EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 13.5.2015
COM(2015) 260 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2015 van Frankrijk

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2015 van Frankrijk

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2015 van Frankrijk

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2015 van Frankrijk

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

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

Gezien Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid[1], en met name artikel 5, lid 2,

Gezien Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden[2], en met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie[3],

Gezien de resoluties van het Europees Parlement[4],

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Op 26 maart 2010 heeft de Europese Raad zijn goedkeuring gehecht aan het voorstel van de Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidsstrategie; deze *Europa 2020*-strategie berust op een versterkte coördinatie van het economische beleid en spitst zich toe op de sleutelgebieden waarop Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.

(2) Op voorstel van de Commissie heeft de Raad op 13 juli 2010 een aanbeveling inzake de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Unie (2010-2014), en op 21 oktober 2010 een besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten vastgesteld, die samen de "geïntegreerde

---

1 PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.
2 PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.
3 COM(2015) 260.
4 P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

richtsnoeren" vormen. De lidstaten werd verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.

(3) Op 8 juli 2014 heeft de Raad een aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma voor 2014 van Frankrijk vastgesteld en een advies over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma voor 2014 van Frankrijk uitgebracht. In overeenstemming met Verordening (EU) nr. 473/2013[5] heeft de Commissie op 28 november 2014 haar advies over het ontwerpbegrotingsplan voor 2015 van Frankrijk[6] gepresenteerd.

(4) Op 28 november 2014 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse[7] en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2015 voor coördinatie van het economisch beleid. Tevens heeft de Commissie op die datum op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het waarschuwingsmechanismeverslag[8] aangenomen, waarin Frankrijk werd genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.

(5) Op 18 december 2014 heeft de Europese Raad de volgende prioriteiten goedgekeurd: stimuleren van investeringen, vaart zetten achter structurele hervormingen en nastreven van een verantwoorde, groeivriendelijke begrotingsconsolidatie.

(6) Op 26 februari 2015 heeft de Commissie haar landenverslag 2015 voor Frankrijk gepubliceerd[9]. In het landenverslag worden de vorderingen beoordeeld die bij de tenuitvoerlegging van de op 8 juli 2014 vastgestelde landenspecifieke aanbevelingen zijn gemaakt. Het landenverslag bevat ook de resultaten van de diepgaande evaluatie die op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 is uitgevoerd. Op basis van haar analyse concludeert de Commissie dat Frankrijk buitensporige macro-economische onevenwichtigheden ondervindt die afdoende beleidsactie en specifieke monitoring vereisen. Met name in een context van lage groei en lage inflatie, in combinatie met een zwakke winstgevendheid van de ondernemingen, en gezien de tot dusver ontoereikende beleidsreactie, zijn de risico's die uit de verslechtering van zowel het kosten- als het niet-kostenconcurrentievermogen en uit de hoge en verder oplopende schuldenlast, met name de overheidsschuld, voortvloeien, significant toegenomen. De noodzaak van actie om het risico van negatieve effecten op de Franse economie en, gezien de omvang ervan, van negatieve overloopeffecten op de economische en monetaire unie te verminderen, is bijzonder groot.

(7) Op 30 april 2015 heeft Frankrijk zijn nationale hervormingsprogramma 2015 en zijn stabiliteitsprogramma 2015 ingediend. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.

