

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de 12 de julio de 2011

sobre el Programa Nacional de Reforma de 2011 de Francia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad actualizado de Francia (2011-2014)

(2011/C 213/03)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y, en particular, su artículo 121, apartado 2, y su artículo 148, apartado 4,

Visto el Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas ⁽¹⁾ y, en particular, su artículo 5, apartado 3,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el dictamen del Comité de Empleo,

Previa consulta al Comité Económico y Financiero,

Considerando lo siguiente:

- (1) El 26 de marzo de 2010, el Consejo Europeo aprobó la propuesta de la Comisión de iniciar una nueva estrategia para el empleo y el crecimiento, Europa 2020, basada en una mayor coordinación de las políticas económicas, que se centrará en los ámbitos fundamentales en que se requiere actuar para fomentar el potencial de crecimiento sostenible y competitividad de Europa.
- (2) El 13 de julio de 2010, el Consejo adoptó una recomendación sobre directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión (2010-2014) y, el 21 de octubre de 2010, una decisión relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros ⁽²⁾, que juntas forman las «orientaciones integradas». Se invitó a los Estados miembros a tener en cuenta las orientaciones integradas en sus políticas económicas y de empleo.
- (3) El 12 de enero de 2011, la Comisión adoptó el primer Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, iniciando así un nuevo ciclo de gobernanza económica en la UE y el primer Semestre Europeo de coordinación integrada *ex ante* de las políticas económicas, en el marco de la Estrategia Europa 2020.
- (4) El 25 de marzo de 2011, el Consejo Europeo aprobó las prioridades para el saneamiento presupuestario y la reforma estructural (conforme a las conclusiones del Consejo de 15 de febrero y 7 de marzo de 2011 y en la línea del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de la Comisión). El Consejo Europeo subrayó la necesidad de

conceder prioridad al restablecimiento de unos presupuestos sólidos y de la sostenibilidad de las finanzas públicas, reduciendo el desempleo mediante reformas del mercado de trabajo y realizando nuevos esfuerzos para fomentar el crecimiento, y pidió a los Estados miembros plasmar estas prioridades en medidas concretas que habrían de incluir en sus Programas de Estabilidad o de Convergencia y en sus programas nacionales de reforma.

- (5) El 25 de marzo de 2011, el Consejo Europeo también invitó a los Estados miembros participantes en el Pacto por el Euro Plus a presentar sus compromisos con la debida antelación para su inclusión en sus Programas de Estabilidad o de Convergencia y en sus programas nacionales de reforma.
- (6) El 3 de mayo de 2011, Francia presentó la actualización de 2011 de su Programa de Estabilidad, relativa al periodo 2011-2014, y su Programa Nacional de Reforma de 2011. Con objeto de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado al mismo tiempo.
- (7) Francia se ha visto relativamente menos afectada por la crisis económica y financiera que otros Estados miembros, con una disminución del PIB del 2,7 % en 2009, debido en parte a la magnitud de los estabilizadores económicos y a la firmeza mostrada por el consumo de los hogares. También el sector bancario se ha mostrado firme. En 2010, la economía experimentó una recuperación y el PIB creció, globalmente, un 1,5 %. No obstante, la crisis económica ha tenido una repercusión considerable en las finanzas públicas francesas. Por efecto de los estabilizadores automáticos y a las medidas discrecionales de estímulo presupuestario, el déficit de las administraciones públicas aumentó, pasando del 3,3 % del PIB en 2008 al 7,5 % en 2009. Asimismo, la crisis ha exacerbado la infrautilización de la mano de obra y las debilidades estructurales del mercado de trabajo francés, que en 2010 registró una tasa de desempleo relativamente elevada, del 9,7 %. Por otra parte, la balanza de mercancías ha sufrido un deterioro durante la última década, poniendo de relieve las dificultades que afrontan las empresas francesas, en términos de competitividad de costes y de competitividad no relacionada con los precios.
- (8) Partiendo de la evaluación del Programa de Estabilidad actualizado realizada de conformidad con el Reglamento (CE) n° 1466/97, el Consejo considera que el escenario macroeconómico en el que se basan las previsiones presupuestarias es optimista, en particular porque las tasas de crecimiento previstas se mantienen muy por encima del crecimiento potencial en años posteriores. Tras registrarse un déficit del 7 % del PIB en 2010, inferior a lo esperado, el Programa de Estabilidad prevé reducirlo al 3 % del PIB en 2013 —plazo fijado por el Consejo para corregir la situación de déficit excesivo— y proseguir el

