



Bruxelles, den 5.6.2019
COM(2019) 510 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Frankrigs nationale reformprogram for 2019 og med Rådets udtalelse om Frankrigs stabilitetsprogram for 2019

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Frankrigs nationale reformprogram for 2019 og med Rådets udtalelse om Frankrigs stabilitetsprogram for 2019

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121, stk. 2, og artikel 148, stk. 4,

som henviser til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker¹, særlig artikel 5, stk. 2,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 af 16. november 2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer², særlig artikel 6, stk. 1,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet,

som henviser til konklusioner fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som henviser til udtalelse fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Social Beskyttelse,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Økonomisk Politik, og

som tager følgende i betragtning:

- (1) Den 21. november 2018 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse, som markerede starten på det europæiske semester 2019 om samordning af de økonomiske politikker. Den tog behørigt hensyn til den europæiske søjle for sociale rettigheder som proklameret af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen den 17. november 2017. Den 21. marts 2019 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne i den årlige vækstundersøgelse. Den 21. november 2018 vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 ligeledes rapporten om varslingsmekanismen, hvori Frankrig blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse. Samme dag vedtog Kommissionen en henstilling med henblik på Rådets henstilling om den økonomiske politik i euroområdet, som Det Europæiske Råd tilsluttede sig den 21. marts 2019. Den 9. april 2019 vedtog Rådet

¹ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

² EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25.

henstillingen om den økonomiske politik i euroområdet ("henstillingen vedrørende euroområdet").

- (2) Da Frankrig har euroen som valuta, og i betragtning af de nære indbyrdes forbindelser mellem økonomierne i Den Økonomiske og Monetære Union, bør Frankrig sikre en fuldstændig og rettidig implementering af henstillingen vedrørende euroområdet som afspejlet i henstilling 1-4 nedenfor. Navnlig vil foranstaltninger til anvendelse af ekstraordinære indtægter til at nedbringe den offentlige gæld, anvende de offentlige udgifter mere rationelt og målrette den økonomiske politik vedrørende investering i de specificerede områder bidrage til at efterleve anden henstilling vedrørende euroområdet, for så vidt angår genopbygningen af finanspolitiske stødpuder, forbedringen af de offentlige finanser og støtten til investeringer. Foranstaltninger til forenkling af skattesystemet og mindske af lovgivningsmæssige begrænsninger vil bidrage til at efterleve første henstilling vedrørende euroområdet i henseende til erhvervsklimaet. Endelig vil foranstaltninger til forbedring af beskæftigelsesegnheden bidrage til at efterleve tredje henstilling vedrørende euroområdet i henseende til arbejdsmarkedets funktion.
- (3) Den 27. februar 2019 blev landerapporten for Frankrig³ 2019 offentliggjort. Den indeholdt en vurdering af Frankrigs fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger, som Rådet vedtog den 13. juli 2018, opfølgningen på de landespecifikke henstillinger, der blev vedtaget de foregående år, og opfyldelsen af Frankrigs nationale Europa 2020-mål. Den indeholdt desuden en dybdegående undersøgelse efter artikel 5 i forordning (EU) nr. 1176/2011, hvis resultater også blev offentliggjort den 27. februar 2019⁴. Kommissionen konkluderede i sin analyse, at Frankrig er berørt af makroøkonomiske ubalancer. De konstaterede ubalancer vedrører især stor offentlig gæld og en svag konkurrenceevne i en situation med lav produktivitetsvækst.
- (4) Den 26. april 2019 fremlagde Frankrig sit nationale reformprogram for 2019 og sit stabilitetsprogram for 2019. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.
- (5) Der er taget højde for de relevante landespecifikke henstillinger i programmeringen af de europæiske struktur- og investeringsfonde ("ESI-fondene") for 2014-2020. I henhold til artikel 23 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013⁵ kan Kommissionen, hvis det er nødvendigt for at støtte gennemførelsen af relevante rådshenstillinger, anmode en medlemsstat om at gennemgå og foreslå ændringer af sin partnerskabsaftale og sine relevante programmer. Kommissionen har redegjort nærmere for, hvordan den agter at anvende den nævnte bestemmelse, i retningslinjerne for anvendelsen af foranstaltninger, der knytter ESI-fondenes effektivitet til forsvarlig økonomisk styring⁶.

³ SWD(2019) 1009 final.

⁴ COM(2019) 150 final.

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 320).

⁶ COM(2014) 494 final.

