C/2025/3984

20.8.2025

RÅDETS REKOMMENDATION

av den 8 juli 2025

om Frankrikes ekonomiska politik, socialpolitik, sysselsättningspolitik, strukturpolitik och budgetpolitik

(C/2025/3984)

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 Europaparlamentets och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1263 av den 29 april 2024 om en effektiv samordning av den ekonomiska politiken och om multilateral budgetövervakning samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 ([1]), särskilt artikel 3.3,

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:

Allmänna överväganden

(1) I förordning (EU) 2024/1263, som trädde i kraft den 30 april 2024, anges målen för ramverket för ekonomisk styrning, som syftar till att främja sunda och hållbara offentliga finanser och en hållbar och inkluderande tillväxt och resiliens genom reformer och investeringar samt förebygga alltför stora offentliga underskott. Enligt förordningen ska rådet och kommissionen genomföra multilateral övervakning inom ramen för den europeiska planeringsterminen i enlighet med de mål och krav som anges i EUF-fördraget. Den europeiska planeringsterminen omfattar framför allt utformning samt övervakning av genomförandet av landsspecifika rekommendationer. Förordningen främjar också nationellt ägarskap av finanspolitiken och betonar dess medelfristiga inriktning, i kombination med en effektivare och mer enhetlig efterlevnadskontroll. Varje medlemsstat måste till rådet och kommissionen lämna in en nationell medelfristig finans- och strukturpolitisk plan som innehåller dess åtaganden vad gäller offentliga finanser, reformer och investeringar och som omfattar en period på fyra eller fem år, beroende på den nationella valperiodens längd. Nettoutgiftsbanan ([2]) i dessa planer måste överensstämma med kraven i förordningen, däribland kraven på att den offentliga skulden senast vid anpassningsperiodens slut förs in, eller hålls kvar, på en sannolikt nedåtgående bana, eller att den bibehålls på en sund nivå under 60 % av bruttonationalprodukten (BNP) och att den minskar och/eller håller det offentliga underskottet under fördragets referensvärde på 3 % av BNP på medellång sikt. Om en medlemsstat åtar sig att genomföra ett antal relevanta reformer och investeringar i enlighet med kriterierna i förordningen får anpassningsperioden förlängas med upp till tre år.

([1]) EUT L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

([2]) Nettoutgifter enligt definitionen i artikel 2.2 i förordning (EU) 2024/1263. *nettoutgifter*: offentliga utgifter efter avdrag för i) ränteutgifter, ii) diskretionära åtgärder på inkomstsidan, iii) utgifter för unionsprogram som till fullo motsvaras av inkomster i form av unionsmedel, iv) nationella utgifter för samfinansiering av program som finansieras av unionen, v) konjunkturberoende delar av utgifter för arbetslöshetsersättning samt vi) engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder.

(2) Europaparlamentets och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241 ([3]), genom vilken faciliteten för återhämtning och resiliens (*faciliteten*) inrättades, trädde i kraft den 19 februari 2021. Faciliteten ger ekonomiskt stöd till medlemsstaterna för genomförandet av reformer och investeringar och utgör en finanspolitisk impuls som finansieras av unionen. I enlighet med prioriteringarna för den europeiska planeringsterminen för samordning av den ekonomiska politiken gynnar faciliteten den ekonomiska och sociala återhämtningen och driver på hållbara reformer och investeringar, i synnerhet för att främja den gröna och den digitala omställningen och göra medlemsstaternas ekonomier mer resilienta. Den bidrar också till att stärka de offentliga finanserna och stimulera tillväxt och sysselsättning på medellång och lång sikt, förbättra den territoriella sammanhållningen inom unionen och stödja det fortsatta genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter.

(3) Europaparlamentets och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/435 ([4]) (*REPowerEU-förordningen*), som antogs den 27 februari 2023, syftar till att fasa ut unionens beroende av import av ryska fossila bränslen. Detta bidrar till energitrygghet och diversifiering av unionens energiförsörjning, samtidigt som användningen av förnybar energi, energilagringskapaciteten och energieffektiviteten ökar. Frankrike har lagt till ett nytt REPowerEU-kapitel i sin nationella plan för återhämtning och resiliens för att på så sätt finansiera viktiga reformer och investeringar som ska bidra till att målen för REPowerEU uppnås.

(4) Den 28 april 2021 lämnade Frankrike in sin nationella plan för återhämtning och resiliens till kommissionen i enlighet med artikel 18.1 i förordning (EU) 2021/241. Kommissionen har med stöd av artikel 19 i den förordningen bedömt planens relevans, ändamålsenlighet, effektivitet och enhetlighet i enlighet med bedömningsriktlinjerna i bilaga V. Den 13 juli 2021 antog rådet sitt genomförandebeslut om godkännande av bedömningen av Frankrikes återhämtnings- och resiliensplan ([5]), som ändrades den 14 juli 2023 enligt artikel 18.2 för att uppdatera det högsta ekonomiska bidraget för icke återbetalningspliktigt ekonomiskt stöd samt för att inkludera REPowerEU-kapitlet ([6]). Delutbetalningarna ska verkställas på villkor att kommissionen antar ett beslut i enlighet med artikel 24.5 om att Frankrike på ett tillfredsställande sätt har uppnått de relevanta delmål och mål som angetts i rådets genomförandebeslut. För att delmålen och målen ska anses ha uppnåtts på ett tillfredsställande sätt måste tidigare uppnådda delmål och mål för samma reform eller investering förbli uppnådda.

(5) Den 21 januari 2025 antog rådet, på kommissionens rekommendation, en rekommendation om godkännande av Frankrikes nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska plan ([7]). Planen lämnades in i enlighet med artiklarna 11 och 36.1 a i förordning (EU) 2024/1263. Den omfattar perioden 2025–2029 och innehåller en finanspolitisk anpassning som är utspridd över sju år.

(6) Den 26 november 2024 antog kommissionen ett yttrande om utkastet till budgetplan för 2025 för Frankrike. Samma dag antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, 2025 års rapport om förvarningsmekanismen, enligt vilken Frankrike inte var en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning. Kommissionen antog också en rekommendation till rådets rekommendation om den ekonomiska politiken i euroområdet och ett förslag till 2025 års gemensamma sysselsättningsrapport med en analys av genomförandet av riktlinjerna för sysselsättningen och principerna i den europeiska pelaren för sociala rättigheter. Rådet antog rekommendationen om den ekonomiska politiken i euroområdet ([8]) den 13 maj 2025 och den gemensamma sysselsättningsrapporten den 10 mars 2025.

(7) Den 29 januari 2025 offentliggjorde kommissionen konkurrenskraftskompassen, en strategisk ram som syftar till att stärka EU:s globala konkurrenskraft under de kommande fem åren. I konkurrenskraftskompassen identifieras de tre förutsättningarna för hållbar ekonomisk tillväxt: i) innovation, ii) utfasning av fossila bränslen och konkurrenskraft och iii) säkerhet. För att överbrygga innovationsgapet strävar EU efter att främja industriell innovation, stödja startupföretags tillväxt genom initiativ som EU:s strategi för startupföretag och expanderande företag och främja införandet av avancerad teknik som artificiell intelligens och kvantdatorteknik. I strävan efter en grönare ekonomi

([3]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241 av den 12 februari 2021 om inrättande av faciliteten för återhämtning och resiliens (EUT L 57, 18.2.2021, s. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

([4]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/435 av den 27 februari 2023 om ändring av förordning (EU) 2021/241 vad gäller REPowerEU-kapitel i planer för återhämtning och resiliens och om ändring av förordningarna (EU) nr 1303/2013, (EU) 2021/1060 och (EU) 2021/1755 samt direktiv 2003/87/EG (EUT L 63, 28.2.2023, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

([5]) Rådets genomförandebeslut av den 13 juli 2021 om godkännande av bedömningen av Frankrikes återhämtnings- och resiliensplan (ST 10162/21 och ST 10162/21 ADD 1).

([6]) Rådets genomförandebeslut av den 14 juli 2023 om ändring av genomförandebeslut av den 13 juli 2021 om godkännande av bedömningen av Frankrikes återhämtnings- och resiliensplan (ST 11150/23 och ST 11150/23).

([7]) Rådets rekommendation av den 21 januari 2025 om godkännande av Frankrikes nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska plan (EUT C, C/2025/659, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/659/oj).

