



Brussel, 5.6.2019
COM(2019) 510 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2019 van Frankrijk en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2019 van Frankrijk

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2019 van Frankrijk en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2019 van Frankrijk

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4,

Gezien Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid¹, en met name artikel 5, lid 2,

Gezien Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden², en met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 21 november 2018 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees Semester 2019 voor coördinatie van het economisch beleid. Daarbij is rekening gehouden met de Europese pijler van sociale rechten, die op 17 november 2017 door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie is afgekondigd. De prioriteiten van de jaarlijkse groeianalyse zijn op 21 maart 2019 door de Europese Raad bekrachtigd. Op 21 november 2018 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 ook het waarschuwingsmechanismeverslag aangenomen, waarin zij Frankrijk heeft genoemd als één van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen. Tevens heeft de Commissie op die datum een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone aangenomen, die op 21 maart 2019 door de Europese Raad is bekrachtigd. Op 9 april 2019 heeft de Raad de

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.

aanbeveling over het economisch beleid van de eurozone ("aanbeveling voor de eurozone") vastgesteld.

- (2) Als lidstaat die de euro als munt heeft en in het licht van de grote onderlinge verwevenheid tussen de economieën van de economische en monetaire unie, dient Frankrijk volledig en tijdig uitvoering te geven aan de aanbeveling voor de eurozone, zoals weergegeven in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 4. Maatregelen om meevallers aan te wenden om de overheidsschuld terug te dringen, de overheidsuitgaven te rationaliseren en een gericht investeringsbeleid te voeren op de aangegeven gebieden, zullen bijdragen tot de uitvoering van de tweede aanbeveling voor de eurozone om opnieuw begrotingsbuffers op te bouwen, de overheidsfinanciën te saneren en investeringen te ondersteunen. Maatregelen om het belastingstelsel te vereenvoudigen en wettelijke beperkingen terug te schroeven vormen een antwoord op de eerste aanbeveling voor de eurozone inzake het ondernemingsklimaat. Ten slotte zullen maatregelen om de inzetbaarheid te verhogen tegemoet komen aan de derde aanbeveling voor de eurozone in verband met de werking van de arbeidsmarkt.
- (3) Op 27 februari 2019 is het landverslag 2019 voor Frankrijk³ gepubliceerd. Daarin werd beoordeeld welke vooruitgang Frankrijk heeft gemaakt bij de tenuitvoerlegging van de op 13 juli 2018 door de Raad vastgestelde landspecifieke aanbevelingen, alsmede in welke mate gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in de jaren voordien werden goedgekeurd, en welke vooruitgang Frankrijk in de richting van zijn nationale Europa 2020-doelstellingen heeft geboekt. Het landverslag bevatte ook een op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 uitgevoerde diepgaande evaluatie, waarvan de uitkomsten ook op 27 februari 2019⁴ zijn bekendgemaakt. Op basis van haar analyse concludeerde de Commissie dat Frankrijk wordt geconfronteerd met macro-economische onevenwichtigheden. De geconstateerde onevenwichtigheden vloeien voort uit de hoge overheidsschuld en een zwakke concurrentiedynamiek, in een context van lage productiviteitsgroei.
- (4) Op 26 april 2019 heeft Frankrijk zijn nationale hervormingsprogramma 2019 en zijn stabiliteitsprogramma 2019 ingediend. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.
- (5) De betrokken landspecifieke aanbevelingen zijn meegenomen in de programmering voor de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen) voor de periode 2014-2020. Op grond van artikel 23 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad⁵ kan de Commissie een lidstaat verzoeken zijn partnerschapsovereenkomst en de desbetreffende programma's opnieuw te bezien en wijzigingen daarop voor te stellen, indien dit nodig is om de uitvoering van de betrokken aanbevelingen van de Raad te ondersteunen. De Commissie heeft in richtsnoeren over de toepassing van de maatregelen om doeltreffendheid van de

³ SWD(2019) 1009 final.

⁴ COM(2019) 150 final.

⁵ Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320).

Europese structuur- en investeringsfondsen te koppelen aan gezond economisch bestuur, nader aangegeven hoe zij van die bepaling zou gebruikmaken⁶.

