



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 5.6.2019
COM(2019) 529 final

RAPORT AL COMISIEI

Franța

**Raport întocmit în conformitate cu articolul 126 alineatul (3) din Tratatul privind
funcționarea Uniunii Europene**

RAPORT AL COMISIEI

Franța

Raport întocmit în conformitate cu articolul 126 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene

1. INTRODUCERE

Articolul 126 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene („TFUE” sau „tratatul”) prevede procedura de deficit excesiv (PDE). Procedura respectivă este detaliată în Regulamentul (CE) nr. 1467/97 privind accelerarea și clarificarea aplicării procedurii de deficit excesiv¹, care face parte din Pactul de stabilitate și creștere (PSC). Regulamentul (UE) nr. 473/2013² prevede dispoziții specifice pentru statele membre din zona euro în cadrul PDE.

În conformitate cu articolul 126 alineatul (2) din TFUE, Comisia urmărește respectarea disciplinei bugetare pe baza a două criterii, și anume: (a) dacă raportul dintre deficitul public planificat sau real și produsul intern brut (PIB) depășește valoarea de referință de 3 %, cu excepția cazului în care fie raportul s-a diminuat în mod semnificativ și constant și a atins un nivel apropiat de valoarea de referință, fie depășirea valorii de referință este excepțională și temporară, iar raportul se menține apropiat de valoarea de referință; și (b) dacă raportul dintre datoria publică și PIB depășește valoarea de referință de 60 %, cu excepția cazului în care acest raport scade suficient și se apropie de valoarea de referință într-un ritm satisfăcător³.

Articolul 126 alineatul (3) din TFUE prevede că, în cazul în care un stat membru nu îndeplinește cerințele acestor criterii sau ale unuia dintre ele, Comisia trebuie să elaboreze un raport. Acest raport *„examinează de asemenea dacă deficitul public depășește cheltuielile publice de investiții și ține seama de toți ceilalți factori relevanți, inclusiv de poziția economică și bugetară pe termen mediu a statului membru.”*

¹ JO L 209, 2.8.1997, p. 6. Raportul ia, de asemenea, în considerare „Specificațiile privind punerea în aplicare a Pactului de stabilitate și creștere și orientările referitoare la forma și conținutul programelor de stabilitate și de convergență”, adoptate de Comitetul economic și financiar la 5 iulie 2016, disponibile la adresa: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm.

² Regulamentul (UE) nr. 473/2013 al Parlamentului European și al Consiliului privind dispozițiile comune pentru monitorizarea și evaluarea proiectelor de planuri bugetare și pentru asigurarea corectării deficitelor excesive ale statelor membre din zona euro (JO L 140, 27.5.2013, p. 11).

³ În conformitate cu articolul 2 alineatul (1a) din Regulamentul (CE) 1467/97, se consideră că raportul dintre datoria publică și PIB „scade suficient” și se apropie de valoarea de referință „într-un ritm satisfăcător” atunci când „diferența [ponderii datoriei] față de valoarea de referință a scăzut în cei trei ani precedenți într-un ritm mediu de o douăzecime pe an ca valoare de referință”. Regulamentul prevede că „cerința privind criteriul datoriei se consideră a fi îndeplinită și dacă previziunile bugetare prezentate de Comisie indică faptul că reducerea necesară a diferenței va avea loc în decursul perioadei de trei ani care cuprinde cei doi ani următori ultimului an pentru care sunt disponibile date”. Regulamentul (CE) nr. 1467/97 prevede, de asemenea, că trebuie să se țină seama de „influența ciclului economic asupra ritmului de reducere a datoriei”. Aceste elemente au fost transpuse într-un criteriu de referință privind reducerea datoriei, prevăzut în Codul de conduită privind PSC și aprobat de Consiliu. Respectarea criteriului de referință privind datoria este evaluată pe baza a trei configurații diferite: retrospectivă, prospectivă și ajustată în funcție de impactul ciclului economic.

Prezentul raport, care constituie prima etapă a PDE, analizează respectarea de către Franța a criteriului deficitului și a criteriului datoriei prevăzute în tratat, acordând atenția cuvenită contextului economic și altor factori relevanți.

Datele comunicate de autoritățile franceze la 29 martie 2019⁴ și validate ulterior de Eurostat⁵ arată că deficitul public al Franței a atins 2,5 % din PIB în 2018, în timp ce datoria se situa la 98,4 % din PIB, așadar peste valoarea de referință de 60 % din PIB prevăzută în tratat. Pentru 2019, datele comunicate prevăd un deficit de 3,1 % din PIB și o pondere a datoriei de 98,9 % din PIB. Programul de stabilitate al Franței pentru 2019 („programul de stabilitate”), primit de Comisie la 26 aprilie 2019, a confirmat aceste previziuni. Programul de stabilitate prevede scăderea deficitului sub 3 % din PIB în 2020. Previziunile Comisiei din primăvara anului 2019, publicate la 7 mai 2019, confirmă aceste previziuni.

Articolul 2 alineatul (1a) din Regulamentul (CE) nr. 1467/97 prevede că statele membre care făceau obiectul unei PDE la 8 noiembrie 2011 beneficiază de o perioadă de tranziție de trei ani, începând din anul următor corectării deficitului excesiv, în cursul căreia trebuie să înregistreze suficiente progrese în vederea respectării criteriului de referință privind reducerea datoriei. În cazul Franței, perioada de tranziție acoperă anii 2018-2020 (perioada de trei ani după corectarea deficitului excesiv⁶). „Specificatiile privind punerea în aplicare a Pactului de stabilitate și creștere și orientările referitoare la forma și conținutul programelor de stabilitate și de convergență” din 15 mai 2017 precizează modul în care este definită și evaluată cerința privind soldul structural. Mai exact, acestea definesc o ajustare structurală liniară minimă a soldului structural („ASLM”) care poate să asigure, înainte de sfârșitul perioadei de tranziție, respectarea criteriului de referință privind reducerea datoriei. Datele notificate arată că Franța nu a realizat suficiente progrese în vederea respectării criteriului de referință privind reducerea datoriei în 2018 (a se vedea tabelul 1), deoarece diferența față de ASLM necesară este de 0,5 puncte procentuale (pp.) din PIB. Conform previziunilor Comisiei din primăvara anului 2019, Franța nu va face suficiente progrese în direcția respectării criteriului de referință privind reducerea datoriei în 2019 și în 2020, deoarece se preconizează că efortul structural va rămâne la 0,0 % din PIB în ambii ani, în timp ce ASLM necesară este de 0,9 % din PIB, respectiv de 1,8 % din PIB.

Progresele insuficiente înregistrate de Franța în vederea respectării criteriului de referință privind reducerea datoriei în 2018 și deficitul prevăzut pentru 2019 demonstrează existența, la prima vedere, a unui deficit excesiv în sensul Pactului de stabilitate și creștere, înainte de a lua în considerare toți factorii menționați în cele ce urmează.