([8]) Rådets rekommendation av den 13 maj 2025 om den ekonomiska politiken i euroområdet (EUT C, C/2025/2782, 22.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

har kommissionen utarbetat en omfattande handlingsplan för överkomliga energipriser och en giv för en ren industri som säkerställer att övergången till ren energi förblir kostnadseffektiv och konkurrenskraftsfrämjande, särskilt för energiintensiva sektorer, och är en drivkraft för tillväxt. För att minska alltför stora beroenden och öka säkerheten har unionen åtagit sig att stärka de globala handelspartnerskapen, diversifiera leveranskedjorna och säkra tillgången till kritiska råvaror och rena energikällor. Dessa prioriteringar stöds av övergripande möjliggörande faktorer, nämligen förenkling av lagstiftningen, fördjupning av den inre marknaden, finansiering av konkurrenskraft och en spar- och investeringsunion, främjande av kompetens och arbetstillfällen av hög kvalitet samt bättre samordning av EU:s politik. Konkurrenskraftskompassen är anpassad till den europeiska planeringsterminen, vilket säkerställer att medlemsstaternas ekonomiska politik är förenlig med kommissionens strategiska mål och skapar en enhetlig strategi för ekonomisk styrning som främjar hållbar tillväxt, innovation och resiliens i hela unionen.

(8) Under 2025 fortsätter den europeiska planeringsterminen för samordning av den ekonomiska politiken att utvecklas i takt med genomförandet av faciliteten. Ett fullständigt genomförande av planerna för återhämtning och resiliens är fortsatt viktigt för att de politiska prioriteringarna inom ramen för den europeiska planeringsterminen ska ge resultat, eftersom planerna bidrar till en effektiv hantering av alla eller en betydande del av de utmaningar som konstaterats i de relevanta landsspecifika rekommendationer som utfärdats på senare år. Dessa landsspecifika rekommendationer är lika relevanta för bedömningen av de planer för återhämtning och resiliens som ändrats i enlighet med artikel 21 i förordning (EU) 2021/241.

(9) De landsspecifika rekommendationerna för 2025 omfattar de viktigaste ekonomisk-politiska utmaningarna som inte i tillräcklig utsträckning hanteras genom åtgärder i planerna för återhämtning och resiliens, med beaktande av de relevanta utmaningar som identifierats i de landsspecifika rekommendationerna för 2019–2024.

(10) Den 4 juni 2025 offentliggjorde kommissionen 2025 års landsrapport för Frankrike. Rapporten innehöll en bedömning av Frankrikes framsteg med de relevanta landsspecifika rekommendationerna och en utvärdering av Frankrikes genomförande av planen för återhämtning och resiliens. På grundval av denna analys identifierades i landsrapporten de mest akuta utmaningar som Frankrike står inför. I landsrapporten bedömdes också Frankrikes framsteg avseende genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter och uppnåendet av unionens överordnade mål för 2030 om sysselsättning, kompetens och minskad fattigdom och social utestängning samt framstegen med att uppnå Förenta nationernas mål för hållbar utveckling.

Bedömning av den årliga lägesrapporten

(11) Den 21 januari 2025 rekommenderade rådet följande maximala ökningstakter för nettoutgifter för Frankrike: 0,8 % 2025, 1,2 % 2026, 1,2 % 2027, 1,2 % 2028 och 1,1 % 2029, vilket motsvarar maximala kumulativa ökningstakter, beräknade med 2023 som basår, på 4,6 % 2025, 5,8 % 2026, 7,1 % 2027, 8,4 % 2028 och 9,5 % 2029. Under 2025–2029 sammanfaller dessa maximala ökningstakter för nettoutgifter med korrigeringsbanan i enlighet med artikel 3.4 i förordning (EG) nr 1467/97, såsom rådet rekommenderade den 21 januari 2025 för att få situationen med ett alltför stort underskott att upphöra ([9]). Den 30 april 2025 lämnade Frankrike in sin årliga lägesrapport ([10]) om åtgärder som vidtagits som svar på rådets rekommendation av den 21 januari 2025 för att få situationen med ett alltför stort underskott att upphöra, genomförandet av den uppsättning reformer och investeringar som ligger till grund för förlängningen av anpassningsperioden och genomförandet av reformer och investeringar för att hantera de största utmaningar som identifierats i de landsspecifika rekommendationerna inom den europeiska planeringsterminen. Den årliga lägesrapporten återspeglar också Frankrikes halvårsvisa rapporter om de framsteg som gjorts när det gäller att uppfylla planen för återhämtning och resiliens i enlighet med artikel 27 i förordning (EU) 2021/241.

(12) Rysslands anfallskrig mot Ukraina och dess konsekvenser är en existentiell utmaning för EU. Kommissionen har rekommenderat en aktivering av den nationella undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten på ett samordnat sätt till stöd för EU:s insatser för att uppnå en snabb och betydande ökning av försvarsutgifterna. Detta förslag togs emot positivt av Europeiska rådet den 6 mars 2025.

(13) Enligt uppgifter som validerats av Eurostat ([11]) ökade Frankrikes offentliga underskott från 5,4 % av BNP 2023 till på 5,8 % 2024, samtidigt som den offentliga bruttoskulden ökade från 109,8 % av BNP i slutet av 2023 till 113,0 % i slutet av 2024. Enligt kommissionens beräkningar motsvarar denna utveckling en ökningstakt för nettoutgifter på

([9]) Rådets rekommendation för att få situationen med ett alltför stort underskott att upphöra i Frankrike, ST 5033/1/25.
([10]) De årliga lägesrapporterna för 2025 finns på följande webbplats: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_sv.
([11]) Eurostats euroindikatorer, 22.4.2025.

3,1 % under 2024. I den årliga lägesrapporten uppskattar Frankrike nettoutgiftsökningen 2024 till 3,3 %. Enligt kommissionens beräkningar var den finanspolitiska inriktningen ([12]), som omfattar både nationellt finansierade och EU-finansierade utgifter, i stort sett neutral 2024.

(14) I den årliga lägesrapporten förväntas enligt det makroekonomiska scenario som ligger till grund för Frankrikes budgetprognoser BNP i fasta priser öka med 0,7 % 2025 och 1,2 % 2026 ([13]), och HIKP-inflationen beräknas uppgå till 1,4 % 2025. Enligt kommissionens vårprognos 2025 beräknas BNP i fasta priser öka med 0,6 % 2025 och 1,3 % 2026, och HIKP-inflationen ligga på 0,9 % 2025 och 1,2 % 2026.

(15) I den årliga lägesrapporten förväntas det offentliga underskottet minska till 5,4 % av BNP 2025, och den offentliga skulden i förhållande till BNP väntas öka till 116,2 % i slutet av 2025. Denna utveckling motsvarar en nettoutgiftsökning på 0,9 % 2025. Enligt kommissionens vårprognos 2025 väntas ett offentligt underskott på 5,6 % av BNP 2025. Det minskade underskottet 2025 återspeglar främst effekterna av inkomstförstärkande åtgärder, som uppskattas uppgå till omkring 0,5 % av BNP, tillsammans med utgiftssänkande åtgärder, främst avseende den offentliga konsumtionen och sociala transfereringar, som uppgår till nästan 0,3 % av BNP. Dessa åtgärder uppvägde mer än väl de beräknade högre utgifterna för arbetslöshetsförmåner och de ökade räntebetalningarna på den offentliga skulden. Enligt kommissionens beräkningar motsvarar denna utveckling en nettoutgiftsökning på 0,9 % 2025. Enligt kommissionens beräkningar förväntas den finanspolitiska inriktningen, som omfattar både nationellt finansierade och EU-finansierade utgifter, vara kontraktiv med 0,9 % av BNP 2025. Den offentliga skulden i förhållande till BNP väntas öka till 116,0 % i slutet av 2025. Ökningen av skulden i förhållande till BNP 2025 återspeglar främst det stora beräknade primära underskottet.

(16) Offentliga utgifter uppgående till 0,1 % av BNP förväntas finansieras med icke återbetalningspliktigt stöd (bidrag) från faciliteten för återhämtning och resiliens 2025, jämfört med 0,1 % av BNP 2024, enligt kommissionens vårprognos 2025. Utgifter som finansieras genom icke återbetalningspliktigt stöd från faciliteten för återhämtning och resiliens möjliggör högkvalitativa investeringar och produktivitetshöjande reformer utan någon direkt inverkan på Frankrikes saldo i de offentliga finanserna och skuldsättning.

