RÅDETS REKOMMENDATION

av den 11 juli 2017

om Frankrikes nationella reformprogram 2017, med avgivande av rådets yttrande om Frankrikes stabilitetsprogram 2017

(2017/C 261/09)

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

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

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken ([1]), särskilt artikel 5.2,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigering av makroekonomiska obalanser ([2]), särskilt artikel 6.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

av följande skäl:

(1) Den 16 november 2016 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten, som inledde 2017 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. Prioriteringarna i den årliga tillväxtöversikten godkändes av Europeiska rådet den 9–10 mars 2017. Den 16 november 2016 antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, rapporten om förvarningsmekanismen, där det angavs att Frankrike var en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning. Samma dag antog kommissionen också en rekommendation till rådets rekommendation om den ekonomiska politiken för euroområdet som Europeiska rådet godkände den 9–10 mars 2017. Den 21 mars 2017 antog rådet rekommendationen om den ekonomiska politiken för euroområdet (nedan kallad *rekommendationen för euroområdet*) ([3]).

(2) Med tanke på att ekonomierna i den ekonomiska och monetära unionen är tätt sammanvävda bör Frankrike, i egenskap av en medlemsstat som har euron som valuta, säkerställa att rekommendationen för euroområdet, som återspeglas i rekommendationerna 1 och 4, genomförs fullständigt och i tid.

(3) Landsrapporten 2017 för Frankrike offentliggjordes den 22 februari 2017. Den innehöll en bedömning av hur väl Frankrike hade lyckats med de landsspecifika rekommendationer som rådet antog den 12 juli 2016, 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 22 februari 2017. Av analysen drog kommissionen slutsatsen att Frankrike har alltför stora makroekonomiska obalanser. Frankrike lider framför allt av svag konkurrenskraft och en hög och ökande statsskuld, i kombination med låg produktivitetstillväxt. Det är särskilt viktigt att det vidtas åtgärder för att minska risken för negativa effekter på den franska ekonomin och, med tanke på landets storlek och gränsöverskridande betydelse, den ekonomiska och monetära unionen.

([1]) EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.
([2]) EUT L 306, 23.11.2011, s. 25.
([3]) EUT C 92, 24.3.2017, s. 1.

(4) Den 28 april 2017 lade Frankrike fram sitt nationella reformprogram för 2017 och sitt stabilitetsprogram för 2017. För att beakta deras inbördes samband har de båda programmen bedömts samtidigt.

(5) Vid programplaneringen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna (nedan kallade *ESI-fonder*) för 2014–2020 har relevanta landsspecifika rekommendationer beaktats. Enligt artikel 23 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 ([1]) får kommissionen begära att en medlemsstat ser över och föreslår 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 den bestämmelsen.

(6) Frankrike omfattas för närvarande av stabilitets- och tillväxtpaktens korrigerande del. Enligt stabilitetsprogrammet för 2017 planerar regeringen att korrigera det alltför stora underskottet under 2017, i linje med rådets rekommendation av den 10 mars 2015 i enlighet med förfarandet vid alltför stora underskott, med ett samlat underskott på 2,8 % av BNP. Det samlade underskottet förväntas minska ytterligare till 1,3 % av BNP fram till 2020. Det medelfristiga budgetmålet – ett strukturellt underskott på 0,4 % av BNP – är tänkt att uppnås senast 2019. Det omräknade ([2]) strukturella saldot förväntas nå - 1,2 % av BNP 2020 och därför kommer det medelfristiga budgetmålet inte att nås under programperioden. Enligt stabilitetsprogrammet för 2017 förväntas den offentliga skuldkvoten sjunka från 95,9 % av BNP 2018 till 93,1 % av BNP 2020. Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för dessa budgetprognoser är realistiskt. Men de åtgärder som ska stödja de planerade underskottsmålen från 2018 och framåt har inte beskrivits tillräckligt.