(8) Frankrijk valt momenteel onder het corrigerende deel van het stabiliteits- en groeipact. In haar stabiliteitsprogramma 2015 plant de regering het buitensporig tekort tegen 2017 te corrigeren, in lijn met de aanbeveling van de Raad van 10 maart 2015, en de middellangetermijndoelstelling – een structureel tekort van 0,4 % van het bbp – tegen 2018 te bereiken[10]. Hoewel de regering van plan is de door de Raad

---

5 PB L 140 van 27.5.2013, blz. 11.

6 C(2014) 8805 final.

7 COM(2014) 902.

8 COM(2014) 904.

9 SWD(2015) 29 final.

10 Vergeleken met het vorige stabiliteitsprogramma heeft de regering haar middellangetermijndoelstelling herzien van een structureel tekort van 0,25 % van het bbp tot 0,4 %. De middellangetermijndoelstelling zal één jaar later worden bereikt dan voorzien in het stabiliteitsprogramma van vorig jaar.

vastgestelde nominaaltekortdoelstellingen te respecteren, ligt de in 2016 en 2017 geplande budgettaire inspanning onder het aanbevolen niveau. In haar stabiliteitsprogramma 2015 verwacht de regering dat de overheidsschuldquote in 2016 op 97% zal pieken alvorens in 2018 tot 95,5% van het bbp terug te lopen. Het macro-economische scenario dat aan deze begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is plausibel. De maatregelen om vanaf 2016 de geplande tekortdoelstellingen te ondersteunen zijn echter nog niet voldoende gespecificeerd. Op basis van de voorjaarsprognoses 2015 van de Commissie zal de nominaaltekortdoelstelling voor 2015 3,8% van het bbp bedragen, waarmee de doelstelling van 4% van het bbp wordt gerespecteerd. De voor dat jaar verwachte budgettaire inspanning zal echter lager zijn dan die welke door de Raad is aanbevolen[11]. Wat 2016 betreft voorspelt de Commissie dat, bij ongewijzigd beleid, het nominale tekort 3,5% van het bbp zal bereiken, hetgeen meer is dan de aanbevolen doelstelling van 3,4% van het bbp, en dat de budgettaire inspanning niet aan de verwachting zal voldoen. Derhalve zullen voor 2016 meer structurele maatregelen nodig zijn. Op basis van zijn beoordeling van het stabiliteitsprogramma en rekening houdend met de voorjaarsprognoses 2015 van de Commissie is de Raad van oordeel dat er kans bestaat dat Frankrijk niet aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact zal voldoen.

(9) Het zal van cruciaal belang zijn de bestedingstoetsingen te intensiveren en grote gebieden voor uitgavenbesnoeiingen vast te stellen zodat de verwachte resultaten kunnen worden behaald. Frankrijk zou ervoor moeten zorgen dat er bij de doelstellingen inzake bestedingsmatiging rekening mee wordt gehouden dat de inflatie bijna nul bedraagt. Tegelijkertijd zouden de besparingen als gevolg van de vanwege de lagere rente lager dan verwachte kosten van de overheidsschuld naar het verminderen van de tekort moeten worden gekanaliseerd. Bovendien kunnen geen omvangrijke kortetermijnbesparingen worden gerealiseerd zonder significante beteugeling van de stijging van de socialezekerheidsuitgaven, die in 2014 26 % van het bbp bedroegen en bijna de helft van alle uitgaven van de publieke sector uitmaakten. Voor 2015-2017 zijn besparingen op de uitgaven voor gezondheidszorg van 11 miljard EUR gepland, maar er zijn meer inspanningen nodig om uitgavenstijgingen op dit gebied te begrenzen. Met name is er ruimte om verder kostenbeheersingsbeleid op het gebied van geneesmiddelenprijzen en ziekenhuisuitgaven te implementeren. Het pensioenstelsel kan de komende jaren met stijgende tekorten worden geconfronteerd en eerdere pensioenhervormingen zullen niet volstaan om het tekort van het stelsel weg te werken. Met name het tekort als gevolg van regelingen voor ambtenaren van de regionale overheden en werknemers bij overheidsbedrijven blijft een invloed hebben op het totale pensioentekort. Bovendien heeft de macro-economische situatie een grote impact op de houdbaarheid van het pensioenstelsel, met name de toestand van de aanvullendpensioenregelingen. Er is afdoende actie nodig om de financiële gezondheid van het aanvullendpensioenstelsel te herstellen.