(17) De offentliga försvarsutgifterna i Frankrike uppgick till 1,7 % av BNP 2021, 1,8 % av BNP 2022 och 1,8 % av BNP 2023 ([14]). Enligt kommissionens vårprognos 2025 kommer försvarsutgifterna att uppgå till 1,9 % av BNP både 2024 och 2025. Detta motsvarar en ökning med 0,2 procentenheter av BNP jämfört med 2021.

(18) Enligt kommissionens vårprognos 2025 beräknas nettoutgifterna i Frankrike öka med 0,9 % 2025 och 4,1 % sammantaget för 2024 och 2025. På grundval av samma prognos beräknas Frankrikes nettoutgiftsökning 2025 ligga över den rekommenderade maximala ökningstakt som fastställts på grundval av korrigeringsbanan, med en avvikelse ([15]) på 0,1 % av BNP per år. Den beräknade avvikelsen överstiger inte tröskelvärdet på 0,3 % av BNP för den årliga avvikelsen, över vilket det skulle finnas en stark presumtion om att inga effektiva åtgärder vidtas. Vid en gemensam bedömning av 2024 och 2025 beräknas den kumulativa ökningstakten för nettoutgifterna ligga under den rekommenderade maximala ökningstakten. Förfarandet vid alltför stora underskott i Frankrike lämnas därför vilande. Samtidigt uppmanas Frankrike att vara redo att vidta ytterligare åtgärder för att följa korrigeringsbanan. En mer fullständig bedömning kommer att göras när utfallsdata finns tillgängliga.

(19) I den årliga lägesrapporten beräknas det offentliga underskottet minska till 4,6 % av BNP 2026, och den offentliga skulden i förhållande till BNP beräknas öka till 117,6 % i slutet av 2026. Enligt den årliga lägesrapporten beräknas det offentliga underskottet minska gradvis efter 2026, till 4,1 % av BNP 2027, 3,4 % 2028 och 2,8 % 2029. Efter 2026 beräknas den offentliga skulden i förhållande till BNP öka till 118,1 % av BNP 2027, för att därefter minska gradvis till 117,8 % 2028 och 117,2 % 2029. På grundval av de politiska åtgärder som var kända vid stoppdatumet

([12]) Den finanspolitiska inriktningen definieras som ett mått på den årliga förändringen i det underliggande saldot för de offentliga finanserna. Den syftar till att bedöma den ekonomiska impulsen från finanspolitiken, både den som finansieras nationellt och den som finansieras genom EU:s budget. Den finanspolitiska inriktningen mäts som skillnaden mellan i) den potentiella tillväxten på medellång sikt och ii) förändringen i primära utgifter exklusive diskretionära åtgärder på inkomstsidan och inbegripet utgifter som finansieras med icke återbetalningspliktigt stöd (bidrag) från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra unionsfonder.

([13]) Den BNP-tillväxt som rapporteras i den årliga lägesrapporten är säsongrensad och kalenderkorrigerad för samtliga år.

([14]) Eurostat, offentliga utgifter genom ändamålsklassificering av den offentliga förvaltningens utgifter (Cofog). På grund av metodologiska skillnader mellan Cofog- och Nato-definitionerna kan de utgifter som baseras på Cofog-definitionen skilja sig från de utgifter som baseras på Nato-definitionen.

([15]) Från och med 2026 kommer dessa siffror att finnas på det kontrollkonto som fastställs i artikel 22 i förordning (EU) 2024/1263.

för prognosen väntas enligt kommissionens vårprognos 2025 ett offentligt underskott på 5,7 % av BNP 2026. Det ökade underskottet 2026 återspeglar främst antagandet om oförändrad politik och de stigande räntebetalningarna på den offentliga skulden. Denna utveckling motsvarar en nettoutgiftsökning på 2,5 % 2026. Enligt kommissionens beräkningar förväntas den finanspolitiska inriktningen, som omfattar både nationellt finansierade och EU-finansierade utgifter, vara i stort sett neutral 2026. Enligt kommissionens prognoser förväntas den offentliga skulden i förhållande till BNP öka till 118,4 % i slutet av 2026. Ökningen av skulden i förhållande till BNP 2026 återspeglar främst det stora beräknade primära underskottet.

(20) I rekommendationen om godkännande av Frankrikes medelfristiga finans- och strukturpolitiska plan anges de reformer och investeringar som ligger till grund för förlängningen av anpassningsperioden samt en tidsplan för deras genomförande. De omfattar befintliga och intensifierade åtgärder från planen för återhämtning och resiliens, såsom förstärkta utgiftsöversyner, reformer för påskyndad produktion av förnybar energi, en reform av arbetslöshetsförsäkringen och en ökning av utgifterna för offentlig forskning, samt ytterligare reformer och investeringar såsom rationalisering av skatteutgifter och sociala utgifter, reformen av de allmänna sänkningarna av socialförsäkringsavgifterna samt reformer för att förenkla företagsklimatet och för att underlätta utfasningen av fossila bränslen i industrin. Med beaktande av de uppgifter som Frankrike lämnat i sin årliga lägesrapport konstaterar kommissionen att de reformer och investeringar som låg till grund för en förlängning och som skulle ha genomförts senast den 30 april 2025 har genomförts, med undantag för reformen av de allmänna sänkningarna av socialförsäkringsavgifterna i förhållande till minimilönen, vilken medförde något lägre besparingar jämfört med åtagandet.

(21) Skatteutgifterna i Frankrike är många och medför en stor belastning på budgeten. De 467 skatteutgifterna i budgetförslaget för 2024 beräknas ha uppgått till 83,3 miljarder EUR (2,9 % av BNP), vilket motsvarar ungefär en fjärdedel av statens totala intäkter. Enligt den franska revisionsrätten innebär den slutliga budgetkostnaden för skatteutgifterna för 2024 en avvikelse på 4,55 miljarder EUR jämfört med deras ursprungliga beräknade kostnad, vilket i praktiken förlänger skatteutgifternas uppåtgående trend i reala termer sedan 2013 trots många försök att kontrollera deras kostnad och antal. Dessutom omfattar de ovannämnda kostnaderna inte skatteutgifter för mervärdesskatt som delegerats till lokala myndigheter och socialförsäkringsmyndigheter. De största skatteutgifterna enligt deras budgetkonsekvenser i 2024 års budgetlag är forskningsskatteavdraget (*crédit d'impôt en faveur de la recherche*, 7,9 miljarder EUR), skatteavdraget för anställda i hemmet (*crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile*, 6,7 miljarder EUR), avdraget på 10 % på pensioner (*abattement de 10 % sur les pensions et retraites*, 4,8 miljarder EUR), avdraget för summor som betalats ut för löners deltagande i företagets vinster, fördelning av kapitalvinster, sparplaner för anställda och pensionssparplaner (2,8 miljarder EUR) och momssatsen på 10 % för förbättrings-, ombyggnads-, inrednings- och underhållsarbeten (*taux de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien*, 2,2 miljarder EUR). Det finns däremot många skatteutgifter som medför begränsade individuella fördelar samtidigt som de skapar en betydande total budgetbörda, medan antalet stödmottagare i andra fall är okänt, vilket hämmar den fullständiga kontrollen av skatteutgifterna. Skatteutgifter minskar effektiviteten och insynen i det franska skattesystemet, inför en betydande grad av komplexitet och leder mer allmänt till en mindre effektiv resursallokering på grund av snedvridningen i enskilda beslut. Genom lagen om flerårig planering av de offentliga finanserna för 2023–2027, som antogs i november 2023, infördes särskilda bestämmelser för att begränsa skatteutgifternas påverkan på budgeten, styra deras antal och göra dem effektivare, samtidigt som syftet även var att förbättra insynen i kommunikationen till parlamentet vid det årliga budgetförfarandet. Tidigare försök har dock endast lett till begränsade framgångar med att minska skattekomplexiteten och budgetkostnaderna kopplade till skatteutgifterna.