(7) Den 10 mars 2015 rekommenderade rådet Frankrike att få situationen med det alltför stora offentliga underskottet att upphöra senast 2017 och nå ett allmänt underskott i statens finanser på 2,8 % av BNP, vilket är i linje med en förbättring av det strukturella saldot på 0,9 % av BNP under 2017. Enligt kommissionens vårprognos 2017 beräknas det totala underskottet ligga på 3,0 % av BNP 2017, i enlighet med referensvärdet i fördraget, men över det mål som rådet rekommenderar. För 2018 väntas det totala underskottet med oförändrad politik nå 3,2 % av BNP, vilket är över referensvärdet i fördraget och tyder på risker när det gäller att uppnå en hållbar korrigering av det alltför stora underskottet. De rekommenderade finanspolitiska insatserna väntas dessutom inte bli genomförda under den period som omfattas av förfarandet vid alltför stora underskott, eftersom Frankrikes konsolideringsstrategi huvudsakligen bygger på bättre konjunkturförutsättningar och fortsatt låg ränta, något som ligger utanför myndigheternas kontroll.

(8) Om en hållbar korrigering i rätt tid så småningom kan uppnås under 2018, skulle Frankrike omfattas av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del och av övergångsreglerna för skuldkriteriet. Mot bakgrund av den finanspolitiska situationen och särskilt Frankrikes skuldnivå förväntas landet ytterligare anpassa sitt medelfristiga budgetmål på ett strukturellt underskott på 0,4 % av BNP. Enligt den överenskomna anpassningsmatrisen inom stabilitets- och tillväxtpakten innebär den anpassningen ett krav på en nominell ökningstakt för de primära offentliga nettoutgifterna ([3]) på högst 1,2 % 2018. Det skulle motsvara en årlig strukturell anpassning på 0,6 % av BNP. Om politiken ligger fast finns det risk för en betydande avvikelse från det kravet under 2018. Det finns också en risk att Frankrike inte uppfyller övergångsreglerna för skuldkriteriet under 2018, eftersom det strukturella saldot förväntas försämras med 0,5 % av BNP jämfört med den minsta linjära strukturella anpassningen på 0,4 % av BNP. Rådet anser överlag att Frankrike måste vara redo att vidta ytterligare åtgärder för att uppfylla kraven 2017 och att ytterligare åtgärder kommer att krävas från 2018 för att följa stabilitets- och tillväxtpaktens regler. I enlighet med förordning (EG) nr 1466/97 bör bedömningen av budgetplanerna och utfallet emellertid ta hänsyn till medlemsstatens budgetbalans med beaktande av konjunktursvängningarna. I det meddelande från kommissionen om 2017 års

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

([2]) Det konjunkturrensade saldot exklusive engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder, omräknat av kommissionen enligt den allmänt vedertagna metoden.

([3]) De offentliga nettoutgifterna består av de totala offentliga utgifterna exklusive ränteutgifter, utgifter för EU-program som motsvaras fullt ut av inkomster från EU-medel och icke-diskretionära förändringar i utgifterna för arbetslöshetsförmåner. Nationell fast bruttoinvestering är utjämnad över fyra år. Diskretionära åtgärder på inkomstsidan eller lagstadgade inkomstökningar är inräknade. Engångsåtgärder på såväl inkomst- som utgiftssidan är avräknade.

europeiska planeringstermin som åtföljde de landsspecifika rekommendationerna erinrade man om att bedömningen av 2018 års utkast till budgetplan och påföljande bedömning av 2018 års utfall av budgeten kommer att behöva ta vederbörlig hänsyn till målsättningen att nå en finanspolitisk inriktning som bidrar både till att stärka den pågående återhämtningen och säkerställa hållbarheten i Frankrikes offentliga finanser. I detta avseende noterar rådet att kommissionen avser att göra en samlad bedömning i enlighet med förordning (EG) nr 1466/97, i synnerhet mot bakgrund av Frankrikes konjunkturläge.

(9) Den offentliga utgiftskvoten i förhållande till BNP i Frankrike är ett av de högsta i unionen. Utgifterna förväntas nå 56,2 % av BNP under 2017, vilket är 9,7 procentenheter högre än i unionen. Frankrike har följt en utgiftsbaserad konsolideringsstrategi som främst har byggt på sjunkande räntesatser och minskade offentliga investeringar. Det är dock inte sannolikt att den låga räntan kommer att bestå på medellång sikt och nedskärningarna av produktiva offentliga investeringar kan skada den framtida ekonomiska potentialen. I översynerna av utgifterna har dock ett antal möjliga effektivitetsvinster identifierats vilka ännu inte har genomförts. I utgiftsöversynerna påträffades en fraktion – mindre än 2 % – av de totala planerade utgiftsbesparingarna på 50 miljarder EUR under perioden 2015–2017. Endast en del av dessa har dock lett till konkreta åtgärder i 2016 års budget, fastän åtgärderna i 2017 års budgetlag byggde på dem som redan hade identifierats i utgiftsöversynen 2015. Besparingar som härrör från utgiftsöversyner skulle kunna öka avsevärt om fler utgiftsområden granskades och om de identifierade besparingarna omsattes i konkreta budgetåtgärder med hjälp av en flerårsstrategi.