- (6) Frankrig er på nuværende tidspunkt underlagt den forebyggende del af stabilitets- og vækstpacten og omfattet af overgangsbestemmelsen vedrørende gældskriteriet. Regeringen planlægger i sit stabilitetsprogram for 2019 at lade det samlede underskud stige fra 2,5 % af BNP i 2018 til 3,1 % af BNP i 2019 og derefter gradvist falde til 1,2 % af BNP i 2022. Den planlagte stigning i det samlede underskud i 2019, som bekræftes i Kommissionens forårsprognose 2019, skyldes hovedsagelig den underskudsforøgende engangspåvirkning fra omlægningen af skattefradrag for beskæftigelse og konkurrenceevne til en permanent nedsættelse af arbejdsgivernes socialsikringsbidrag. På grundlag af den genberegnete strukturelle saldo⁷ forventes den mellemfristede budgetmålsætning — et strukturelt underskud på 0,4 % af BNP — ikke at blive opfyldt i den periode, som stabilitetsprogrammet for 2019 omfatter. Ifølge stabilitetsprogrammet for 2019 ventes den offentlige gældskvote at stige fra 98,4 % af BNP i 2018 til 98,9 % af BNP i 2019 for derefter at falde til 96,8 % i 2022. Det makroøkonomiske scenarie, der ligger til grund for budgetfremskrivningerne, er realistisk. De foranstaltninger, der er nødvendige for at understøtte de planlagte underskudsmål fra og med 2020, er dog ikke blevet præciseret.
- (7) Den 5. juni 2019 udsendte Kommissionen en rapport i medfør af artikel 126, stk. 3, i TEUF, eftersom der i stabilitetsprogrammet forventes et samlet underskud, der overskrider den traktatfæstede referenceværdi på 3 % af BNP i 2019, og at dømme ud fra de indberettede oplysninger blev overgangsbestemmelsen vedrørende gældskriteriet ikke umiddelbart overholdt i 2018. Efter en vurdering af alle relevante faktorer blev det konkluderet i rapporten, at underskudskriteriet og gældskriteriet som fastlagt i traktaten og forordning (EF) nr. 1467/1997 p.t. bør anses for at være opfyldt.
- (8) Den 13. juli 2018 henstillede Rådet, at Frankrig sikrer, at den nominelle vækstrate i de primære offentlige nettoudgifter⁸ ikke overstiger 1,4 % i 2019, hvilket svarer til en årlig strukturel tilpasning på 0,6 % af BNP. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2019 er der risiko for en væsentlig afvigelse fra den anbefalede finanspolitiske tilpasning i retning af den mellemfristede budgetmålsætning i 2019.
- (9) I lyset af Frankrigs offentlige gældskvote på over 60 % af BNP og det forventede produktionsgab på 0,7 % bør den nominelle vækstrate i de primære offentlige nettoudgifter i 2020 ikke overstige 1,2 % i overensstemmelse med den strukturelle tilpasning på 0,6 % af BNP, som kræves ifølge den tilpasningsmatrix, der er fastlagt efter fælles aftale som led i stabilitets- og vækstpacten. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2019 er der med en uændret politik risiko for en væsentlig afvigelse fra dette krav i 2020. Frankrig forventes ikke umiddelbart at overholde overgangsbestemmelsen vedrørende gældskriteriet i 2019 og 2020. Generelt er Rådet af den opfattelse, at der er behov for at træffe foranstaltninger i 2019 for at overholde bestemmelserne i stabilitets- og vækstpacten. Det vil være vigtigt at anvende eventuelle ekstraordinære indtægter til at reducere den offentlige gældskvote yderligere.

⁷ Den konjunkturkorrigerede saldo, eksklusive engangsforanstaltninger og midlertidige foranstaltninger, der er genberegnet af Kommissionen efter den metode, der er aftalt i fællesskab.

⁸ De primære offentlige nettoudgifter består af de samlede offentlige udgifter minus renteudgifter, udgifter til EU-programmer, som fuldt ud modsvares af EU-midler, og ikkediskretionære ændringer i udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse. Nationalt finansierede faste bruttoinvesteringer udjævnes over en fireårsperiode. Diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden eller lovbestemte indtægtsforøgelse er medregnet. Engangsforanstaltninger på både udgifts- og indtægtssiden er modregnet.