(10) Frankrijk heeft een hervorming van de lokale besturen ondernomen om de efficiëntie van het stelsel te verhogen. Het zou de geplande vermindering van de subsidies van de centrale overheid moeten blijven implementeren en de controle van de uitgaven van de lokale overheden moeten blijven versterken door, rekening houdend met de bestaande maxima voor een aantal lokale belastingen, de jaarlijkse stijging van de belastingopbrengsten van de lokale overheden te plafonneren. Er is eveneens actie

[11] De beoordeling van de ingevolge de buitensporigtekortprocedure ondernomen effectieve actie zal na 10 juni worden gegeven.

nodig om de stijging van de administratieve kosten van de lokale overheden te beheersen.

(11) Er zijn beleidsmaatregelen genomen om via het belastingkrediet voor concurrentievermogen en werkgelegenheid van 20 miljard EUR en de ingevolge het verantwoordelijkheids- en solidariteitspact geplande verminderingen van de socialezekerheidsbijdragen van de werknemers van 10 miljard EUR de arbeidskosten te verminderen en de winstmarges van de ondernemingen te verbeteren. Deze twee maatregelen maken 1,5% van het bbp uit en zouden tot het verkleinen van de loonwigkloof tussen Frankrijk en het eurozonegemiddelde moeten bijdragen. Deze maatregelen zouden in 2016 verder moeten worden geïmplementeerd, maar gezien de hoge kosten ervan voor de nationale begroting is het belangrijk na te gaan hoe effectief deze op ondernemingsniveau zijn. Hierbij zou vooral rekening moeten worden gehouden met de rigiditeiten die van invloed zijn op de arbeids- en productmarkten, in het bijzonder die welke op de lonen van invloed zijn. De arbeidskosten voor het minimumloon blijven in vergelijking met andere lidstaten hoog. Het minimumloon blijft zich ontwikkelen op een wijze die niet bevorderlijk is voor concurrentievermogen en banencreatie. Bovendien kan, in een context van lage inflatie, de automatische indexering ervan tot hogere loonstijgingen leiden dan noodzakelijk is voor koopkrachthandhaving.

(12) Frankrijk zou afdoende actie moeten ondernemen om de regelgevingsdrempels in het arbeidsrecht en de boekhoudkundige voorschriften op te heffen die de groei van Franse ondernemingen, met name kleine en middelgrote ondernemingen, begrenzen. In het algemeen is er ruimte voor meer concurrentie in de dienstensector, met name in de vrije beroepen, de kleinhandel en de netwerkindustrieën. Een aantal voorschriften en tarieven voor gereglementeerde beroepen perken de economische activiteit in. Via de recente wet inzake groei, economische activiteit en gelijke kansen zijn nieuwe maatregelen voor het verbeteren van de concurrentie in de juridische beroepen getroffen waarvan de implementatie cruciaal zal zijn om ervoor te zorgen dat de barrières in het veld worden opgeheven. Frankrijk zou ook actie moeten ondernemen om in andere sectoren, met name de gezondheidssector, barrières op te heffen. De numerus clausus voor de toegang tot de beroepen in de gezondheidszorg belemmert nog steeds de toegang tot de diensten en zou kunnen worden herzien zonder de kwaliteit en de veiligheid in gevaar te brengen.

(13) In 2014 bedroeg de belastingquote 45,8 %, een van de hoogste in de EU. De vennootschapsbelastingtarieven zijn hoog en hebben een negatieve invloed op de Franse ondernemingsinvesteringen. De door een onderneming gemiddeld betaalde effectieve vennootschapsbelasting bedraagt 38,3 %, een van de hoogste tarieven in de EU. Naast de aangekondigde afschaffing van de socialezekerheidsbijdrage voor ondernemingen en de verlaging van het wettelijk tarief tot 28 % in 2020 zou Frankrijk op korte termijn zijn inspanningen moeten opvoeren om ervoor te zorgen dat de vennootschapsbelasting bevorderlijk is voor groei en investeringen. Er zijn inspanningen nodig om het belastingstelsel te vereenvoudigen door het opheffen van inefficiënte belastingen. Meer dan 100 belastingen blijken weinig of geen opbrengsten te genereren en door de opheffing ervan zouden de procedures voor bedrijven en huishoudens kunnen vereenvoudigen.

