COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 23.5.2022
COM(2022) 612 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2022 de Francia

{SWD(2022) 612 final} - {SWD(2022) 640 final}

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2022 de Francia

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 121, apartado 2, y su artículo 148, apartado 4,

Visto el Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos[1], y en particular su artículo 6, apartado 1,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo,

Vistas las Conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el Dictamen del Comité de Empleo,

Visto el Dictamen del Comité Económico y Financiero,

Visto el Dictamen del Comité de Protección Social,

Visto el Dictamen del Comité de Política Económica,

Considerando lo siguiente:

(1) El Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo[2], por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, entró en vigor el 19 de febrero de 2021. Este Mecanismo proporciona ayuda financiera para la realización de reformas e inversiones, lo que supone un impulso fiscal financiado por la Unión. Contribuye a la recuperación económica y a la realización de reformas e inversiones sostenibles y favorables al crecimiento, en particular para promover las transiciones ecológica y digital, al mismo tiempo que fortalece la resiliencia y el crecimiento potencial de las economías de los Estados miembros. Asimismo, ayuda a fortalecer la sostenibilidad de las finanzas públicas y a impulsar el crecimiento y la creación de empleo a medio y largo plazo. La contribución financiera máxima por Estado miembro en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia [fue] actualizada el [XX] de junio de 2022, de conformidad con el artículo 11, apartado 2, del Reglamento (UE) 2021/241.

(2) El 24 de noviembre de 2021, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible, lo que marcó el inicio del Semestre Europeo de 2022 para la coordinación de las políticas económicas. Tuvo debidamente en cuenta el compromiso conjunto reafirmado durante la Cumbre Social de Oporto de mayo de 2021, consistente en seguir aplicando el pilar europeo de derechos sociales proclamado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 17 de noviembre

[1] DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

[2] Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (DO L 57 de 18.2.2021, p. 17).

de 2017. El 25 de marzo de 2022, el Consejo Europeo refrendó las prioridades del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible de 2022. El 24 de noviembre de 2021, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, adoptó asimismo el Informe sobre el Mecanismo de Alerta, en el que señalaba a Francia como uno de los Estados miembros para los que sería necesario un examen exhaustivo[3]. En la misma fecha, la Comisión adoptó también una Recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro, que fue adoptada el 5 de abril de 2022 por el Consejo, así como la propuesta de Informe Conjunto sobre el Empleo de 2022, en el que se analiza la aplicación de las orientaciones para las políticas de empleo y los principios del pilar europeo de derechos sociales y que fue adoptada por el Consejo el 14 de marzo de 2022.

(3) La invasión de Ucrania por parte de Rusia, tras la pandemia mundial, ha alterado significativamente el contexto geopolítico y económico. Los efectos de la invasión en las economías de los Estados miembros se han dejado sentir, por ejemplo, a través del aumento de los precios de la energía y de los alimentos y del debilitamiento de las perspectivas de crecimiento. El aumento de los precios de la energía afecta especialmente a los hogares más vulnerables, en particular aquellos que viven o corren el riesgo de vivir en situación de pobreza energética. La UE está experimentando también una afluencia sin precedentes de personas que huyen de Ucrania. En este contexto, el 4 de marzo de 2022 se activó por primera vez la Directiva de protección temporal[4], que concede a las personas desplazadas de Ucrania el derecho a permanecer legalmente en la UE, así como a acceder a la educación y la formación, al mercado de trabajo, a la atención médica, a alojamiento y a la asistencia social.

(4) Teniendo en cuenta la rápida evolución de la situación económica y geopolítica, el Semestre Europeo reanuda su amplio ejercicio de coordinación de las políticas económicas y de empleo en 2022, mientras evoluciona en consonancia con los requisitos de ejecución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, como se indica en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible de 2022. La ejecución de los planes de recuperación y resiliencia adoptados es esencial para el cumplimiento de las prioridades políticas en el marco del Semestre Europeo, ya que en los planes se aborda al menos una parte significativa de las recomendaciones específicas por país pertinentes formuladas en los ciclos del Semestre de 2019 y 2020. Las recomendaciones específicas por país de 2019 y 2020 siguen siendo igual de pertinentes también para los planes de recuperación y resiliencia revisados, actualizados o modificados de conformidad con los artículos 14, 18 y 21 del Reglamento (UE) 2021/241, además de las recomendaciones específicas por país formuladas hasta la fecha de presentación del plan modificado.