- (6) Frankrijk valt momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact en is aan de overgangsregel voor de schuld onderworpen. In haar stabiliteitsprogramma 2019 gaat de regering uit van een toename van het nominale tekort van 2,5 % van het bbp in 2018 tot 3,1 % van het bbp in 2019, waarna het geleidelijk zou dalen tot 1,2 % van het bbp in 2022. De geplande stijging van het nominale tekort in 2019, die ook door de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie wordt bevestigd, is voornamelijk te wijten aan het eenmalige effect van de omzetting van het belastingkrediet voor concurrentievermogen en werkgelegenheid in een permanente verlaging van de door werkgevers te betalen socialezekerheidsbijdrage. Op basis van het herberekende structurele saldo⁷ zal de middellangetermijndoelstelling voor de begroting – een structureel tekort van 0,4 % van het bbp – naar verwachting niet tijdens de periode van het stabiliteitsprogramma 2019 worden gehaald. Volgens de prognoses van het stabiliteitsprogramma 2019 zal de overheidsschuldquote stijgen van 98,4 % van het bbp in 2018 tot 98,9 % van het bbp in 2019 en vervolgens dalen tot 96,8 % in 2022. Het macro-economische scenario dat aan die begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is plausibel. Tegelijkertijd zijn de maatregelen die nodig zijn om vanaf 2020 de geplande tekortdoelstellingen te ondersteunen, niet gespecificeerd.
- (7) Aangezien in het stabiliteitsprogramma voor 2019 werd uitgegaan van een groter nominaal tekort dan de referentiewaarde van het Verdrag van 3 % van het bbp en uit de meegedeelde gegevens is gebleken dat de overgangsschuldregel in 2018 op het eerste gezicht niet is nageleefd, heeft de Commissie op 5 juni 2019 een verslag uitgebracht op grond van artikel 126, lid 3, VWEU. De conclusie van het verslag, na beoordeling van alle relevante factoren, was dat de tekort- en schuldcriteria, zoals omschreven in het Verdrag en in Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad, momenteel als nageleefd moet worden beschouwd.
- (8) Op 13 juli 2018 heeft de Raad Frankrijk de aanbeveling gedaan ervoor te zorgen dat de nominale groei van de netto primaire overheidsuitgaven⁸ in 2019 niet meer bedraagt dan 1,4 %, hetgeen overeenstemt met een jaarlijkse structurele aanpassing van 0,6 % van het bbp. Op basis van de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie bestaat het risico van een aanzienlijke afwijking van het aanbevolen aanpassingstraject in de richting van de budgettaire middellangetermijndoelstelling in 2019.
- (9) Aangezien de overheidsschuldquote van Frankrijk meer dan 60 % van het bbp bedraagt en de verwachte output gap 0,7 %, zou de nominale groei van de netto primaire overheidsuitgaven voor 2020 niet meer dan 1,2 % mogen bedragen, in overeenstemming met de structurele aanpassing van 0,6 % van het bbp die resulteert uit de gezamenlijk overeengekomen aanpassingsmatrix van vereisten in het kader van het stabiliteits- en groeipact. Op basis van de voorjaarsprognoses 2019 van de

⁶ COM(2014) 494 final.

⁷ Conjunctuurgezuiverd saldo, ongerekend eenmalige en tijdelijke maatregelen, dat door de Commissie is herberekend volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

⁸ De netto primaire overheidsuitgaven bestaan uit de totale overheidsuitgaven exclusief rente-uitgaven, uitgaven in het kader van programma's van de Unie die volledig met inkomsten uit Uniefondsen worden gefinancierd en niet-discretionaire veranderingen in de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen. Nationaal gefinancierde bruto-investeringen in vaste activa worden gespreid over een periode van vier jaar. Er wordt rekening gehouden met discretionaire inkomstenmaatregelen of bij wet verplicht gestelde inkomstenstijgingen. Eenmalige maatregelen aan zowel de inkomsten- als de uitgavenzijde worden uitgevlakt.

Commissie bestaat bij ongewijzigd beleid het risico dat in 2020 significant van dat vereiste zal worden afgeweken. Volgens de prognoses zal Frankrijk in 2019 en 2020 op het eerste gezicht niet aan de overgangsregel voor de schuld voldoen. Al met al is de Raad van oordeel dat vanaf 2019 de nodige maatregelen moeten worden genomen om aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact te voldoen. Het is belangrijk eventuele meevallers te gebruiken om de overheidsschuldquote te verlagen.