Comisia a elaborat așadar prezentul raport pentru a evalua în mod cuprinzător progresele insuficiente realizate în direcția respectării criteriului de referință privind reducerea datoriei și

⁴ În conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 479/2009, statele membre trebuie să raporteze Comisiei nivelurile planificate și efective ale deficitului public și ale datoriei de două ori pe an. Cea mai recentă notificare a Franței poate fi consultată la adresa: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/9720700/FR-2019-04.pdf/5cbc6cea-001d-45ea-a00d-d3df1d36ff5e>

⁵ Comunicatul de presă al Eurostat nr. 67/2019, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9731224/2-23042019-AP-EN/bb78015c-c547-4b7d-b2f7-4ffe7bcdfad>

⁶ Decizia 2018/924/UE a Consiliului din 22 iunie 2018 de abrogare a Deciziei 2009/414/CE privind existența unui deficit excesiv în Franța (JO L 164, 29.6.2018, p. 44). Toate documentele privind PDE pentru Franța sunt disponibile la adresa: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/closed-excessive-deficit-procedures/france_en.

încălcarea preconizată a valorii de referință de 3 % din PIB prevăzută în tratat, precum și pentru a examina dacă, după luarea în considerare a tuturor factorilor relevanți, este justificată lansarea unei PDE. Secțiunea 2 din raport examinează criteriul deficitului. Secțiunea 3 examinează criteriul datoriei. Secțiunea 4 vizează investițiile publice și alți factori relevanți, inclusiv evaluarea respectării traiectoriei de ajustare impuse în vederea realizării obiectivului bugetar pe termen mediu (OTM). Raportul ia în considerare previziunile Comisiei din primăvara anului 2019.

Tabelul 1. Deficitul public și datoria publică (% din PIB)

		2015	2016	2017	2018	2019		2020	
						COM	PS	COM	PS
Criteriul deficitului	Soldul bugetului general	-3,6	-3,5	-2,8	-2,5	-3,1	-3,1	-2,2	-2,0
	Datoria publică brută	95,6	98,0	98,4	98,4	99,0	98,9	98,9	98,7
Criteriul datoriei	Variația soldului structural	0,2	0,0	0,1	0,2	0,0	0,2	0,0	0,1
	ASLM necesară	n.r.	n.r.	n.r.	0,7	0,9	0,8	1,8	1,4

Surse: Programul de stabilitate 2019 (PS) și previziunile Comisiei din primăvara anului 2019 (COM)

2. CRITERIUL DEFICITULUI

Franța a înregistrat un deficit global de 2,5 % din PIB în 2018. Pe baza previziunilor Comisiei din primăvara anului 2019 și a previziunilor din cadrul programului de stabilitate, deficitul public global al Franței va crește în 2019 la 3,1 % din PIB, depășind astfel valoarea de referință de 3 % din PIB prevăzută în tratat. Deși va depăși 3 % din PIB, se preconizează că deficitul public va rămâne apropiat de valoarea de referință din tratat.

În același timp, depășirea valorii de referință din tratat nu este excepțională, deoarece nu decurge nici dintr-un eveniment neobișnuit, nici dintr-o recesiune economică gravă în sensul tratatului și al PSC. Previziunile Comisiei din primăvară estimează o creștere a PIB-ului real de 1,3 % în 2019, cu 0,3 puncte procentuale mai mică decât în anul precedent, urmată de o creștere de 1,5 % în 2020 (neajustată calendaristic), în timp ce deviația PIB ar trebui să fie din ce în ce mai pozitivă.

Depășirea valorii de referință de 3 % din PIB este temporară în sensul tratatului și al PSC. Mai exact, atât programul de stabilitate, cât și previziunile Comisiei din primăvara anului 2019 estimează că deficitul va reveni sub valoarea de referință în 2020. Pentru 2020, programul de stabilitate prevede un deficit de 2,0 % din PIB, în timp ce previziunile Comisiei estimează că deficitul va ajunge la 2,2 % din PIB. Diferența dintre cele două seturi de proiecții se datorează în principal ipotezei obișnuite de menținere a politicilor actuale care stă la baza previziunilor Comisiei. Mai precis, previziunile Comisiei pentru 2020 nu iau în considerare economiile rezultate din subindexarea pensiilor, întrucât această măsură a fost anulată de Consiliul constituțional francez la sfârșitul anului 2018. Pentru ultimii ani ai perioadei acoperite de programul de stabilitate, se preconizează că deficitul va fi de 1,6 % din PIB în 2021 și de 1,2 % din PIB în 2022.

Pe scurt, deficitul planificat pentru 2019 rămâne apropiat de valoarea de referință de 3 % din PIB prevăzută în tratat, dar superior acesteia. Se consideră că depășirea nu este excepțională, însă este temporară în sensul tratatului și al PSC. Prin urmare, analiza sugerează că, la prima vedere, criteriul deficitului în sensul tratatului și al Regulamentului (CE) nr. 1467/97 nu este

îndeplinit, pe baza programului de stabilitate și a previziunilor Comisiei din primăvara anului 2019, însă înainte de a lua în calcul toți factorii relevanți prezentați în cele ce urmează.

3. CRITERIUL DATORIEI

În 2018, ponderea datoriei publice în PIB s-a stabilizat la 98,4 %. Efectul de creștere a datoriei generat de deficitul primar și de cheltuielile cu dobânzile a fost compensat în principal de creșterea PIB-ului real și de creșterea deflatorului PIB, prin efectul de numitor, și de efectul marginal de reducere a datoriei al ajustărilor stoc-flux.

Previziunile Comisiei din primăvara anului 2019 preconizează o creștere a datoriei la 99,0 % din PIB în 2019, legată de deteriorarea soldului primar. Cu toate acestea, se preconizează că reducerea datoriei generată de efectul „bulgărelui de zăpadă” se va accentua ca urmare a creșterii mai puternice a PIB-ului nominal, în timp ce plățile de dobânzi ar urma să ajungă la un nivel minim. Se preconizează că ajustările stoc-flux vor fi doar ușor pozitive.

Conform previziunilor Comisiei din primăvara anului 2019, ponderea datoriei publice ar urma să scadă ușor în 2020, ajungând la 98,9 % din PIB, datorită persistenței efectului bulgărelui de zăpadă în sensul reducerii datoriei. Acesta este compensat aproape în totalitate de presiunea ascendentă exercitată de soldul primar, deși mai scăzută decât în anii precedenți, și de ajustările stoc-flux.

Previziunile privind datoria cuprinse în programul de stabilitate sunt, în linii mari, în concordanță cu cele ale Comisiei. Ponderea datoriei va crește la 98,9 % din PIB la sfârșitul anului 2019, urmând să scadă la 98,7 % din PIB în 2020. Diferența față de previziunea Comisiei bazată pe menținerea politicilor rezultă în principal din deficitul global mai scăzut prevăzut în programul de stabilitate pentru 2020, în timp ce ipotezele privind creșterea PIB-ului nominal sunt în general similare.

În urma abrogării PDE în iunie 2018, Franța dispune de o perioadă de tranziție de trei ani în care ar trebui să realizeze progrese suficiente în vederea respectării criteriului de referință privind reducerea datoriei. Această perioadă de tranziție a început în 2018 și se va încheia în 2020. Pentru a asigura progrese continue și efective în direcția respectării acestui criteriu pe parcursul perioadei de tranziție, statele membre trebuie să respecte simultan următoarele două condiții:

- a. în primul rând, ajustarea structurală anuală nu trebuie să devieze cu mai mult de $\frac{1}{4}\%$ din PIB de la ASLM care asigură respectarea criteriului de referință privind reducerea datoriei înainte de sfârșitul perioadei de tranziție;
- b. în al doilea rând, în orice moment pe parcursul perioadei de tranziție, ajustarea structurală anuală rămasă nu trebuie să depășească $\frac{3}{4}\%$ din PIB (cu excepția cazului în care prima condiție implică un efort anual de peste $\frac{3}{4}\%$ din PIB).

