



Bryssel den 2 juli 2019
(OR. en)

10163/19

ECOFIN 618
UEM 221
SOC 470
EMPL 359
COMPET 499
EDUC 305
ENV 590
RECH 338
ENER 342
JAI 700
FSTR 121
REGIO 157

NOT

från:	Rådets generalsekretariat
till:	Ständiga representanternas kommitté (Coreper)/rådet
Komm. dok. nr:	9934/19 - COM(2019) 510 final
Ärende:	Rekommendation till RÅDETS REKOMMENDATION om Frankrikes nationella reformprogram 2019 med avgivande av rådets yttrande om Frankrikes stabilitetsprogram 2019

För delegationerna bifogas det ovannämnda utkastet till rådets rekommendation, som har granskats och godkänts av olika rådskommittéer och som grundas på kommissionens förslag COM(2019) 510 final.

RÅDETS REKOMMENDATION

av den ...

om Frankrikes nationella reformprogram 2019 med avgivande av rådets yttrande om
Frankrikes stabilitetsprogram 2019

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 politiken¹, 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 obalanser², 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,

¹ EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

² EUT L 306, 23.11.2011, s. 25.

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

av följande skäl:

- (1) Den 21 november 2018 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten, som inledde 2019 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. I den togs 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 21 mars 2019. Den 21 november 2018 antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, rapporten om förvarningsmekanismen, enligt vilken 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 godkändes av Europeiska rådet den 21 mars 2019. Den 9 april 2019 antog rådet rekommendationen om den ekonomiska politiken i euroområdet³ (nedan kallad *2019 års rekommendation för euroområdet*), där fem rekommendationer för euroområdet (nedan kallade *rekommendationerna för euroområdet*) anges.
- (2) Med tanke på de nära inbördes kopplingarna mellan ekonomierna i Ekonomiska och monetära unionen bör Frankrike, i egenskap av medlemsstat som har euron som valuta, säkerställa att 2019 års rekommendation för euroområdet, vilken avspeglas i rekommendationerna 1–4, genomförs till fullo och utan onödiga dröjsmål. I synnerhet åtgärder för att använda oförutsedda inkomster till att minska den offentliga skulden, rationalisera de offentliga utgifterna och inrikta den investeringsrelaterade ekonomiska politiken på de angivna områdena kommer att göra det enklare att följa den andra rekommendationen för euroområdet när det gäller att återuppbygga finanspolitiska buffertar, förbättra de offentliga finanserna och stödja investeringar. Åtgärder för att förenkla skattesystemet och minska lagstiftningsmässiga restriktioner kommer att göra det enklare att följa den första rekommendationen för euroområdet när det gäller företagsklimatet. Slutligen kommer åtgärder för att förbättra anställbarheten att göra det enklare att följa den tredje rekommendationen för euroområdet när det gäller arbetsmarknadens funktion.

³ EUT C 136, 12.4.2019, s. 1.

- (3) Landsrapporten 2019 för Frankrike offentliggjordes den 27 februari 2019. Den innehöll en bedömning av hur väl Frankrike hade lyckats med de landsspecifika rekommendationer som rådet antog den 13 juli 2018⁴, 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 27 februari 2019. Av analysen drog kommissionen slutsatsen att Frankrike har makroekonomiska obalanser. De identifierade obalanserna gäller i synnerhet den höga offentliga skuldsättningen och konkurrenskraftens svaga utveckling mot bakgrund av en låg produktivitetsutveckling.
- (4) Den 26 april 2019 lade Frankrike fram sitt nationella reformprogram för 2019 och sitt stabilitetsprogram för samma år. De båda programmen har bedömts samtidigt för att deras inbördes kopplingar ska kunna beaktas.
- (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 1303/2013⁵ 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.

⁴ EUT C 320, 10.9.2018, s. 39.

⁵ 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).