(5) La cláusula general de salvaguardia está activa desde marzo de 2020[5]. En su comunicación de 3 de marzo de 2021[6], la Comisión expuso su opinión de que la

---

3 Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos (DO L 306 de 23.11.2011, p. 25).

4 Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo, de 4 de marzo de 2022, por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal (DO L 71 de 4.3.2022, p. 1).

5 Comunicación de la Comisión al Consejo relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, Bruselas, 20 de marzo de 2020, COM(2020) 123 final.

6 Comunicación de la Comisión al Consejo «Un año después de la pandemia de COVID-19: respuesta en materia de política presupuestaria», Bruselas, 3 de marzo de 2021, COM(2021) 105 final.

decisión relativa a la desactivación o el mantenimiento de la cláusula general de salvaguardia debía basarse en una evaluación global de la situación de la economía, utilizando como criterio cuantitativo clave la comparación del nivel de actividad económica en la EU o en la zona del euro con los niveles anteriores a la crisis (finales de 2019). El aumento de la incertidumbre y los importantes riesgos a la baja para las perspectivas económicas en el contexto de la guerra en Europa, las subidas sin precedentes de los precios de la energía y las continuas perturbaciones de la cadena de suministro justifican la prórroga de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento hasta 2023.

(6) De acuerdo con el enfoque expuesto en el dictamen del Consejo de 18 de junio de 2021 sobre el Programa de Estabilidad de 2021, en la actualidad, la mejor manera de medir la orientación de la política fiscal es mediante la variación de los gastos primarios (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos), excluidas las medidas de emergencia temporales relacionadas con la crisis de la COVID-19, pero incluidos los gastos financiados mediante ayudas no reembolsables (subvenciones) del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE, en relación con el crecimiento potencial a medio plazo[7]. Más allá de la orientación general de la política fiscal, para determinar si la política fiscal nacional es prudente y si su composición favorece una recuperación sostenible y compatible con las transiciones ecológica y digital, también se presta atención al crecimiento de las inversiones y del gasto corriente primario financiado a nivel nacional[8] (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos y las medidas de emergencia temporales relacionadas con la crisis de la COVID-19).

(7) El 2 de marzo de 2022, la Comisión adoptó una Comunicación que proporciona orientaciones generales para la política fiscal de 2023 destinadas a apoyar la preparación de los programas de estabilidad y convergencia de los Estados miembros y así reforzar la coordinación de las políticas[9]. Sobre la base de las previsiones macroeconómicas del invierno de 2022, señaló que sería adecuado pasar de una orientación fiscal agregada expansiva en 2020-2022 a una globalmente neutra en 2023, si bien manteniéndose listos para reaccionar ante la evolución de la situación económica. La Comisión anunció que las recomendaciones de la política fiscal para 2023 debían seguir diferenciándose entre los Estados miembros y tener en cuenta posibles contagios de los efectos entre países. La Comisión invitó a los Estados miembros a que reflejaran las orientaciones en sus programas de estabilidad y convergencia. La Comisión se comprometió a vigilar de cerca la evolución económica y a ajustar sus orientaciones políticas cuando fuera necesario y, a más tardar, en el marco del paquete del Semestre Europeo de primavera a finales de mayo de 2022.

(8) En lo que respecta a las orientaciones de la política fiscal publicadas el 2 de marzo de 2022, las recomendaciones para 2023 tienen en cuenta las perspectivas económicas deterioradas, el aumento de la incertidumbre y los nuevos riesgos a la baja, así como el aumento de la inflación respecto de las previsiones de invierno. En vista de estas

---

7 La Comisión realiza las estimaciones relativas a la orientación de la política fiscal y sus distintos componentes que se presentan en esta Recomendación sobre la base de las hipótesis en que se basan las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión. Las estimaciones de la Comisión relativas al crecimiento potencial a medio plazo no incluyen el impacto positivo de las reformas que forman parte del plan de recuperación y resiliencia y que podrían estimular dicho crecimiento.