- (10) De inspanningen om de overheidsfinanciën te consolideren hebben de overheidsuitgavenquote, die in 2018 met 56 % het hoogste bleef van de hele Unie, slechts in beperkt mate doen dalen. Om de overheidsschuld blijvend te doen dalen, moeten de overheidsuitgaven naar beneden. In 2017 heeft de regering voor de vijfjarige presidentiële ambtstermijn een hernieuwde begrotingsconsolidatiestrategie uitgestippeld. Het welslagen daarvan hangt af van het behalen van de voor de centrale en plaatselijke overheden en voor de gezondheidszorg vastgestelde uitgavendoelstellingen.
- (11) De totale uitgaven voor gezondheidszorg zijn doorheen de jaren gestaag gestegen en werden in 2017 op 11,5 % van het bbp geraamd, het hoogste cijfer van de EU-lidstaten die lid zijn van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). In de herfst van 2018 werd een nieuwe hervorming van de gezondheidszorg aangekondigd, gevolgd door een wetsontwerp op 13 februari 2019. Het succes van die hervorming vergt een helder juridisch en organisatorisch kader dat de juiste stimulansen biedt en samenwerking tussen publieke en private actoren bevordert. De aangekondigde hervorming van de gezondheidszorg voorziet niet in een herziening van de groeionorm voor de uitgaven voor gezondheidszorg (*Objectif National de Dépenses d'Assurance Maladie*, ONDAM). Die uitgavennorm vertegenwoordigt één derde van de socialezekerheidsuitgaven. Hoewel die doelstelling sinds 2010 wordt gehaald, is de ONDAM-doelstelling sinds 2017 reeds drie keer verhoogd. Voor de periode 2018-2020 werd het streefcijfer in de herziene begrotingswet opgetrokken van 2,1 % tot 2,3 % voor 2018 en daarna in de socialezekerheidsbegrotingswet voor 2019 verder verhoogd tot 2,5 %. Dit weerspiegelt tot op zekere hoogte de extra uitgaven voor “Ma santé 2022”.
- (12) De uitgaven van de plaatselijke overheden lagen in 2017 hoger dan de geplande groeidoelstelling. Sinds 2014 geldt voor de overheidsuitgaven van de Franse lokale overheden een uitgavennorm met jaarlijkse niet-bindende groeidoelstellingen voor zowel de plaatselijke operationele overheidsuitgaven als de financieringsbehoeften (*Objectif d'évolution de la Dépense Locale*). In 2018 werd die uitgavennorm voor de periode 2018-2022 vastgelegd in juridisch bindende contractuele overeenkomsten tussen de staat en 71 % van de 322 grootste lokale overheden. De bescheiden vermindering van het aantal gemeentes kan echter een obstakel vormen voor de naleving van de uitgavennorm. Na de territoriale hervorming van 2014-2016 is het aantal regio's gehalveerd maar telt Frankrijk nog steeds meer dan 34 000 gemeenten, veruit het grootste aantal in de EU.
- (13) De tenuitvoerlegging van de voor de vijfjarige presidentiële ambtstermijn opgestelde herziene begrotingsconsolidatiestrategie vereist ook de uitvoering van het nog niet volledig goedgekeurde programma “Action publique 2022”. Dit programma moet op het gebied van overheidsuitgaven voor aanzienlijke efficiëntiewinsten zorgen en tegelijk zorgen voor een betere werking van de nationale overheidsdiensten. De regering geeft duidelijk prioriteit aan methodologische en procesgerelateerde aspecten maar heeft niet gefocust op een ex-ante of algemene kwantificering van potentiële besparingen. Hoewel die aanpak het resultaat kan zijn van een complex

hervormingsproces en de noodzaak om het openbaar debat over gevoelige kwesties in goede banen te leiden, maakt deze werkwijze het ook moeilijk om de merites van die strategie te kwantificeren en na te gaan in hoeverre ze bijdraagt aan begrotingsconsolidatie. Voorts is het niet duidelijk hoe en op welke termijn dat hervormingsprogramma – met inbegrip van de transformatieplannen van de ministeries die talrijke uiteenlopende maatregelen omvatten – concreet zal bijdragen aan de zeer specifieke doelstelling tegen 2022 de uitgavenquote te verlagen. Al bij al blijkt uit de beschikbare informatie dat het programma gedeeltelijk tegemoetkomt aan de in 2016 door de Eurogroep goedgekeurde richtsnoeren voor uitgaventoetsingen.