(22) Frankrikes offentliga utgifter, som uppgick till 57,1 % av BNP 2024, var fortfarande bland de högsta i EU och 7,5 procentenheter över EU-genomsnittet. I kommissionens vårprognos 2025 förutses en liknande skillnad för 2025 och 2026. Konsolideringen av de offentliga finanserna i Frankrike kräver därför beslutsamma åtgärder när det gäller de offentliga utgifterna. Den mekanism för utgiftsöversyn som antogs genom budgetlagen från 2023, som en del av planen för återhämtning och resiliens, syftar till att genomföra regelbundna utvärderingar för att identifiera de mest effektiva utgifter som främjar tillväxt, social inkludering och den gröna och den digitala omställningen, samtidigt som man stöder konsolideringen av de offentliga finanserna genom att uppnå utgiftsbesparingar där ineffektivitet upptäcks. Som en del av sin medelfristiga finans- och strukturpolitiska plan och för att stödja en förlängning av den finanspolitiska anpassningsperioden åtog sig Frankrike att genomföra ett antal åtgärder för att hantera denna utmaning. I de utgiftsöversyner som genomfördes 2024 identifierades och genererades, enligt den franska årliga lägesrapporten, besparingar som uppskattades till 4,3 miljarder EUR i 2025 års budgetlag, vilket skulle innebära stora framsteg mot att uppnå målet i den franska medelfristiga finans- och strukturpolitiska planen om kumulativa permanenta besparingar på 8 miljarder EUR under 2025–2027. I framtiden skulle konsolideringen av de offentliga finanserna gynnas av en ytterligare regelbunden integrering av kvantifierade utgiftsbesparingsmål från utgiftsöversyner i den framtida årliga och fleråriga budgetplaneringen.

Viktiga politiska utmaningar

(23) I enlighet med artikel 19.3 b i förordning (EU) 2021/241 och kriterium 2.2 i bilaga V till den förordningen omfattar planen för återhämtning och resiliens ett stort antal ömsesidigt förstärkande reformer och investeringar som ska vara genomförda senast 2026. Dessa förväntas bidra till att effektivt ta itu med alla eller en betydande del av de utmaningar som konstaterats i relevanta landsspecifika rekommendationer. Inom denna snäva tidsram är det viktigt att på ett effektivt sätt slutföra genomförandet av planen för återhämtning och resiliens, inbegripet REPowerEU-kapitlet, för att stärka Frankrikes konkurrenskraft på lång sikt genom den gröna och den digitala omställningen, samtidigt som social rättvisa säkerställs. I kommissionens meddelande *NextGenerationEU – Vägen fram till 2026*, som antogs den 4 juni 2025, klargör man den tillämpliga tidsplanen för facilitetens slut och ger vägledning till medlemsstaterna för att maximera genomförandet senast den 31 augusti 2026, bland annat om hur de ytterligare kan effektivisera sina planer för återhämtning och resiliens, fastställer vilka viktiga alternativ som bör övervägas när planerna ses över och betonar vikten av noggrann gemensam planering inför inlämningen av de sista betalningsansökningarna 2026. Att lokala och regionala myndigheter, arbetsmarknadens parter, det civila samhället och andra berörda parter deltar på ett systematiskt sätt är fortsatt avgörande för att säkerställa ett brett ägarskap för ett framgångsrikt genomförande av planen för återhämtning och resiliens.

(24) Genomförandet av sammanhållningspolitiska program, som omfattar stöd från Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf), Fonden för en rättvis omställning (FRO) och Europeiska socialfonden+ (ESF+) har påskyndats i Frankrike. Det är viktigt att fortsätta ansträngningarna för att se till att dessa program genomförs snabbt och samtidigt maximera deras resultat på fältet. Frankrike vidtar redan åtgärder inom ramen för sina sammanhållningspolitiska program för att stärka konkurrenskraften och tillväxten och samtidigt öka den sociala sammanhållningen. Samtidigt står Frankrike fortfarande inför utmaningar, bland annat kopplade till behovet av att bättre utnyttja de industriella möjligheterna i samband med den gröna och den digitala omställningen, till bostäder, särskilt i eftersatta stadsdelar, samt till behovet av att förbättra tillgången till rent vatten och sanitet, i synnerhet i de yttersta randområdena och framför allt i Mayotte. För att förbättra den sociala resiliensen måste dessutom särskild uppmärksamhet ägnas åt att investera i kompetensutveckling och omskolning i syfte att tillgodose arbetsmarknadens behov, fokusera på de minst gynnade grupperna och stärka åtgärderna för fattigdomsbekämpning och social inkludering, med särskild uppmärksamhet på barn. I enlighet med artikel 18 i förordning (EU) 2021/1060 ska Frankrike, som en del av halvtidsöversynen av de sammanhållningspolitiska fonderna, se över varje program med beaktande av bland annat de utmaningar som identifierats i de landsspecifika rekommendationerna för 2024. Genom kommissionens förslag som antogs den 1 april 2025 ([16]) förlängs tidsfristen för att för varje program lämna in en bedömning av resultatet av halvtidsöversynen till efter den 31 mars 2025. Förslagen ger också flexibilitet för att bidra till att påskynda genomförandet av programmen och incitament för medlemsstaterna att anslå sammanhållningspolitiska resurser till fem strategiska prioriterade områden i unionen, nämligen konkurrenskraft inom strategisk teknik, försvar, bostäder, vattenresiliens och energiomställning, och till investeringar i kompetens inom prioriterade sektorer, samtidigt som fokus på personer i de mest utsatta situationerna bibehålls i ESF+-programmen.

(25) Den europeiska plattformen för strategisk teknik (STEP) ger möjlighet att investera i en viktig strategisk prioritering på EU-nivå genom att stärka EU:s konkurrenskraft. STEP kanaliseras genom elva befintliga EU-fonder. Medlemsstaterna kan även bidra till InvestEU-programmet för att stödja investeringar inom prioriterade områden. Frankrike kan använda dessa initiativ på ett optimalt sätt för att stödja utvecklingen eller tillverkningen av kritisk teknik, inbegripet ren och resurseffektiv teknik.

(26) Utöver de ekonomiska och sociala utmaningar som tas upp i planen för återhämtning och resiliens och av andra EU-fonder bör Frankrike på ett ändamålsenligt sätt åtgärda kvarstående utmaningar kopplade till regelbördan och den administrativa bördan, näringslivets FoU-intensitet, effektiviteten i samarbetet mellan företag och den akademiska världen, digitaliseringen av små och medelstora företag, utfasningen av fossila bränslen i transportsektorn och byggnader, utbyggnad av förnybara energikällor och relaterade investeringar i elnät och ellagring, kompetensbrist, utbildningssystemet, läraryrket och barnfattigdom.

(27) Såsom fastställs i konkurrenskraftskompassen måste alla EU-institutioner och nationella och lokala myndigheter göra en kraftansträngning för att skapa enklare regler och påskynda de administrativa förfarandena. Kommissionen har satt upp ambitiösa mål för att minska den administrativa bördan, med minst 25 % och minst 35 % för små och medelstora företag, och har skapat nya verktyg för att uppnå dessa mål, bland annat ett systematiskt stresstest av EU-lagstiftningen och en förstärkt dialog med berörda parter. För att uppnå denna ambitionsnivå måste Frankrike också vidta ytterligare åtgärder. 84 % av de företag som bedriver affärsverksamhet i Frankrike anser att de

([16]) Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordningarna (EU) 2021/1058 och (EU) 2021/1056 vad gäller särskilda åtgärder för att hantera strategiska utmaningar i samband med halvtidsöversynen – COM(2025) 123 final.

komplicerade administrativa förfarandena är ett problem för deras företag ([17]). Frankrike har antagit flera reformer som syftar till att minska den administrativa bördan ([18]) och påskynda offentliga åtgärder ([19]). Dessa insatser har potentiellt bidragit till att minska uppfattningen att företagsregleringar utgör ett långsiktigt hinder för investeringar, vilket framgår av minskningen av antalet företag som betraktar regleringarna som ett stort hinder (från 25 % 2019 och 22 % 2020 till 19,7 % 2024). Frankrike har dessutom förbättrat sin ställning i förhållande till EU-genomsnittet sedan 2019 ([20]). Som en del av sin medelfristiga finans- och strukturpolitiska plan och för att stödja en förlängning av den finanspolitiska anpassningsperioden åtog sig Frankrike att genomföra ett antal reformer för att hantera denna utmaning. Ytterligare åtgärder behövs dock för att fullt ut ta itu med den utmaning som regelbördan och den administrativa bördan utgör. Enligt kommissionens bedömning ([21]) och OECD:s indikatorer för produktmarknadsreglering 2023 är de regleringsmässiga begränsningarna för detaljhandel och företagstjänster, där det finns många reglerade yrken, fortfarande högre i Frankrike än i andra medlemsstater. Att omforma kraven för tillträde till och utövande av tjänsteverksamhet skulle stimulera innovationsverksamheten, konkurrensen och den yrkesmässiga rörligheten, vilket skulle få positiva ekonomiska effekter totalt sett ([22]). En lättnad av restriktionerna för detaljhandeln – såsom registreringskrav, tillstånd och operativa begränsningar bland annat avseende försäljningen – skulle kunna bidra till att förbättra affärsverksamheten och gynna konsumenterna genom konkurrenskraftiga priser och ett bredare produktutbud.

