation budgétaire est projetée dans les prévisions du printemps 2022 de la Commission à +0,9 % du PIB dans l'hypothèse de politiques inchangées.<sup>18</sup> La France devrait continuer à utiliser les subventions de la facilité pour la relance et la résilience en 2023 pour financer des investissements supplémentaires à l'appui de la relance. La contribution positive à l'activité économique des dépenses financées par les subventions du mécanisme de relance et de résilience et d'autres fonds de l'UE devrait diminuer de 0,1 point de pourcentage du PIB par rapport à 2022, ce qui reflète le soutien financier anticipé du mécanisme de relance et de résilience en 2021 et 2022. Les investissements financés par l'État devraient apporter une contribution neutre à l'orientation budgétaire en 2023.<sup>19</sup> Dans le même temps, la croissance des dépenses courantes primaires financées par l'État (hors nouvelles mesures de recettes) en 2023 devrait apporter une contribution à la contraction de 0,7 point de pourcentage à l'orientation budgétaire globale. Cela inclut l'impact de la suppression progressive des mesures visant à faire face à la hausse des prix de l'énergie (0,7 % du PIB). Par conséquent, la contribution à la contraction des dépenses courantes financées par l'État repose sur la suppression progressive des mesures destinées à faire face à l'impact de l'augmentation des prix de l'énergie, comme prévu actuellement.

(20) Le système de retraite actuel en France est complexe et se compose de plus de 40 régimes coexistants. Ces régimes s'appliquent à différents groupes de travailleurs et fonctionnent selon différents ensembles de règles. Selon les données d'Eurostat, à 14,6 % du PIB en 2019, les dépenses publiques de retraite en France étaient les troisièmes plus élevées de l'UE. Ce coût élevé est lié à un ratio de remplacement (c'est-à-dire la pension par rapport au salaire annuel final) relativement élevé, à l'espérance de vie, à un âge effectif de départ à la retraite relativement précoce (environ 62 ans) et à un nombre élevé de bénéficiaires de pension par rapport à la population totale. Selon le rapport de la Commission 2021 sur le vieillissement et le dernier rapport annuel du Conseil d'orientation des retraites de France, après une certaine baisse prévue jusqu'en 2024, les dépenses de retraite devraient augmenter modérément entre 2025 et environ 2030, d'environ 0,2 point de pourcentage du PIB. Le niveau élevé des dépenses publiques totales, dont les dépenses de retraite constituent l'un des principaux postes, contribue à l'accumulation de

<sup>18</sup> Un signe négatif (positif) de l'indicateur correspond à un excès (déficit) de croissance des dépenses primaires par rapport à la croissance économique à moyen terme, ce qui indique une politique budgétaire expansionniste (contractionniste).

<sup>19</sup> Les autres dépenses d'investissement financées par l'État devraient apporter une contribution à la contraction de 0,1 point de pourcentage du PIB.

la dette publique malgré une forte pression fiscale, ce qui expose la France à des risques élevés en matière de viabilité budgétaire à moyen terme. À plus long terme, les dépenses de retraite commenceraient à diminuer 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 taux de dépendance due au vieillissement. La simplification du système de retraite, en unifiant les différents régimes, contribuerait à améliorer sa transparence et son équité, tout en entraînant des effets positifs sur la mobilité de la main-d'œuvre et l'efficacité de l'allocation du travail, et pourrait étayer la viabilité budgétaire. En 2018, le gouvernement français a lancé un processus de réforme dans le but d'unifier les règles des multiples régimes de retraite. Cette réforme a été interrompue avec l'apparition de la pandémie de COVID-19. En présentant les objectifs du plan de relance et de résilience français, le gouvernement a confirmé son engagement à poursuivre une réforme ambitieuse du système de retraite, visant à améliorer son équité et sa pérennité.

(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 de relance et de résilience comprend un vaste ensemble de réformes et d'investissements se renforçant mutuellement, à mettre en œuvre d'ici 2026. Ceux-ci permettent de relever l'ensemble ou un sous-ensemble important des défis économiques et sociaux décrits 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 toute recommandation par pays émise jusqu'à la date d'adoption d'un plan. La mise en œuvre du plan français est en bonne voie. La première demande de paiement de la France a été évaluée positivement par la Commission, en tenant compte de l'avis du Comité économique et financier, ce qui a conduit au versement d'un soutien financier de 7,4 milliards d'euros (net de préfinancement) le 4 mars 2022. Les 38 jalons et objectifs connexes couvrent les 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 (logements publics, privés et sociaux), le transport durable (achat de véhicules propres), la décarbonisation de l'industrie, l'emploi des jeunes et l'éducation. Plusieurs stratégies de recherche dans les technologies clés vertes et numériques ont été validées et des appels à projets seront lancés en 2022 et 2023.