- (10) Bestræbelserne på at konsolidere de offentlige finanser har kun i begrænset omfang nedbragt den offentlige udgiftskvote, som er på 56 % og dermed fortsat den højeste i EU. En stabil nedbringelse af den offentlige gæld afhænger af, om regeringen er i stand til at begrænse de offentlige udgifter. I 2017 iværksatte regeringen en ny strategi for finanspolitisk konsolidering frem til udløbet af præsidentens femårige embedsperiode. Hvorvidt strategien lykkes, afhænger af, om de planlagte udgiftsmål for de centrale og lokale myndigheder og for sundhedsvæsenet opfyldes.
- (11) Sundhedsudgifterne er vokset støt. Det anslås, at de samlede udgifter androg 11,5 % af BNP i 2017, hvilket er det højeste niveau blandt de EU-lande, som er medlem af Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD). I efteråret 2018 blev der bebudet en ny reform af sundsvæsenet, som den 13. februar 2019 blev fremsat et lovforslag om. Hvorvidt reformen bliver en succes, afhænger af, om der kan etableres klare retlige og organisatoriske rammer, som giver de rette incitament og skaber samarbejde mellem offentlige og private aktører. Den bebudede reform af sundhedsvæsenet indeholder ikke nogen revision af vækstloftet for sundhedsudgifterne (*Objectif National de Dépenses d'Assurance Maladie*, ONDAM). Dette udgiftsloft omfatter en tredjedel af de sociale udgifter. Skønt dette mål er opfyldt fra og med 2010, er ONDAM-målet allerede hævet tre gange siden 2017. Det blev hævet for perioden 2018-2020 fra det oprindelige mål på en vækst på 2,1 % til et revideret mål på 2,3 % i finansloven og blev yderligere hævet til 2,5 % i loven om socialsikringsbudgettet for 2019. Dette afspejler i nogen grad de forventede ekstraudgifter til "Ma santé 2022".
- (12) På lokalt plan oversteg de offentlige udgifter det planlagte vækstsmål i 2017. Siden 2014 har de lokale myndigheders offentlige udgifter været underlagt et udgiftsloft, der angiver årlige ikkebindende vækstsmål for både offentlige driftsudgifter og finansieringsbehov på lokalt plan (*Objectif d'évolution de la Dépense Locale*). I 2018 blev dette udgiftsloft ledsaget af juridisk bindende kontrakt aftaler mellem staten og 71 % af de 322 største lokale myndigheder med gyldighed i perioden 2018-2020. Den begrænsede nedbringelse af antallet af kommuner risikerer imidlertid at vanskeliggøre overholdelsen af udgiftsloftet. Den territoriale reform i årene 2014-2016 halverede antallet af regioner, men antallet af kommuner faldt kun marginalt og ligger fortsat på over 34 000, hvilket er langt det højeste antal i EU.
- (13) Regeringens gennemførelse af strategien for finanspolitisk konsolidering frem til udløbet af præsidentens femårige embedsperiode forudsætter også, at programmet "Public Action 2022", som endnu er på tegnebrættet, gennemføres. Programmet skal skabe betydelige effektivitetsgevinster med hensyn til de offentlige udgifter og samtidig skabe en mere velfungerende national offentlig forvaltning. Regeringen har klart prioriteret programmets metodiske og procesrelaterede aspekter, men har ikke fokuseret på en forudgående og samlet kvantificering af de mulige besparelser. Denne tilgang skyldes muligvis en kompleks reformproces og behovet for at tage hensyn til den offentlige debat om følsomme emner, men den gør det også vanskeligt at foretage en kvantitativ vurdering af den samlede strategi og dens bidrag til den finanspolitiske konsolidering. Navnlig står det ikke klart, hvordan og inden for hvilken tidsramme reformprogrammet — herunder ministeriernes ændringsplaner, som indeholder en lang række forskelligartede foranstaltninger — vil bidrage konkret til at nå det helt præcise mål om at nedbringe udgiftskvoten senest i 2022. Samlet set viser de foreliggende oplysninger, at vejledningen i de udgiftsanalyser, som Eurogruppen vedtog i 2016, delvist er blevet fulgt.