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Que se mantienen para 2011 conforme a la Decisión 2011/308/UE del Consejo, de 19 de mayo de 2011, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (DO L 138 de 26.5.2011, p. 56).

saneamiento en los siguientes años. El ratio de deuda, situado en el 82 % del PIB en 2010, seguirá aumentando previsiblemente hasta alcanzar el 86 % en 2012, antes de iniciar un leve descenso. Las sendas de saneamiento del déficit y la deuda están sujetas a riesgos de corrección, debido, entre otras cosas, a la posibilidad de que el escenario macroeconómico resulte menos favorable, al hecho de que las medidas no han sido suficientemente especificadas para alcanzar los objetivos a partir de 2012, y al frecuente incumplimiento de los objetivos en el pasado, pese a los resultados mejores que los previstos en 2010. Así pues, no puede garantizarse la corrección del déficit excesivo en 2013, a no ser que se adopten nuevas medidas en caso necesario. No es probable que el objetivo a medio plazo, consistente en un presupuesto equilibrado en términos estructurales, se alcance en el período cubierto por el Programa de Estabilidad. El ajuste presupuestario anual medio durante el período 2010-2013, recalculado por los servicios de la Comisión conforme al os métodos comúnmente admitidos, será ligeramente inferior al preconizado en la Recomendación del Consejo de 2 de diciembre de 2009 (más del 1 % del PIB).

- (9) La aplicación de las medidas de saneamiento presupuestario sigue representando un importante reto. Para restablecer una situación presupuestaria sostenible, resulta imprescindible evitar desviaciones en los gastos, intensificando el ajuste presupuestario sobre la base de medidas bien detalladas, especialmente habida cuenta de que el objetivo para 2013 no deja margen de seguridad alguno por debajo del límite del 3 % del PIB. Convendría, por lo demás, como está previsto en la Ley de programación de las finanzas públicas para los años 2011 a 2014, votada en diciembre de 2010, utilizar todos los ingresos extraordinarios para acelerar la reducción del déficit y la deuda. De acuerdo con la última evaluación de la Comisión, los riesgos sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo son reducidos. Con vistas a mejorar en 2010 la sostenibilidad de sus finanzas públicas a largo plazo, Francia adoptó una nueva reforma de las pensiones. Las medidas proyectadas, que suponen un retraso gradual de la edad mínima de jubilación, de 60 a 62 años, y de la edad mínima de jubilación legal de 65 a 67, así como de la eliminación progresiva de los regímenes de jubilación anticipada, deberían tener repercusiones en la baja tasa de empleo de los trabajadores de mayor edad. Cabe esperar, por otra parte, que el sistema de pensiones alcance el equilibrio en 2018. A partir de entonces, es probable que se observe un déficit, a menos que se adopten nuevas medidas. La última reforma de las pensiones ha creado además un nuevo organismo público: el «Comité de pilotage des régimes de retraite», encargado de presentar evaluaciones anuales de la situación presupuestaria de los sistemas de pensiones y, en caso de que se considere probable un deterioro de los mismos, proponer medidas correctoras.
- (10) La normativa vigente relativa a la protección del empleo sigue siendo excesivamente estricta: no existe seguridad jurídica en cuanto a las condiciones de los despidos por razones económicas. Esto está dando lugar a una situación en el mercado de trabajo en la que los trabajadores con contrato indefinido (la mayoría de la población ocupada) gozan de una seguridad relativa, en tanto que los trabajadores con contratos temporales (la mayoría de las nuevas incorporaciones al mercado de trabajo) se expo-