Datele notificate arată că Franța nu a realizat suficiente progrese în vederea respectării criteriului de referință privind reducerea datoriei în 2018 (a se vedea tabelul 1), deoarece diferența față de ASLM a fost de 0,5 % din PIB. Conform previziunilor, Franța nu va realiza progrese suficiente nici în 2019 și 2020. Potrivit Comisiei, soldul structural va rămâne aproape neschimbat în 2019, deși ar fi trebuit să se îmbunătățească cu 0,9 % din PIB conform ASLM. Pentru 2020, se preconizează, de asemenea, că soldul structural va rămâne în mare parte stabil, ceea ce ar implica o abatere semnificativă de la îmbunătățirea necesară de 1,8 % din PIB conform ASLM. Diferențele preconizate depășesc în toți anii $\frac{1}{4}\%$ din PIB, iar

ajustarea structurală anuală rămasă depășește în permanență ¾% din PIB în perioada de tranziție. În consecință, Franța va depăși marja de manevră prevăzută de regulă.

Pe baza scenariului inclus în programul de stabilitate, progresele realizate în vederea respectării criteriului de referință privind reducerea datoriei începând cu 2019 nu vor fi nici ele suficiente, întrucât eforturile structurale recalulate vor fi inferioare îmbunătățirilor necesare conform ASLM cu 0,6 % din PIB în 2019 și cu 1,3 % din PIB în 2020. Efortul structural mai scăzut estimat de Comisie pentru 2019 se datorează în principal tratamentului diferit al celor două măsuri în ceea ce privește caracterul lor excepțional, cu un impact total de aproximativ 0,1 % din PIB. Mai precis, previziunile Comisiei din primăvara anului 2019 consideră majorarea celei de-a cincea plăți eşalonate a impozitului pe profit ca fiind o măsură excepțională, dar nu consideră astfel și modificarea înregistrării vânzărilor de licențe pentru frecvențele hertziene.

Tabelul 2: Dinamica datoriei

	2015	2016	2017	2018	2019		2020	
	COM	COM	COM	COM	COM	PS	COM	PS
Pondere datorii publice brute	95,6	98,0	98,4	98,4	99,0	98,9	98,9	98,7
Variația ponderii datoriei ^b (1 = 2+3+4)	0,7	2,4	0,5	0,0	0,6	0,5	-0,1	-0,2
Contribuții:								
• Soldul primar (2)	1,6	1,7	1,0	0,8	1,5	1,5	0,5	0,5
• Efectul „bulgăreului de zăpadă” (3)	-0,1	0,3	-0,9	-0,7	-0,9	-0,9	-1,0	-1,1
din care:								
Cheltuieli cu dobânzile	2,0	1,8	1,7	1,7	1,6	1,5	1,6	1,5
Creșterea PIB-ului real	-1,0	-1,1	-2,1	-1,5	-1,3	-1,3	-1,4	-1,4
Inflație (deflator PIB)	-1,1	-0,4	-0,5	-0,9	-1,3	-1,1	-1,2	-1,1
• Ajustarea stoc-flux (4)	-0,8	0,4	0,3	-0,1	0,1	-0,1	0,4	0,4
Note: ^a În procent din PIB. ^b Variația ponderii datoriei brute poate fi descompusă după cum urmează: $\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{PD_t}{Y_t} + \left(\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} \cdot \frac{Y_t - Y_{t-1}}{Y_{t-1}} \right) + \frac{SF_t}{Y_t}$ unde <i>t</i> este un indice de timp; <i>D</i>, <i>PD</i>, <i>Y</i> și <i>SF</i> reprezintă nivelul datoriei publice, deficitul primar, PIB nominal și ajustarea stoc-flux, iar <i>i</i> și <i>y</i> reprezintă costul mediu al datoriei și creșterea PIB nominal. Termenul dintre paranteze reprezintă efectul „bulgăreului de zăpadă”, care măsoară efectul combinat al cheltuielilor cu dobânzile și al creșterii economice asupra ponderii datoriei. Surse: Programul de stabilitate 2019 (PS) și previziunile Comisiei din primăvara anului 2019 (COM)								

De asemenea, efortul bugetar mai scăzut cu 0,1 pp. prevăzut pentru 2020 de către Comisie se datorează ipotezei obișnuite a menținerii politicilor actuale utilizate în previziunile Comisiei. Mai precis, previziunile Comisiei din primăvara anului 2019 nu iau în considerare economiile de 3,4 miliarde EUR rezultate din subindexarea pensiilor, întrucât această măsură a fost anulată de Consiliul constituțional francez la sfârșitul anului 2018. Deși guvernul a anunțat că aceste economii vor fi realizate, măsurile pe care se bazează nu sunt suficient de detaliate în această etapă.

Prin urmare, analiza sugerează că, la prima vedere, criteriul datoriei în sensul tratatului și al Regulamentului (CE) nr. 1467/97 nu este îndeplinit, pe baza datelor privind execuția bugetului pentru 2018 și a previziunilor Comisiei din primăvara anului 2019, precum și pe baza programului de stabilitate, însă înainte de a lua în calcul toți factorii relevanți prezentați în cele ce urmează.

4. FACTORI RELEVANȚI

Articolul 126 alineatul (3) din TFUE prevede că raportul Comisiei „*examinează de asemenea dacă deficitul public depășește cheltuielile publice de investiții și ține seama de toți ceilalți factori relevanți, inclusiv de poziția economică și bugetară pe termen mediu a statului membru*”. Factorii respectivi sunt clarificați la articolul 2 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1467/97, care prevede, de asemenea, că se ține seama în mod adecvat de „*orice alți factori care, în opinia statului membru în cauză, sunt relevanți pentru evaluarea globală a respectării criteriilor privind deficitul și datoria și pe care statul membru i-a prezentat Consiliului și Comisiei*”.

La evaluarea conformității pe baza criteriului deficitului, dacă ponderea datoriei publice în PIB depășește valoarea de referință, factorii relevanți trebuie luați în considerare în etapele care conduc la decizia privind existența unui deficit excesiv doar în cazul în care este pe deplin îndeplinită dubla condiție a principiului general conform căruia, pentru a putea lua în considerare acești factori relevanți, deficitul public trebuie să rămână apropiat de valoarea de referință, iar depășirea valorii de referință să aibă caracter temporar.