(14) De zwakke economische groei uitte zich in het feit dat de Franse werkloosheid in 2014 hoog bleef en de langdurig werkloosheid verslechterde. De algemene werkloosheid bedroeg 10,2 %, tegenover 10,3 % in 2013 en 7,5 % in 2008, en trof met name jongeren, oudere werknemers en laaggekwalificeerden. Frankrijk lijdt onder arbeidsmarktsegmentatie, waarbij contracten voor bepaalde tijd een steeds

groter deel van de nieuwe aanwervingen uitmaken. Deze trend kon niet worden ingetoomd met doelgerichte inspanningen om, met name via hogere sociale bijdragen voor de zeer korte contracten, het segmentatieniveau te verminderen. De herziening van het wettelijk kader voor arbeidscontracten zou ertoe kunnen bijdragen de segmentatie te verminderen. De recente hervormingen hebben slechts beperkte ruimte gecreëerd waarbinnen werkgevers van sectorakkoorden kunnen afwijken. Daardoor kunnen de ondernemingen hun personeelsbestand slechts in beperkte mate aan hun behoeften aanpassen. Sectoren en ondernemingen zouden de vrijheid moeten krijgen per geval en na onderhandelingen met de sociale partners te bepalen of van de 35-urenweek wordt afgeweken. De wet tot instelling van de *accords de maintien de l'emploi* heeft niet de verwachte resultaten gebracht. Zeer weinig bedrijven hebben van de nieuwe regelingen voor akkoorden op bedrijfsniveau gebruik gemaakt om de arbeidsomstandigheden flexibeler te maken. Deze regeling zou moeten worden herzien om de ondernemingen zodat ondernemingen meer armslag krijgen om lonen en werktijden aan hun economische situatie aan te passen.

(15) De langdurige verslechtering op de arbeidsmarkt is van invloed geweest op het stelsel van werkloosheidsuitkeringen en zet de houdbaarheid van het model op losse schroeven. De nieuwe op 1 juli 2014 ingevoerde overeenkomst met betrekking tot het stelsel van werkloosheidsuitkeringen volstaat niet om het tekort te verminderen. De verschillende ingevoerde maatregelen hebben in 2014 0,3 miljard EUR aan besparingen opgeleverd. Verwacht wordt dat daardoor in 2015 het tekort met nog 0,8 miljard EUR vermindert, van 5,2 EUR tot 4,4 miljard EUR, waarbij de schuld van het stelsel verder oploopt tot 25,9 miljard EUR. Er zijn structurele maatregelen nodig om het stelsel levensvatbaar te houden. Met name zouden de toelatingseisen, de degressiviteit van de uitkeringen en de vervangingsgraden voor werknemers met de hoogste lonen moeten worden herzien.

(16) In de context van het Europees semester heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Frankrijk verricht. Deze analyse is gepubliceerd in het landenverslag 2015. Voorts heeft de Commissie zowel het nationale hervormingsprogramma als het stabiliteitsprogramma doorgelicht en onderzocht welk gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in eerdere jaren tot Frankrijk zijn gericht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in Frankrijk, maar is zij ook nagegaan of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de Europese Unie te versterken door middel van een inbreng op EU-niveau in toekomstige nationale besluiten. De aanbevelingen in het kader van het Europees semester worden in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 6 weergegeven.

(17) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma van Frankrijk onderzocht, en zijn advies daarover[12] is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.