- (6) Frankrike omfattas för närvarande av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del och av övergångsregeln för skuldkriteriet. I sitt stabilitetsprogram för 2019 förväntar sig regeringen att det samlade underskottet ska öka från 2,5 % av bruttonationalprodukten (BNP) för 2018 till 3,1 % av BNP för 2019 och att det därefter gradvis sjunker till 1,2 % av BNP till 2022. Den planerade ökningen av det samlade underskottet under 2019, som bekräftas av kommissionens vårprognos 2019, beror främst på engångseffekten av den underskottsökande omvandlingen av skatteavdraget för sysselsättning och konkurrenskraft till en permanent sänkning av arbetsgivaravgifterna. På grundval av det omräknade strukturella saldoto⁶ planerar man inte att uppnå det medelfristiga budgetmålet – ett strukturellt underskott på 0,4 % av BNP – under den period som stabilitetsprogrammet för 2019 omfattar. Enligt stabilitetsprogrammet för 2019 kommer den offentliga skuldkvoten att öka från 98,4 % av BNP 2018 till 98,9 % av BNP under 2019 och därefter minska till 96,8 % fram till 2022. Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för dessa budgetprognoser är realistiskt. Samtidigt har de åtgärder som ska stödja de planerade underskottsmålen från 2020 och framåt inte beskrivits.
- (7) Den 5 juni 2019 utfärdade kommissionen en rapport i enlighet med artikel 126.3 i fördraget, eftersom Frankrike enligt stabilitetsprogrammet planerade ett samlat underskott som överstiger fördragets referensvärde på 3 % av BNP under 2019 och eftersom övergångsregeln för skuldkriteriet, på grundval av anmälda uppgifter, vid första påseendet inte iakttogs 2018. I rapporten drog kommissionen, efter en bedömning av samtliga relevanta faktorer, slutsatsen att underskottet och skuldkriteriet såsom de definieras i fördraget och i förordning (EG) nr 1467/1997 bör betraktas som uppfyllda.

⁶ Det konjunkturrensade saldoto exklusive engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder, omräknat av kommissionen enligt den gemensamt överenskomna metoden.

- (8) Den 13 juli 2018 rekommenderade rådet Frankrike att säkerställa att den nominella ökningen av de primära offentliga nettoutgifterna⁷ inte överstiger 1,4 % 2019, vilket motsvarar en årlig strukturell anpassning på 0,6 % av BNP. Enligt kommissionens vårprognos 2019 finns det en risk för en betydande avvikelse från den rekommenderade anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet 2019.
- (9) Mot bakgrund av att Frankrikes offentliga skuldkvot överskrider 60 % av BNP och att det förväntade produktionsgapet väntas bli 0,7 % bör den nominella ökningen av de primära offentliga nettoutgifter vara högst 1,2 % av BNP under 2020, vilket är i linje med den strukturella anpassning på 0,6 % som följer av den överenskomna anpassningsmatrisen för krav i stabilitets- och tillväxtpakten. Enligt kommissionens vårprognos 2019 och med oförändrad politik finns det en risk för en betydande avvikelse från det kravet 2020. Vid första påseendet kommer Frankrike enligt prognoserna inte att följa övergångsregeln för skuldskriteriet 2019 och 2020. Sammantaget anser rådet att de nödvändiga åtgärderna bör vidtas från 2019 om Frankrike ska lyckas följa stabilitets- och tillväxtpaktens regler. Det är viktigt att oförutsedda inkomster används till att ytterligare minska den offentliga skuldkvoten.
- (10) Arbetet med att konsolidera statens finanser har bara blygsamt minskat den offentliga utgiftskvoten, som med 56 % 2018 fortsatte att vara den högsta i unionen. En stadig minskning av den offentliga skulden är beroende av regeringens förmåga att tygla sina utgifter. Regeringen sjösatte 2017 en förnyad strategi för budgetkonsolidering för den femåriga presidentperioden. Om den ska lyckas måste man uppnå de planerade utgiftsmålen för de centrala och lokala myndigheterna och för hälso- och sjukvården.

⁷ Primära offentliga nettoutgifter omfattar totala offentliga utgifter exklusive ränteutgifter, utgifter för unionsprogram som motsvaras fullt ut av inkomster från unionsmedel samt icke-diskretionära förändringar i utgifter för arbetslöshetsförmåner. Nationellt finansierade fasta bruttoinvesteringar är utjämnade över en fyraårsperiod. Diskretionära åtgärder på inkomstsidan eller lagstadgade inkomstökningar är inräknade. Engångsåtgärder på såväl inkomst- som utgiftssidan är avräknade.