8 No financiados mediante subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE.

9 Comunicación de la Comisión al Consejo: Orientaciones de la política fiscal para 2023, Bruselas, 2.3.2022 [COM(2022) 85 final].

consideraciones, la respuesta fiscal debe ampliar la inversión pública en las transiciones ecológica y digital y la seguridad energética, así como mantener el poder adquisitivo de los hogares más vulnerables a fin de amortiguar el impacto de la subida de los precios de la energía y contribuir a limitar las presiones inflacionistas provocadas por los efectos indirectos a través de medidas específicas y temporales. La política fiscal debe seguir siendo ágil para adaptarse a la rápida evolución de las circunstancias, y diferenciarse de un país a otro en función de su situación fiscal y económica, en particular en lo que se refiere a la exposición a la crisis y a la afluencia de personas desplazadas procedentes de Ucrania.

(9) El 28 de abril de 2021, Francia presentó su plan nacional de recuperación y resiliencia a la Comisión, de conformidad con el artículo 18, apartado 1, del Reglamento (UE) 2021/241. De conformidad con el artículo 19 del Reglamento (UE) 2021/241, la Comisión evaluó la pertinencia, la eficacia, la eficiencia y la coherencia del plan de recuperación y resiliencia, con arreglo a las directrices de evaluación del anexo V de dicho Reglamento. El 13 de julio de 2021, el Consejo adoptó su Decisión relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de Francia[10]. El desembolso de los tramos está supeditado a una decisión de la Comisión, adoptada de conformidad con el artículo 24, apartado 5, del Reglamento (UE) 2021/241, por la que se establezca que Francia ha cumplido satisfactoriamente los hitos y objetivos pertinentes enunciados en la Decisión de Ejecución del Consejo. El cumplimiento satisfactorio presupone que no se ha frustrado la consecución de los hitos y objetivos anteriores.

(10) El 4 de mayo de 2022, Francia presentó su Programa Nacional de Reformas de 2022. No presentó su Programa de Estabilidad. De conformidad con el artículo 27 del Reglamento (UE) 2021/241, el Programa Nacional de Reformas de 2022 refleja también el informe semestral de Francia sobre los avances realizados en la ejecución de su plan de recuperación y resiliencia.

(11) La Comisión publicó el informe específico de 2022 sobre Francia[11] el 23 de mayo de 2022. En él se evalúan los avances realizados por Francia para poner en práctica las recomendaciones específicas por país pertinentes adoptadas por el Consejo en 2019, 2020 y 2021, y se hace balance de la ejecución por parte de Francia del plan de recuperación y resiliencia, basándose en el cuadro de indicadores de la recuperación y la resiliencia. Sobre la base de este análisis, el informe por país señala las deficiencias con respecto a los retos que no se abordan, o solo se abordan parcialmente, en el plan de recuperación y resiliencia, así como los retos nuevos y emergentes, incluidos los derivados de la invasión de Ucrania por parte de Rusia. Asimismo, evalúa los avances de Francia en la aplicación del pilar europeo de derechos sociales y en la consecución de los objetivos principales de la UE en materia de empleo, capacidades y reducción de la pobreza, así como en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

(12) La Comisión llevó a cabo un examen exhaustivo de Francia, de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, y publicó sus resultados el 23 de mayo de 2022[12]. La Comisión llegó a la conclusión de que Francia está experimentando desequilibrios macroeconómicos. Concretamente, las vulnerabilidades guardan

[10] Decisión de Ejecución del Consejo, de 6 de julio de 2021, relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de Francia (ST 10162/2021; ST 10162/2021 ADD 1).

[11] SWD(2022) 612.

[12] SWD(2022) 632.

relación con la elevada deuda pública y la debilidad de la competitividad, que tienen importancia transfronteriza, en un contexto de bajo crecimiento de la productividad.