nen a condiciones inciertas. En consecuencia, la proporción de contratos temporales es significativamente mayor entre los trabajadores jóvenes, y son escasas las transiciones de contratos temporales a contratos permanentes. Esta segmentación se percibe asimismo en lo que respecta al acceso a la formación profesional. La rotación de estos trabajadores es, por tanto, elevada y su acumulación de capital humano, escasa. Los trabajadores jóvenes o poco cualificados están, por tanto, expuestos a riesgos desproporcionados en el mercado de trabajo. Si bien la Ley de renovación del diálogo social y la Ley de Modernización del Mercado de Trabajo de 2008 perseguía el objetivo de modernizar el diálogo social y solventar el problema del dualismo existente en el mercado laboral, no se abordó en la reforma la segmentación contractual y en general no se estuvo a la altura de lo que se requería para resolver el dualismo del mercado laboral francés.

- (11) La tasa de desempleo en Francia fue algo superior a la media de la UE en 2010 y el desempleo de larga duración va en aumento (el 3,9 % en 2010 frente al 2,9 % en 2008). En este contexto, los servicios públicos de empleo han de desempeñar un papel importante de apoyo a los desocupados que buscan empleo. El nuevo servicio público de empleo de ventanilla única (*Pôle Emploi*) ha registrado hasta la fecha resultados desiguales. En el período 2009-2010, el principal objetivo de dicho servicio fue la fusión de los dos entes administrativos previos. Por el momento, la externalización de los servicios de colocación ha arrojado resultados dispares en lo que se refiere al logro de los objetivos fijados por el *Pôle Emploi* en materia de reincorporación al trabajo. Al mismo tiempo, los recursos del *Pôle emploi* destinados a prestar ayuda individualizada a los demandantes de empleo siguen siendo escasos (71 equivalentes a tiempo completo por cada 10 000 desempleados, cifra significativamente inferior a las registradas en algunos de los países comparables).
- (12) El déficit de la balanza por cuenta corriente de Francia ha experimentado un deterioro gradual durante la pasada década, reflejo de la degradación de la balanza de mercancías, debida, en parte, a la menor competitividad de los costes laborales resultante de la reintroducción de un único salario mínimo en el período 2003-2005 (con la anterior reforma, por la que se implantó la semana laboral de 35 horas, se habían establecido cinco salarios mínimos distintos). La introducción de ciertas mejoras en el procedimiento de indización (creación de un comité asesor de expertos independientes, eliminación de los aumentos discrecionales) se ha traducido en un incremento más moderado del salario mínimo. En consecuencia, la proporción de empleados que percibe el salario mínimo ha disminuido sensiblemente, permitiendo así una mejor diferenciación salarial. El salario mínimo en Francia sigue contándose entre los más elevados de la UE si se compara con el salario mediano, aun cuando la cuña fiscal es muy inferior a la correspondiente al salario medio, debido al recorte de las cotizaciones sociales de las empresas.
- (13) Las cargas fiscales y sociales sobre el trabajo en Francia figuran entre las más elevadas de la Unión Europea, en tanto que el impuesto sobre el consumo se mantiene en un nivel relativamente bajo. Por otra parte, la proporción que representan en el PIB los ingresos procedentes de los

impuestos medioambientales son también muy inferiores a la media de la UE. Un reequilibrio del sistema tributario, que incluya, por ejemplo, hacer recaer el peso de la fiscalidad sobre el consumo y el medio ambiente, en lugar de sobre el trabajo, incidiría, probablemente, de manera favorable en el empleo y propiciaría la consecución de los objetivos medioambientales.