- (14) De houdbaarheidsrisico's voor de algemene overheidsschuld blijven op middellange termijn hoog. De hoge overheidsschuld en het algemene structurele overheidstekort zijn met name op middellange termijn moeilijk houdbaar. Een begrotingsinspanning die het structurele primaire saldo van Frankrijk aanzienlijk verbetert, is essentieel om die risico's af te wenden. De algemene schuldquote terugdringen zou ook de groeiperspectieven en de veerkracht van de Franse economie ten goede komen.
- (15) De geplande pensioenhervorming kan helpen om het overheidstekort op middellange termijn terug te dringen en op die manier de risico's in verband met de houdbaarheid van de schuld te beperken. Het budgettaire evenwicht van het pensioenstelsel is sterk afhankelijk van macro-economische aannames. Volgens het jongste jaarverslag van de Franse *Conseil d'orientation des retraites* bedroegen de pensioenuitgaven in 2017 13,8 % van het bbp en zou dat percentage tegen 2022 13,5 % bedragen, alvorens zich tegen 2070 te stabiliseren op een niveau tussen 11,6 % en 14,4 %, afhankelijk van de verwachte groei van het bbp en de werkgelegenheid doorheen de tijd. Frankrijk telt meer dan 40 verschillende pensioenregelingen, afhankelijk van de categorie werknemers en functies en met telkens verschillende regels. Tegen het eind van het jaar wordt een wetsontwerp verwacht om die regelingen geleidelijk te harmoniseren teneinde de werking van het pensioenstelsel te vereenvoudigen, zodat het transparanter, billijker en efficiënter wordt.
- (16) De arbeidsparticipatie blijft stijgen en bereikte in 2018 71,3 %. Het werkloosheidspercentage is in 2018 opnieuw gedaald tot 9,1 %, aanzienlijk meer dan het EU-gemiddelde (6,8 %) en het gemiddelde voor de eurozone (8,2 %). Bovendien blijft de Franse arbeidsmarkt sterk versnipperd. Bijna 85 % van de nieuwe aanwervingen gebeuren met tijdelijke contracten en de overstap naar contracten van onbepaalde duur behoort tot de laagste in de EU. Ook het aantal mensen dat onvrijwillig deeltijds werkt, ligt zeer hoog: 42,3 % van de totale deeltijdarbeid in 2018. De geplande hervorming van het stelsel van werkloosheidsuitkeringen (*Unédic*) heeft enerzijds tot doel de versnippering van de arbeidsmarkt tegen te gaan door aanwervingen met contracten voor zeer korte periodes en arbeid op afroep te ontmoedigen, en anderzijds de schulden van het stelsel te verlichten. De onderhandelingen tussen de sociale partners over het stelsel van werkloosheidsuitkeringen hebben begin 2019 plaatsgevonden. Het doel was i) de schulden van het stelsel terug te dringen, ii) de regels aan te passen om baanonzekerheid tegen te gaan en de situatie van de werklozen te verbeteren en iii) aanwervingen met contracten van zeer korte duur te ontmoedigen. De sociale partners zijn er echter niet in geslaagd overeenstemming te bereiken over die nieuwe regels. De hervorming is nu in handen van de regering, die zich ertoe verbonden heeft tegen de zomer van 2019 een akkoord te bereiken.
- (17) Kwetsbare groepen hebben het verhoudingsgewijs nog moeilijker op de arbeidsmarkt. De arbeidsparticipatie van mensen die niet in de EU zijn geboren bedroeg in 2018

slechts 57,5 % (tegenover 73,1 % voor mensen die in Frankrijk zijn geboren), één van de laagste cijfers in de EU. Het is aangetoond dat mensen met een migratieachtergrond bij selectieprocedures worden benadeeld. Ook hun concentratie in achtergestelde buurten is een reden tot bezorgdheid. De werkloosheid onder bewoners van achterstandswijken (zoals *Quartiers de la politique de la ville*), waaronder mensen met een migratieachtergrond, blijft hoog, namelijk 24,7 % in 2017. Ondanks diverse beleidsmaatregelen hebben de sociaaleconomische situatie en migratieachtergrond nog steeds een grote impact op de onderwijsprestaties en bemoeilijken deze factoren de integratie op de arbeidsmarkt.

- (18) Ook laaggeschoolden en jongeren vinden nog steeds moeilijk een baan. De werkloosheid onder laaggeschoolden daalde in 2017 voor het eerst sinds 2008 maar ligt met een percentage van 16,2 % in 2018 nog steeds veel hoger dan vóór de crisis. De jeugdwerkloosheid (15-24 jaar) daalde in 2018 met 1,6 procentpunten tot 20,7 % maar blijft veel hoger dan het EU-gemiddelde van 15,2 %. De werkloosheid onder jonge laaggeschoolden blijft met 35,6 % in 2018 zeer hoog. Effectieve ondersteuning bij het zoeken naar een baan, waaronder intensieve loopbaan- en aanwervingsondersteuning, bijscholing, innovatieve maatregelen om de meest kwetsbare jongeren die geen onderwijs volgen te bereiken, stages of opleidingen en strengere maatregelen tegen discriminerende praktijken, is essentieel om de gelijke kansen op de arbeidsmarkt te bevorderen. In de perifere gebieden zijn de problemen nog groter. Zij verdienen bijzondere aandacht.
- (19) Naarmate de arbeidsmarkt aantrekt, wijzen verschillende indicatoren op een discrepantie tussen de gevraagde en aangeboden vaardigheden. Terwijl de werkloosheid en onderbenutting hoog blijven, kampen specifieke sectoren met een toenemend tekort aan geschoolde arbeidskrachten. Een tekort aan vakmensen en een gebrek aan vaardigheden zijn de belangrijkste factoren die de niet ingevulde vacatures verklaren. Volgens gegevens van de Franse *Pôle Emploi* werden er in 2017 van de 3,2 miljoen geregistreerde vacatures 150 000 ingetrokken bij gebrek aan geschikte kandidaten. Uit de beschikbare gegevens blijkt dat die mismatch in vaardigheden er tijdens de crisis en de herstelperiode mee voor heeft gezorgd dat de werkloosheid minder snel is gedaald en dat de langdurige werkloosheid is gestegen. De arbeidsmarktperspectieven na initieel beroepsonderwijs en opleiding zijn verbeterd. De regering heeft in 2018 een uitgebreid pakket maatregelen genomen om de toegang tot basisopleiding en bijscholing te verbeteren en de financiering en organisatie van het systeem voor beroepsonderwijs en opleiding te hervormen. In aanvulling op die hervormingen heeft het *Plan d'investissement dans les compétences* de ambitie om in de periode 2018-2022 1 miljoen werkloze jongeren die geen onderwijs of opleiding volgen en 1 miljoen laaggeschoolde werkzoekenden op te leiden.
- (20) Al bij al is de Franse sociale zekerheid effectief in het terugdringen van ongelijkheid en armoede. Het aandeel mensen dat in armoede of sociale uitsluiting terecht dreigt te komen is verder gedaald tot een historisch laag percentage van 17,1 % in 2017, ten opzichte van een EU-gemiddelde van 22,4 %. De inkomensongelijkheid blijft echter veel hoger dan vóór de crisis. De opwaartse transitie tussen inkomenskwintielen is afgenomen, in het bijzonder vanuit het laagste kwintiel. Sommige groepen, zoals eenoudergezinnen en mensen die niet in de EU zijn geboren, lopen een groter risico op armoede en sociale uitsluiting. De ondersteuning van mensen met een minimuminkomen is niet altijd voldoende gezien de grote territoriale verschillen. Meer en beter gecoördineerde investeringen in sociale inclusie, zoals voorzien in de in september 2018 voorgestelde nationale strategie tegen armoede, kunnen helpen om die