(22) La mise en œuvre du plan de relance et de résilience de la France devrait contribuer à faire de nouveaux progrès en matière de transition écologique et numérique. Les mesures soutenant les objectifs climatiques de la France représentent 46,0 % de la dotation totale du plan (avec des investissements importants dans la rénovation énergétique des bâtiments), tandis que les mesures...en faveur des objectifs numériques représentent 21,3 % de la dotation totale du plan. La mise en œuvre intégrale du plan de relance et de résilience, conformément aux étapes et aux objectifs pertinents, aidera la France à se remettre rapidement des retombées de la crise du COVID-19, tout en renforçant sa résilience. La participation systématique des partenaires sociaux et des autres parties prenantes reste importante pour la réussite de la mise en œuvre du plan de relance et de résilience, ainsi que d'autres politiques économiques et de l'emploi allant au-delà du plan, afin de garantir une large appropriation du programme politique global.

(23) La France a soumis ses documents de programmation de la politique de cohésion<sup>20</sup> 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 tient compte des recommandations pertinentes spécifiques au pays dans la programmation des fonds de la politique de cohésion 2021-2027. Il s'agit d'une condition préalable pour améliorer l'efficacité et maximiser la valeur ajoutée du soutien financier à recevoir des fonds de la politique de cohésion, tout en favorisant la coordination, la complémentarité et la cohérence entre ces fonds et les autres instruments et fonds de l'Union. La réussite de la mise en œuvre du mécanisme de relance et de résilience et des programmes de la politique de cohésion dépend également de la suppression des goulets d'étranglement qui entravent les investissements destinés à soutenir la transition verte et numérique et le développement territorial équilibré.

(24) Au-delà des défis économiques et sociaux abordés par le plan de relance et de résilience, la France est confrontée à un certain nombre de défis supplémentaires liés à la pénurie de compétences et au déploiement des énergies renouvelables. L'amélioration des compétences des travailleurs contribuerait à accroître la productivité du travail et, par conséquent, à améliorer la compétitivité globale de l'économie française.

(25) Les pénuries de main-d'œuvre sont en hausse et les employeurs indiquent que le manque de travailleurs qualifiés est le principal obstacle au recrutement dans plus de 50 % des cas, notamment pour les emplois nécessitant des compétences techniques, comme celles nécessaires à la transition écologique et numérique (industrie, construction). Les investissements actuels dans la formation et la requalification des travailleurs mettent du temps à porter leurs fruits et leur efficacité est compromise par le faible niveau de compétences de base de plus d'un cinquième des élèves de 15 ans, qui ont ensuite tendance à moins profiter des formations plus tard dans la vie. Les faibles performances en mathématiques (les élèves français obtiennent les plus mauvais résultats parmi les 22 pays de l'UE participant à l'enquête TIMSS (Trends in International Results in Mathematics and Science) 2019) et en sciences sont particulièrement préoccupantes, compte tenu des pénuries de compétences techniques. En outre, les évaluations indiquent que les personnes peu qualifiées ont tendance à moins bénéficier des formations qui mènent à une qualification.

(26) Malgré de bons résultats dans l'ensemble, les fortes inégalités socio-économiques et régionales du système éducatif français ont un impact sur le niveau des compétences de base. Selon l'enquête PISA, la France est l'un des États membres de l'UE où le milieu socio-économique influence le plus les performances des élèves. Les indicateurs montrent que 35,3 % des élèves défavorisés de 15 ans et 44,5 % des élèves migrants de première génération ne disposent pas de compétences de base suffisantes en lecture, contre 20,9 % en moyenne. Pour remédier à ce problème, la France a introduit en 2017 une réforme pilote consistant à "diviser par deux la taille des classes" dans les premières années d'éducation pour les élèves dans les zones prioritaires, pour permettre aux élèves de bénéficier d'un soutien plus personnalisé dans une atmosphère propice à