- (11) Hälso- och sjukvårdsutgifterna har hela tiden ökat stadigt. De totala utgifterna uppskattades till 11,5 % av BNP 2017, den högsta nivån bland de medlemsstater som tillhör Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD). En ny hälso- och sjukvårdsreform aviserades hösten 2018 och ett lagförslag lades fram den 13 februari 2019. Dess framgång kommer att vara beroende av ett tydligt rättsligt och organisatoriskt regelverk som ger rätt incitament och främjar samarbete mellan offentliga och privata aktörer. Den aviserade reformen av hälso- och sjukvården omfattar ingen revidering av tillväxtnormen för hälso- och sjukvårdsutgifterna (*Objectif national de dépenses d'assurance maladie*, Ondam). Den här utgiftsnormen gäller för en tredjedel av socialförsäkringsutgifterna. Trots att målet har uppfyllts sedan 2010 har Ondam-målet redan höjts tre gånger sedan 2017. För 2018–2020 höjdes ursprungsmålet på 2,1 % till ett reviderat mål på 2,3 % i budgetlagen för 2018 och igen till 2,5 % i budgetlagen för socialförsäkringen för 2019. Det speglar till viss del de ytterligare utgifter som *Ma santé 2022* medför.
- (12) På lokal nivå överskred de offentliga utgifterna det planerade tillväxtnålet för 2017. Sedan 2014 regleras de lokala myndigheternas offentliga utgifter av en utgiftsnorm med årliga icke-bindande tillväxtnål för både offentliga driftsutgifter och finansieringsbehov på lokal nivå (*Objectif d'évolution de la dépense locale*). Till denna utgiftsnorm tillkom 2018 rättsligt bindande överenskommelser mellan staten och 71 % av de 322 största kommunerna för 2018–2020. Den begränsade minskningen av antalet kommuner kan dock göra det svårt att följa utgiftsnormen. Den territoriella reformen 2014–2016 halverade antalet regioner, men antalet kommuner har bara sjunkit något och ligger kvar på över 34 000, med råge det högsta antalet i unionen.

- (13) Om regeringens förnyade strategi för budgetkonsolidering för den femåriga presidentperioden ska kunna genomföras måste också det ännu inte helt fastslagna programmet *Action publique 2022* genomföras. Programmet ska leda till stora effektivitetsvinster för de offentliga utgifterna och samtidigt förbättra den nationella offentliga förvaltningen. Regeringen har redan tydligt prioriterat de metodologiska och processrelaterade aspekterna och har inte på förhand kvantifierat de totala potentiella besparingarna. Den strategin kan visserligen botten i en komplicerad reformprocess och ett behov av att lugna den offentliga debatten i känsliga frågor, men den försvarar också den kvantitativa bedömningen av den övergripande strategin och dess bidrag till budgetkonsolideringen. Det är i synnerhet inte uppenbart exakt när och hur reformprogrammet – bland annat ministeriernas omorganiseringsplaner som omfattar en rad olika åtgärder – ska bidra med konkreta åtgärder till det mycket specifika målet att minska utgifternas andel av BNP till 2022. Sammantaget tyder tillgänglig information på att man delvis följer de riktlinjer om utgiftsöversikter som Eurogruppen enades om 2016.
- (14) Hållbarhetsriskerna för den offentliga skulden är fortsatt höga på medellång sikt. Den höga offentliga skulden och det strukturella underskottet i de offentliga finanserna skapar hållbarhetsproblem, särskilt på medellång sikt. En finanspolitisk ansträngning som omvandlas till en avgörande förbättring av Frankrikes strukturella primärsaldo skulle vara nödvändig för att avvärja riskerna. Att minska den offentliga skuldkvoten skulle också förbättra den franska ekonomins möjligheter att växa och stärka dess motståndskraft.