- (14) Risiciene for så vidt angår den offentlige gælds holdbarhed er fortsat høje på mellemlang sigt. Den høje offentlige gæld og det høje strukturelle offentlige underskud skaber udfordringer med hensyn til holdbarheden, navnlig på mellemlang sigt. Det er vigtigt med en finanspolitisk indsats, der afgørende forbedrer Frankrigs strukturelle primære saldo, for at afbøde disse risici. Hvis den offentlige gældskvotet nedbringes, vil det også forbedre vækstudsigterne for fransk økonomi og dens modstandsdygtighed.
- (15) Den planlagte pensionsreform kan bidrage til at nedbringe den offentlige gæld på mellemlang sigt og dermed afbøde risiciene for så vidt angår gældens holdbarhed. Den budgetmæssige ligevægt i pensionssystemet afhænger i høj grad af makroøkonomiske antagelser. Ifølge den seneste årsberetning fra Frankrigs rådgivende pensionsråd (*Conseil d'orientation des retraites*) udgjorde udgifterne til pensioner 13,8 % af BNP i 2017 og forventes at ligge på 13,5 % i 2022 for derefter at forblive i intervallet 11,6-14,4 % frem til 2070, alt afhængig af hvilken vækst i BNP og beskæftigelsen der forudsættes. Der findes over 40 forskellige pensionsordninger i Frankrig. Forskellige grupper af arbejdstagere har forskellige ordninger, der fungerer efter forskellige regelsæt. Inden årets udgang forventes der fremlagt et lovforslag, der gradvist skal harmonisere reglerne for disse ordninger med henblik på at forenkle den måde, hvorpå pensionssystemet fungerer, så det navnlig gøres mere gennemsigtigt, rimeligt og effektivt.
- (16) Beskæftigelsesfrekvensen fortsatte med at stige og nåede op på 71,3 % i 2018. Arbejdsløsheden faldt yderligere til 9,1 % i 2018, men ligger fortsat et godt stykke over gennemsnittet i EU (6,8 %) og euroområdet (8,2 %). Desuden er det franske arbejdsmarked fortsat stærkt segmenteret. Næsten 85 % af nyansættelserne sker på midlertidige kontrakter, og den andel, der overgår til tidsbegrænsede kontrakter, er blandt de laveste i EU. Andelen af det samlede deltidsarbejde, der er ufrivilligt, er også særdeles høj (42,3 % i 2018). Den planlagte reform af arbejdsløshedsunderstøttelsessystemet (*Unédic*) har til formål at sætte ind over for segmenteringen af arbejdsmarkedet ved at mindske incitamenterne til ansættelse på meget kortvarige kontrakter og genansættelser. I begyndelsen af 2019 førte arbejdsmarkedets parter forhandlinger om arbejdsløshedsunderstøttelsessystemet. Målet var at i) nedbringe systemets gæld, ii) ændre reglerne for at mindske jobusikkerheden og gøre dem mere brugbare for de arbejdsløse og iii) finde frem til en incitamentsordning, som kunne mindske incitamenterne til at ansætte på meget kortvarige kontrakter. Imidlertid lykkedes det ikke arbejdsmarkedets parter at nå til enighed om et nyt regelsæt. Reformens skæbne afgøres nu af regeringen, som er fast besluttet på, at der skal opnås enighed senest i sommeren 2019.
- (17) Udsatte gruppers arbejdsmarkedsvilkår er fortsat forholdsvis vanskeligere end andre gruppers. Beskæftigelsesfrekvensen for personer, der er født uden for EU, lå i 2018 på 57,5 % (mod 73,1 % af dem, der er født i Frankrig), hvilket er en af de laveste i EU. Der er dokumentation for, at der er tendens til, at personer med migrantbaggrund er dårligere stillet i ansættelsesforløb. Det er også bekymrende, at de er koncentreret i fattige kvarterer. Indbyggere i de dårligst stillede områder (f.eks. *Quartiers de la politique de la ville*), herunder personer med migrantbaggrund, støder fortsat på vanskeligheder på arbejdsmarkedet og havde i 2017 en arbejdsløshed på 24,7 %. Trods en vis politisk handlen har socioøkonomisk baggrund og migrantbaggrund stadig stor indflydelse på de uddannelsesmæssige resultater, og det hæmmer integrationen på arbejdsmarkedet.