(13) El 23 de mayo de 2022, la Comisión emitió un informe en virtud del artículo 126, apartado 3, del TFUE. Dicho informe analizó la situación presupuestaria de Francia, habida cuenta de que el déficit de sus Administraciones Públicas rebasó en 2021 el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado, mientras que su deuda pública rebasó el valor de referencia del 60 % del PIB establecido en el Tratado y no respetó el valor de referencia para la reducción de la deuda. El informe concluyó que no se cumplían los criterios de déficit y deuda. En consonancia con la Comunicación de 2 de marzo de 2022, la Comisión consideró, en su evaluación de todos los factores pertinentes, que el cumplimiento del valor de referencia de reducción de la deuda conllevaría un esfuerzo fiscal concentrado en las fases iniciales excesivamente exigente, que podría poner en riesgo el crecimiento. Por tanto, en opinión de la Comisión, el cumplimiento del valor de referencia para la reducción de la deuda no está garantizado en las condiciones económicas excepcionales que concurren actualmente. Tal como se anunció, la Comisión no propuso abrir nuevos procedimientos de déficit excesivo en la primavera de 2022 y volverá a evaluar la pertinencia de una propuesta de apertura de dichos procedimientos en otoño de 2022.

(14) El 20 de julio de 2020, el Consejo recomendó a Francia que adoptara en 2020 y 2021 todas las medidas necesarias, en consonancia con la cláusula general de salvaguardia, para combatir la pandemia, sostener la economía y apoyar la posterior recuperación de forma eficaz. Asimismo, le recomendó que, cuando las condiciones económicas lo permitiesen, aplicara políticas fiscales destinadas a lograr situaciones fiscales prudentes a medio plazo y a garantizar la sostenibilidad de la deuda, al tiempo que se fomenta la inversión. Sobre la base de los datos validados por Eurostat, el déficit público de Francia descendió del 8,9 % del PIB en 2020 al 6,5 % en 2021. La respuesta de Francia en materia de política fiscal respaldó la recuperación económica en 2021, mientras que las medidas temporales de apoyo de emergencia descendieron del 3,3 % del PIB en 2020 al 2,6 % del PIB en 2021. Las medidas adoptadas por Francia en 2021 se ajustan a la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020. Las medidas presupuestarias discrecionales adoptadas por el Gobierno en 2020 y 2021 fueron, en su mayoría, temporales o estuvieron acompañadas de medidas compensatorias. Al mismo tiempo, algunas de las medidas discrecionales adoptadas por el Gobierno durante el período 2020-2021 no fueron temporales ni estuvieron acompañadas de medidas compensatorias, consistentes principalmente en una reducción permanente de los impuestos sobre la producción a partir de 2021 y en un aumento de los salarios de los funcionarios, principalmente de los que trabajan en el sistema sanitario. Sobre la base de los datos validados por Eurostat, la deuda pública se situó en el 112,9 % del PIB en 2021.

(15) Sobre la base de las medidas políticas conocidas en la fecha límite de las previsiones, las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión indican un déficit público para 2022 y 2023 del 4,6 % del PIB y del 3,2 % del PIB, respectivamente. Según las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión, la ratio de deuda pública sobre el PIB será del 111,2 % en 2022 y del 109,1 % en 2023. Según el análisis de la Comisión, los riesgos para la sostenibilidad de la deuda parecen elevados a medio plazo.

Sobre la base de las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión, el crecimiento de la producción potencial a medio plazo (medio a diez años) se estima en un 1,0 %. Sin embargo, esta estimación no incluye el impacto de las reformas que

forman parte del plan de recuperación y resiliencia y que pueden impulsar el crecimiento potencial de Francia.