- (15) Den planerade pensionsreformen kan hjälpa till att minska den offentliga skulden på medellång sikt och därmed reducera hållbarhetsriskerna. Budgetbalansen i pensionssystemet beror i hög grad på makroekonomiska antaganden. Enligt den senaste årsrapporten från Frankrikes pensionsråd (*Conseil d'orientation des retraites*) uppgick pensionsutgifterna till 13,8 % av BNP 2018 och ska enligt prognoserna uppgå till 13,8 % 2022, innan de hamnar i ett intervall på mellan 11,8 % och 13,8 % vid 2070 beroende på antagandena om BNP:s och sysselsättningens tillväxttakt. Det finns över 40 olika pensionsordningar i Frankrike. De gäller olika grupper av arbetstagare och fungerar enligt olika regelverk. Till slutet av året planeras ett lagförslag om att stegvis harmonisera de olika regelverken så att pensionssystemet blir enklare och framför allt mer transparent, rättvist och effektivt.
- (16) Sysselsättningen har fortsatt att öka och uppgick till 71,3 % 2018. Arbetslösheten har fortsatt att sjunka och uppgick till 9,1 % 2018, men ligger högt över unionsgenomsnittet (6,8 %) och genomsnittet i euroområdet (8,2 %). Dessutom är den franska arbetsmarknaden fortsatt mycket segmenterad. Nästan 85 % av alla nyanställningar är korttidsanställningar och andelen korta anställningar som övergår i fasta anställningar är bland de lägsta i unionen. Det är också många som ofrivilligt arbetar deltid, nämligen 42,3 % av alla deltidsanställda 2018. Den planerade reformen av arbetslöshetsförsäkringen (*Unédic*) ska ta itu med segmenteringen på arbetsmarknaden genom att minska incitamenten för mycket korta anställningar och återanställningar. Man vill också minska systemets skuld. Förhandlingarna mellan arbetsmarknadens parter om arbetslöshetsförsäkringen inleddes under hösten 2018. Målet var att i) minska skulden i systemet, ii) se över incitamenten för arbetslösa att återgå till arbete, samt iii) hitta en mekanism för att minska incitamenten för mycket korta anställningar. Arbetsmarknadens parter kom dock inte fram till någon överenskommelse om ett nytt regelverk. Reformen ligger nu hos regeringen, som har åtagit sig att till sommaren 2019 meddela vilka åtgärder som ska genomföras.

- (17) Förhållandena på arbetsmarknaden för utsatta grupper är svårare än för andra grupper. Sysselsättningen bland personer födda utanför EU var 57,5 % 2018 (mot 73,1 % för franskfödda personer), vilken är en av de lägsta nivåerna i unionen. Det finns belägg för att personer med invandrabakgrund hamnar i underläge i rekryteringsprocessen. Deras geografiska koncentration till sämre stadsdelar är också ett problem. Invånarna i de mest eftersatta områdena (till exempel *quartiers prioritaires de la politique de la ville*), däribland personer med invandrabakgrund, har fortfarande problem på arbetsmarknaden, med en arbetslöshet på 24,7 % 2017. Trots vissa åtgärder är effekterna av socioekonomisk bakgrund och invandrabakgrund på utbildningsresultaten fortfarande stora och försvårar integrationen på arbetsmarknaden.
- (18) Lågutbildade och unga är också fortsatt missgynnade på arbetsmarknaden. Arbetslösheten bland lågutbildade sjönk 2017 för första gången sedan 2008, men med 16,2 % 2018 är nivån fortfarande mycket över nivån före krisen. Ungdomsarbetslösheten (åldern 15–24) sjönk med 1,6 procentenheter 2018 till 20,7 %, men det är en siffra som fortfarande är mycket högre än unionsgenomsnittet på 15,2 %. Arbetslösheten på 35,6 % bland lågutbildade unga under 2018 är också mycket hög. Effektivt aktivt stöd för att hitta jobb, däribland intensiv yrkesvägledning och rekryteringsstöd, tillgång till kompetensutveckling, innovativa åtgärder för att nå ut till de mest utsatta ungdomarna som varken arbetar eller studerar och hårdare åtgärder mot diskriminering är alla viktiga insatser för att främja lika möjligheter på arbetsmarknaden. De yttersta randområdena har ytterligare problem och måste få särskild uppmärksamhet.