(10) Höga sociala avgifter i kombination med höga skattenivåer för företagen kan avskräcka från privata investeringar och hämma företagens tillväxt och nyanställningar. Politiska åtgärder för att sänka arbetskraftskostnaderna har fortlöpande genomförts, med början i april 2016 med andra fasen av sänkningarna av arbetsgivaravgifterna som planerades i det paket som kallas *pacte de responsabilité et de solidarité*. Dessutom har regeringen för 2017 höjt skatteavdraget för konkurrenskraft och sysselsättning från 6 % till 7 %. Dessa åtgärder för att minska skattekilen för låginkomsttagare har förbättrat Frankrikes konkurrenskraft sedan 2013, men de tidigare förlusterna har ännu inte tagits igen. Med genomsnittslönen hade Frankrike 2015 de högsta sociala avgifterna i unionen som en del av de totala arbetskraftskostnader som arbetsgivaren betalar, även om de har börjat gå nedåt. Nyligen genomförda utvärderingar av dessa åtgärder har visat på en positiv effekt på sysselsättningen och företagens vinstmarginaler men ytterligare utvärderingar måste göras om man fullt ut ska kunna bedöma effekten på löner, investeringar, sysselsättning och företagens marginaler. Aktuella utvärderingar visar också att konsolideringen av åtgärder för att minska arbetskostnaderna och omvandla dem till permanenta minskningar av arbetsgivaravgifterna skulle optimera effekterna på sysselsättning och investeringar.

(11) Den effektiva genomsnittliga bolagsskatten var med 38,4 % den 1 juli 2016 den högsta i unionen och andra skatter på produktion är också mycket höga. Frankrike har emellertid vidtagit åtgärder för att minska skattesatsen för bolagens inkomster till 28 % under 2020. Samtidigt sjunker skattebördan på konsumtion mindre än i andra medlemsländer. Under 2014 låg Frankrike på 27:e plats i unionen vad gäller skatteinkomster från konsumtion som en procentandel av den totala beskattningen. Momssystemet kännetecknas av en genomsnittlig standardsats och låga nedsatta skattesatser som tillämpas på en bred skattebas. Det komplicerade skattesystemet kan vara ett hinder för ett välfungerande företagsklimat. Frankrike har ett högt skattetryck i kombination med många skattelättnader, nedsatta skattesatser och ett stort antal skattesystem som ger större efterlevnadskostnader och osäkerhet, i synnerhet för företag. De totala skatteutgifterna är omfattande i Frankrike, över 3 % av BNP. De administrativa kostnaderna för skattemyndigheternas skatteuppbörd är också höga och över genomsnittet i unionen.

(12) Under 2016 minskade arbetslösheten till 10,1 %. Arbetslösheten är högre bland ungdomar, lågutbildade och personer födda utanför unionen. Pågående styrningsreformer är viktiga för att anpassa utbildningsmöjligheterna till sysselsättningsprognoserna och de ekonomiska behoven. Samtidigt ställs arbetssökande, lågutbildade arbetstagare och anställda på små och medelstora företag inför bestående svårigheter att få tillgång till fortbildning. För att säkerställa deras deltagande och fortbildningens relevans kan det krävas att de befintliga åtgärderna förstärks och att resurserna omfördelas. Ungdomar, och bland dem de mest lågutbildade, har fortfarande svårt att komma in på arbetsmarknaden. Här har åtgärder som vidtagits till stöd för lärlingsplatser hittills visat positivt resultat. Den grundläggande yrkesutbildning och praktik som erbjuds, särskilt den som är skolbaserad och inom vissa

tjänstesektorer, är dock inte tillräckligt kopplad till anställningsmöjligheter. Elever med en mindre gynnad bakgrund styrs emellertid oftare i riktning mot grundläggande yrkesutbildning, som också har den största andelen elever som hoppar av skolan, vilket bidrar till stor ojämlikhet i utbildning. Den socioekonomiska bakgrundens påverkan på elevernas resultat är den högsta i OECD.