problemen aan te pakken. Hoewel de gezondheidszorg al bij al goed is, zouden extra investeringen goed zijn om de regionale verschillen op het gebied van toegang de gezondheidszorg te verkleinen, met name in de ultraperifere gebieden.

- (21) Ondanks recente initiatieven is Frankrijk er volgens het Europees innovatiescorebord niet in geslaagd de kloof met de voortrekkers van de Unie op het gebied van innovatie te verkleinen. De investeringen in onderzoek en ontwikkeling bleven stabiel en nieuwe bedrijven hebben het moeilijk om te groeien. Al bij al zit Frankrijk achter op schema om zijn doelstelling van een onderzoeks- en ontwikkelingsintensiteit van 3 % tegen 2020 te halen en liggen de investeringen van bedrijven in onderzoek en ontwikkeling nog steeds ver beneden de beoogde 2 %. De overheidsuitgaven voor onderzoek en ontwikkeling liggen hoger dan het EU-gemiddelde en omvatten een breed scala aan directe en indirecte steunregelingen voor onderzoek en innovatie in bedrijven, waaronder de *Crédit d'Impôt Recherche*, één van de meest genereuze regelingen voor belastingkrediet voor onderzoek en ontwikkeling van de OESO-landen. De ruim beschikbare overheidssteun vertaalt zich echter nog niet in een betere algehele prestatie van het ecosysteem voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie. Hoewel de bestaande instrumenten, waaronder de *Crédit d'Impôt Recherche*, onlangs werden geëvalueerd, zou een omvattende analyse van de globale beleidsmix nuttige input leveren voor de ontwikkeling van toekomstig beleid. De in juli 2018 opgerichte *Conseil de l'Innovation* moet toezien op de uitvoering van de vereenvoudigingsmaatregelen, waaronder een betere coördinatie van regionale en nationale steunmaatregelen voor innovatie. Aangezien Frankrijk voor door bedrijven gefinancierd openbaar onderzoek en innovatie onder het EU-gemiddelde scoort, kunnen ook nauwere banden tussen de wetenschap en het bedrijfsleven, met name door regelingen voor kennisoverdracht, ervoor helpen zorgen dat innovatie wordt verspreid. De steun voor de *pôles de compétitivité* is verlengd met een vierde fase (2019-2022). Daarbij wordt prioriteit gegeven aan de clustering van organisaties die op plaatselijk niveau goede banden hebben met andere structuren, met een focus op nationale industriële prioriteiten en voortbouwend op EU-projecten. Het middels privatiseringen gefinancierde *Fonds pour l'innovation et l'industrie* zal ook ondersteuning bieden voor de financiering van artificiële intelligentie. De tijdige ontwikkeling van verwante technologieën zoals het internet der dingen, 5G-netwerken, krachtige computers en netwerken en, meer in het algemeen, de data-economie wordt een van de doorslaggevende factoren voor die initiatieven. Er bestaan ook grote verschillen tussen de regio's op het gebied van regionale investeringen in onderzoek, ontwikkeling en innovatie. Verschillende landelijke regio's of regio's die een industriële transitie doormaken, scoren onder het EU-gemiddelde. De ultraperifere regio's bengelen onderaan de ladder.
- (22) Op dit moment presteert Frankrijk goed op het gebied van energie- en klimaatbeleid en zit het land op schema om zijn 2020-doelstellingen voor de verlaging van de uitstoot van broeikasgassen te halen. Er zal echter veel meer moeten worden geïnvesteerd om de 2020-doelstellingen op het gebied van energie-efficiëntie en hernieuwbare energie te halen. Dat geldt ook voor de nog ambitieuzere 2030-doelstellingen voor klimaat en energie, waarvoor moet worden ingezet op de uitrol van hernieuwbare energie en het energie-efficiënter maken van gebouwen. Aangezien meer dan de helft van de huidige financiering voor die investeringen door de overheid wordt aangestuurd, moeten de economische en wettelijke randvoorwaarden worden gecreëerd om de financiering van projecten rendabeler te maken voor de private sector en aanzienlijke investeringskansen aan te boren. Met name het potentieel voor een snellere invoering van hernieuwbare energie in de koel- en verwarmingssector is nog grotendeels

onaangetroefd. Ook de investeringsbehoeften voor energie-efficiëntie in gebouwen zijn groot. Dit geldt met name voor de renovatie van woningen, waar de achterstand op het gebied van klimaatinvesteringen zich grotendeels situeert. De meeste woningen zijn immers oud en in totaal zijn er 7 tot 8 miljoen warmtelekken geteld (goed voor ongeveer 20 % van het totale aantal woningen). Het percentage bedrijfsgebouwen dat aan strenge energie-efficiëntienormen voldoet, bedraagt in Frankrijk 25 % en lag in 2017 lager dan het percentage in de hele Unie (39 %). De energiesector vertoont grote regionale verschillen. De energie-intensiteit neemt in bijna alle regio's af maar niet overal even snel en er zijn grote verschillen in het aandeel hernieuwbare energie. Extra investeringen in interconnecties kunnen bijdragen tot een sterkere integratie van de interne Europese energiemarkt, en met name met het Iberisch Schiereiland. De focus moet hierbij liggen op meer concurrentie en het faciliteren van de uitrol van hernieuwbare energie.

- (23) De *Feuille de Route Economie Circulaire* van 2018 is een ambitieus beleidskader voor een efficiënt gebruik van hulpbronnen, waarvan de uitvoering afhankelijk is van de overeenkomstige investeringen. Hoewel de bijdrage van gerecycleerde materialen aan de globale vraag naar materialen (percentage circulair gebruik van materialen) hoger ligt dan het EU-gemiddelde (19,5% vs. 11,7% in 2016), ligt het recyclingpercentage voor huishoudelijk afval nog steeds iets lager dan het EU-gemiddelde (41,8% vs. 46,4% in 2016). In dit verband zal de goedkeuring van een wet inzake de circulaire economie een stap voorwaarts zijn, die het gebruik van secundaire grondstoffen en met name plastic zal bevorderen. Nieuwe hulpbronefficiënte bedrijfsmodellen en productieprocessen, waaronder industriële symbiose, moeten verder worden gepromoot, met bijzondere aandacht voor de kleine en middelgrote ondernemingen. Dit kan worden vergemakkelijkt door de ontwikkeling van innovatieve financiële instrumenten en financiering voor eco-innovatie.
- (24) Investerings in een betere connectiviteit, vooral in achtergestelde gebieden, kunnen helpen om ongelijkheden binnen de lidstaat weg te werken. Frankrijk scoort onder het EU-gemiddelde voor de toegang tot snelle breedband en de penetratie van snelle breedband is laag (20 % van de gezinnen tegenover gemiddeld 41 % in de Unie in 2018). Ook het gebruik van mobiele-breedbanddiensten ligt nog steeds onder het EU-gemiddelde. De breedbanddekking varieert sterk van regio tot regio en blijft beperkt in sommige plattelandgebieden en ultraperifere regio's. Het *Plan France Très Haut Débit* en de daaraan gekoppelde maatregelen zullen naar verwachting een aanzienlijke bijdrage leveren aan het behalen van de connectiviteitsdoelstellingen. Gezien de overwegend gedecentraliseerde aanpak en de potentiële bottlenecks als er voor de uitrol van het netwerk niet genoeg geschoolde arbeidskrachten beschikbaar zijn, zal het essentieel zijn om nauwlettend toe te zien op de uitvoering van dat plan.
- (25) Ondanks de lopende inspanningen om de belastingbetaler meer rechtszekerheid te bieden met de *Loi pour un État au service d'une société de confiance* (ESSOC) en het stelsel te vereenvoudigen, blijft het Franse belastingstelsel uitermate complex, hetgeen het ondernemingsklimaat schaadt. De belastingwetgeving telt talrijke tariefregelingen en aftrekregelingen (belastingkrediet, vrijstellingen, verlagingen). Die complexiteit weerspiegelt doorgaans specifieke beleidsdoelstellingen, zoals het verlichten van de belastingdruk voor de meest kwetsbare gezinnen en het aanmoedigen of ontmoedigen van bepaalde keuzes. Het gevaar bestaat echter dat die complexiteit ten koste gaat van de transparantie, waardoor de nalevingskosten en rechtsonzekerheid toenemen, Frankrijk economisch minder aantrekkelijk wordt en er achterpoortjes worden gecreëerd.