Det övergripande licens- och tillståndssystemet är mindre betungande än EU-genomsnittet, men det skulle kunna förbättras ytterligare genom antagande av bästa praxis, inklusive regelbundna översyner av tillstånd och licenser för att bedöma om de är nödvändiga.

(28) Trots att Frankrike har den största andelen offentligt stöd för FoU inom näringslivet ([23]) i EU (mer än dubbelt så mycket som EU-genomsnittet både vad gäller det totala offentliga stödet och dess andel av skatteincitamenten) har näringslivets FoU-intensitet i Frankrike stagnerat och låg 2023 fortfarande något under EU-genomsnittet. Det finns framför allt ett kostsamt skatteavdrag för forskning (7,9 miljarder EUR 2024), trots att utvärderingar har visat på stora svagheter ([24]). Den utvärdering som den nationella kommissionen för utvärdering av innovationspolitik genomförde 2021 pekade i synnerhet på att systemet inte hade några betydande effekter på större företag, trots att hälften av stödet gick till dem. I enlighet med rekommendationen från den allmänna finansinspektionen (*Inspection Générale des Finances*) i mars 2024 ([25]) ändrades i 2025 års budgetlag programmet för forskningsskatteavdrag i fråga om inriktningen på FoU-utgifter, nämligen genom att utgifter kopplade till teknikbevakning och immateriella rättigheter undantogs från det stödberättigande utgiftsunderlaget.

Fördubblingen av beskattningsunderlaget för anställning av forskare med doktorsexamen inom ramen för systemet upphörde också. Även om dessa åtgärder bör leda till vissa besparingar ([26]) (uppskattningsvis 5 % av de årliga skatteutgifterna för detta skatteavdrag)) förväntas de inte öka näringslivets FoU-resultat avsevärt, eftersom de endast marginellt förändrar systemets tillämpningsområde. Att tilldela en större andel av stödet till innovativa små och medelstora företag, medelstora börsnoterade företag och startupföretag samt underlätta deras användning av systemet ([27]) skulle kunna öka FoU-insatserna, eftersom dessa företag är mer ekonomiskt begränsade. Andra

([17]) Företagens inställning till korruption i EU, snabbrapport, Eurobarometerrapport (april 2024).
([18]) Lag av den 22 maj 2019 om tillväxt och omvandling av företag (Pacte).
([19]) Lag av den 7 december 2020 om påskyndande och förenkling av offentliga åtgärder (ASAP).
([20]) Europeiska investeringsbanken, EIB Investment Survey 2024. För EU beräknas ett aritmetiskt medelvärde.
([21]) Europeiska kommissionen, indikator för reglering av detaljhandeln (uppdatering från 2022), 2024.
([22]) Den franska konkurrensmyndigheten förväntas komma med en bedömning av reformerna rörande etableringsvillkoren och taxorna för reglerade juristyrken under sommaren 2025.
([23]) Frankrikes offentliga stöd till FoU inom näringslivet uppgick till 0,45 % av BNP 2021, jämfört med EU-genomsnittet på 0,2 %. Under 2021 motsvarade FoU-skatteincitamenten uteblivna intäkter på 0,28 % av BNP i Frankrike, jämfört med EU-genomsnittet på 0,1 %. Näringslivets FoU-intensitet i Frankrike låg på 1,44 % 2023 (samma nivå som 2012), vilket är lägre än EU-genomsnittet (1,49 %).
([24]) OECD (2020), *How effective are R&D tax incentives? New evidence from the OECD microBeRD project*, policydokument från direktoratet för vetenskap, teknik och innovation, OECD, Paris.
Conseil d'analyse économique (2022), Focus, N°090-2022, *Renforcer l'impact du Crédit d'mpôt recherche*, Philippe Aghion, Nicolas Chanut och Xavier Jaravel.
([25]) Inspection générale des finances. *Revue de dépenses: les aides aux entreprises*, mars 2024, finns på https://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/Rapports%20de%20mission/2024/2023-M-105-03%20Rapport%20Aides%20aux%20entreprises.pdf.
([26]) Besparingarna uppskattas till 5 % – allmän rapport nr 144 (2024–2025), volym II, häfte 1, utgiven den 21 november 2024, finns på *Projet de loi de finances pour 2025: Les conditions générales de l'équilibre financier (article liminaire et première partie de la loi de finances) - Sénat*).
([27]) Lignau (DGE, 2024) rapporterade att bland de startupföretag som bildats sedan 2016 hade endast 44 % utnyttjat programmet för forskningsskatteavdrag under 2017–2021, även om de använde det mer än andra åtgärder, såsom statusen "unga innovativa företag" eller innovationsskatteavdraget.

befintliga åtgärder till stöd för innovation omfattar i synnerhet innovationsskatteavdraget och statusen ”unga innovativa företag” (*Jeunes Entreprises Innovantes*), som ger sociala och skattemässiga fördelar för startupföretag som uppfyller specifika kriterier för FoU-intensitet och tillväxt. Dessa åtgärder är bättre inriktade på små och medelstora företag, men har en mycket mindre budget (omkring 332 miljoner EUR för innovationsskatteavdraget och 314 miljoner EUR för de skatteutgifter och sociala utgifter som gynnar unga innovativa företag ([28]) 2024). Fördelarna med att få tillgång till dessa mer riktade åtgärder minskades betydligt i förhållande till deras storlek jämfört med forskningsskatteavdraget, i enlighet med de ändringar som infördes genom 2025 års budgetlag och lagen om finansiering av social trygghet för 2025.

(29) Närmare band mellan forskningen och näringslivet, främst via kunskaps- och tekniköverföringsprogram, är avgörande för att skapa innovation. Komplexiteten i Frankrikes ekosystem för tekniköverföring och tillvaratagande av forskningsresultat, vilken betonas i 2019 års utvärderingsrapport om programmet för framtidens investeringar (*Programme d'Investissements d'avenir*), är dock ett stort hinder. Frankrike får betydligt lägre poäng än EU-genomsnittet för offentlig FoU som finansieras av företag, en situation som inte har förbättrats sedan 2019. Ekosystemets starka segmentering och det otillfredsställande resultatet för centrala aktörer, såsom företag för påskyndande av tekniköverföring (SATT, *Sociétés d'accélération du transfert de technologies*), institut för teknisk forskning (*Instituts de Recherche Technologique*) och universitetssjukhus (*Instituts Hopitalo-Universitaires*), är oroande ([29]). Sedan 2019 har dock ingen större reform av SATT-modellen genomförts. Mer nyligen infördes initiativet med universitetsinnovationsnav (*pôles universitaires d'innovation*) 2023 för att stärka lokala innovationsekosystem, med utgångspunkt i befintliga organisationer och program. För att förbättra innovationsresultaten behöver ekosystemet för kunskaps- och tekniköverföring effektiviseras. Detta kan åstadkommas genom inriktning på konkreta resultat, såsom en betydande ökning av antalet patentansökningar, skydd av immateriella rättigheter och skapande av företag. Att förenkla ekosystemet, till exempel genom att effektivisera de befintliga enheternas roller eller stärka samarbetet dem emellan, skulle också kunna ge bättre resultat.

(30) Samtidigt som integreringen av digital teknik bör göra det möjligt för företagen att förbättra sina produkter och tjänster och öka konkurrenskraften fortsätter de franska små och medelstora företagen att släpa efter i digitaliseringen, och endast 68,5 % av dem uppnådde en grundläggande nivå av digital intensitet 2024, vilket är lägre än EU-genomsnittet på 72,9 %. Denna klyfta är också betydande mot bakgrund av EU:s mål för det digitala decenniet på 90 % senast 2030. Andelen franska små och medelstora företag som bedriver e-försäljning är till exempel lägre än EU-genomsnittet (17,6 % mot 23,1 %), vilket står i kontrast till en betydligt högre andel franska konsumenter som köper varor eller tjänster på nätet, i alla åldersgrupper, jämfört med EU-genomsnittet. Införandet av avancerad digital teknik, såsom artificiell intelligens (AI) och molntjänster, bland franska företag, särskilt små och medelstora företag, släpar dessutom efter EU-genomsnittet. EU:s mål på att 75 % av företagen ska använda molntjänster, utföra stordataanalyser eller använda AI verkar vara långt utom räckhåll sett till den nuvarande utnyttjandegraden. I september 2018 införde Frankrike planen för digital omställning som inriktas på industrin, omfattar åtgärder fram till 2023 och uppgår till 1,3 miljarder EUR, inklusive ett bidrag till små och medelstora industriföretag och medelstora börsnoterade industriföretag när de inför ny avancerad digital teknik, vilket finansieras genom EU:s facilitet för återhämtning och resiliens ([30]). 2018 antog Frankrike sin nationella AI-strategi. Parallellt med detta skapades 2018 France Num, det främsta offentliga initiativet för den digitala omställningen av små och medelstora företag, som sedan dess har stärkts. Det tillhandahåller diagnostik och utbildning och omfattar ett nätverk av partner som är villiga att stödja företagens digitaliseringsinsatser.