- (19) I takt med att läget på arbetsmarknaden ljusnar, tyder flera indikatorer på kompetensglapp. Samtidigt om arbetslösheten och undersysselsättningen ligger kvar på höga nivåer, tilltar bristen på utbildade arbetstagare, särskilt i vissa branscher. Kompetensbrist och brist på färdigheter är viktiga förklaringsfaktorer för otillsatta lediga platser. Enligt statistik för 2017 från Frankrikes *Pôle emploi* drogs 150 000 av 3,2 miljoner anmälda lediga jobb tillbaka på grund av bristen på sökande. Det finns belegg för att kompetensglappet ökade under krisen och den efterföljande återhämtningen och bidrog till att arbetslösheten sjönk långsammare och till att långtidsarbetslösheten blev högre. Den grundläggande yrkesutbildningens arbetsmarknadsrelevans håller på att förbättras. Regeringen antog ett omfattande åtgärds paket 2018 för att öka tillgången på grundläggande utbildning och fortbildning och se över styrningen och finansieringen av yrkesutbildningen. Som komplement till de reformerna ska man enligt planen för investering i färdigheter (*Plan d'investissement dans les compétences*) utbilda och ge intensiv rådgivning till en miljon unga som varken arbetar eller studerar och till en miljon lågutbildade arbetssökande mellan 2018 och 2022.
- (20) Det franska sociala trygghetssystemet fungerar totalt sett bra när det gäller att minska ojämlikhet och fattigdom. Andelen människor som riskerar fattigdom och social utestängning har sjunkit ytterligare till en historiskt låg siffra på 17,1 % för 2017, jämfört med ett genomsnitt på 22,4 % i unionen. Inkomstskillnaderna är dock fortfarande mycket större än före krisen. Dessutom har övergången till högre inkomstkvantiler minskat, särskilt för den lägsta kvantilen. Vissa grupper, bland dem ensamstående föräldrar och personer födda utanför unionen, löper större risk att hamna i fattigdom och drabbas av social utestängning. Rådgivningen för minimiinkomsttagare är inte alltid tillräcklig och det råder stora regionala skillnader. Fler och bättre samordnade investeringar i social inkludering, i enlighet med den nationella strategin mot fattigdom från september 2018, skulle kunna hjälpa till att åtgärda de här problemen. Hälso- och sjukvårdens resultat är överlag goda, men mer investeringar skulle kunna råda bot på regionala skillnader i tillgång till vården, särskilt i de yttersta randområdena.

(21) Trots nya initiativ har Frankrike inte lyckats minska klyftan i förhållande till unionens innovationsledare enligt den europeiska resultattavlan för innovation. FoU-investeringarna har legat kvar på samma nivå och nya företag har problem med att växa. Frankrike är inte på väg att nå sitt totala mål för FoU-intensitet på 3 % till 2020 och nivån på FoU-investeringarna i näringslivet är fortfarande långt från målet på 2 %. De offentliga FoU-utgifterna ligger över unionsgenomsnittet och omfattar en rad direkta och indirekta stödsystem till företagens satsningar på forskning och innovation, bland annat programmet för skatteavdrag för FoU (*Crédit d'impôt recherche*), som är ett av de mest generösa bland OECD-länderna. FoU-systemets och innovationsekosystemets övergripande resultat är matchar dock ännu inte de stora offentliga stödbeloppen. De aktuella verktygen, däribland *Crédit d'impôt recherche*, utvärderades nyligen, men en övergripande utvärdering av den totala policymixen skulle kunna tjäna som underlag för framtida insatser. Innovationsrådet (*Conseil de l'innovation*), som inrättades i juli 2018, har fått i uppdrag att övervaka förenklingsåtgärderna, som omfattar bättre samordning mellan regionala, nationella och europeiska innovationsstöd. Närmare band mellan forskningen och näringslivet, främst via kunskapsöverföringsprogram, skulle också kunna hjälpa till att sprida innovationer, eftersom Frankrike fortsätter att ligga under unionsgenomsnittet för näringslivsfinansierad offentlig FoU. Stödet till konkurrenskraftskluster (*pôles de compétitivité*) har förlängts för en fjärde period (2019–2022) och man kommer att prioritera klusterorganisationer som är väl sammanlänkade med andra strukturer på lokal nivå, som är inriktade på nationella industriella prioriteringar och har goda resultat från unionsprojekt. Fonden för innovation och industri (*Fonds pour l'innovation et l'industrie*), som finansieras genom privatiseringar, ska också hjälpa till att finansiera artificiell intelligens. Snabb utveckling av närliggande teknik, till exempel sakernas internet, 5G-nät, högpresterande datorsystem, och mer allmänt, dataekonomin, kommer att vara en av faktorerna för att de här initiativen ska lyckas. Stora skillnader mellan regionerna finns också när det gäller regionala FoU-investeringar och innovationsresultat. Flera landsbygdsregioner eller regioner i industriell omvandling ligger också under unionsgenomsnittet. De yttersta randområdena ligger i den nedre delen av skalan.