- (26) Het stroomlijnen van aftrekregelingen en het schrappen van diverse kleine belastingen kunnen helpen om het belastingstelsel verder te vereenvoudigen. De totale aftrekregelingen vertegenwoordigen in 2019 naar schatting 4 % van het bbp. In tegenstelling tot het vorige meerjarig kader is in het huidige begrotingskader (2018-2022) geen uitgavenlimiet voor aftrekregelingen opgenomen. Wel is een niet-bindende doelstelling van 28 % vastgesteld voor de verhouding tussen aftrekregelingen en de som van de netto belastinginkomsten en -uitgaven. Hoewel de begrotingswet 2018 voorzorg in een aftrekpercentage dat lager lag dan de doelstelling van het meerjarig begrotingskader 2018-2022 (28 %), zal dat percentage in de toekomst naar verwachting stijgen (25,5 % eind 2018 en 26 % in 2019).
- (27) De begroting 2019 voorziet in een daling van de totale belastinguitgaven tot minder dan EUR 100 miljard. Daarmee komt er een einde aan een vijf jaar lange stijging. Tussen 2018 en 2019 is het aantal belastinguitgaven echter gestegen van 457 tot 474. In 2018 heeft de Rekenkamer aanbevolen de bestaande aftrekregelingen te stroomlijnen en gewezen op een gebrek aan controle en evaluatie. De inspanningen voor de schrapping van inefficiënte belastingen of belastingen die weinig inkomsten genereren, moeten worden voortgezet. In de begroting 2019 werden 26 belastingen met een bescheiden opbrengst geschrapt. 20 daarvan, met een totale opbrengst van 132 miljoen EUR, werden geschrapt in 2019 en 6 andere, met een totale opbrengst van EUR 208 miljoen, volgen in 2020. Het schrappen van kleine belastingen zal in 2020 naar verwachting tegen hetzelfde tempo worden voortgezet.
- (28) Ook andere belastingen op productie wegen op het bedrijfsleven. De belastingen op productie bedroegen in 2016 3,1 % van het bbp, een hoger percentage dan in Italië (1,4 %), Spanje (1,0 %) en Duitsland (0,4 %). Dit soort belastingen heeft verschillende grondslagen (omzet, meerwaarde, lonen, terreinen en gebouwen) en kan de totale productiekosten doen stijgen. Dit kan een negatieve impact hebben op het concurrentievermogen, met name in de verwerkende industrie. In de begrotingswet 2019 wordt slechts één productiebelasting geschrapt, het *forfait social* dat op nationaal niveau wordt geheven en jaarlijks 660 miljoen EUR opbrengt (na volledige uitvoering in 2020).
- (29) Ondanks de vooruitgang en goedkeuring van ambitieuze hervormingen, bestaan er nog steeds markttoegangsbelemmeringen en is er nog steeds weinig concurrentie in de zakelijke dienstverlening en gereguleerde beroepen. De nieuwe OESO-index betreffende het handelsverkeer van diensten binnen de Europese Economische Ruimte (EER) geeft aan dat de wettelijke beperkingen voor sectoren als boekhouding, juridische diensten en distributie in Frankrijk strenger zijn dan het gemiddelde in de EER. De belangrijkste belemmeringen zijn restrictieve vergunningsvoorschriften, voorbehouden activiteiten en eisen inzake aandeelhouderschap en stemrechten. Frankrijk heeft in de detailhandel verschillende hervormingen doorgevoerd om de regelgevingslasten te verlichten. De efficiëntie van de detailhandel wordt echter nog steeds aangetast door een aantal operationele beperkingen, die de sector bovendien benadelen ten opzichte van de e-commerce. In die context is de groei van de detailhandel in Frankrijk eerder bescheiden. Het nationale hervormingsprogramma 2019 bevat diverse nieuwe maatregelen om de concurrentie in enkele specifieke sectoren aan te zwengelen (zoals rijsscholen, vastgoedbeheer en de verkoop van auto-onderdelen). Op 4 april 2019 heeft de mededingingsautoriteit advies uitgebracht over het opheffen van beperkingen op de distributie van medicijnen zonder afbreuk te doen aan de goede bescherming van de volksgezondheid.