În cazul unei nerespectări aparente a criteriului datoriei, analiza factorilor relevanți este în mod special justificată, având în vedere faptul că dinamica datoriei este într-o mai mare măsură influențată de factori care nu se află sub controlul guvernului decât de cazul deficitului. Acest fapt este recunoscut la articolul 2 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 1467/97, care prevede că factorii relevanți trebuie luați în considerare atunci când se evaluează respectarea criteriului datoriei, indiferent de amploarea nerespectării. În acest sens, cel puțin următoarele trei aspecte principale trebuie avute în vedere (și au fost luate în considerare în trecut) atunci când se evaluează respectarea criteriului datoriei, dat fiind impactul acestora asupra dinamicii și sustenabilității datoriei:

1. respectarea obiectivului bugetar pe termen mediu (OTM) sau a traiectoriei de ajustare către realizarea acestuia, care ar trebui să asigure sustenabilitatea sau progresul rapid în vederea sustenabilității în circumstanțe macroeconomice normale. Întrucât, prin natura sa, OTM specific pentru fiecare țară ia în considerare nivelul datoriei și pasivele implicite, respectarea OTM sau a traiectoriei de ajustare în vederea realizării sale ar trebui să asigure convergența ponderilor datoriei către niveluri prudente, cel puțin pe termen mediu;
2. reformele structurale, deja implementate sau detaliate într-un plan de reforme structurale, care ar trebui să consolideze sustenabilitatea pe termen mediu prin impactul lor asupra creșterii, contribuind astfel la aducerea ponderii datoriei în PIB pe o traiectorie descendentă satisfăcătoare. În ansamblu, în condiții economice normale, respectarea OTM (sau a traiectoriei de ajustare în vederea realizării sale), alături de punerea în aplicare a reformelor structurale (în contextul semestrului european), ar trebui să așeze dinamica datoriei pe o traiectorie sustenabilă prin intermediul impactului combinat asupra nivelului datoriei în sine (prin atingerea unei poziții bugetare solide corespunzătoare OTM) și asupra creșterii economice (prin intermediul reformelor);
3. condițiile macroeconomice nefavorabile, în special inflația scăzută, care pot împiedica reducerea ponderii datoriei în PIB și pot face ca respectarea dispozițiilor Pactului de stabilitate și creștere să fie deosebit de dificilă. În contextul unei inflații scăzute, respectarea criteriului de referință privind reducerea datoriei de către statele membre este mai dificilă. În asemenea condiții, respectarea OTM sau a traiectoriei de ajustare

în vederea realizării sale reprezintă un factor relevant-cheie pentru evaluarea respectării criteriului datoriei.

Având în vedere aceste dispoziții, următoarele subsecțiuni examinează: (1) poziția bugetară pe termen mediu, inclusiv o evaluare a respectării ajustării necesare în vederea atingerii OTM și a dezvoltării investițiilor publice; (2) evoluțiile datoriei publice pe termen mediu, dinamica și sustenabilitatea acesteia; (3) situația economică pe termen mediu; (4) alți factori considerați relevanți de către Comisie și (5) alți factori prezentați de statul membru.

4.1. Poziția bugetară pe termen mediu

Pe baza evaluării ex post, Franța a respectat, în linii mari, traiectoria de ajustare necesară în vederea atingerii OTM în 2018. În ceea ce privește anii 2019 și 2020, având în vedere că există un risc de abatere semnificativă de la traiectoria de ajustare necesară în vederea atingerii OTM, se preconizează că ajustarea bugetară nu va fi suficientă pentru respectarea cerințelor componente preventive pentru Franța.

Soldul global, soldul structural și ajustarea în vederea atingerii OTM

Soldul global

Deficitul global al Franței a scăzut de la 2,8 % din PIB în 2017 la 2,5 % în 2018. Ponderea veniturilor în PIB a scăzut cu 0,1 pp. din PIB, în timp ce ponderea cheltuielilor în PIB a scăzut cu 0,4 pp. din PIB. Pe baza previziunilor Comisiei din primăvara anului 2019 și a previziunilor din cadrul programului de stabilitate, deficitul Franței va crește în 2019 la 3,1 % din PIB. Pentru 2020, previziunile Comisiei din primăvară estimează că deficitul va scădea la 2,2 % din PIB.

Creșterea preconizată a deficitului global în 2019 față de 2018 rezultă din impactul statistic al transformării creditului fiscal pentru competitivitate și ocuparea forței de muncă (CICE) într-o reducere imediată și permanentă a contribuțiilor sociale ale angajatorului, impact care reprezintă aproximativ 0,9 % din PIB (a se vedea secțiunea 4.4). Acest impact este considerat excepțional, prin urmare nu are în sine un impact negativ asupra orientării bugetare prevăzute. În lipsa acestui efect, deficitul global ar fi estimat la 2,2 % din PIB.

OTM și soldul structural

În programul său de stabilitate, Franța și-a confirmat OTM de -0,4 % din PIB. OTM pare suficient de strict, în condiții economice care pot fi considerate normale, pentru a asigura respectarea regulii privind datoria pe termen mediu și lung. Conform programului de stabilitate, Franța nu are în vedere atingerea OTM până în 2022. Pe baza informațiilor din programul de stabilitate, efortul structural recalculat planificat de Franța se ridică la 0,2 %, 0,1 %, 0,2 % și 0,3 % din PIB în 2019, 2020, 2021 și, respectiv, 2022. Conform previziunilor Comisiei din primăvara anului 2019, soldul structural va rămâne aproape neschimbat în 2019 și 2020.

Respectarea ajustării recomandate în vederea atingerii OTM

În 2017, Franței i s-a recomandat să se asigure că rata de creștere nominală a cheltuielilor publice primare nete nu va depăși 1,2 % în 2018, ceea ce corespunde unei ajustări structurale anuale de 0,6 % din PIB. Pe baza datelor privind execuția bugetului și a previziunilor Comisiei, creșterea cheltuielilor publice primare, fără măsurile discreționare privind

veniturile și măsurile cu caracter excepțional, a depășit criteriul de referință privind cheltuielile, conducând la o abatere de 0,3 % din PIB a poziției bugetare aferente, ceea ce indică o abatere de la traiectoria de ajustare recomandată în vederea atingerii OTM în 2018. La rândul său, soldul structural s-a îmbunătățit cu 0,2 puncte procentuale din PIB în 2018, ceea ce indică, de asemenea, o abatere de 0,4 % din PIB de la ajustarea structurală recomandată de 0,6 % din PIB în vederea atingerii OTM. Așadar, este necesară o evaluare globală.

Evaluarea globală nu indică nicio discrepanță semnificativă între cele două criterii. Ajustarea bugetară măsurată prin variația soldului structural a fost favorizată de veniturile excepționale înregistrate (de 0,1 pp. din PIB) și de creșterea potențială peste medie utilizată la calcularea acesteia (tot de 0,1 % din PIB). Cu toate acestea, variația soldului structural a fost afectată de creșterea investițiilor publice (cu 0,1 % din PIB) legată de ciclul electoral local. În consecință, evaluarea globală indică o ușoară abatere de la traiectoria de ajustare recomandată către atingerea OTM în 2018.

În 2018, Franței i s-a recomandat să se asigure că rata de creștere nominală a cheltuielilor publice primare nete nu va depăși 1,4 % în 2019, ceea ce corespunde unei ajustări structurale anuale de 0,6 % din PIB. Potrivit previziunilor Comisiei din primăvara anului 2019, creșterea nominală a cheltuielilor publice primare, fără măsurile discreționare privind veniturile și măsurile cu caracter excepțional, ar urma să depășească criteriul de referință privind cheltuielile aplicabil, de 1,4 % în 2019, cu o marjă de 0,8 % din PIB, ceea ce indică un risc de abatere semnificativă de la traiectoria de ajustare recomandată în vederea atingerii OTM. Variația soldului structural este estimată la 0,0 % din PIB, fiind inferioară ajustării necesare cu 0,6 % din PIB, ceea ce indică, de asemenea, riscul unei abateri semnificative. Așadar, este necesară o evaluare globală.

Evaluarea globală arată că efortul bugetar măsurat prin variația soldului structural este favorizat în principal de veniturile excepționale estimate la 0,2 % din PIB, de scăderea preconizată a plăților de dobânzi și de creșterea potențială estimată, superioară mediei sale pe termen mediu. Acești factori sunt compensați doar parțial de accelerarea preconizată a investițiilor publice în 2019, legată de ciclul electoral. Prin urmare, se consideră că creșterea nominală a cheltuielilor publice primare, fără măsurile discreționare privind veniturile și măsurile cu caracter excepțional, oferă o imagine mai exactă asupra efortului bugetar aferent.