(13) 2016 var det endast 54,5 % av alla personer födda utanför EU i arbetsför ålder som hade ett arbete. Sysselsättningsgraden för kvinnor födda utanför EU på 45,4 % var bland de lägsta i unionen. Skillnaden i sysselsättningsgrad mellan personer födda utanför EU och personer födda i Frankrike ökade till 17,5 procentenheter under 2016 (23,7 procentenheter för kvinnor). De dåliga siffrorna för personer födda utanför EU drar ner den totala sysselsättningsgraden och utgör ett permanent underutnyttjande av arbetskraften. Andra generationens invandrare har också sämre sysselsättningsresultat som inte kan förklaras med ålder, utbildning eller kompetens. Skillnaderna i utbildningsresultat är dessutom bestående, eftersom andra generationens invandrare endast delvis kommer ikapp. För att hantera detta krävs en omfattande strategi, och då i synnerhet särskilda åtgärder vad gäller språkkunskaper, kompetenslyft och fortbildning, yrkesvägledning och andra riktade aktiva arbetsmarknadsåtgärder. Faktisk tillgång till tjänster är viktigt för att främja deltagande på arbetsmarknaden, men också åtgärder mot diskriminerande metoder som påverkar anställningen av personer födda utanför EU och andra generationens invandrare.

(14) Sedan 2013 har minimilönen i Frankrike följt dess indexreglering. I kombination med låg inflation och långsam löneökning har minimilönen ökat långsammare än referenslönerna. Minimilönen är hög i jämförelse med medianlönen, medan arbetskostnaden vid minimilön har sänkts genom undantag från socialförsäkringsavgifter. Höjd minimilön leder till löneökningar för de flesta kategorier av arbetstagare och till risk för lönetryck uppåt. Indexeringen av minimilönen är viktig för att bevara arbetstagarnas köpkraft, men det nuvarande indexeringssystemet kan bidra till att fördröja den nödvändiga övergripande lönejusteringen. Med dagens höga arbetslöshet finns det risk för att arbetskostnaden vid minimilön minskar sysselsättningsmöjligheterna för lågutbildade personer. En grupp oberoende experter utvärderar varje år minimilönen i Frankrike och ger icke-bindande yttranden om hur den utvecklas. Deras synpunkter på tillfälliga höjningar har hittills alltid respekterats och spelar en viktig roll för att styra användningen av sådana tillfälliga höjningar.

(15) Med lagen från augusti 2016 om arbetskraft, social dialog och karriärvägar införde Frankrike åtgärder i syfte att förbättra företagens förmåga att anpassa sig till konjunkturen och minska segmenteringen. Lagen förtydligar reglerna om uppsägningar av ekonomiska skäl, utökar omfattningen för avtal på företagsnivå som måste godkännas av en majoritet av arbetstagarna ökar kollektivavtalens ändamålsenlighet. Den bestående höga arbetslösheten har satt hållbarheten i systemet för arbetslöshetsersättning under press. Arbetsmarknadens parter träffade i mars 2017 ett avtal om en ny konvention om arbetslöshetsersättning som godkänts av regeringen och som syftar till att minska det årliga underskottet med 1,2 miljarder EUR.

(16) Även om Frankrike har förbättrat sitt resultat när det gäller reglering totalt sett är företagsklimatet fortfarande medelmåttigt jämfört med de främsta konkurrenterna. Trots kontinuerliga förenklingssatsningar ställs företagen fortfarande inför betungande reglering och föränderlig lagstiftning. Det är ett av de största hindren för privata investeringar. Med förenklingsprogrammet har Frankrike vidtagit åtgärder för att minska byråkratin för företag, men en femtedel av de åtgärder som antogs före 2016 hade ännu inte genomförts i maj 2017. Samtidigt fortsätter tröskeleffekterna att påverka företagens utveckling, vilket får konsekvenser för deras ekonomi och marknadsresultat. Ökade sociala och finanspolitiska skyldigheter som gäller för företag med mer än ett visst antal anställda kan avskräcka dem från att expandera till en storlek som skulle göra det möjligt för dem att exportera och vara innovativa. Effekten av dessa tröskelvärden kan i sin tur påverka företagens produktivitet, konkurrenskraft och internationalisering. Enligt empiriska belägg är tröskelvärdena 10 och 50 anställda särskilt kostsamma för arbetsgivarna, samtidigt som den franska ekonomin kännetecknas av en oproportionerligt låg andel företag över dessa värden, vilket tyder på en koppling mellan de två fenomenen.