- (14) Las exenciones fiscales y sociales (concretamente los «niches fiscales») en Francia son muy importantes. Además, hacen que las empresas y los hogares se vean obligados a invertir abundantemente en servicios de asesoría para comprender y aprovechar las ventajas del sistema. Aun cuando los gastos tributarios se utilizan para aplicar una determinada política económica, no se ha efectuado hasta la fecha evaluación sistemática alguna de la medida en que se cumplen los objetivos perseguidos. En última instancia, su carácter intercambiable con el gasto público ha permitido a las autoridades francesas atenerse formalmente a la normativa en materia de gasto, pese a que el artículo 9 de la Ley de programación de las finanzas públicas para los años 2011 a 2014 no permita más sustituciones. Las autoridades prevén un aumento discrecional de los ingresos fiscales (en parte mediante la reducción de el coste presupuestario de los gastos tributarios) en torno a un 0,75 % del PIB durante el período 2011-2013. A partir de 2012 se han determinado solo parcialmente con exactitud qué gastos tributarios se van a suprimir.
- (15) La competencia en el sector minorista se sigue viendo frenada por las restricciones administrativas que afectan a la apertura de grandes superficies comerciales, y la prohibición de la venta por debajo del precio de coste. En el sector de servicios, se mantienen los obstáculos a la competencia por lo que respecta a diversas profesiones reguladas, situación que podría subsanarse ya sea reviniendo las condiciones de acceso al mercado, o eliminando gradualmente determinadas cuotas (*numerus clausus*) y los derechos exclusivos de que gozan las citadas profesiones.
- (16) Francia ha contraído una serie de compromisos en el marco del Pacto por el Euro Plus. En lo relativo a las finanzas públicas, Francia se ha comprometido a aplicar sin demora la reforma del sistema de pensiones de 2010. Con vistas a reforzar la sostenibilidad de las finanzas públicas, Francia modificará, además, su Constitución con la introducción de una planificación presupuestaria plurianual de carácter vinculante. A fin de incrementar la participación en el mercado laboral, se están estudiando diversas medidas destinadas a potenciar las políticas activas del mercado de trabajo (p.ej., formación de aprendices para facilitar a los trabajadores más jóvenes la transición de la escuela al trabajo, un aumento de los servicios de guardería, de aquí a 2012, que favorezca las perspectivas de empleo de las mujeres, o el reforzamiento de los servicios públicos de empleo en beneficio de los desocupados). Las medidas en el ámbito de la competitividad están focalizadas en mejorar el sistema de educación superior y en promover la investigación y el desarrollo (I + D) y la innovación («investissements d'avenir»), reduciendo asimismo las cargas administrativas mediante

la aplicación de un programa global de simplificación administrativa. Estos compromisos hacen referencia a tres de las cuatro áreas del Pacto, dejando de lado el sector financiero. Si bien atañen a aquellos ámbitos en los que se enmarcan los principales retos, muchos de ellos (concretamente los referidos a la gobernanza presupuestaria o el fomento de la educación superior y la I + D) no son sino una confirmación de las políticas en vigor o las reformas en curso. El plan de reformas no parece compaginarse totalmente con los retos macroeconómicos que se plantean en el mercado de trabajo o en el entorno empresarial. Por lo demás, sobre la prevista reforma constitucional pesa la incertidumbre que se deriva de la evolución política. Estos compromisos contraídos en el marco del Pacto por el Euro Plus se han evaluado y se han tenido en cuenta en las recomendaciones.