(22) För närvarande går det bra för Frankrike när det gäller energi- och klimatförändringsåtgärder och man är på väg att nå sina mål för växthusgasutsläpp för 2020. Men landet måste investera mycket mer för att nå sina 2020-mål för förnybar energi och energieffektivitet liksom de mer ambitiösa klimat- och energimålen för 2030, främst genom att bygga ut förnybara energikällor och göra energieffektiva renoveringar av fastighetsbeståndet. Eftersom över hälften av den nuvarande finansieringen av sådana investeringar är beroende av det offentliga, måste de ekonomiska och regelmässiga villkoren göra finansieringen av sådana projekt mer lönsamma för den privata sektorn så att de kan utnyttja de stora investeringsmöjligheterna. Att öka användningen av förnybara energikällor inom värme- och kylsektorn utgör en stor outnyttjad potential. Stora investeringsbehov finns också när det gäller byggnaders energieffektivitet. Det gäller särskilt för renovering av bostadssektorn, som står för en stor andel av de uteblivna totala klimatinvesteringarna, eftersom merparten av bostadsbeståndet är gammalt och sju till åtta miljoner bostäder är energislukare (vilket motsvarar cirka 20 % av det totala antalet bostäder). Andelen av fastighetsbeståndet som 2017 rapporterades motsvara höga standarder för energieffektivitet var lägre för företag i Frankrike (25 %) än för unionen som helhet (39 %). Stora regionala skillnader finns kvar inom energisektorn. Energiintensiteten sjunker i nästan alla regioner, men i olika takt, och det finns stora skillnader när det gäller användningen av förnybara energikällor. Ytterligare investeringar i sammanlänkningar skulle kunna bidra till en större integrering inom unionens inre energimarknad, samtidigt som det skulle öka konkurrensen och underlätta användningen av förnybar energi, särskilt med den iberiska halvön.

- (23) Färdplanen för den cirkulära ekonomin från 2018 (*Feuille de Route pour l'Économie Circulaire*) är en långtgående politisk ram för resurseffektivitet, vars genomförande hänger på att man kan säkra de investeringar som krävs. Bidraget från återvunnet material till den totala efterfrågan på material (användningsfrekvensen för cirkulärt material) ligger högt över unionsgenomsnittet (19,5 % mot 11,7 % för 2016), medan återvinningsgraden för kommunalt avfall ligger något under unionsgenomsnittet (41,8 % mot 46,4 % för 2016). Därför skulle en lag om cirkulär ekonomi vara ett steg framåt, bland annat för en bredare användning av returråvaror, främst plaster. Nya resurseffektiva företagsmodeller och produktionsprocesser, till exempel industriell symbios, måste främjas mer, framför allt bland små och medelstora företag. Det kan underlättas genom nya innovativa finansieringsinstrument och finansiering av miljöinnovationer.
- (24) Investeringar i bättre konnektivitet, särskilt i mer missgynnade områden, kan bidra till att komma till rätta med ojämlikheten inom Frankrike. Frankrike ligger under unionsgenomsnittet när det gäller tillgång till snabbt bredband, och andelen hushåll med snabbt bredband är låg (20 % av hushållen mot 41 % i unionen i genomsnitt för 2018). Användningen av mobila internetjänster ligger också under unionsgenomsnittet. Bredbandstäckningen varierar stort mellan regionerna och den är låg i några glesbygdsområden och yttersta randområden. Frankrikes plan för ultrasnabbt bredband (*Plan France Très Haut Débit*) och liknande åtgärder väntas bidra mycket till att landet kan nå sitt mål för uppkoppling. Det är viktigt att man noga följer genomförandet av dessa åtgärder, särskilt i områden med dålig täckning, med tanke på den i huvudsak decentraliserade strategin och potentiella flaskhalsar om det inte finns tillräckligt med utbildade arbetstagare som kan bygga ut nätet.
- (25) Trots de pågående satsningarna på att öka vissheten för skattebetalarna (*Loi pour un état au service d'une société de confiance*) och förenkla systemet, är det franska skattesystemet komplicerat, vilket är en belastning för företagsklimatet. Skattelagen omfattar flera olika system med skattesatser och skatteutgifter (skatteavdrag, undantag och skattelättnader). Syftet med det här komplicerade systemet är ofta att nå specifika politiska mål, som att minska skatten för de mest utsatta hushållen eller att uppmuntra eller korrigera särskilda beteenden. Men det kan leda till svårbegripliga regler, vilket ökar kostnaderna för att följa dem och skapar rättslig osäkerhet som skadar Frankrikes attraktionskraft och samtidigt skapar kryphål.