Dess roll som mellanhand – i det att det kopplar samman företag och leverantörer av digitala lösningar och fungerar som en dokumentationscentral – begränsar emellertid dess förmåga att direkt påverka digitaliseringen av små och medelstora företag. Att det finns över 100 olika territoriella finansiella stöd med olika kriterier för stödberättigande och en mängd olika berörda myndigheter gör situationen mer komplicerad för små och medelstora företag som söker stöd ([31]). Ytterligare effektivisering av det offentliga stödet till digitalisering är motiverad. Det skulle vara fördelaktigt att effektivisera de tillgängliga stödsystemen och bättre anpassa typen av stöd till företagens behoven,

([28]) 2024 års skatteproposition: lagstiftningsrapporter om forskning och högre utbildning. Allmän rapport nr 128 (2023–2024), volym III, bilaga 24, utgiven den 23 november 2023, finns på *Projet de loi de finances pour 2024:Recherche et enseignement supérieur – Sénat*. Se även *L'État de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation en France 2024*, nr 17, juni 2024, ämne nr 23, som finns på *Les jeunes entreprises innovantes - état de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation en France n°17*.

([29]) Övervakningskommittén för framtidens investeringar (*Comité de surveillance des investissements d'avenir*). Utvärdering av den första omgången av programmet för framtidens investeringar (*Évaluation du premier volet du programme d'investissements d'avenir*) (PIA, 2009–2019), november 2019, finns på *Le PIA, un outil à préserver, une ambition à refonder.*

([30]) Direction Générale des Entreprises (2024). *La numérisation des entreprises industrielles en France: un soutien à la demande et à l'offre de solutions technologiques*. Les Thémas de la DGE n°24, november, s. 8.

([31]) Senaten, extra möte 2018–2019, informationsrapport utarbetad på uppdrag av företagsdelegationen, *Accompagnement de la transition numérique des PME: comment la France peut-elle rattraper son retard?*, av Pascale Gruny (senator), som finns på *Projet de loi de finances pour 2021:* Économie - Sénat.

samtidigt som företräde ges åt den teknik som mest sannolikt främjar produktivitetstillväxten ([32]), såsom AI. Vidare skulle införandet av ett kvalitetsbetyg för de leverantörer av digitala lösningar som ingår i France Num-nätverket, eventuellt baserat på återkoppling från användarna, kunna hjälpa små och medelstora företag att fatta välgrundade beslut.

(31) Frankrikes elmix är fortfarande till stor del koldioxidfri tack vare kärnkraftsproduktionen. Bortsett från covid-19-perioden – då växthusgasutsläppen sjönk artificiellt – hade Frankrike sedan 2019 stadigt minskat sina bruttoutsläpp av växthusgaser med mer än 3 % per år. Denna nedåtgående trend gjorde det möjligt för landet att uppfylla kraven i sin andra koldioxidbudget (2019–2023), i enlighet med den andra nationella strategin för minskade koldioxidutsläpp, som syftar till en minskning med 40 % fram till 2030 (jämfört med 1990). Mellan 2022 och 2023 påskyndade Frankrike till och med sina insatser för minskade koldioxidutsläpp och uppnådde en minskning av bruttoutsläppen med 5,8 %. Denna utveckling mattades dock av ordentligt 2024 då enligt Citepas ([33]) senaste uppskattningar växthusgasutsläppen minskade med 1,8 %, till 366 miljoner ton koldioxidekvivalenter, långt under den årliga minskning som behövs för att uppnå landets miljöambitioner. För att hålla sig i linje med nästa koldioxidbudget (2024–2028) inom den tredje strategin för låga koldioxidutsläpp (SNBC-3), som stöder Frankrikes mål om att senast 2030 halvera bruttoutsläppen av växthusgaser, måste Frankrike minska sina utsläpp med 5 % årligen fram till 2030.

Energisektorn och industrin följer sin utsläppsminskningsbana, medan ytterligare insatser behövs inom transport- och byggsektorerna för att kraven i den tredje koldioxidbudgeten inom ramen för SNBC-3 ska uppfyllas. Transportsektorn är fortfarande den främsta källan till växthusgasutsläpp ([34]) i Frankrike och är den enda sektor vars utsläpp ökade mellan 1990 och 2023. Enligt Citepas senaste uppskattningar minskade växthusgasutsläppen från transportsektorn 2024 med mindre än 1 % jämfört med 2023. Att påskynda utfasningen av fossila bränslen från framför allt vägtransporter, som utgör en mycket stor andel av de totala transportutsläppen ([35]), är avgörande för att uppnå utsläppsminskningsmålen, både för passagerar- och godstransporter. Det behövs lämpliga incitament och stödsystem, tillsammans med utbyggnaden av nödvändig infrastruktur, så att andelen utsläppsfria fordon fortsätter att öka i snabb takt, med särskilt fokus på utsatta transportanvändare ([36]) och tunga fordon. Godstransporterna i Frankrike utförs fortfarande till stor del på väg (85 %), medan järnväg och inre vattenvägar endast står för 10 % respektive 2 %, vilket ligger under EU-genomsnitten ([37]). För att stödja en trafikomställning från väg till järnväg och inre vattenvägar måste Frankrike färdigställa det transeuropeiska transportnätet (TEN-T) för att öka kapaciteten och nättätheten. Ett påskyndat införande av det europeiska trafikstyrningssystemet för tåg, som för närvarande endast är i drift på 10 % av dess stomnät ([38]), skulle också förbättra driftskompatibiliteten, effektiviteten och säkerheten hos EU:s järnvägssystem. De inre vattenvägarna har också stor potential att minska koldioxidutsläppen och skulle kunna utnyttjas ytterligare om man förbättrade flodinformationstjänstens driftskompatibilitet, datatillgänglighet och terminaltäthet.

(32) Bostadssektorns slutliga energianvändning har stagnerat sedan 2015, och växthusgasutsläppen från bostadshus och tertiära byggnader har minskat med 1,1 % bara 2024 jämfört med 2023, enligt de senaste uppskattningarna (från Citepa). Frankrike upplever förseningar när det gäller takten för energirenovering av byggnader och utbytet av olje- och gaspannor mot renare lösningar såsom värmepumpar, jämfört med de nationella planerna ([39]). Frankrike måste öka sina ansträngningar för att överbrygga klyftan i syfte att uppnå ett meningsfullt bidrag till sitt mål att minska energiförbrukningen i byggnader senast 2030, i linje med SNBC-3. För att stödja efterfrågan på energirenovering skulle det vara till fördel att både effektivisera de nationella systemen och stabilisera deras finansiering, bland annat genom att utnyttja privat finansiering, med särskild uppmärksamhet på de mest utsatta hushållen och på totalrenoveringar.

([32]) Rapport CNP (2025) | *Un monde en mutation – Productivité, compétitivité et transition numérique*, s. 188.
([33]) Citepa (*Centre Interprofessionnel Technique d'Études de la Pollution Atmosphérique*) är den franska organisation som har fått i uppdrag att utföra de nationella inventeringar av växthusgaser och luftföroreningar som lämnas in till FN och EU.
([34]) Med 34 % av de totala utsläppen (exklusive internationell bunkring såsom internationell luftfart och sjöfart).
([35]) År 2023 stod vägtransporter för 94 % av utsläppen från transportsektorn, exklusive internationell bunkring såsom internationell luftfart och sjöfart (*Livre | Chiffres clés du climat 2024*, s. 56).
([36]) Enligt definitionen i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/955 av den 10 maj 2023 om inrättande av en social klimatfond och om ändring av förordning (EU) 2021/1060 avses med utsatta transportanvändare som lägger en större del av sina inkomster på energi och transport, som i vissa regioner inte har tillgång till alternativa, överkomliga mobilitets- och transportlösningar och som kan sakna ekonomisk kapacitet att investera i minskad förbrukning av fossila bränslen.
([37]) I EU stod godstransporter på järnväg för 16,6 % och på de inre vattenvägarna för 4,9 % 2022.
([38]) Kan jämföras med till exempel Belgien (79 %) och Spanien (27 %).
([39]) Såsom påpekades av generalsekretariatet för ekologisk planering (*Secrétariat général à la planification écologique*) i december 2024 (*Les Rencontres avec les partenaires du SGPE*, december 2024, s. 11).