- (17) La Comisión ha evaluado el Programa de Estabilidad y el Programa Nacional de Reforma, así como los compromisos contraídos por Francia en el marco del Pacto por el Euro Plus, y ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política presupuestaria y la política socioeconómica de Francia, sino también su cumplimiento de las normas y orientaciones de la UE, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica global de la UE incluyendo aportaciones a nivel de la UE en las futuras decisiones nacionales. A la luz de todo ello, la Comisión considera que la estrategia de saneamiento presupuestario requiere mayor concreción de cara a 2012 y los años siguientes, a fin de garantizar la corrección del déficit excesivo antes de 2013 y asegurarse de situar la deuda en una trayectoria descendente. Los posibles ingresos extraordinarios deberían destinarse a acelerar la reducción del déficit y la deuda, como se prevé en el artículo 11 de la Ley de programación de las finanzas públicas para los años 2011 a 2014. El desplazamiento del peso de la fiscalidad de manera que recaiga sobre el consumo y el medio ambiente, en lugar del trabajo, y una racionalización de los gastos tributarios, favorecería la consecución de los objetivos presupuestarios y medioambientales y mejoraría el entorno empresarial. Otras medidas en el período 2011-2012 deberán centrarse en adaptar la legislación sobre protección del empleo a la reducción del dualismo del mercado laboral, y al reforzamiento de los servicios públicos de empleo con el fin de proporcionar un amplio apoyo a los demandantes de empleo. Debe proseguirse con la actual política de moderación en materia de salario mínimo. Debe asimismo alentarse la competencia en las profesiones reguladas y el comercio minorista.
- (18) A la luz de la presente evaluación, y teniendo en cuenta la recomendación formulada por el Consejo el 2 de diciembre de 2009 en virtud del artículo 126, apartado 7, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo ha examinado la actualización de 2011 del Programa de Estabilidad de Francia, y su dictamen⁽¹⁾ se refleja particularmente en su recomendación 1. Teniendo en cuenta las conclusiones del Consejo Europeo de 25 de marzo de 2011, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reforma de Francia.

⁽¹⁾ Previsto en el artículo 5, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 1466/97.

RECOMIENDA que Francia tome medidas en el período 2011-2012 a fin de:

1. Garantizar un ajuste presupuestario anual medio superior al 1 % del PIB durante el período 2010-2013, conforme a lo recomendado, y aplicar las medidas encaminadas a la corrección del déficit excesivo en 2013 a más tardar; conforme a las recomendaciones del Consejo en virtud del procedimiento de déficit excesivo, trayendo la tasa de deuda pública a una senda descendente, y garantizando posteriormente un progreso adecuado hacia el objetivo a medio plazo, concretando las medidas necesarias a tal fin a partir de 2012, adoptando medidas suplementarias si fuese necesario y utilizar los posibles ingresos extraordinarios para acelerar la reducción del déficit y la deuda, como está planeado; seguir examinando la sostenibilidad del sistema de pensiones y adoptar medidas suplementarias, en su caso.
2. Reanudar los esfuerzos, de acuerdo con las prácticas nacionales de consulta a los interlocutores sociales, encaminados a combatir la segmentación del mercado de trabajo mediante una revisión de aspectos concretos de la legislación sobre protección del empleo; al tiempo que se refuerza el capital humano y se favorecen las transiciones hacia una mayor estabilidad en los contratos, y garantizar que toda adaptación del salario mínimo redunde en beneficio de la creación de empleo.
3. Alentar el acceso a la formación permanente a fin de favorecer el mantenimiento en el mercado laboral de los traba-

adores de mayor edad y promover estímulos a la reincorporación al trabajo. Intensificar las políticas activas del mercado de trabajo y adoptar medidas orientadas a mejorar la organización, los procesos decisorios y los procedimientos del servicio público de empleo, con vistas a reforzar los servicios prestados y la ayuda individualizada a quienes se exponen al riesgo de desempleo de larga duración.

4. Mejorar la eficiencia del sistema tributario, incluyendo por ejemplo el desplazamiento del peso de la fiscalidad de manera que recaiga sobre el consumo y el medio ambiente, en lugar de sobre el trabajo, y llevando a efecto la reducción prevista del número y del coste de las exenciones fiscales y sociales (concretamente los «niches fiscales»).
5. Adoptar medidas adicionales para eliminar las restricciones injustificadas en los sectores y las profesiones reguladas, en particular en los sectores de servicios y comercio minorista.

Hecho en Bruselas, el 12 de julio de 2011.

Por el Consejo
El Presidente
J. VINCENT-ROSTOWSKI