În consecință, evaluarea globală indică un risc de abatere semnificativă de la traiectoria de ajustare recomandată către atingerea OTM în 2019. Dacă se iau în considerare împreună anii 2018 și 2019, abaterea medie de la criteriul de referință privind cheltuielile se ridică la 0,6 % din PIB, în timp ce diferența medie în ceea ce privește variația cumulată a soldului structural s-ar ridica la 0,5 % din PIB, confirmând astfel un risc de abatere semnificativă în 2019.

Pentru 2020, pe baza previziunilor Comisiei din primăvara anului 2019, creșterea nominală a cheltuielilor publice primare, fără măsurile discreționare privind veniturile și măsurile cu caracter excepțional, ar urma să depășească criteriul de referință privind cheltuielile aplicabil, de 1,2 %, determinând o abatere de 0,7 % din PIB a poziției bugetare aferente, ceea ce indică un risc de abatere semnificativă de la traiectoria de ajustare recomandată în vederea atingerii OTM. Variația soldului structural este estimată la 0,0 % din PIB, fiind inferioară ajustării necesare cu 0,6 % din PIB, ceea ce indică, de asemenea, riscul unei abateri semnificative. Evaluarea globală nu relevă diferențe semnificative între cele două criterii. Dacă se iau în considerare împreună anii 2019 și 2020, abaterea medie de la criteriul de referință privind cheltuielile se ridică la 0,7 % din PIB, în timp ce diferența medie în ceea ce privește variația

cumulată a soldului structural s-ar ridica la 0,6 % din PIB, confirmând de asemenea un risc de abatere semnificativă de la traiectoria de ajustare recomandată în vederea atingerii OTM în 2020.

Investițiile publice

Conform previziunilor Comisiei din primăvara anului 2019, se preconizează că investițiile publice vor crește de la 3,4 % din PIB în 2018 la 3,5 % în 2019 din cauza accelerării investițiilor autorităților locale în perioada premergătoare alegerilor locale din 2020. Cu toate acestea, în 2020 se preconizează o scădere a investițiilor publice la 3,4 % din PIB, legată și de încetinirea proiectelor de investiții locale în cursul anului în care sunt organizate alegerile locale. În 2017 și 2018, investițiile publice au fost inferioare deficitului public și se preconizează că vor rămâne astfel până în 2020.

În a doua jumătate a anului 2017, guvernul francez a lansat un plan de investiții ambițios (Grand Plan d'Investissement 2018-2022). Obiectivul principal al acestui plan a fost să promoveze o reorientare a structurii economiei franceze prin asigurarea tranziției ecologice, consolidarea competențelor individuale și sociale prin promovarea educației, stimularea competitivității prin inovare și promovarea digitalizării. Planul de investiții a vizat mobilizarea unor cheltuieli publice de investiții suplimentare în valoare de 30 de miliarde EUR repartizate pe o perioadă de cinci ani (1,3 % din PIB). Cu toate acestea, impactul său final global va depinde de efectul multiplicator al fondurilor publice asupra resurselor sectorului privat și de capacitatea sa de a stimula în mod eficient productivitatea totală a factorilor.

4.2. Situația datoriei publice pe termen mediu

Dinamica datoriei

Datoria publică a crescut constant între 2013 și 2017, de la 93,4 % la 98,4 % din PIB, din cauza deficitelor publice cumulate ridicate înregistrate în aceeași perioadă, precum și din cauza creșterii scăzute a PIB-ului nominal în cea mai mare parte a acestor ani. În 2018, ponderea datoriei publice în PIB s-a stabilizat la 98,4 %. Efectul de creștere a datoriei generat de deficitul primar și de cheltuielile cu dobânzile a fost compensat de creșterea PIB-ului real, de creșterea prețurilor (efectul inflației), ambele prin efectul de numitor, și de efectul marginal de reducere a datoriei al ajustărilor stoc-flux.

Conform previziunilor Comisiei din primăvara anului 2019, se estimează că ponderea datoriei publice va atinge un nivel maxim de 99,0 % din PIB în 2019 și va începe să scadă în 2020. Se preconizează că deficitul primar va crește temporar la 1,5 % în 2019, din cauza impactului menționat mai sus al transformării CICE într-o reducere imediată a contribuțiilor sociale. După dispariția acestui efect, se preconizează că deficitul primar va scădea la 0,5 % din PIB în 2020.

Efectul bulgărelui de zăpadă a contribuit la compensarea impactului deficitului primar în 2017 și 2018, în principal din cauza accelerării creșterii PIB-ului nominal (atât componenta reală, cât și cea a prețurilor). În timp ce creșterea reală a încetinit în 2018, inflația s-a accelerat, astfel încât efectul combinat de reducere a datoriei a scăzut cu doar 0,2 pp. În schimb, plățile dobânzilor au scăzut cu 0,1 pp. din PIB în 2017, până la 1,7 %, și au rămas la acest nivel în 2018. Pentru 2019 și 2020, în pofida încetinerii preconizate a PIB-ului în termeni reali, contribuția creșterii nominale la reducerea datoriei ar urma să crească datorită

creșterii preconizate a inflației, în timp ce povara dobânzilor asupra datoriei publice va scădea cu încă 0,1 pp din PIB.

Se preconizează că ajustările stoc-flux vor fi ușor pozitive în 2019, în timp ce în 2020 acestea vor contribui la creșterea ponderii datoriei publice cu 0,4 pp. Contribuția lor la creșterea datoriei se explică în principal prin impactul net al primei la emisiunea de titluri de creanță („prime et décote à l’émission net de l’étalement des primes passées”) și prin efectele bugetare reziduale în termeni cash ale transformării CICE după 2019.

Previziunile privind datoria din programul de stabilitate pentru 2019 sunt în mare măsură conforme cu previziunile Comisiei.

Cheltuieli cu dobânzile

În pas cu tendința generală din zona euro, ratele dobânzilor pentru instrumentele de datorie franceze se mențin la niveluri minime istorice. Randamentul obligațiunilor pe zece ani a fost, în medie, de 0,55 % în primul trimestru al anului 2019. Spreadul între obligațiunile franceze și cele germane este, în linii mari, stabil începând din 2014, de aproximativ 40 de puncte de bază. Mai concret, acesta a fost în medie de 38, 49, 39 și 48 de puncte de bază în 2016, 2017, 2018 și, respectiv, în primul trimestru al anului 2019, comparativ cu un maximum de 154 de puncte de bază la sfârșitul lunii noiembrie 2011. Rata dobânzii implicite a înregistrat un declin general constant începând cu 2008, scăzând de la 4,6 % la 1,8 % în 2018. Conform previziunilor Comisiei din primăvara anului 2019, se estimează că rata dobânzii implicite pentru datoria publică va continua să scadă până la 1,7 % în 2019 și 2020.

Sustenabilitatea datoriei

Autoritățile franceze au profitat de condițiile favorabile de pe piață pentru a refinanța datoria existentă la rate mult mai mici și la o scadență mai mare. Scadența medie a datoriei existente totale a crescut la aproape 7,9 ani în 2018, comparativ cu 7,8 ani în 2017. Mai precis, scadența medie este de peste 8 ani pentru datoriile pe termen mediu și lung.