(33) År 2023 låg Frankrike fortfarande under sitt bindande mål för förnybar energi för 2020 ([40]). Som en del av sin medelfristiga finans- och strukturpolitiska plan och till stöd för en förlängning av perioden för finanspolitisk anpassning åtog sig Frankrike att genomföra en reform för att hantera denna utmaning. De relevanta åtagandena lyckades dock inte helt med att uppnå sitt syfte. Frankrike hade tidigare fastställt ett mål för förnybar energi för 2030 i 2019 års energi- och klimatlag, men saknar nu ett fast och uppdaterat åtagande för att uppfylla de nuvarande EU-målen för 2030. I kombination med förseningar i genomförandet av nya tillståndsregler skapar denna situation osäkerhet för investerarna. Omvänt skulle en sådan säkerhet locka nya investeringar, stimulera skapandet av lokala arbetstillfällen och främja produktionen av grön teknik, vilket skulle bidra till en blomstrande fransk marknad. Frankrike behöver påskynda tillståndsprocessen och anta flera genomförandeakter inom ramen för den franska lagen om påskyndande av förnybar energi. Processen för att utse accelerationsområden för förnybar energi är långsam: omkring två år efter antagandet (i juli 2024) hade endast 34 % av kommunerna utsett sådana områden. Att se till att tillståndsmyndigheterna har tillräckligt med personal skulle kunna påskynda denna process. Dessutom finns det fortfarande ett behov av tydliga och kortare tidsfrister för projekt utanför accelerationsområdena för förnybar energi, liksom införandet av gemensamma kontaktpunkter för tillståndsgivning för förnybar energi.

(34) Den ökande inskränkningen av förnybar energi och de negativa prishändelserna 2023 och 2024 visar på begränsningar för elnäten och ett ökat behov av flexibilitet på efterfrågesidan samt lagring ([41]), inklusive värmelagring. Ytterligare spridning av sådana flexibilitetslösningar är nödvändig för att integrera ökade volymer förnybar energi i nätet och säkerställa en tryggad energiförsörjning. RTE och Enedis, som är systemansvariga för elsystemen, har nyligen aviserat omfattande investeringsplaner för att utveckla nätet under de kommande 15 åren ([42]). RTE:s plan befinner sig dock fortfarande i samrådsfasen. Under de senaste åren har Frankrike beställt sammanlänkningsprojekt med Italien (Savoie–Piemonte), och mer planeras under de kommande åren, såsom Celtic Interconnector-projektet och projektet för sammanlänkning via Biscayabukten. Ett snabbt slutförande och genomförande av dessa investeringsplaner skulle underlätta investeringar i förnybar energi och påskynda utfasningen av fossila bränslen. Det är också viktigt att den långsiktiga planeringen tar hänsyn till sammanlänkningar med grannländer, särskilt med den iberiska halvön, för att främja EU:s marknadsintegration. Frankrikes gränsöverskridande elsammanlänkningsnivå var lägre än EU:s mål på 15 % ([43]) för 2030.

(35) Andelen företag som rapporterar om rekryteringssvårigheter minskade 2024 och första kvartalet 2025 i och med den ekonomiska avmattningen, men kandidaternas bristfälliga kompetens är fortfarande ett av de två största hindren för rekrytering, tillsammans med arbetskraftsbristen, enligt en nyligen genomförd undersökning, särskilt inom nyckelsektorer som bil-, bygg- och hälso- och sjukvårdssektorerna ([44]). Frankrike har investerat stort i kompetensutveckling och omskolning av arbetstagare, med stöd av faciliteten för återhämtning och resiliens, vilket har gjort att antalet vuxna som deltar i utbildning har ökat något (49,2 % 2022, jämfört med 48,4 % 2016). Dessa program har dock inte alltid varit framgångsrika när det gäller att öka deltagandet bland lågutbildade och äldre arbetstagare. De har också haft en begränsad inverkan på deltagandet i utbildning inom prioriterade sektorer (IKT, hälsa, byggnadsverksamhet, den gröna omställningen). Utvärderingen av tidigare och nyligen gjorda investeringar, såsom planen för investering i färdigheter (*plan d'investissement dans les compétences*), visar att endast 25 % av utbildningsutbudet rör en prioriterad sektor och 20 % av utbildningsutbudet är inriktat på yrken med kompetensbrist. Dessutom deltog endast omkring 25 % av lågkvalificerade vuxna i utbildning under 2022.

(36) Trots de höga offentliga utgifterna för utbildning noterades nyligen en märkbar försämring av resultaten i det franska utbildningssystemet, som dessutom präglas av en betydande påverkan från elevernas socioekonomiska bakgrund. Franska grundskole- och gymnasieelever underpresterar inom matematik och naturvetenskap jämfört med jämnåriga i resten av EU ([45]), och andelen 15-åriga elever som är lågpresterande i matematik, läsning och naturvetenskap ([46]) har ökat avsevärt sedan 2018, samtidigt som andelen högpresterande elever har minskat. Frankrike har även några av de största socioekonomiska klyftorna i EU. Det är mycket viktigt att förbättra elevernas grundläggande färdigheter redan från tidig ålder. De första utvärderingarna visar att halveringen av klasstorlekarna

([40]) Med en andel på 22,3 % förnybar energi i sin slutliga energianvändning (brutto) låg Frankrike 2023 fortfarande under sitt bindande mål för förnybar energi för 2020 på 23 %.
([41]) *Bilan électrique 2024* | RTE.
([42]) *RTE présente les grandes orientations de sa stratégie de transformation du réseau de transport d'électricité à l'horizon 2040* | RTE.
([43]) Definieras som en medlemsstats importkapacitet i förhållande till dess installerade produktionskapacitet.
([44]) France Travail – *Enquête besoin en main-d'œuvre 2025*.
([45]) *2023 Trends in International Mathematics and Science Study*.
([46]) Enligt 2022 års Pisaundersökning underpresterade 28,8 % av 15-åringarna i Frankrike i matematik jämfört med 29,5 % i EU som helhet, 26,9 % underpresterade i läsförmåga jämfört med 26,2 % i EU och 23,8 % underpresterade i naturvetenskap jämfört med 24,2 % i EU.

inom ”prioriterade utbildningsområden” har haft en positiv inverkan på elevernas utbildningsresultat, men 70 % av de mindre gynnade eleverna går i skolor utanför de prioriterade områdena och är därför inte berättigade till stöd. Att tilldela ytterligare resurser mer successivt och främja samarbete mellan mindre gynnade skolor och lokala aktörer skulle kunna vara fördelaktigt för att tillgodose behoven hos lågpresterande eller mindre gynnade elever. Under 2023 vidtog utbildningsministeriet åtgärder för att främja social mångfald i offentliga och privata skolor och införde differentierad undervisning i franska och matematik en timme i veckan för alla elever. De många politiska förändringarna har dock lett till att tiden för genomförande och utvärdering inte räcker till och att lärarkåren fått ett minskat egenansvar. Att bättre utnyttja befintliga data och utvärderingar, förbättra samarbetet med utbildningsväsendet samt respektera skolornas och lärarnas pedagogiska självständighet skulle kunna bidra till att utforma en effektivare strategi för grundläggande färdigheter.