- (26) Skattesystemet skulle kunna förenklas ytterligare genom att man rationaliserar skatteutgifterna och minskar antalet småskatter. De totala skatteutgifterna uppskattas till 4 % av BNP för 2019. Till skillnad från tidigare fleråriga regelverk innehåller det nuvarande budgetregelverket (2018–2022) inget utgiftstak för skatteutgifterna. Det innehåller istället ett icke-bindande mål på 28 % för kvoten mellan skatteutgifter och summan av nettoskatteintäkter och skatteutgifter. Medan budgetlagen för 2018 förutsåg en skatteutgiftskvot som låg under målet (28 %) i det fleråriga budgetregelverket för 2018–2022, är kvoten tänkt att öka i framtiden (25,5 % i slutet av 2018 och 26 % för 2019).
- (27) Budgeten för 2019 innehåller en sänkning av de totala skatteutgifterna till under 100 miljarder euro, vilket innebär slutet på en fem år lång period med konstanta volymökningar. Mellan 2018 och 2019 ökade dock antalet skatteutgifter från 457 till 474. År 2018 rekommenderade revisionsrätten att de befintliga skatteutgifterna skulle rationaliseras och framhöll bristen på kontroll och utvärdering. Arbetet bör fortsätta med att avskaffa skatter som ger små inkomster eller som är ineffektiva. I budgetlagen för 2019 har 26 skatter som ger små inkomster avskaffats, 20 tas bort under 2019 motsvarande ett totalt belopp på 132 miljoner euro och 6 tas bort 2020 motsvarande ett totalt belopp på 208 miljoner euro. Avskaffandet av små skatter väntas fortsätta i samma takt under 2020.
- (28) Andra skatter på produktionen fortsätter att tynga företagen. Skatter på produktionen uppgick till 3,1 % av BNP 2016, vilket är mer än i Italien (1,4 %), Spanien (1,0 %) och Tyskland (0,4 %). Sådana skatter har olika skattebaser (omsättning, förädlingsvärde, löner, mark och byggnader) och kan öka totalkostnaderna för produktionen. Detta kan ha en negativ effekt på konkurrenskraften, särskilt i tillverkningsindustrin. I budgetlagen för 2019 sänks bara en enda skatt på produktion (*forfait social*) som tas ut på nationell nivå och drar in 660 miljoner euro per år (när åtgärden är helt genomförd 2020).

- (29) Trots framsteg och ambitiösa reformer finns hindren för inträde kvar, och konkurrensen inom företagstjänster och reglerade yrken är fortsatt svag. Det nya OECD-indexet över restriktioner för tjänstehandeln inom EES visar att nivån på lagstiftningsmässiga restriktioner i Frankrike är högre än genomsnittet i EES i servicenäringar som redovisning, juridiska tjänster och distribution. De viktigaste hindren tar sig formen av restriktiva tillståndskrav, reserverade aktiviteter och krav på aktieäggande och rösträtt. Inom detaljhandeln har Frankrike genomfört flera reformer för att minska regelbördan. Ett antal operativa restriktioner påverkar dock fortfarande detaljhandelsföretagens effektivitet och försätter dem i ett sämre läge än e-handeln. Det nationella reformprogrammet för 2019 innehåller nya åtgärder för att stärka konkurrensen i några specifika servicenäringar (till exempel körskolor, fastighetsförvaltning och försäljning av reservdelar till bilar). Den 4 april 2019 yttrade sig konkurrensverket om lättnader i restriktionerna av läkemedelsdistribution samtidigt som man behåller ett starkt skydd för folkhälsan.
- (30) Hinder inom servicenäringarna har lett till svag konkurrens, höga vinstmarginaler och höga priser, vilket skadar konkurrensen i hela ekonomin. Nivån på in- och utträde inom viktiga företagstjänster är lägre i Frankrike än i resten av unionen. Bristen på konkurrens inom servicenäringarna kombinerat med höga arbetskostnader har bidragit till fortsatt höga priser, främst inom fastighetsmäkleri, bostadstjänster, catering och juridiska tjänster och redovisning. Eftersom kostnaderna för dessa tjänster också bärs av andra företag som använder dem som insatsvaror, utgör de ytterligare en faktor som inverkar negativt på Frankrikes konkurrenskraft, däribland industrin.