- (30) Door de belemmeringen in de dienstensector is er weinig concurrentie en liggen de winstmarges en prijzen hoog, hetgeen ten koste gaat van het concurrentievermogen van de economie als geheel. Het percentage marktverlaters ligt in de belangrijkste Franse dienstensectoren lager dan in de rest van de Unie. Het gebrek aan concurrentie in de dienstensector en de hoge arbeidskosten hebben er samen voor gezorgd dat de prijzen hoog bleven, met name voor vastgoedtransacties, wonen, catering en juridische en boekhoudkundige diensten. Aangezien de kosten voor die diensten ook worden gedragen door andere bedrijven die er een beroep op doen, wegen ze ook op het concurrentievermogen van Frankrijk en het Franse bedrijfsleven.
- (31) De *loi relative à la croissance et la transformation des entreprises* (PACTE) heeft tot doel de groei en transformatie van ondernemingen te ondersteunen. Een aantal drempels voor de groei van ondernemingen worden opgeheven, maar de resterende drempels zijn breder geworden en het kost meer om ze te overschrijden. Er wordt voorzien in een overgangstermijn van vijf jaar alvorens te besluiten dat een drempel is overschreden. Kleine en middelgrote ondernemingen worden bovendien aangemoedigd om voor werknemers stimulansen en participatieregelingen op te zetten die aan de prestaties van de onderneming zijn gekoppeld. Ten slotte is de procedure om een onderneming te registreren of te starten vereenvoudigd en voorziet de wet ook in nieuwe regels om ondernemers een tweede kans te geven. Ook de termijnen en kosten van insolventieprocedures, met name voor de kleine en middelgrote ondernemingen, worden verminderd en worden beter voorspelbaar. Volgens eigen ramingen van de Franse administratie zou de wet het bbp tegen 2025 met 0,32 % kunnen doen groeien en met ongeveer 1 % op langere termijn. De volledige en tijdige uitvoering van de wet blijft echter cruciaal om de vruchten van die hervorming te kunnen plukken.
- (32) De programmering van EU-middelen voor de periode 2021-2027 kan helpen om een aantal in de aanbevelingen vastgestelde tekortkomingen weg te werken, met name op de gebieden die in bijlage D van het landverslag aan bod komen⁹. Dit zou Frankrijk in staat stellen die fondsen optimaal te benutten voor de in dat verslag genoemde sectoren, rekening houdend met de regionale en territoriale verschillen en de specifieke situatie van de ultraperifere gebieden.
- (33) In de context van het Europees Semester 2019 heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Frankrijk verricht. Die analyse is gepubliceerd in het landverslag 2019. Voorts heeft de Commissie zowel het stabiliteitsprogramma 2019 als het nationale hervormingsprogramma 2019 doorgelicht en onderzocht welk gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in eerdere jaren aan Frankrijk zijn gericht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar begrotings- en sociaaleconomisch beleid in Frankrijk, maar is zij ook nagegaan of de Unieregels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de Unie te versterken door middel van een inbreng op Unieniveau in toekomstige nationale besluiten.
- (34) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma 2019 onderzocht en zijn advies¹⁰ daarover is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.

⁹ SWD(2019) 1009 final.

¹⁰ Op grond van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

- (35) In het licht van de diepgaande evaluatie door de Commissie en van deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma 2019 en het stabiliteitsprogramma 2019 onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 4 weergegeven,

BEVEELT AAN dat Frankrijk in 2019 en 2020 de volgende actie onderneemt:

1. Ervoor zorgen dat de nominale groei van de netto primaire uitgaven in 2020 niet meer dan 1,2 % bedraagt, hetgeen overeenstemt met een jaarlijkse structurele aanpassing van 0,6 % van het bbp. Meevallers gebruiken om de vermindering van de overheidsschuldquote te versnellen. In het volledige overheidsapparaat besparingen en efficiëntiewinsten realiseren, onder meer door een volledige beschrijving en monitoring van de uitvoering van de concrete maatregelen die nodig zijn in het kader van Action Publique 2022. Het pensioenstelsel hervormen om de regels van de verschillende pensioenregelingen geleidelijk te harmoniseren teneinde het stelsel billijker en houdbaarder te maken.
2. Integratie op de arbeidsmarkt voor alle werkzoekenden bevorderen, waarbij gelijke kansen worden gewaarborgd voor kwetsbare groepen zoals mensen met een migratieachtergrond, en tekorten aan vaardigheden en discrepanties tussen de vraag naar en het aanbod van vaardigheden worden aangepakt.
3. Het investeringsbeleid toespitsen op onderzoek en innovatie (en tegelijk werk maken van efficiëntere openbare steunregelingen, onder meer op het gebied van kennisoverdracht), hernieuwbare energie, energie-efficiëntie en interconnecties met de rest van de Unie, en op digitale infrastructuur, rekening houdend met de territoriale verschillen.
4. Het belastingstelsel verder vereenvoudigen door met name het gebruik van belastinguitgaven te beperken, nog meer inefficiënte belastingen af te schaffen en de belastingen op productie te verlagen. Regelgevingsbeperkingen terugschroeven, met name in de dienstensector, en de maatregelen om de groei van bedrijven te stimuleren volledig uitvoeren.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*