(16) En 2022, el Gobierno ha suprimido gradualmente la mayoría de las medidas adoptadas en respuesta a la crisis de la COVID-19, de modo que se prevé que las medidas temporales de apoyo de emergencia disminuyan del 2,6 % del PIB en 2021 al 0,4 % del PIB en 2022. El déficit público se ve afectado por las medidas adoptadas para contrarrestar los efectos económicos y sociales del aumento de los precios de la energía, que, según las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión, se situarán en el 0,7 % del PIB en 2022, y se espera que se eliminen gradualmente en 2023[13]. Estas medidas consisten principalmente en transferencias sociales a los hogares más pobres, reducciones en los impuestos indirectos sobre el consumo de energía, límites a los precios al por menor y al por mayor y subvenciones a las empresas de alto consumo de energía. Estas medidas se han presentado como temporales. Sin embargo, si los precios de la energía siguen siendo elevados en 2023, algunas de estas medidas podrían mantenerse. Algunas de estas medidas no tienen carácter específico, en particular la limitación general de los precios de la electricidad y del gas, así como el descuento inmediato subvencionado en los combustibles. El déficit público también se ve afectado por los costes de la protección temporal para las personas desplazadas procedentes de Ucrania, que, según las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión, se situarán en el 0,1 % del PIB tanto en 2022 como en 2023[14].

(17) El 18 de junio de 2021, el Consejo recomendó a Francia[15] que utilizara en 2022 el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar inversiones adicionales en apoyo de la recuperación, aplicando al mismo tiempo una política fiscal prudente. Además, debía preservar las inversiones financiadas a nivel nacional. Asimismo, recomendó al país que, cuando las condiciones económicas lo permitiesen, aplicara una política fiscal encaminada a lograr situaciones fiscales prudentes a medio plazo y a garantizar la sostenibilidad fiscal a medio plazo y que, al mismo tiempo, fomentara la inversión para impulsar el potencial de crecimiento.

(18) En 2022, sobre la base de las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión, se prevé que la orientación de la política fiscal sea expansiva, situándose en el – 1,7 % del PIB[16]. Francia tiene previsto seguir apoyando la recuperación mediante el uso del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar inversiones adicionales, según lo recomendado por el Consejo. Se espera que el efecto positivo en la actividad económica del gasto financiado a través de las subvenciones del Mecanismo de

---

13 Las cifras representan el nivel de los costes presupuestarios anuales de las medidas adoptadas desde el otoño de 2021, incluidos los ingresos y los gastos corrientes, así como las medidas relativas a los gastos de capital, en su caso.

14 Se estima que el número total de personas desplazadas procedentes de Ucrania que llegan a la UE aumentará gradualmente hasta alcanzar los seis millones a finales de 2022, y su distribución geográfica se calcula en función del tamaño de la diáspora actual, la población relativa del Estado miembro de destino y la distribución real de las personas desplazadas procedentes de Ucrania en toda la UE desde marzo de 2022. En lo que respecta a los costes presupuestarios por persona, las estimaciones se basan en el modelo de microsimulación Euromod, del Centro Común de Investigación de la Comisión, y tienen en cuenta las transferencias de efectivo y las prestaciones en especie, como la educación y la asistencia sanitaria.

15 Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de Francia (DO C 304 de 29.7.2021, p. 43).

16 Un signo negativo (positivo) en el indicador equivale a un exceso (una falta) de crecimiento del gasto primario en comparación con el crecimiento económico a medio plazo, lo que indica una política fiscal expansiva (contractiva).

Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE disminuya en 0,2 puntos porcentuales del PIB en comparación con 2021. Esta disminución en 2022 se debe a la ayuda financiera anticipada del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en 2021. Se espera que las inversiones financiadas a nivel nacional tengan un efecto neutro en la orientación de la política fiscal en 2022[17]. Por consiguiente, Francia tiene previsto mantener las inversiones financiadas a nivel nacional, según lo recomendado por el Consejo. Al mismo tiempo, se prevé que en 2022 el incremento de los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las nuevas medidas relativas a los ingresos) tenga un efecto expansivo de 1,6 puntos porcentuales sobre la orientación fiscal general. Este importante efecto expansivo incluye el impacto adicional de las medidas para hacer frente al impacto económico y social del aumento de los precios de la energía (0,5 % del PIB), así como los costes de la protección temporal para las personas desplazadas procedentes de Ucrania (0,1 % del PIB). Otras medidas de gasto corriente incluyen las presentadas en el plan de resiliencia para hacer frente a las consecuencias económicas del conflicto en Ucrania, como las subvenciones directas a sectores específicos (0,1 % del PIB), y el aumento de los salarios de los funcionarios (0,1 % del PIB). Por el lado de los ingresos, también se prevé que el recorte del tipo impositivo del impuesto sobre sociedades (0,1 % del PIB) y de los impuestos de la vivienda (0,1 % del PIB) contribuya a la orientación fiscal expansiva. Se prevé que el mayor aumento de los precios de consumo con respecto al deflactor del PIB repercuta en el efecto expansivo de los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional en 2022, al aumentar el consumo público y las prestaciones sociales. Sobre la base de las previsiones de la Comisión, estas medidas y factores impulsores de un mayor gasto no van plenamente acompañados de medidas compensatorias.