---

<sup>20</sup> Règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes concernant le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen Plus, le Fonds de cohésion, le Fonds pour une transition juste et le Fonds européen maritime, de la pêche et de l'aquaculture, ainsi que les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds pour l'asile, la migration et l'intégration, au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument d'aide financière à la gestion des frontières et à la politique des visas. JO L 231 du 30.6.2021, p. 159.

l'apprentissage. En 2021, la Cour des comptes française a mis en évidence des lacunes dans le système scolaire, ayant notamment un impact sur les résultats d'apprentissage des élèves défavorisés, et a appelé à une plus grande autonomie et à une meilleure évaluation des établissements. Les taux plus faibles de participation des enseignants à la formation continue et les ratios élevés entre élèves et enseignants peuvent exacerber les inégalités socio-économiques. Les professeurs de sciences travaillant dans des zones défavorisées ont tendance à avoir des niveaux de certification inférieurs dans une plus large mesure que dans les autres pays de l'UE. La réforme de 2018 de l'enseignement et de la formation professionnels et les incitations significatives pour les employeurs ont stimulé le nombre d'apprentis, avec un impact positif sur les taux d'emploi des diplômés.

(27) En réponse au mandat des chefs d'État ou de gouvernement de l'UE énoncé dans la déclaration de Versailles, le plan REPowerEU vise à éliminer progressivement, dès que possible, la dépendance de l'Union européenne vis-à-vis des importations de combustibles fossiles en provenance de Russie. À cette fin, les projets, les investissements et les réformes les plus appropriés au niveau national, régional et de l'UE sont identifiés en dialogue avec les États membres. Ces mesures visent à réduire la dépendance globale à l'égard des combustibles fossiles et à détourner les importations de combustibles fossiles de la Russie.

(28) Selon les données de 2020, la dépendance de la France à l'égard des importations de pétrole, de gaz et de charbon russes est respectivement de 9 %, 17 % et 34 %, ce qui est inférieur à la moyenne de l'UE-27<sup>21</sup>. L'exposition de la France aux combustibles fossiles russes est plus limitée que la moyenne de l'UE, en grande partie parce que le bouquet énergétique français repose principalement sur l'énergie nucléaire (40,6 % de sa consommation intérieure brute d'énergie). Le poids des combustibles fossiles dans le mix énergétique est inférieur à la moyenne de l'UE 27 : le pétrole, le gaz et les combustibles fossiles solides (y compris le charbon) représentent respectivement 28,6%, 15,4% et 2,3% de la consommation intérieure brute d'énergie en France. En outre, la France dispose de 4 terminaux méthaniers, ce qui permet de diversifier les sources d'importation de gaz. Néanmoins, la situation géopolitique actuelle et les prix élevés de l'énergie renforcent l'urgence pour la France d'intensifier encore ses efforts pour atteindre les objectifs en matière d'énergies renouvelables fixés dans son Plan national pour l'énergie et le climat. Les énergies renouvelables représentaient 19,1 % de la consommation finale brute d'énergie de la France en 2020, soit moins que l'objectif de 23 % fixé dans son plan national pour l'énergie et le climat. Pour que la France soit en phase avec les objectifs de l'initiative "Fit for 55", il faudra encore accroître ses ambitions en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de développement des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique. La décarbonisation rapide des processus industriels et du chauffage des bâtiments peut être favorisée par un soutien public accru aux technologies telles que les pompes à chaleur à petite et grande échelle et l'énergie géothermique, y compris le soutien aux réseaux de chauffage urbain, ainsi que le déploiement plus rapide de la digestion anaérobie durable ("méthanisation") et d'autres technologies liées à la production durable de biogaz durables tels que le biométhane. Ces investissements contribueraient également à réduire la dépendance à l'égard des importations de gaz naturel en provenance de Russie. Une suppression accélérée des subventions restantes en faveur des combustibles fossiles améliorerait la compétitivité des énergies

<sup>21</sup> Eurostat (2020), part des importations russes sur le total des importations de gaz naturel, de pétrole brut et de houille. Pour la moyenne de l'UE 27, les importations totales sont basées sur les importations extra-UE 27. Pour la France, les importations totales comprennent les échanges intra-UE. Le pétrole brut ne comprend pas les produits pétroliers raffinés.

renouvelables par rapport aux autres combustibles fossiles. Les investissements dans les énergies renouvelables, tant à l'échelle des services publics que décentralisés, peuvent également renforcer la résilience macroéconomique et la compétitivité en augmentant la sécurité énergétique et l'innovation dans le secteur de l'énergie.