- (18) Unge og lavtuddannede er også fortsat dårligere stillet på arbejdsmarkedet. Arbejdsløsheden blandt lavtuddannede faldt i 2017 for første gang siden 2008, men 16,2 % (2018) er fortsat et godt stykke over niveauet før krisen. Ungdomsarbejdsløsheden (aldersgruppen 15-24 år) faldt med 1,6 procentpoint i 2018 til 20,7 %, men ligger stadig et godt stykke over gennemsnittet i EU (15,2 %). Arbejdsløsheden blandt unge lavtuddannede er fortsat særdeles høj (35,6 % i 2018). Effektiv og aktiv beskæftigelsesstøtte, herunder intensiv erhvervsvejledning og hjælp til jobsøgning, adgang til opkvalificering, opsøgende innovative foranstaltninger over for de mest udsatte unge, der hverken er i beskæftigelse eller under uddannelse, samt en mere konsekvent indsats over for diskriminerende praksis er afgørende vigtigt for indsatsen for at fremme lige muligheder på arbejdsmarkedet. Regionerne i den yderste periferi må kæmpe med yderligere udfordringer og fortjener særlig opmærksomhed.
- (19) Samtidig med at vilkårene på arbejdsmarkedet forbedres, tyder flere indikatorer på misforhold mellem efterspurgte og udbudte kvalifikationer. Arbejdsløsheden og underbeskæftigelsen er fortsat høj, men samtidig er der stigende mangel på kvalificeret arbejdskraft, navnlig i bestemte sektorer. Mangel på bestemte kvalifikationer og kompetencer er blandt de centrale faktorer, der kan forklare ubesatte stillinger. Ifølge data fra Frankrigs arbejdsformidling *Pôle Emploi* blev 150 000 ud af de 3,2 mio. registrerede ledige job i 2017 sløjftet igen, da der ikke meldte sig kvalificerede ansøgere. Der er tegn på, at et stigende misforhold mellem efterspurgte og udbudte kvalifikationer både under krisen og det følgende opsving har bidraget til et langsommere fald i arbejdsløsheden og til højere langtidsledighed. Arbejdsmarkedsresultaterne af erhvervsrettet grunduddannelse er blevet bedre. Regeringen indførte i 2018 en omfattende pakke med foranstaltninger, der skal øge adgangen til grundlæggende erhvervsuddannelse samt efter- og videreuddannelse og revidere forvaltningen og finansieringen af erhvervsuddannelsessystemet. Kvalifikationsinvesteringsplanen (*Plan d'investissement dans les compétences*), der afrunder disse reformer, har til formål at bibringe uddannelse og intensiv vejledning til 1 mio. unge, der hverken er i beskæftigelse eller under uddannelse, og til 1 mio. lavtuddannede jobsøgende, i perioden 2018-2022.
- (20) Generelt reducerer det franske socialsikringsystem ulighed og fattigdom effektivt. Andelen af personer, der risikerer fattigdom eller social udstødelse, er faldet yderligere til et historisk lavt niveau på 17,1 % (2017) sammenlignet med gennemsnittet i EU på 22,4 %. Indkomstforskellene ligger dog fortsat et godt stykke over niveauet før krisen. Desuden er den opadgående mobilitet mellem indkomstkvintilerne faldet, navnlig for den laveste kvintils vedkommende. Nogle grupper, f.eks. familier med enlige forældre og personer, der er født uden for EU, har en øget risiko for fattigdom og social udstødelse. Rådgivningen af modtagere af garanteret minimumsindkomst er ikke altid tilstrækkelig, idet de regionale forskelle er betydelige. Yderligere og bedre koordinerede investeringer i social inklusion, sådan som det påtænkes i den nationale strategi mod fattigdom, der blev fremlagt i september 2018, kan bidrage til at imødegå disse udfordringer. Sundhedssystemet er samlet set velfungerende, men de regionale forskelle i adgangen til ydelser kunne nedbringes gennem yderligere investeringer, navnlig i regionerne i den yderste periferi.
- (21) Ifølge den europæiske resultattavle for innovation har Frankrig trods nylige initiativer ikke været i stand til at mindske kløften i forhold til EU's førende innovationslande. Investeringerne i forskning og udvikling stagnerer fortsat, og nye virksomheder har vanskeligt ved at ekspandere. Samlet set er Frankrig ikke på rette spor til at opfylde sine mål for forsknings- og udviklingsintensitet på 3 % i 2020, og niveauet for

investeringer fra erhvervslivets side i forskning og udvikling ligger stadig langt under målet på 2 %. De offentlige udgifter til forskning og udvikling ligger over EU-gennemsnittet og omfatter en bred vifte af direkte og indirekte ordninger til støtte for erhvervslivets forsknings- og innovationsindsats, herunder skattefradrag for forskning og udvikling (*Crédit d'Impôt Recherche*), som er en af de mest favorable ordninger i et OECD-land. Samlet set fungerer økosystemet for forskning og innovation imidlertid ikke lige så godt, som det kunne forventes i betragtning af det store offentlige støttebeløb. De eksisterende værktøjer, herunder *Crédit d'Impôt Recherche*, blev evalueret for nylig, men en samlet evaluering af den generelle politiksammensætning ville give et nyttigt input til gennemførelsen af den fremtidige politik. Innovationsrådet ("*Conseil de l'innovation*"), der blev nedsat i juli 2018, har til opgave at føre tilsyn med forenklingsforanstaltningerne, hvilket omfatter bedre koordinering mellem regional og national innovationsfremme. Innovation kunne også udbredes ved at bygge bro mellem forskningsverdenen og erhvervslivet, navnlig gennem ordninger for videnoverførsel, idet Frankrig fortsat ligger under EU-gennemsnittet for offentlig forskning og udvikling finansieret af erhvervslivet. Støtten til kompetenceklynger ("*pôles de compétitivité*") er blevet fornyet i en fjerde fase (2019-2022), og der vil blive givet høj prioritet til klyngeorganisationer, der er velforbundne med andre strukturer på lokalt plan med fokus på nationale industrielle prioriteter og allerede opnåede resultater i EU-projekter. Innovations- og industrifonden ("*Fonds pour l'innovation et l'industrie*"), der finansieres gennem privatiseringer, vil også bidrage til at skaffe finansiering af kunstig intelligens til veje. Rettidig udvikling af dertil knyttede teknologier, f.eks. tingenes internet, 5G-net, højtydende databehandling og mere generelt dataøkonomi, har stor betydning for, at disse initiativer lykkes. Der er også store regionale forskelle med hensyn til investeringer i forskning og udvikling samt med hensyn til innovationsresultater. Flere landdistrikter og regioner, som befinder sig i en industriel omstillingsproces, ligger under EU-gennemsnittet. Regionerne i den yderste periferi ligger i den lave ende af skalaen.