(37) Trots att lärarnas löner höjdes under 2023 och det är för tidigt att utvärdera effekterna kvarstår en oro över läraryrkets attraktionskraft, och lärarbristen är en faktor som påverkar utbildningsresultaten negativt. Allt färre arbetssökande genomgår den rekryteringsprövning där alla sökande konkurrerar i förhållande till antalet lediga tjänster, vilket gör dessa prövningar mindre selektiva, särskilt i matematik och för låg- och mellanstadielärare vid vissa akademier ([47]). Flera faktorer kan förklara yrkets minskande attraktionskraft. År 2022 angav 63 % av de studerande inom eftergymnasial utbildning arbetsvillkoren, inklusive klassernas storlek (bland de största i EU), arbetsbördan, rörlighetsreglerna och lönen som skäl för att inte vilja bli lärare ([48]). Ett allt större beroende av tillfälligt anställda och mindre erfarna lärare med lägre kvalifikationer och sämre tillgång till utbildning än de fastanställda kan dessutom påverka undervisningens kvalitet. Åtgärder har vidtagits för att förbättra undervisningsförhållandena, bland annat i form av en förstärkning av utbildningen i franska och matematik för låg- och mellanstadielärare. Det finns dock utrymme för att utöka dessa åtgärder ytterligare, framför allt genom att minska klasstorlekarna – genom att utnyttja det minskade antalet barn – samt genom att bättre anpassa grundutbildningen och fortbildningen till de föränderliga behoven hos alla studerande ([49]) och ge lärare och skolor större självständighet ([50]). Revisionsrätten varnar särskilt för att rektorer i praktiken har begränsade möjligheter att anpassa sig till elevernas behov och lokala förhållanden ([51]). Samråd med lärare och den bredare lärarkåren om de nuvarande planerna för att reformera grundutbildningen skulle också kunna öka egenansvaret och attraktionskraften.

(38) Barn i Frankrike löper större risk för fattigdom och social utestängning än resten av befolkningen (26,2 % jämfört med 19 % 2024) och barn i andra EU-länder (26,2 % jämfört med 24,2 % 2024). Risken för barnfattigdom och social utestängning har även ökat markant under de senaste åren ([52]), trots en minskning 2023 och 2024, och andelen franska barn som bor i hushåll där ingen förvärvsarbetar uppgick till 9 % 2024 – en av de största andelarna i EU. Familjer med en förälder, ofta ensamstående mödrar, upplever stora och specifika utmaningar när det gäller att hitta arbete ([53]), och bland dem som förvärvsarbetar riskerade en av fem att drabbas av fattigdom 2024. Ett av de största hinder de möter är tillgången till förskoleverksamhet och barnomsorg. Frankrike har en av de största klyftorna i tillgången till barnomsorg mellan gynnade och mindre gynnade barn i EU (41,6 procentenheter jämfört med 15,8 procentenheter). Under 2024 hade 72,6 % av barnen (0–3 år) som bodde i hushåll som löpte risk för fattigdom eller social utestängning inte tillgång till formell barnomsorg. Den totala andelen barn som har tillgång till barnomsorg är visserligen relativt hög i Frankrike, men tillgängligheten och kostnaderna varierar kraftigt över det franska territoriet ([54]). Föräldrar som arbetar utanför normal arbetstid eller som är arbetslösa har dessutom svårt att hitta lämplig barnomsorg ([55]), vilket hindrar dem från att söka arbete eller utbildning. Att ta itu med särskilda hinder för arbete och förbättra tillgången till förskoleverksamhet och barnomsorg skulle hjälpa föräldrar att utbilda sig så att de får bättre jobbmöjligheter och förbättra barnens utbildningsresultat på kort till lång sikt, med störst effekter för mindre gynnade barn ([56]).

([47]) France Stratégie, 2024, *Working in Public Service: The Challenge of Attractiveness*.
([48]) Cour de Comptes, *Devenir enseignant: la formation initiale et le recrutement des enseignants des premier et second degrés*, Rapport public thématique, 2023.
([49]) *Education: comment mieux orienter la dépense publique, Conseil d'analyse économique*, 2025, finns på *Éducation: comment mieux orienter la dépense publique*.
([50]) Lastra-Anadón, C. och Mukherjee, S. (2019), *Cross-country evidence on the impact of decentralisation and school autonomy on educational performance*, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, nr 26, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/c3d9b314-en.
([51]) Cour des comptes, *Mobiliser la communauté éducative autour du projet d'établissement*, Rapport public thématique, 2023.
([52]) I den europeiska delen av Frankrike (för vilken vi har jämförbara tidsserier) ökade andelen barn som löper risk för fattigdom eller social utestängning från 24,1 % 2019 till 25,7 % 2023.
([53]) Sénat (2024). *Familles monoparentales: pour un changement des représentations sociétales*.
([54]) CNAF-ONAPE, *L'accueil des jeunes enfants* – Édition 2024.
([55]) Cour des Comptes, *La politique d'accueil du jeune enfant*, december 2024.
([56]) OECD (2025), *Reducing Inequalities by Investing in Early Childhood Education and Care, Starting Strong*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/b78f8b25-en.

(39) Mot bakgrund av de nära inbördes kopplingarna mellan ekonomierna i euroområdet och deras gemensamma bidrag till Ekonomiska och monetära unionens funktion, rekommenderade rådet 2025 att medlemsstaterna i euroområdet vidtar åtgärder, inbegripet genom sina planer för återhämtning och resiliens, för att genomföra 2025 års rekommendation om euroområdets ekonomiska politik. För Frankrike bidrar rekommendationerna 2, 3, 4 och 5 till genomförandet av den första rekommendationen för euroområdet om konkurrenskraft, medan rekommendationerna 4 och 5 bidrar till genomförandet av den andra rekommendationen för euroområdet om resiliens och rekommendation 1 till genomförandet av den tredje rekommendationen för euroområdet om makroekonomisk och finansiell stabilitet, i enlighet med 2025 års rekommendation.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Frankrike att 2025 och 2026 vidta följande åtgärder:

1. Stärka de samlade utgifterna och beredskapen på försvars- och säkerhetsområdet samtidigt som skuldhållbarheten säkerställs i linje med Europeiska rådets slutsatser av den 6 mars 2025. Följa de maximala ökningstakter för nettoutgifter som rådet rekommenderade den 21 januari 2025 för att få situationen med ett alltför stort underskott att upphöra. Genomföra den uppsättning reformer och investeringar som ligger till grund för den förlängda anpassningsperioden enligt rådets rekommendation av den 21 januari 2025.

2. Mot bakgrund av de tillämpliga tidsfristerna för att i tid slutföra reformer och investeringar i enlighet med förordning (EU) 2021/241, säkerställa ett effektivt genomförande av planen för återhämtning och resiliens, inbegripet REPowerEU-kapitlet. Påskynda genomförandet av sammanhållningspolitiska program (Eruf, FRO och ESF+), vid behov med utgångspunkt i de möjligheter som halvtidsöversynen erbjuder. Optimera användningen av EU-instrument, däribland möjligheter inom InvestEU-programmet och den europeiska plattformen för strategisk teknik, för att förbättra konkurrenskraften.

3. Ytterligare förenkla lagstiftningen samt minska den administrativa bördan och de regleringsmässiga begränsningarna för företag, särskilt inom tjänstesektorn. Stärka näringslivets FoU-intensitet genom att bättre rikta in sig på offentliga stödsystem som stimulerar FoU inom näringslivet och främjar spridning av innovation samt genom att effektivisera det ekosystem som stöder samarbete mellan den akademiska världen och företagen. Förbättra digitaliseringen av små och medelstora företag, bland annat genom att effektivisera de befintliga offentliga stödåtgärder som är avsedda för detta mål.

4. Påskynda minskningen av växthusgasutsläppen genom att undanröja hinder och tillhandahålla incitament för att öka efterfrågan och tillgången på utsläppssnåla transportsätt och fordon samt genom att öka energieffektiviteten och minska beroendet av fossila bränslen i byggnader genom att skapa incitament för totalrenoveringar. Påskynda utbyggnaden av projekt för förnybar energi, bland annat genom att ytterligare effektivisera tillståndsprocesserna och slutföra inrättandet av accelerationsområden för förnybar energi. Främja flexibilitet på efterfrågesidan och lagringsteknik samt säkerställa tillräckliga investeringar i elnätskapacitet, även i gränsöverskridande sammanlänkningar.

5. Ytterligare åtgärda kompetensbristen genom att stödja tillgången till utbildning för lågutbildade och äldre samt arbeta för att den utbildning som erbjuds är relevant på arbetsmarknaden. Förbättra utbildningsresultaten och minska ojämlikheter inom utbildningen, bland annat genom att se till att alla mindre gynnade elever får bättre utbildningsstöd. Stärka läraryrket, bland annat genom att förbättra arbetsvillkoren samt grundutbildningen och fortbildningen för lärare. Förhindra och minska barnfattigdomen genom att avlägsna hinder för föräldrars integration på arbetsmarknaden och tillgången till förskoleverksamhet och barnomsorg av hög kvalitet för de hushåll som har det sämst ställt.

Utfärdat i Bryssel den 8 juli 2025.

På rådets vägnar

S. LOSE

Ordförande