- (31) Lagen om tillväxt i och omvandling av företagen (*loi relative à la croissance et la transformation des entreprises*) ska hjälpa företagen att växa och omvandla sig. Den ska minska antalet trösklar som företagen möts av när de växer, även om de trösklar som finns kvar har vuxit i omfattning och är dyrare att ta sig över. Genom lagen införs också en femårig övergångsperiod innan en tröskel anses ha nåtts och små och medelstora företag uppmuntras att använda incitament- och medarbetarprogram för de anställda som är kopplade till företagets resultat. Slutligen innehåller lagen förenklade förfaranden för att starta och registrera företag och inför nya regler för att hjälpa företagare att få en andra chans. Dessutom minskas tidsåtgången och kostnaderna för insolvensförfaranden, främst för små och medelstora företag, och gör dem mer förutsägbara. Enligt den franska förvaltningens egna uppskattningar kan lagen om tillväxt i och omvandling av företagen potentiellt bidra till att BNP ökar med 0,32 % till 2025 och med 1 % på längre sikt. Det är viktigt att lagen snabbt genomförs i sin helhet så att man kan dra nytta av reformerna.
- (32) Programplaneringen för unionsmedel för perioden 2021–2027 kan bidra till att åtgärda en del av de brister som identifierats i rekommendationerna, särskilt de områden som anges i bilaga D till 2019 års landsrapport. Frankrike skulle på detta sätt bättre kunna utnyttja dessa medel på de identifierade områdena, med beaktande av regionala skillnader och de yttersta randområdenas särskilda situation.
- (33) Kommissionen har inom ramen för 2019 års europeiska planeringstermin gjort en omfattande analys av Frankrikes ekonomiska politik och redogjort för den i 2019 års landsrapport. Kommissionen har även bedömt stabilitetsprogrammet för 2019, det nationella reformprogrammet för 2019 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 även huruvida 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.

- (34) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat stabilitetsprogrammet för 2019 och dess yttrande⁸ återspeglas särskilt i rekommendation 1.
- (35) Mot bakgrund av kommissionens fördjupade granskning och denna bedömning har rådet granskat det nationella reformprogrammet för 2019 och stabilitetsprogrammet för 2019. Dess rekommendationer enligt artikel 6 i förordning (EU) nr 1176/2011 återspeglas i rekommendationerna 1–4 nedan. Rekommendationerna bidrar också till genomförandet av 2019 års rekommendation för euroområdet, särskilt den första och andra rekommendationen för euroområdet. Den finanspolitik som avses i rekommendation 1 bidrar bland annat till att åtgärda obalanser som har samband med hög offentlig skuld.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Frankrike att 2019 och 2020 vidta följande åtgärder:

1. Säkerställa att de primära nettoutgifternas nominella ökning inte överstiger 1,2 % under 2020, vilket motsvarar en årlig strukturell anpassning på 0,6 % av BNP. Använda oförutsedda inkomster till att snabbare minska den offentliga skuldkvoten. Uppnå utgiftsbesparingar och effektivitetsvinster i förvaltningens alla undersektorer, bland annat genom att till fullo beskriva och övervaka genomförandet av de konkreta åtgärder som krävs enligt programmet *Action publique 2022*. Reformera pensionssystemet för att steg för steg harmonisera reglerna för de olika pensionsordningarna, för att göra dem mer rättvisa och hållbara.
2. Främja integrationen på arbetsmarknaden för alla arbetssökande, säkerställa lika möjligheter med särskilt fokus på utsatta grupper, bland annat personer med invandrarbakgrund, och åtgärda kompetensbrist och kompetensglapp.
3. Inrikta den investeringsrelaterade ekonomiska politiken på forskning och innovation (och förbättra de offentliga stödsystemens effektivitet, inklusive program för kunskapsöverföring), förnybar energi, energieffektivitet och sammanlänkningsprogram med resten av unionen, och på digital infrastruktur, med beaktande av regionala skillnader.

⁸ Enligt artikel 5.2 i rådets förordning (EG) nr 1466/97.

4. Fortsätta att förenkla skattesystemet, i synnerhet genom att begränsa användningen av skatteutgifter, ytterligare ta bort ineffektiva skatter och sänka skatterna på produktion. Minska lagstiftningsmässiga restriktioner, främst i servicenäringarna, och fullt ut genomföra åtgärder för att främja tillväxten i företagen.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar

Ordförande