(29) Le déploiement de projets d'énergie renouvelable à l'échelle industrielle en France, en particulier les parcs éoliens terrestres et marins et les projets solaires photovoltaïques, souffre d'une réglementation restrictive et de barrières administratives et d'autorisation élevées. Le sous-investissement dans le réseau électrique au niveau national a également entraîné une pénurie de points d'accès, une augmentation des coûts de connexion au réseau et des retards dans la connexion au réseau qui peuvent actuellement durer jusqu'à plusieurs mois. Les parcs éoliens terrestres ne sont pas autorisés à être construits à moins de 5 à 30 km des radars météorologiques, militaires et de l'aviation civile environnants, ce qui fait que quelque 45 % des nouveaux projets peinent à trouver des emplacements appropriés. Les procédures doivent être améliorées pour éviter les obstructions militaires liées à la sécurité à un stade très avancé du développement d'un projet. Un processus d'approbation impliquant les administrations nationales, régionales et locales signifie que les fréquentes demandes de mise à jour des documents d'urbanisme doivent également se refléter dans les documents de niveau inférieur, ce qui génère des charges administratives supplémentaires. Le processus d'autorisation pourrait être accéléré en lui allouant davantage de ressources humaines et financières dans les administrations centrales au niveau régional (c'est-à-dire pour les services d'État décentralisés) ainsi que dans les autorités compétentes et les gestionnaires de réseau, en associant plus étroitement les administrations régionales et locales à l'aménagement du territoire et en appliquant plus rapidement les procédures d'appel d'offres. Le renforcement des mécanismes de participation du public et de décentralisation permettrait de réduire les plaintes de tiers, source de retards importants dans la mise en service de nouveaux projets. Un cadre réglementaire stable au niveau national apporterait plus de certitude aux investisseurs, notamment pour la planification à long terme.

(30) L'amélioration de l'efficacité énergétique et la réduction de la consommation d'énergie contribueront à réduire les émissions et la dépendance à l'égard des combustibles fossiles. En France, la construction et l'utilisation des bâtiments représentent 25 % de l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre. Le plan de relance et de résilience consacre un volet complet à la rénovation énergétique des bâtiments, contribuant ainsi à relever les défis associés par une approche large et transversale. Les mesures couvrent tous les types de bâtiments, avec une priorité pour les bâtiments publics, mais aussi des actions significatives pour rénover le parc immobilier privé et les logements sociaux, et pour augmenter l'efficacité énergétique des petites entreprises. Dans le cadre de son nouveau plan national de résilience, la France renforce les mécanismes de soutien au chauffage renouvelable dans les bâtiments, par exemple en augmentant le "fonds chaleur" de 150 millions d'euros et la subvention pour l'installation de chauffage à base d'énergies renouvelables de 1000 euros. La Stratégie Nationale Bas Carbone française définit une trajectoire ambitieuse pour réduire les émissions des bâtiments et parvenir à une décarbonisation complète de l'énergie consommée dans les bâtiments d'ici 2050. Le régime actuel "Ma Prime Renov", destiné aux ménages, subventionne principalement des actions de rénovation uniques. Afin d'encourager des gains d'efficacité énergétique plus significatifs, le cadre politique pourrait être amélioré pour inciter à la rénovation en profondeur et aider la France à accroître davantage l'efficacité énergétique de son parc immobilier. La loi sur le climat et la résilience adoptée en août 2021 vise à réduire la consommation d'énergie de nombreuses manières, par exemple en offrant des primes

pour les vélos électriques et en créant des zones à faibles émissions dans les zones métropolitaines.