(17) Konkurrensen inom tjänster har ökat inom flera sektorer, men vissa ekonomiskt viktiga sektorer som redovisning, arkitektur, hemtjänst, hotell och restaurang, taxi och privat biluthyrning präglas fortfarande av låg konkurrens och/eller regleringshinder. Hindren finns kvar för dessa tjänster, i synnerhet alltför omfattande regelkrav, och det avskräcker nya aktörer eller begränsar faktisk konkurrens. Om dessa hinder kunde avlägsnas skulle befintliga eller nya företag, med hjälp av ny teknik och digital utveckling, kunna öka sin konkurrenskraft och/eller ge sig in på nya marknader, vilket skulle ge fördelar för konsumenterna genom lägre priser och tjänster av bättre kvalitet. Som en del

i åtgärdspaketet för att hantera hinder på tjänstemarknaden lanserade kommissionen i januari 2017 en ömsesidig utvärdering där man inbjöd medlemsstaterna att genomföra utvärderingar av de hinder som de har för att begränsa tillträdet till vissa yrken.

(18) Innovationen i Frankrike matchar inte resultatet hos Europas främsta innovatörer. Det råder fortfarande stor komplexitet och den övergripande samordningen utgör ett problem. Skillnaden mellan mängden offentligt stöd som tilldelas och Frankrikes medelhöga innovationsförmåga ger upphov till frågor om effektiviteten i systemen för offentligt stöd. Det är framför allt samarbetet mellan den offentliga forskningen och företagen som är otillfredsställande och påverkar innovationssystemets ekonomiska resultat negativt.

(19) Kommissionen har inom ramen för den europeiska planeringsterminen för 2017 gjort en omfattande analys av Frankrikes ekonomiska politik och redogjort för den i 2017 års landsrapport. Den har även bedömt stabilitetsprogrammet för 2017, det nationella reformprogrammet för 2017 samt uppföljningen av de rekommendationer Frankrike har fått tidigare år. Kommissionen har beaktat inte bara programmens relevans för hållbarheten i finanspolitiken och den socioekonomiska politiken i Frankrike utan också 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.

(20) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat stabilitetsprogrammet för 2017 och dess yttrande [1] återspeglas särskilt i rekommendation 1 nedan.

(21) Mot bakgrund av kommissionens fördjupade granskning och denna bedömning har rådet granskat det nationella reformprogrammet för 2017 och stabilitetsprogrammet för 2017. Dess rekommendationer enligt artikel 6 i förordning (EU) nr 1176/2011 återspeglas i rekommendationerna 1–4 nedan.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Frankrike att 2017 och 2018 vidta följande åtgärder:

1. Säkerställa efterlevnad av rådets rekommendation av den 10 mars 2015 i enlighet med förfarandet vid alltför stora underskott. Göra väsentliga finanspolitiska insatser under 2018 som är förenliga med kraven i den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten, med beaktande av behovet av att förstärka den pågående återhämtningen och säkerställa hållbarheten i Frankrikes offentliga finanser. Genomföra en omfattande kontroll av utgifter i syfte att uppnå effektivitetsvinster som leder till utgiftsbesparingar.

2. Konsolidera åtgärderna som kan minska arbetskostnaderna för att maximera effekten på ett budgetneutralt sätt och för att utöka effekten på sysselsättning och investering. Bredda den totala skattebasen och vidta ytterligare åtgärder för att genomföra den planerade minskningen av skattesatsen för bolagens inkomster.

3. Öka tillgången till arbetsmarknaden för arbetssökande, i synnerhet för lågutbildade arbetstagare och personer med invandrarbakgrund, bland annat genom att se över systemet för yrkesinriktad utbildning och fortbildning. Säkerställa att minimilönens utveckling är förenlig med målen om att främja sysselsättning och konkurrenskraft.

4. Ytterligare minska regleringsbördan för företag, bland annat genom att fortsätta genomförandet av förenklingsprogrammet. Fortsätta att undanröja hinder för konkurrens i tjänstesektorn, även för företagstjänster och reglerade yrken. Förenkla och förbättra effektiviteten i offentliga stödprogram för innovation.

Utfärdad i Bryssel den 11 juli 2017.

På rådets vägnar

T. TÖNISTE

Ordförande

[1] I enlighet med artikel 5.2 i förordning (EG) nr 1466/97.