- (22) I øjeblikket klarer Frankrig sig godt inden for energipolitik og politik til afbødning af klimaændringer og er på rette spor til at opfylde sit 2020-mål for reduktion af drivhusgasemissioner. Landet skal dog intensivere sin investeringsindsats betydeligt for at nå sine 2020-mål for vedvarende energi og energieffektivitet samt sine mere ambitiøse 2030-klima- og energimål, navnlig med hensyn til udnyttelsen af vedvarende energi og energieffektiv renovering af bygningsmassen. Eftersom over halvdelen af den nuværende finansiering af sådanne investeringer er offentlig, er det nødvendigt med økonomiske og lovgivningsmæssige vilkår, der gør projektf finansieringen mere holdbar for den private sektor, for at udnytte de betydelige investeringsmuligheder. Udvidet anvendelse af vedvarende energi i sektoren for opvarmning og køling frembyder et særligt stort uudnyttet potentiale. Der er også et stort behov for investeringer i bygningers energieffektivitet. Det gælder især renovering af boligsektoren, som udgør en stor andel af det samlede klimainvesteringsunderskud, eftersom størstedelen af boligmassen er gammel og indeholder 7-8 mio. boliger med stort varmetab (svarende til ca. 20 % af den samlede boligmasse). Den andel af bygningsmassen, der angiveligt lever op til høje standarder for energieffektivitet, lå i 2017 lavere for virksomheder i Frankrig (25 %) end for EU som helhed (39 %). Der er fortsat betragtelige regionale forskelle i energisektoren. Energiintensiteten er faldende i næsten alle regioner, men i forskelligt tempo, og der er også betydelige forskelle i udnyttelsen af vedvarende energi. Yderligere investeringer i sammenkoblinger, navnlig med Den Iberiske Halvø, kan bidrage til større integration i

det indre energimarked i EU, samtidig med at der skabes større konkurrence, og udnyttelsen af vedvarende energi fremmes.

- (23) Den nationale køreplane for cirkulær økonomi fra 2018 (*Feuille de Route Economie Circulaire*) er en ambitiøs politisk ramme for ressourceeffektivitet, hvis gennemførelse afhænger af, at det er muligt at sørge for, at de tilhørende investeringer foretages. Skønt genanvendte materialers bidrag til den samlede efterspørgsel efter materialer (graden af cirkulær materialeanvendelse) ligger et godt stykke over EU-gennemsnittet (19,5 % mod 11,7 % i 2016), ligger genanvendelsesprocenten stadig lidt lavere end EU-gennemsnittet (41,8 % mod 46,4 % i 2016). I den henseende er vedtagelsen af en lov om den cirkulære økonomi et skridt i den rigtige retning, herunder i retning af større anvendelse af sekundære råvarer, navnlig plastic. Nye ressourceeffektive forretningsmodeller og fremstillingsprocesser, bl.a. industriel symbiose, skal fremmes yderligere, ikke mindst blandt små og mellemstore virksomheder. Dette kan muliggøres ved at udvikle innovative finansieringsinstrumenter og finansiering af økoinnovation.
- (24) Investeringer i konnektivitetsforbedringer, særlig i mere ugunstigt stillede områder, kan bidrage til at bekæmpe ulighed i medlemsstaten. Frankrig ligger under EU-gennemsnittet for adgang til højhastighedsbredbåndsnæt, og udbredelsen af højhastighedsinternet er begrænset (20 % af husstandene mod 41 % i EU i gennemsnit i 2018). Anvendelsen af mobile bredbåndstjenester ligger også fortsat under gennemsnittet i EU. Udbredelsen af bredbånd varierer i høj grad fra region til region er fortsat begrænset i nogle få landområder og i regionerne i den yderste periferi. Frankrigs plan for ultrahurtigt bredbånd (*Plan France Très Haut Débit*) og hermed forbundne foranstaltninger forventes at yde et væsentligt bidrag til, at landet kan nå sine konnektivitetsmål. Det vil blive afgørende nøje at overvåge gennemførelsen af disse foranstaltninger, navnlig i områder med dårlig dækning, i betragtning af den overvejende decentrale tilgang og de mulige flaskehalse, hvis der ikke er tilstrækkeligt mange faglærte til at udbygge nettet.
- (25) På trods af igangværende bestræbelser på at øge sikkerheden for skatteyderne (*Loi pour un État au service d'une société de confiance*) og forenkle systemet er det franske skattesystem fortsat særdeles komplekst, hvilket indvirker negativt på erhvervsklimaet. Skatteloven omfatter en lang række satssystemer og skatteudgifter (skattefradrag, undtagelser og skattenedsættelser). Denne kompleksitet skyldes ofte ønsket om at nå specifikke politiske mål, f.eks. lette skattebyrden for de mest sårbare husstande og tilskynde til eller afhjælpe bestemte adfærdsmønstre. Forståeligheden risikerer imidlertid at gå tabt med den konsekvens, at både omkostningerne til efterlevelse og retsikkerheden øges, hvilket skader Frankrigs tiltrækningskraft og skaber smuthuller.
- (26) En strømlining af skatteudgifterne og en nedbringelse af antallet af små skatter og afgifter kan bidrage til yderligere forenkling af skattesystemet. De samlede skatteudgifter skønnes at være på 4 % af BNP i 2019. I modsætning til den foregående flerårige ramme indeholder den indeværende budgetramme (2018-2022) ingen beløbsgrænser for skatteudgifter. I stedet indeholder den et ikkebindende mål om, at forholdet mellem på den ene side skatteudgifter og på den anden side summen af nettoskatteprovenu og skatteudgifter højst må være på 28 %. I finansloven for 2018 forventes forholdet at ligge under målet (28 %) i den flerårige budgetramme for 2018-2022, men det forventes at stige fremover (25,5 % ved udgangen af 2018 og 26 % i 2019).