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

(19) In de context van het Europees semester heeft de Commissie tevens een analyse van het economisch beleid van de eurozone als geheel verricht. Op basis van deze analyse heeft de Raad specifieke aanbevelingen gedaan voor de lidstaten die de euro

[12] Op grond van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97.

als munt hebben. Als land dat de euro als munt heeft, dient Frankrijk er ook voor te zorgen dat aan deze aanbevelingen volledig en tijdig uitvoering wordt gegeven,

BEVEELT AAN dat Frankrijk in 2015 en 2016 de volgende actie onderneemt:

1. Voor effectieve actie ingevolge de buitensporigtekortprocedure en tegen 2017 voor een duurzame correctie van het buitensporig tekort zorgen door het versterken van de begrotingsstrategie, voor alle jaren de noodzakelijke maatregelen nemen en alle meevallers gebruiken om het tekort te verminderen. Aangeven welke uitgavenbesnoeiingen voor die jaren gepland zijn en een onafhankelijke beoordeling van de impact van de belangrijkste maatregelen verschaffen.

2. De inspanningen opvoeren om de uitgaventoetsing effectief te maken en in alle subsectoren van de overheid, waaronder de sociale zekerheid en de lokale overheid, besparingsmogelijkheden te identificeren. Stappen doen om de stijging van de administratieve uitgaven van de lokale besturen aan banden te leggen. Tegen maart 2016 bijkomende maatregelen nemen om het pensioenstelsel in evenwicht te brengen, met name ervoor zorgen dat de financiële situatie van de aanvullendpensioenstelsels op lange termijn houdbaar is.

3. Ervoor zorgen dat de arbeidskostenverminderingen uit hoofde van het belastingkrediet voor concurrentievermogen en uit hoofde van het verantwoordelijkheids- en solidariteitspact worden volgehouden, met name door deze in 2016 als gepland te implementeren. De effectiviteit van deze regelingen beoordelen in het licht van de rigiditeiten op de arbeids- en productmarkten. In overleg met de sociale partners en in overeenstemming met de nationale praktijken het loonvormingssysteem hervormen om ervoor te zorgen dat de loonontwikkeling gelijke tred houdt met de productiviteit. Ervoor zorgen dat de ontwikkelingen van het minimumloon in overeenstemming zijn met de doelstellingen van bevordering van de werkgelegenheid en het concurrentievermogen.

4. Tegen eind 2015 de regelgevingsbelemmeringen voor de groei van ondernemingen verminderen, met name door, om drempeleffecten te vermijden, de groottecriteria in de voorschriften te herzien. De beperkingen op de toegang tot en de uitoefening van gereglementeerde beroepen, naast de juridische beroepen, met name wat betreft de beroepen in de gezondheidszorg vanaf 2015 opheffen.

5. Het belastingstelsel vereenvoudigen en de efficiëntie ervan verbeteren, met name door inefficiënte belastingkortingen op te heffen. De investeringen bevorderen, actie ondernemen om de productiebelastingen en het wettelijke tarief van de vennootschapsbelasting te verminderen en daarbij de belastinggrondslag voor consumptie verbreden. Vanaf 2015 maatregelen nemen om inefficiënte belastingen die weinig of geen opbrengsten opleveren af te schaffen.

6. Het arbeidsrecht hervormen om de werkgevers meer prikkels te verschaffen om op basis van contracten voor onbepaalde duur aan te werven. Het gemakkelijker maken dat op ondernemings- en sectorniveau van de algemene wettelijke bepalingen, met name wat de werktijdenregelingen betreft, wordt afgeweken. Tegen eind 2015 de wet tot instelling van de *accords de maintien de l'emploi* herzien om de toepassing ervan door de ondernemingen uit te breiden. Actie ondernemen om het stelsel van werkloosheidsuitkeringen te hervormen teneinde het stelsel weer budgettair houdbaar te maken en de prikkels op te voeren om weer aan het werk te gaan.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter