

RÅDETS REKOMMENDATION**av den 13 juli 2018****om Frankrikes nationella reformprogram 2018 med avgivande av rådets yttrande om Frankrikes stabilitetsprogram 2018**

(2018/C 320/09)

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 121.2 och 148.4,

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken ⁽¹⁾, särskilt artikel 5.2,med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser ⁽²⁾, särskilt artikel 6.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

av följande skäl:

- (1) Den 22 november 2017 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten, som inledde 2018 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. Den tog vederbörlig hänsyn till den europeiska pelaren för sociala rättigheter som proklamerades av Europaparlamentet, rådet och kommissionen den 17 november 2017. Prioriteringarna i den årliga tillväxtöversikten godkändes av Europeiska rådet den 22 mars 2018. Den 22 november 2017 antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, även rapporten om förvarningsmekanismen, där det angavs att Frankrike var en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning. Samma dag antog kommissionen också en rekommendation till rådets rekommendation om den ekonomiska politiken i euroområdet som Europeiska rådet godkände den 22 mars 2018. Den 14 maj 2018 antog rådet rekommendationen om den ekonomiska politiken i euroområdet ⁽³⁾ (nedan kallad *rekommendationen för euroområdet*).
- (2) Med tanke på att ekonomierna i den ekonomiska och monetära unionen är tätt sammanvävda bör Frankrike, i egenskap av en medlemsstat som har euron som valuta, se till att rekommendationen för euroområdet, som återspeglas i rekommendationerna nedan, särskilt rekommendationerna 1 och 2, genomförs fullständigt och i tid.
- (3) Landsrapporten 2018 för Frankrike offentliggjordes den 7 mars 2018. Den innehöll en bedömning av hur väl Frankrike hade lyckats med de landsspecifika rekommendationer som rådet antog den 11 juli 2017 ⁽⁴⁾, med uppföljningen av tidigare års landsspecifika rekommendationer och med sina nationella Europa 2020-mål. Den innehöll också en fördjupad granskning enligt artikel 5 i förordning (EU) nr 1176/2011, vars resultat också offentliggjordes den 7 mars 2018. Av analysen drog kommissionen slutsatsen att Frankrike har makroekonomiska obalanser. Sårbarheterna härstammar i synnerhet från den höga offentliga skuldsättningen och konkurrenskraftens svaga utveckling mot bakgrund av en låg produktivitetsutveckling. Särskilt viktigt är risken för en negativ effekt på den franska ekonomin och, med tanke på dess storlek, för negativa spridningseffekter på den ekonomiska och monetära unionen.

⁽¹⁾ EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ EUT L 306, 23.11.2011, s. 25.⁽³⁾ EUT C 179, 25.5.2018, s. 1.⁽⁴⁾ EUT C 261, 9.8.2017, s. 1.

- (4) Den 25 april 2018 lade Frankrike fram sitt nationella reformprogram för 2018 och sitt stabilitetsprogram för samma år. För att beakta deras inbördes samband har de båda programmen bedömts samtidigt.
- (5) Vid programplaneringen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna (nedan kallade *ESI-fonder*) för perioden 2014–2020 har relevanta landsspecifika rekommendationer beaktats. I enlighet med artikel 23 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 ⁽¹⁾ får kommissionen begära att en medlemsstat ska se över och föreslå ändringar av sin partnerskapsöverenskommelse och av relevanta program när så krävs för att stödja genomförandet av relevanta rekommendationer från rådet. Kommissionen har, i riktlinjerna för tillämpning av åtgärder som sammanlänkar effektiva ESI-fonder med sund ekonomisk styrning, beskrivit närmare hur den kommer att tillämpa denna bestämmelse.
- (6) Efter en hållbar och läglig korrigerings av det alltför stora underskottet och rådets beslut (EU) 2018/924 ⁽²⁾ om att avsluta förfarandet vid alltför stora underskott omfattas Frankrike av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del och av övergångsreglerna för skuldkriteriet. I sitt stabilitetsprogram för 2018 planerar regeringen en stegvis förbättring av saldoto i de offentliga finanserna från – 2,6 % av BNP 2017 till + 0,3 % av BNP 2022. Man planerar inte att nå det medelfristiga budgetmålet – ett strukturellt underskott på 0,4 % av BNP – under den period som stabilitetsprogrammet för 2018 omfattar. Enligt stabilitetsprogrammet för 2018 förväntas den offentliga skuldkvoten sjunka från 97,0 % 2017 till 89,2 % fram till 2022. Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för dessa budgetprognoser är realistiskt. De åtgärder som ska stödja de planerade underskottsmålen från 2019 och framåt har dock inte beskrivits tillräckligt.
- (7) Den 11 juli 2017 rekommenderade rådet Frankrike att säkerställa att de primära offentliga nettoutgifternas ⁽³⁾ nominella tillväxt inte överskrider 1,2 % 2018, vilket motsvarar en årlig strukturell anpassning på minst 0,6 % av BNP. Samtidigt påpekades det att bedömningen av utkastet till 2018 års budgetplan och påföljande bedömning av 2018 års budgetutfall kommer att behöva ta vederbörlig hänsyn till målsättningen att nå en finanspolitisk inriktning som bidrar till att både stärka den pågående återhämtningen och säkerställa hållbarheten i de offentliga finanserna. På grundval av kommissionens bedömning i samband med yttrandet om Frankrikes utkast till budgetplan för 2018 av hur stark återhämtningen i Frankrike varit, med vederbörlig hänsyn tagen till hållbarhetsutmaningarna, behöver inga ytterligare aspekter i det avseendet beaktas. Enligt kommissionens vårprognos 2018 finns det en risk för en betydande avvikelse från den rekommenderade anpassningen mot det medelfristiga budgetmålet 2018.
- (8) Mot bakgrund av Frankrikes offentliga skuldkvot på över 60 % av BNP och förväntade produktionsgap på 0,6 % bör de primära offentliga nettoutgifterna inte öka nominellt mer än 1,4 % av BNP under 2019, vilket är i linje med den strukturella anpassning på 0,6 % som svarar mot den överenskomna anpassningsmatrisen för krav i stabilitets- och tillväxtpakten. Enligt kommissionens vårprognos 2018 finns det med oförändrad politik en risk för en betydande avvikelse från det kravet 2019 och under åren 2018 och 2019 tillsammans. Vid första påseendet kommer Frankrike enligt prognoserna inte att följa övergångsreglerna för skuldkriteriet 2018 och 2019. Allmänt sett anser rådet att de nödvändiga åtgärderna bör vidtas från 2018 för att det ska gå att följa stabilitets- och tillväxtpaktens regler. Det skulle vara klokt att använda oförutsedda intäkter för att ytterligare minska den offentliga skuldkvoten.
- (9) Frankrikes offentliga utgifter är de högsta i unionen. Utgifterna väntas uppgå till 56,0 % av BNP 2018, vilket är 10,6 procentenheter över unionsgenomsnittet. De senare årens konsolideringsstrategi har främst gynnats av sjunkande räntor och nedskärningar av de offentliga investeringarna, men det är osannolikt att de låga räntorna kommer att hålla i sig på medellång sikt, och nedskärningarna i produktiva investeringar kan skada den framtida ekonomiska potentialen. Utgiftsöversynerna sedan 2014 har inte lett till några större besparingar, och

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 320).

⁽²⁾ Rådets beslut (EU) 2018/924 av den 22 juni 2018 om upphävande av beslut 2009/414/EG om att det föreligger ett alltför stort underskott i Frankrike (EUT L 164, 29.6.2018, s. 44).

⁽³⁾ De offentliga nettoutgifterna består av de totala offentliga utgifterna exklusive ränteutgifter, utgifter för unionsprogram som motsvaras fullt ut av inkomster från unionsmedel och icke-diskretionära förändringar i utgifterna för arbetslöshetsförmåner. Nationellt finansierade fasta bruttoinvesteringar fördelas över fyra år. Diskretionära åtgärder på inkomstsidan eller lagstadgade inkomstökningar är inräknade. Engångsåtgärder på såväl inkomst- som utgiftssidan är avräknade.

effektivitetsvinster har varit begränsade på grund av bristen på lämplig uppföljning och en låg nivå på det politiska ledarskapet. Den senaste strategin för utgiftsoversynen har övergetts och ska ersättas av *Action Publique 2022*, vars principer slås fast i uppdraget från regeringen från oktober 2017. Kommittén *Comité Action Publique 2022* ska lägga fram en rapport före sommaren 2018 och ska analysera vilka åtgärder som ska vidtas. Konkreta åtgärder har dock ännu inte föreslagits och nya besparingar inom den här ramen kommer att verkställas först från och med 2020. Insatser för att ta itu med de aktuella behoven av budgetkonsolidering på kort till medellång sikt skulle gynnas av att utgiftsbesparande åtgärder snabbt genomförs.

- (10) För närvarande finns 37 olika pensionssystem i Frankrike. De gäller olika grupper av arbetstagare och fungerar enligt olika regelverk. Om reglerna stegvis gjordes enhetliga skulle detta förbättra insynen i systemet, öka rättvisan mellan generationerna och underlätta rörligheten på arbetsmarknaden. Om beräkningsreglerna harmoniserades skulle det bidra till större kontroll över de offentliga utgifterna. De pensionsreformer som redan har antagits väntas visserligen sänka nivån på de offentliga pensionsutgifterna på lång sikt, men ett enklare och effektivare pensionssystem skulle kunna leda till ytterligare besparingar och hjälpa till att sänka riskerna för de offentliga finansernas hållbarhet på medellång sikt. Enligt en ny studie från *La Fondation pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques (iFRAP)* skulle en harmonisering av de olika pensionssystemen inom den privata och den offentliga sektorn kunna spara mer än 5 miljarder euro i offentliga utgifter till 2022.
- (11) Arbetslösheten sjönk från 10,4 % för 2015 till 9,4 % för 2017 och ska enligt prognoserna sjunka ytterligare under de kommande åren. Förvärvsfrekvensen steg till 70,6 % under 2017. Det är dock relativt mycket svårare på arbetsmarknaden för unga, lågutbildade arbetstagare och personer med invandrabakgrund (både i första och andra generationen). Bara 55,6 % av personer födda utanför EU (i åldern 20–64) var sysselsatta 2017, vilket är 17,0 procentenheter lägre än för dem som var födda i Frankrike. Invånarna i de mest eftersatta områdena (*Quartiers de la politique de la ville*), däribland personer med invandrabakgrund, har fortfarande problem på arbetsmarknaden. Trots åtgärder är effekterna av socioekonomisk bakgrund och invandrabakgrund på utbildningsresultaten jämförelsevis stora och försvårar integrationen på arbetsmarknaden. Det finns också bevis för att diskriminering förekommer på arbetsmarknaden. Effektivt aktivt sysselsättningsstöd, inklusive språkträning, intensiv yrkesrådgivning och hårdare tag mot diskriminering, krävs för att främja lika möjligheter på arbetsmarknaden.
- (12) Lagen om arbete, modernisering av dialogen mellan arbetsmarknadens parter och trygghet av karriärvägar från 2016 ska förbättra företagets förmåga att anpassa sig till konjunkturcykeln och minska andelen arbetstagare med tidbegränsade anställningar. Trots att fler får fasta jobb är segmenteringen på arbetsmarknaden en utmaning och övergången till fler tillsvidareanställningar bör främjas. I det här sammanhanget är det viktigt att slutföra genomförandet av det pågående ambitiösa reformprogrammet, som omfattar den nyligen antagna reformen av arbetsrätten, den planerade översynen av systemet för arbetslöshetsförmåner och reformen av yrkesutbildningen, inklusive lärlingsplatser.
- (13) Det stegvisa genomförandet av åtgärder som ska minska skattekillen på arbete har förbättrat kostnadskonkurrenskraften sedan 2013, men samlade förluster sedan tidigare har ännu inte hämtats in. För genomsnittslönen var arbetsgivaravgifternas andel av den totala arbetskostnaden i Frankrike 2016 fortfarande en av de högsta i unionen. Aktuella politiska åtgärder för att sänka arbetskostnaderna väntas konsolideras och stärkas ytterligare från 2019, i form av den aviserade omläggningen av skatterabatten för konkurrenskraft och sysselsättning till ett allmänt avdrag för sociala avgifter för arbetsgivare och införandet av ytterligare rabatter för lägre löner för att främja jobb för lågutbildade.
- (14) Sedan 2013 har den franska minimilönen följt indexeringsregeln utan några ad hoc-ökningar. Det har fått till följd att minimilönen har ökat långsammare än referenslönerna (1,23 % 2017 jämfört med 1,31 % för genomsnittslönen) mot bakgrund av låg inflation och dämpade löneökningar. Visserligen är minimilönen, i jämförelse med genomsnittslönen, hög i internationell jämförelse, men arbetskostnaden vid minimilön har sjunkit mycket på grund av sänkta sociala avgifter. Sådana sänkningar kommer att intensifieras och permanentas från 2019. Medan indexeringen av minimilönen är viktig för att bevara arbetstagarnas köpkraft, kan den nuvarande metoden (som är unik i hela unionen) begränsa lönejusteringar i förhållande till ändrade villkor, vilket kan få negativa följdverkningar på konkurrenskraften. En grupp oberoende experter utvärderar minimilönen varje år och utfärdar yttranden om dess utveckling som inte är bindande. Gruppen rekommenderade 2017 att indexeringsregeln skulle ses över, till exempel genom att begränsa den till enbart inflationsindexering.

- (15) Den grundläggande yrkesutbildningen stöder inte i tillräcklig grad integrationen på arbetsmarknaden eftersom en stor andel av studenterna inriktar sig på yrkesval med sämre anställbarhet. Dessutom har franska yrkesstudenter mycket sämre studieresultat än unionsgenomsnittet, medan de i allmän utbildning har bättre resultat. Därför är åtgärder för att främja lärlingsplatser, som förknippas med högre anställbarhet, tillsammans med åtgärder för att förbättra skolresultaten, viktiga för att stödja sysselsättningen bland unga och främja lika möjligheter. Samtidigt är det också viktigt att förbättra tillgången till fortbildning för lågutbildade arbetstagare och arbetssökande och främja kompetensökning med stöd av lämplig studievägledning. För att åtgärda de här utmaningarna, i synnerhet behovet av en bättre styrning av systemet, lade regeringen den 27 april 2018 fram ett lagförslag om reformer av lärlingsutbildningen och fortbildningen inom yrkesutbildningen för att öka relevansen för arbetsmarknaden och utbildningens kvalitet och tillgång och stödja övergångar på arbetsmarknaden. I 2018 års nationella reformprogram bekräftas dessutom avsikten att införa en investeringsplan för kompetens med en budget på 14 miljarder euro och man öppnar vägen för en kompletterande reform av skolförlagd grundläggande yrkesutbildning.
- (16) Totalt sett uppvisar det sociala trygghetssystemet goda resultat. Inkomstskillnader efter transfereringar är lägre än unionsgenomsnittet och trots en ökning på senare tid är antalet människor som riskerar fattigdom eller social utestängning fortsatt relativt litet. Vissa grupper, särskilt ensamstående föräldrar, personer födda utanför unionen och de som bor i eftersatta stadsområden, löper dock större risk för fattigdom. Tillgången till adekvat boende för personer som lever i fattigdom är ett fortsatt problem. Trots förbättringar på senare tid finns bristen på subventionerat boende kvar i vissa områden.
- (17) Trots pågående reformer för att minska skattebördan för företag och stödja produktiva investeringar fortsätter det franska skattesystemet att kännetecknas av stor komplexitet, med skatteutgifter, ineffektiva skatter och skatter på produktion som skapar hinder för ett välfungerande företagsklimat. Det stora antalet skatteutgifter (skatteavdrag, undantag och skattereduktioner) lägger en extra börda på företagen, särskilt de små och medelstora företagen, i form av ökande efterlevnadskostnader och osäkerhet. De skapar också extra kontrollkostnader för skatteförvaltningen. Skatteutgifterna kommer att öka ytterligare i antal och värde enligt 2018 års budgetlag och väntas 2018 uppgå till 99,8 miljarder euro (4,2 % av BNP), jämfört med 93 miljarder euro 2017. Dessutom har cirka 192 skatter som ger låga intäkter (mindre än 150 miljoner euro årligen) kartlagts, men bara ett fåtal av dem har avskaffats sedan 2014 ⁽¹⁾. Frankrike har mycket höga skatter på produktion i unionsperspektiv ⁽²⁾ (3,1 % av BNP 2016) som i huvudsak utgörs av skatter på kapital och arbete som företagen är skyldiga att betala till följd av sin produktion oavsett ekonomiskt resultat.
- (18) Tjänstesektorn stod för mer än 50 % av förädlingsvärdet, 40 % av sysselsättningen och 20 % av tillverkningsindustrins förädlingsvärde i exporten 2016. Men medan konkurrensen på tjänstemarknaden påverkar hela ekonomin, hämmas den fortfarande av lagstiftningskrav och administration, som också inverkar på företagets förmåga att växa. Reformen inom tjänstesektorn skulle kunna få stora positiva effekter på ekonomin om de vore tillräckligt ambitiösa och genomfördes fullständigt. Det är viktigt att ta hänsyn till den ekonomiska betydelsen och resultaten av olika undersektorer inom tjänstesektorn när man gör prioriteringar inom reformarbetet. Man har använt en indikatorbaserad strategi för att identifiera prioriterade reformer inom tjänstesektorn och flera företagstjänster (arkitekt- och ingenjörsvksamhet, juridiska tjänster och revisionstjänster samt administrations- och stöd tjänster), detaljhandel, hotell och restaurang samt hälsovård har då pekats ut. När det gäller de fria yrkena har lagen om tillväxt, ekonomisk verksamhet och lika ekonomiska möjligheter ("Macrolagen") av den 6 augusti 2015 lättat på restriktionerna för ett litet antal yrken, främst juridiska yrken. Det finns fortfarande utrymme för ytterligare reformer vad gäller de fria yrkena. Ytterligare reformer kan inriktas på särskilda restriktioner för tillträde och utövning som anses vara orimliga (t.ex. verksamhetsreserver, begränsningar av rösträtt, restriktioner för aktieinnehav, sektorsövergripande begränsningar och numerus clausus-restriktioner). Reformen för att ta bort viktiga hinder för företagets tillväxt kan omfatta effekter av tröskelvärden med koppling till storleksrelaterade kriterier i regleringar och administrativa bördor för företagen. Om snabbt bredband byggdes ut i Frankrike skulle det stärka landets förmåga att dra nytta av den digitala ekonomin.
- (19) Enligt den europeiska resultattavlan för innovation är Frankrikes innovationsresultat sämre än unionens innovationsledare, trots en relativt hög nivå på det offentliga stödet. En effektivisering av de offentliga stödsystemen t.ex. skatteavdrag för FoU (*Crédit d'Impôt Recherche*) skulle stimulera bättre innovationsresultat.

⁽¹⁾ *Inspection Générale des Finances (2014), Les taxes à faible rendement.*

⁽²⁾ Med skatter på produktion avses "övriga produktionsskatter" enligt Eurostat (kategori D29).

Resultaten av pågående utvärderingar måste tjäna som underlag för att förbättra det offentliga stödet till innovationsverksamhet. Kunskapsöverföringen mellan offentlig forskning och näringslivet är en fortsatt utmaning som begränsar det kommersiella utnyttjandet av forskningsresultat. Jämfört med andra unionsländer har Frankrike ett svagt resultat i fråga om offentlig-privata sampublicationer och offentlig FoU som finansieras av företag. Det går att stärka överföringsmekanismerna mellan den akademiska världen och näringslivet genom att förenkla forskning i partnerskap och stimulera forskarnas rörlighet.

- (20) Kommissionen har inom ramen för 2018 års europeiska planeringstermin gjort en omfattande analys av Frankrikes ekonomiska politik och redogjort för den i 2018 års landsrapport. Den har även bedömt stabilitetsprogrammet för 2018, det nationella reformprogrammet för 2018 samt uppföljningen av de rekommendationer Frankrike har fått tidigare år. Kommissionen har beaktat inte bara programmets relevans för hållbarheten i finanspolitiken och den socioekonomiska politiken i Frankrike utan också i vilken utsträckning unionens regler och riktlinjer har iakttagits, mot bakgrund av behovet att stärka den övergripande ekonomiska styrningen i unionen genom att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på unionsnivå.
- (21) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat stabilitetsprogrammet för 2018 och dess yttrande ⁽¹⁾ återspeglas särskilt i rekommendation 1 nedan.
- (22) Mot bakgrund av kommissionens fördjupade granskning och denna bedömning har rådet granskat det nationella reformprogrammet för 2018 och stabilitetsprogrammet för 2018. Dess rekommendationer enligt artikel 6 i förordning (EU) nr 1176/2011 återspeglas nedan i rekommendationerna 1–3.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Frankrike att 2018 och 2019 vidta följande åtgärder:

1. Säkerställa att de primära offentliga utgifternas nominella tillväxt inte överskrider 1,4 % 2019, vilket motsvarar en årlig strukturell anpassning på 0,6 % av BNP. Använda oförutsedda intäkter till att snabbare minska den offentliga skuldkvoten. Genomföra utgiftsbesparingar under 2018 och noggrant specificera målen och de nya åtgärder som krävs inom ramen för *Action Publique 2022* så att de kan omvandlas till konkreta utgiftsbesparingar och effektivitetsvinster i 2019 års budget. Stegvis göra reglerna för de olika pensionssystem enhetliga för att göra systemen rättvisare och öka deras hållbarhet.
2. Fullfölja reformerna av yrkesutbildnings- och fortbildningssystemen, stärka deras relevans för arbetsmarknaden och förbättra tillgången till fortbildning, särskilt för lågutbildade arbetstagare och arbetssökande. Främja lika möjligheter och tillgång till arbetsmarknaden, däribland för personer med invandrarbakgrund och personer som bor i eftersatta områden. Säkerställa att minimilönens utveckling är förenlig med sysselsättningskapande och konkurrenskraft.
3. Förenkla skattesystemet, genom att begränsa användningen av skatteutgifter, ta bort ineffektiva skatter och sänka de skatter på produktion som företagen betalar. Minska regelbördan och den administrativa bördan för att öka konkurrenskraften inom tjänstesektorn och för att främja företagens tillväxt. Satsa mer på att öka innovationssystemets resultat framför allt genom att effektivisera de offentliga stödsystemen och stärka kunskapsöverföringen mellan de offentliga forskningsinstituten och företagen.

Utfärdad i Bryssel den 13 juli 2018.

På rådets vägnar
H. LÖGER
Ordförande

⁽¹⁾ Enligt artikel 5.2 i förordning (EG) nr 1466/97.