- (27) I budgettet for 2019 opereres der med, at det samlede skatteudgiftsbeløb falder til under 100 mia. EUR, hvorved der sættes en stopper for en periode på fem år, hvor omfanget steg konstant. Mellem 2018 og 2019 steg antallet af skatteudgifter fra 457 til 474. I 2018 anbefalede den franske revisionsret en forenkling af de eksisterende skatteudgifter og henledte opmærksomheden på den manglende kontrol med og evaluering af dem. Der bør fortsat gøres in indsats for at afskaffe skatter og afgifter, som kun indbringer et begrænset provenu, eller som er ineffektive. I finansloven for 2019 blev 26 skatter og afgifter, der indbringer et lavt provenu, afskaffet, 20 svarende til et samlet beløb på 132 mio. EUR blev afskaffet i 2019, og 6 svarende til et samlet beløb på 208 mio. EUR skal afskaffes i 2020. Afskaffelsen af små skatter og afgifter forventes at fortsætte i 2020 i samme tempo.
- (28) Andre produktionsskatter indvirker fortsat negativt på erhvervslivet. Produktionsskatterne lå på 3,1 % af BNP i 206, hvilket er højere end i Italien (1,4 %), Spanien (1,0 %) og Tyskland (0,4 %). Sådanne skatter har forskellige beskatningsgrundlag (omsætning, forædlingsværdi, lønninger, grunde og bygninger) og kan forøge de samlede produktionsomkostninger. Det kan indvirke negativt på konkurrenceevnen, navnlig fremstillingssektorens. Kun én produktionsskat, der opkræves nationalt og indbringer 660 EUR mio. EUR årligt, når den er fuldt gennemført i 2020 ("*forfait social*"), nedsættes i henhold til finansloven for 2019.
- (29) Trods fremskridt og vedtagelsen af ambitiøse reformer, er der stadig hindringer for markedsadgang, og konkurrencen inden for forretningsservice og regulerede erhverv er fortsat lav. Det nye OECD-indeks over restriktioner inden for handel med tjenesteydelser inden for Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) viser, at der er større lovgivningsmæssige begrænsninger i Frankrig end gennemsnitligt i EØS inden for sektorer som bogføring og revision, juridisk bistand og distributionstjenester. De vigtigste hindringer har form af restriktive godkendelseskrav, forbeholdte aktiviteter, restriktioner vedrørende ejerforhold og krav til stemmerettigheder. I detailsektoren har Frankrig gennemført en række reformer for at mindske den reguleringsmæssige byrde. En række operationelle restriktioner har dog fortsat negativ indflydelse på detailvirksomhedernes effektivitet og stiller dem ufordelagtigt sammenlignet med e-handelsvirksomheder. I denne sammenhæng er væksten i detailsektoren i Frankrig forholdsvis beskeden. Det nationale reformprogram for 2019 indeholdt nye foranstaltninger, der skal skærpe konkurrencen i nogle få specifikke sektorer (f.eks. køreskoler, ejendomsadministrerende virksomheder og salg af reservedele til motorkøretøjer). Den 4. april 2019 udtalte konkurrencemyndigheden sig for at lempe begrænsningerne med hensyn til lægemiddeldistribution, men samtidig opretholde et højt niveau for beskyttelse af folkesundheden.
- (30) Hindringer på tjenesteydelsesområdet har begrænset konkurrencen, ført til høje fortjenester og priser og skadet den samlede økonomis konkurrenceevne. Virksomhedernes udskiftningshastighed i vigtige sektorer for forretningsservice er lavere i Frankrig sammenlignet med resten af EU. Den manglende konkurrence inden for tjenesteydelser har sammen med høje arbejdskraftomkostninger bidraget til at fastholde et højt prisniveau, navnlig inden for handel med fast ejendom, boligsektoren, restaurationsvirksomhed, juridisk bistand samt bogføring og revision. Eftersom omkostningerne til disse tjenesteydelser også afholdes af andre virksomheder, der anvender dem som produktionsfaktorer, udgør de en yderligere hæmsko for Frankrigs konkurrenceevne, herunder for industriens.
- (31) PACTE-loven (*loi relative à la croissance et la transformation des entreprises*) har til formål at understøtte virksomhedernes vækst og omstilling. Den skal nedbringe