În plus, scadența medie și diversificarea bazei investitorilor reduc riscurile pe termen scurt legate de nivelul ridicat al datoriei publice. Întrucât datoria franceză este exprimată în euro, nu există niciun risc valutar. În plus, datoria franceză rămâne o investiție căutată pentru îndeplinirea cerințelor de capital și de lichiditate, precum și în scopul diversificării, chiar dacă proporția deținătorilor nerezidenți de titluri de stat negociabile, repartizați în linii mari uniform între zona euro și alte țări, a continuat să scadă în timp, ajungând la aproximativ 54 % în 2018.

Indicatorii de sustenabilitate au fost actualizați pentru a lua în calcul previziunile Comisiei din primăvara anului 2019. Pe baza indicatorului S0, nu se anticipează probleme semnificative de sustenabilitate pe termen scurt, în ciuda nivelului ridicat al datoriei publice. În timp ce subindicele bugetar al S0 indică unele vulnerabilități pe termen scurt, determinate în special de deficitul ajustat ciclic și de nivelul ridicat al datoriei publice nete, subindicele financiar și de competitivitate indică un risc scăzut. Riscul redus pe termen scurt este confirmat de ratingul „AA stabil” acordat de cele trei mari agenții de rating datoriei publice franceze.

Cu toate acestea, Franța se confruntă cu un risc ridicat pentru sustenabilitatea datoriei publice pe termen mediu. Indicatorul S1 este utilizat pentru a evalua problemele de sustenabilitate pe termen mediu. Potrivit acestui indicator, soldul primar structural al Franței ar trebui să se îmbunătățească treptat cu încă 5,0 pp. din PIB în total pe o perioadă de cinci ani (începând cu

2021) pentru ca ponderea datoriei să se reducă la 60 % din PIB până în 2033. Valoarea sa este în principal legată de nivelul ridicat al datoriei publice, care contribuie cu 3,0 puncte procentuale din PIB. Poziția bugetară inițială nefavorabilă (definită ca diferența față de soldul primar care ar asigura stabilitatea datoriei) ar contribui cu 1,6 puncte procentuale din PIB, iar restul de 0,4 puncte procentuale s-ar datora creșterii preconizate a cheltuielilor publice legate de îmbătrânirea populației.

Previziunile privind datoria publică sunt deosebit de sensibile la evoluțiile ratei dobânzii și ale creșterii. Ratele mai ridicate ale dobânzii sau o creștere anuală estimată mai mică a PIB-ului ar conduce la o pondere a datoriei mai ridicată cu aproximativ 6 puncte procentuale din PIB după 10 ani.

Indicatorul de risc pentru sustenabilitatea bugetară pe termen lung S2 este de 0,4 % din PIB. Pe termen lung, sustenabilitatea bugetară a Franței pare, așadar, expusă unor riscuri scăzute, legate în primul rând de poziția bugetară inițială, care are o contribuție de 1,9 puncte procentuale din PIB, compensată în mare măsură de scăderea preconizată a cheltuielilor legate de îmbătrânirea populației, în special a cheltuielilor cu pensiile. Cu toate acestea, având în vedere riscurile ridicate pe termen mediu, riscurile globale pentru sustenabilitatea bugetară pe termen lung sunt evaluate ca fiind medii pentru Franța.

Dacă Franța ar face progrese suficiente în vederea atingerii OTM, așa cum se prevede în Pactul de stabilitate și creștere, datoria s-ar afla pe o traiectorie descendentă susținută, ajungând la 79 % din PIB până în 2029. Cu toate acestea, efortul bugetar necesar pentru atingerea OTM este substanțial, având în vedere că deficitul structural este estimat la 2,5 % din PIB în 2020, în condițiile menținerii politicilor actuale.

4.3. Situația economică pe termen mediu

Din 2016, creșterea PIB-ului real depășește creșterea potențială în Franța. Între 2012 și 2016, încetinirea activității economice și o perioadă prelungită de inflație scăzută au îngreunat reducerea datoriei. Creșterea nominală s-a accelerat începând din 2017 și se preconizează că va rămâne solidă până în 2020. Prin urmare, condițiile macroeconomice nu pot fi considerate drept circumstanțe atenuante pentru a explica faptul că Franța nu a făcut progrese suficiente în vederea respectării criteriului de referință privind reducerea datoriei în 2018.

Franța a realizat unele progrese în ceea ce privește punerea în aplicare a recomandărilor specifice din 2018⁷. În mod concret, aceasta a întreprins reforme structurale importante care au vizat sistemul de formare profesională și a făcut unele progrese în ceea ce privește moderarea evoluțiilor salariului minim, simplificarea sistemului fiscal și reducerea birocrăției în vederea sprijinirii competitivității.

Condițiile ciclice, creșterea potențială și inflația

Economia franceză s-a dovedit relativ rezistentă în urma recesiunii economice mondiale din 2009. Activitatea economică a scăzut cu 2,9 % în 2009, dar s-a relansat în 2010 și 2011. Aceasta a încetinit apoi semnificativ în 2012 și s-a redresat treptat ulterior, cu o creștere medie anuală a PIB-ului de aproape 1 %. Creșterea PIB-ului s-a accentuat semnificativ în 2017, ajungând la 2,2 %, dar s-a atenuat în 2018 și se preconizează că va continua să scadă în 2019 și 2020, rămânând însă superioară creșterii potențiale.

⁷ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0910\(09\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0910(09)&from=EN)

Creșterea potențială a scăzut de la criza financiară din 2008, așa cum s-a observat în majoritatea economiilor din zona euro. Rata de creștere a PIB-ului potențial a scăzut de la 1,8 % în medie între 2000 și 2008 la doar 1,0 % între 2009 și 2018. Se preconizează că aceasta se va relansa treptat și va ajunge la 1,3 % în 2020. În cazul Franței, încetinirea creșterii PIB-ului potențial reflectă în principal continuarea unei tendințe pe termen lung de diminuare a creșterii productivității totale a factorilor, care a fost doar parțial compensată recent. Acumularea de capital într-o măsură mai scăzută a afectat la rândul său creșterea potențială, în ciuda faptului că rata de investiții brută a societăților nefinanciare a fost relativ rezilientă pe parcursul crizei.

Conform estimărilor Comisiei bazate pe previziunile din primăvara anului 2019, deviația PIB s-a redus la zero în 2017 și ar urma să devină pozitivă ulterior, creșterea PIB-ului rămânând peste cea potențială. Se estimează că deviația PIB va atinge 0,7 % în 2020.

După o perioadă îndelungată de creștere scăzută a prețurilor până în 2016, inflația din Franța a crescut de la 1,2 % în 2017 la 2,1 % în 2018. În 2018, presiunile inflaționiste au fost determinate în principal de prețurile la petrol și de creșterea accizelor la tutun și energie. Prin urmare, deflatorul PIB a rămas cu mult sub nivelul inflației măsurat prin IAPC în 2018, la 0,9 %, și se preconizează că va crește la 1,3 % atât în 2019, cât și în 2020, aproape de inflația IAPC. PIB-ul nominal ar urma așadar să crească de la 2,5 % în 2018 la 2,7 % în 2019 și la 2,9 % în 2020.