(31) La poursuite du soutien aux interconnexions électriques transfrontalières (en cours de développement ou prévues) reste d'une importance cruciale pour l'intégration de grandes parts d'énergies renouvelables. L'anticipation des investissements dans les infrastructures énergétiques, tant nationales que transfrontalières, contribuera à réduire la dépendance à l'égard des combustibles fossiles, et en particulier du gaz russe. Il est recommandé que les investissements dans les nouvelles infrastructures et les nouveaux réseaux soient, dans la mesure du possible, à l'épreuve du temps, afin de faciliter leur viabilité à long terme en les réaffectant à des combustibles durables. Les interconnexions sont essentielles au bon fonctionnement du marché intérieur de l'énergie, car elles permettent de mettre en commun les ressources pour assurer la sécurité globale de l'approvisionnement.

(32) Alors que l'accélération de la transition vers la neutralité climatique et l'abandon des combustibles fossiles entraînera des coûts de restructuration importants dans plusieurs secteurs, la France peut recourir au mécanisme de transition équitable dans le cadre de la politique de cohésion pour atténuer l'impact socio-économique de la transition dans les régions les plus touchées. En outre, la France peut faire appel 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 évaluation est reflétée en particulier dans la recommandation (1) ci-après.

(34) Compte tenu des liens étroits 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, y compris par le biais de leurs plans de relance et de résilience, pour mettre en œuvre la recommandation sur la politique économique de la zone euro. Pour la France, cela se traduit par les quatre recommandations ci-dessous.

(35) À la lumière de l'examen approfondi de la Commission et de la présente évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme 2022. Ses recommandations au titre de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011 sont reflétées dans les recommandations (1), (2) et (3) ci-dessous. Les recommandations (1), (2) et (3) contribuent également à la mise en œuvre de la recommandation pour la zone euro, en particulier les première, deuxième et quatrième recommandations pour la zone euro. Les politiques budgétaires visées par la recommandation (1) permettent notamment de remédier aux déséquilibres liés à une dette publique élevée. Les politiques visées dans la recommandation (2) contribuent notamment à réduire l'endettement public et à améliorer la compétitivité, car la mise en œuvre complète du plan de relance et de résilience soutiendra la croissance tout en renforçant la résilience de l'économie. Les politiques visées dans la recommandation (3) contribuent notamment à corriger les déséquilibres liés à la compétitivité.

RECOMMANDE par la présente que la France prenne des mesures en 2022 et 2023 pour :

1. En 2023, assurer une politique budgétaire prudente, notamment en limitant la croissance des dépenses courantes financées par l'État à un niveau inférieur à la croissance de la production potentielle à moyen terme, en tenant compte du maintien d'un soutien temporaire et ciblé aux ménages et aux entreprises les plus vulnérables aux hausses des prix de l'énergie et aux personnes fuyant l'Ukraine. Se tenir prêt à adapter les dépenses courantes à l'évolution de la situation. Accroître les investissements publics en faveur de la transition verte et numérique et de la sécurité énergétique, notamment en recourant au FRR, à RePowerEU et à d'autres fonds de l'UE. Pour la période au-delà de 2023, mener une politique budgétaire visant à atteindre des positions budgétaires prudentes à moyen terme et à assurer une réduction crédible et progressive de la dette et la viabilité budgétaire à moyen terme par un assainissement progressif, des investissements et des réformes. Réformer le système de retraite pour unifier progressivement les règles des différents régimes de retraite afin d'en renforcer l'équité tout en assurant sa viabilité.

2. Poursuivre la mise en œuvre de son plan de redressement et de résilience, conformément aux étapes et aux objectifs inclus dans la décision d'exécution du Conseil du 13 juillet 2021. Finaliser rapidement les négociations avec la Commission sur les documents de programmation de la politique de cohésion 2021-2027 en vue de commencer leur mise en œuvre.

3. Remédier à la pénurie de compétences en relevant le niveau des compétences de base, en offrant des possibilités supplémentaires d'apprentissage en milieu professionnel et en améliorant les résultats d'apprentissage de tous les élèves, 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. Réduire la dépendance globale à l'égard des combustibles fossiles. Accélérer le déploiement des énergies renouvelables à l'échelle des services publics et décentralisées en augmentant l'investissement public et en facilitant l'investissement privé, notamment en rationalisant davantage les procédures d'autorisation et en veillant à ce que les administrations chargées de l'octroi des autorisations soient dotées d'effectifs suffisants. Améliorer le cadre politique pour inciter à la rénovation profonde des bâtiments. Développer la capacité d'interconnexion des réseaux d'énergie.

Fait à Bruxelles,  
Par le Conseil Le Président