antallet af tærskler, som virksomheder i vækst rammer, til trods for at de resterende tærskler er blevet bredere og dyrere at komme over. Der indføres med loven også en femårig overgangsperiode, inden en tærskel betragtes som nået, og små og mellemstore virksomheder tilskyndes til at anvende incitament og ordninger for medarbejderdeltagelse knyttet til virksomhedens resultater. Endelig indføres der ved loven forenklede procedurer i forbindelse med oprettelse og registrering af virksomheder samt nye regler, der giver iværksættere en ny chance. Loven nedbringer også tidsforbruget og omkostningerne i forbindelse med insolvensbehandling, navnlig for små og mellemstore virksomheder, særlig ved at gøre den mere forudsigelig. Ifølge de franske myndigheders egne estimater er lovens potentielle indvirkning på BNP en stigning på 0,32 % senest i 2025 og 1 % på lang sigt. En fuldstændig og rettidig gennemførelse af den er fortsat vigtig for at høste det fulde udbytte af denne reform.

- (32) Programmeringen af EU's midler for perioden 2021-2027 kan være med til at afhjælpe nogle af de problemer, der blev konstateret i henstillingerne, navnlig på de områder, der er omfattet af bilag D til landerapporten⁹. Det ville gøre det muligt for Frankrig at anvende disse midler bedst muligt, hvad angår de indkredsede sektorer, idet der tages hensyn til regionale og territoriale forskelle og den særlige situation i regionerne i den yderste periferi.
- (33) Som led i det europæiske semester 2019 har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Frankrigs økonomiske politik, som blev offentliggjort i landerapporten for 2019. Den har også vurderet stabilitetsprogrammet for 2019, det nationale reformprogram for 2019 og de foranstaltninger, der er truffet som opfølgning på de henstillinger, der er blevet rettet til Frankrig i de foregående år. Kommissionen har ikke blot taget hensyn til deres relevans for en holdbar finanspolitik og socioøkonomisk politik i Frankrig, men også til deres overensstemmelse med EU-regler og -retningslinjer, da der er behov for at styrke den samlede økonomiske styring i Unionen ved på EU-plan at give input til de kommende nationale beslutninger.
- (34) Rådet har på baggrund af denne vurdering gennemgået stabilitetsprogrammet for 2019, og dets holdning¹⁰ afspejles især i henstilling 1 nedenfor.
- (35) På baggrund af Kommissionens dybdegående undersøgelse og denne vurdering har Rådet gennemgået det nationale reformprogram for 2019 og stabilitetsprogrammet for 2019. Rådets henstillinger i henhold til artikel 6 i forordning (EU) nr. 1176/2011 afspejles i henstilling 1-4 nedenfor,

HENSTILLER, at Frankrig i 2019 og 2020 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. sikre, at den nominelle vækstrate i de primære nettoudgifter ikke overstiger 1,2 % i 2020, hvilket svarer til en årlig strukturel tilpasning på 0,6 % af BNP, anvende ekstraordinære indtægter til at fremskynde nedbringelsen af den offentlige gældskvote, opnå udgiftsnedskæringer og effektivitetsgevinster i alle den offentlige sektors delsektorer, bl.a. ved fuldt ud at faslægge og overvåge gennemførelsen af de konkrete foranstaltninger, der er behov for i forbindelse med Public Action 2022, reformere pensionssystemet, således at reglerne for de forskellige pensionsordninger harmoniseres med henblik på at gøre dem mere retfærdige og bæredygtige
2. fremme integrationen af alle jobsøgende på arbejdsmarkedet, sikre lige muligheder med særligt fokus på sårbare grupper, herunder personer med migrantbaggrund, og

⁹ SWD(2019) 1009 final.

¹⁰ I henhold til artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97.

afhjælpe mangel på kvalificeret arbejdskraft og misforhold mellem efterspurgte og udbudte kvalifikationer

3. målrette investeringstiltagene inden for den økonomiske politik mod forskning og udvikling (samtidig med at offentlige støtteordninger, herunder ordninger for videnoverførsel, forbedres), vedvarende energi, energieffektivitet og sammenkoblinger med resten af Unionen, samt digital infrastruktur, idet der tages hensyn til territoriale forskelle
4. fortsat forenkle skattesystemet, navnlig ved at begrænse anvendelsen af skatteudgifter, afskaffe flere ineffektive skatter og afgifter og mindske produktionsskatterne, mindske lovgivningsmæssige begrænsninger, navnlig i servicesektoren, og fuldt ud gennemføre de foranstaltninger, der skaber vækst i virksomhederne.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

*På Rådets vegne
Formand*