Tabelul 3: Evoluții macroeconomice și bugetare^a

	2015	2016	2017	2018	2019		2020	
	COM	COM	COM	COM	COM	PS	COM	PS
PIB real (variație %) ^b	1,1	1,2	2,2	1,6	1,3	1,4	1,5	1,4
Deflator PIB (variație %)	1,1	0,2	0,7	0,9	1,3	1,2	1,3	1,2
PIB potențial (variație %)	0,9	1,0	1,1	1,2	1,2	1,4	1,3	1,4
Deviația PIB (% din PIB potențial)	-1,2	-1,0	0,0	0,4	0,5	0,4	0,7	0,5
Datoria publică brută	95,6	98,0	98,4	98,4	99,0	98,9	98,9	98,7
Soldul bugetului general	-3,6	-3,5	-2,8	-2,5	-3,1	-3,1	-2,2	-2,0
Sold primar	-1,6	-1,7	-1,0	-0,8	-1,5	-1,5	-0,5	-0,5
Măsuri cu caracter excepțional și alte	0,0	-0,1	0,0	-0,2	-0,9	-1,0	-0,1	-0,1
Formarea brută de capital fix în sectorul	3,4	3,4	3,3	3,4	3,5	3,5	3,4	3,4
Sold ajustat ciclic	-2,9	-2,9	-2,8	-2,8	-3,4	-3,3	-2,6	-2,3
Sold primar ajustat ciclic	-0,9	-1,0	-1,0	-1,1	-1,8	-0,8	-1,0	-0,7
Sold structural ^c	-2,8	-2,8	-2,7	-2,6	-2,6	-2,3	-2,5	-2,2
Sold primar structural	-0,8	-1,0	-1,0	-0,9	-0,9	-0,8	-0,9	-0,7
Note: ^a În procent din PIB, în absența unor dispoziții contrare. ^b Ajustat calendaristic numai în PS. ^c Sold ajustat ciclic, excluzând măsurile excepționale și alte măsuri temporare. <i>Surse: Programul de stabilitate 2019 (PS) și previziunile Comisiei din primăvara anului 2019 (COM)</i>								

Reforme structurale

Începând din 2017, Franța s-a angajat într-un set cuprinzător de reforme menite să limiteze cheltuielile publice, să reducă sarcina fiscală asupra întreprinderilor și să sporească flexibilitatea pieței forței de muncă. Reformele s-au intensificat, însă implementarea lor integrală rămâne crucială și sunt necesare reforme suplimentare. Efectele reformei pieței muncii adoptate în 2017 au început să se materializeze, iar îmbunătățirea mediului de afaceri ar trebui să fie amplificată prin noua lege PACTE, adoptată în 2019. Planul de investiții

(Grand plan d'investissement 2018-2022) ar putea contribui, de asemenea, la stimularea creșterii și a ocupării forței de muncă. Prioritățile planului sunt considerate adecvate pentru remedierea deficiențelor care caracterizează economia franceză. Există în continuare o serie de provocări semnificative; în particular, trebuie luate măsuri concrete pentru implementarea reducerilor de cheltuieli planificate pentru a așeza datoria publică pe o traiectorie descendentă.

În raportul său de țară din 2019⁸, Comisia a apreciat că Franța a realizat unele progrese în ceea ce privește implementarea recomandărilor specifice din 2018 și că programul de reformă a continuat în pofida unei încetiniri a activității economice. Mai precis, Franța a realizat progrese substanțiale în ceea ce privește reforma în domeniul educației și formării profesionale. S-au înregistrat unele progrese în ceea ce privește moderarea evoluției salariului minim, simplificarea sistemului fiscal și reducerea birocrăției. S-au înregistrat doar progrese limitate în ceea ce privește reformarea sistemului de pensii, îmbunătățirea accesului și a egalității de șanse pe piața forței de muncă, creșterea concurenței în domeniul serviciilor și creșterea eficienței sistemului de inovare. Nu s-au înregistrat progrese în ceea ce privește dezvoltarea și punerea în aplicare a unei revizuirii a cheltuielilor prin programul Acțiune publică 2022. Măsurile de reducere a cheltuielilor publice și de creștere a eficienței acestora nu sunt încă suficient definite.

În 2018, dezechilibrele macroeconomice ale Franței (în principal legate de nivelul ridicat al datoriei publice și de dinamica slabă a competitivității) nu s-au mai agravat, însă au rămas considerabile. Prin urmare, Comisia a concluzionat că Franța încă mai prezintă dezechilibre macroeconomice⁹.

Guvernul intenționează să propună în 2019 măsuri pentru a simplifica funcționarea sistemului de pensii și pentru a reforma sistemul de indemnizații de șomaj. În ceea ce privește pensiile, este planificată adoptarea unei legi care să uniformizeze progresiv regulile diferitelor sisteme de pensii care coexistă în prezent în vederea îmbunătățirii transparenței, a echității și a eficienței sistemului. Un sistem de pensii mai eficient ar putea contribui la atenuarea riscurilor pentru sustenabilitatea finanțelor publice pe termen mediu. În plus, reforma planificată a sistemului de indemnizații de șomaj poate contribui la reducerea segmentării pieței muncii și la promovarea tranzițiilor către contracte pe durată nedeterminată. Cel mai recent acord între partenerii sociali a permis limitarea datoriei sistemului de indemnizații de șomaj la 37,1 miliarde EUR la sfârșitul anului 2018. La începutul anului 2019 au avut loc noi negocieri între partenerii sociali cu privire la sistemul de indemnizații de șomaj. Obiectivele acestor negocieri au fost i) de a reduce datoria sistemului, ii) de a modifica normele pentru a reduce insecuritatea locului de muncă și a le face mai favorabile pentru șomeri și iii) de a găsi un mecanism de stimulare pentru a reduce rata de eliberare a locurilor de muncă în cazul întreprinderilor în care aceasta este excesiv de ridicată. Partenerii sociali nu au ajuns însă la

⁸ A se vedea documentul de lucru al serviciilor Comisiei SWD (2019) 1009 final, 27.2.2019, „Country Report France 2019. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances” (Raport de țară pentru Franța 2019, care include un bilanț aprofundat privind prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice).

⁹ A se vedea Comunicarea Comisiei COM(2019) 150 final, 27.2.2019, „Semestrul european 2019: Evaluarea progreselor înregistrate cu privire la reformele structurale, prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice și rezultatele bilanțurilor aprofundate în temeiul Regulamentului (UE) nr. 1176/2011”.

un acord cu privire la un nou set de norme. Reforma se află în prezent în mâinile guvernului, care s-a angajat să ajungă la un acord înainte de sfârșitul anului 2019.

4.4. Alți factori considerați ca fiind relevanți de către Comisie

Un alt factor considerat relevant de către Comisie este caracterul statistic și excepțional al creșterilor deficitului și datoriei asociate cu transformarea creditului fiscal pentru competitivitate și ocuparea forței de muncă (CICE) într-o reducere permanentă a contribuțiilor sociale ale angajatorului.

CICE este un sistem creat în 2013 care vizează reducerea contribuțiilor sociale ale angajatorilor prin intermediul unui credit fiscal pentru impozitul pe profit, bazat pe remunerațiile brute plătite angajaților în cursul unui anumit an. În conturile naționale, acest credit fiscal este tratat ca subvenție și este înregistrat cu un decalaj de unul până la trei ani în raport cu anul cererii.

Metoda de înregistrare specifică și înlocuirea CICE cu o reducere echivalentă a contribuțiilor sociale produc două efecte. Pe de o parte, reducerea contribuțiilor este înregistrată de îndată ce este pusă în aplicare (și anume, 1 ianuarie 2019). Pe de altă parte, cererile din cadrul CICE corespunzătoare salariilor plătite în 2018 generează o subvenție care trebuie înregistrată tot în 2019, deși CICE nu mai este în vigoare. Aceste două efecte combinate generează un cost dublu excepțional în anul transformării de aproximativ 0,9 % din PIB. În lipsa acestui efect excepțional, deficitul global în 2019 ar fi estimat la 2,2 % din PIB.

În ansamblu, trecerea de la CICE la o reducere a contribuțiilor sociale implică un efect bugetar tranzitoriu care nu conduce la o schimbare durabilă a poziției bugetare. Ca atare, aceasta este considerată o măsură cu caracter excepțional în sensul Pactului de stabilitate și creștere, iar impactul său este eliminat din calculul efortului bugetar în cadrul componentei preventive a pactului.

Înlocuirea CICE cu o reducere a contribuțiilor sociale într-un mod neutru din punct de vedere bugetar răspunde Recomandării specifice 2 (subpartea 1) adresate Franței în 2017. Concret, această recomandare, în privința căreia progresele au fost considerate substanțiale în 2019, este formulată astfel: „Să consolideze măsurile de reducere a costului forței de muncă pentru a le optimiza eficacitatea într-un mod neutru din punct de vedere bugetar și pentru a amplifica efectele acestora asupra ocupării forței de muncă și a investițiilor”.

4.5. Alți factori prezențați de statul membru

La 31 mai 2019, autoritățile franceze au transmis o scrisoare care conține factorii relevanți în conformitate cu articolul 2 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1467/97. Analiza prezentată în secțiunile anterioare acoperă deja, în linii mari, principalii factori propuși de autorități.

În mod concret, în ceea ce privește criteriul deficitului, autoritățile franceze susțin că încălcarea prevăzută a valorii de referință de 3 % din PIB în 2019 este temporară, limitată și excepțională, deoarece rezultă din costurile excepționale legate de transformarea CICE într-o reducere imediată și permanentă a contribuțiilor sociale, în lipsa căreia deficitul ar fi de 2,3 % din PIB. În 2020, deficitul global ar urma să scadă la 2 % din PIB.

Pe de altă parte, autoritățile susțin că cheltuielile publice au fost puternic limitate, având în vedere că au scăzut în termeni reali în 2018 (cu 0,3 %). În plus, autoritățile susțin că această

reducere a cheltuielilor va continua în viitor. Concret, în 2019, creșterea cheltuielilor publice în termeni reali ar urma să fie mult mai scăzută decât media din ultimii zece ani, datorită subindexării beneficiilor sociale, economiilor viitoare în ceea ce privește indemnizațiile de șomaj și implementării efective a contractelor cu administrațiile locale.

În același timp, potrivit autorităților franceze, traiectoria finanțelor publice descrisă în programul de stabilitate pentru 2019 confirmă angajamentul de a reduce și mai mult impozitele pentru a sprijini ocuparea forței de muncă și puterea de cumpărare a gospodăriilor.

În acest sens, măsurile adoptate ca răspuns la mișcarea „vestelor galbene” vizează asigurarea acceptabilității reformelor întreprinse și, în esență, anticipează măsurile deja planificate.

În consecință, autoritățile reamintesc că traiectoria către OTM a fost adaptată la noile condiții, în special la posibilitatea unei creșteri a PIB-ului sub nivelul preconizat în anii următori.

În ceea ce privește criteriul datoriei, autoritățile franceze susțin că, ținând seama de marja de toleranță permisă de tratat, ajustarea structurală de 0,2 % din PIB observată în 2018 implică respectarea efortului necesar în virtutea componentei preventive a PSC.

În consecință, autoritățile susțin că convergența către OTM prevăzută în programul de stabilitate pentru 2019 asigură sustenabilitatea datoriei publice.

5. CONCLUZII

Datoria publică brută se ridică la 98,4 % din PIB la sfârșitul anului 2018, cu mult peste valoarea de referință de 60 % din PIB prevăzută în tratat. Franța nu a realizat progrese suficiente în vederea respectării criteriului de referință privind reducerea datoriei în 2018. Acest lucru sugerează că, înainte de a lua în considerare toți factorii relevanți, criteriul datoriei definit în tratat nu pare, la prima vedere, să fi fost îndeplinit în 2018.

În plus, deficitul public global ar urma să crească în 2019 la 3,1 % din PIB, rămânând astfel apropiat de valoarea de referință de 3 % din PIB prevăzută în tratat, pe care însă o depășește. Se consideră că depășirea nu este excepțională, însă este temporară în sensul tratatului și al PSC. Prin urmare, analiza sugerează că, înainte de a lua în considerare toți factorii relevanți, criteriul deficitului în sensul tratatului nu este îndeplinit.

În conformitate cu tratatul, raportul de față a examinat factorii relevanți pentru a evalua respectarea criteriilor deficitului și datoriei.

În ceea ce privește criteriul datoriei, pe baza unei evaluări globale a respectării componentei preventive, Franța a respectat, în linii mari, traiectoria de ajustare recomandată în vederea atingerii OTM în 2018. În plus, riscurile pentru sustenabilitate pe termen scurt sunt scăzute.

În ceea ce privește încălcarea preconizată a valorii de referință de 3 % din PIB prevăzute în tratat, Comisia consideră că abaterea așteptată pentru 2019 este marginală și temporară. Pe lângă aceasta, creșterea deficitului la 3,1 % se datorează exclusiv impactului statistic cu caracter excepțional al transformării creditului fiscal pentru competitivitate și ocuparea forței de muncă (CICE) într-o reducere imediată și permanentă a contribuțiilor sociale ale angajatorului, impact care reprezintă 0,9 % din PIB.

În ansamblu, Franța a realizat unele progrese în ceea ce privește punerea în aplicare a reformelor structurale anunțate începând cu 2017 pentru a da curs recomandărilor specifice

care i-au fost adresate, în special în domeniul competitivității, al ocupării forței de muncă, al educației, al formării profesionale și al impozitării. Aceste reforme ar trebui să contribuie la consolidarea potențialului de creștere al economiei și la reducerea riscurilor de dezechilibre macroeconomice, având astfel un impact pozitiv asupra sustenabilității datoriei pe termen mediu și lung.

Analiza din prezentul raport include evaluarea tuturor factorilor relevanți, în special: (i) faptul că se constată că Franța a respectat, în linii mari, traiectoria de ajustare recomandată în vederea atingerii OTM în 2018; (ii) riscurile pentru sustenabilitate pe termen scurt sunt scăzute; (iii) depășirea valorii de referință de 3 % din PIB în 2019 este marginală, temporară și datorată exclusiv unui efect excepțional și (iv) punerea în aplicare a unor reforme structurale care stimulează creșterea în ultimii ani, ca răspuns la recomandările specifice adresate Franței, dintre care unele sunt considerate ca având o contribuție la îmbunătățirea sustenabilității datoriei. Din analiză reiese că criteriile deficitului și datoriei definite în tratat și în Regulamentul (CE) nr. 1467/1997 trebuie considerate respectate în prezent. În același timp, întrucât evaluarea indică faptul că Franța este în pericol de abatere semnificativă în 2019 și 2020, trebuie luate măsuri bugetare suplimentare începând din 2019 pentru a asigura respectarea traiectoriei de ajustare în vederea atingerii OTM.