(19) De acuerdo con las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión, en 2023 la orientación de la política fiscal se situaría en el + 0,9 % del PIB, con la hipótesis de mantenimiento de la política económica[18]. Se prevé que en 2023 Francia siga utilizando las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar inversiones adicionales en apoyo de la recuperación. Se espera que el efecto positivo en la actividad económica del gasto financiado a través de las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE disminuya en 0,1 puntos porcentuales del PIB con respecto a 2022, lo que refleja el carácter de ayuda financiera anticipada de las subvenciones concedidas en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en 2021 y 2022. Se espera que las inversiones financiadas a nivel nacional tengan un efecto neutro en la orientación de la política fiscal en 2023[19]. Al mismo tiempo, en 2023, el incremento de los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las nuevas medidas relativas a los ingresos) tendría un efecto contractivo de 0,7 puntos porcentuales sobre la orientación general de la política fiscal. Esto incluye el impacto de la eliminación gradual de las medidas que abordan el aumento de los precios de la energía (el 0,7 % del PIB). Por lo tanto, el efecto contractivo de los gastos corrientes financiados a nivel

[17] Se prevé que los otros gastos de capital financiados a nivel nacional tengan un efecto expansivo equivalente a 0,2 puntos porcentuales del PIB.

[18] Un signo negativo (positivo) en el indicador equivale a un exceso (una falta) de crecimiento del gasto primario en comparación con el crecimiento económico a medio plazo, lo que indica una política fiscal expansiva (contractiva).

[19] Se prevé que otros gastos de capital financiados a nivel nacional tengan un efecto contractivo de 0,1 puntos porcentuales del PIB.

nacional depende en parte de la eliminación progresiva de las medidas previstas actualmente para hacer frente al impacto del aumento de los precios de la energía.

(20) El actual sistema de pensiones de Francia es complejo y consta de más de cuarenta regímenes coexistentes que cubren a diversos grupos de trabajadores y categorías profesionales con arreglo a diferentes conjuntos de normas. Según datos de Eurostat, el gasto público en pensiones de Francia, situado en un 14,6 % del PIB en 2019, fue el tercero más elevado de la UE. El elevado coste está relacionado con una tasa de sustitución relativamente elevada (es decir, las pensiones con respecto a los salarios anuales finales), la esperanza de vida, una edad efectiva de jubilación relativamente anticipada (alrededor de los 62 años) y un elevado número de beneficiarios de pensiones con respecto a la población total. Según el Informe sobre el envejecimiento de 2021 de la Comisión y el último informe anual del Consejo Consultivo sobre Pensiones de Francia (Conseil d'orientation des retraites), tras un cierto descenso previsto hasta 2024, se prevé que el gasto en pensiones aumente moderadamente entre 2025 y alrededor de 2030, en aproximadamente 0,2 puntos porcentuales del PIB. El elevado gasto público total, en el que el gasto en pensiones constituye una de las principales partidas, contribuye a la acumulación de deuda pública a pesar de una fuerte presión fiscal, con lo que Francia se enfrenta a elevados riesgos para la sostenibilidad fiscal a medio plazo. A más largo plazo, el gasto en pensiones empezaría a disminuir de forma constante hasta 2070, debido principalmente a la indización de las prestaciones de pensión en función de la inflación, lo que compensa el efecto del aumento de la tasa de dependencia debido al envejecimiento de la población. La simplificación del sistema de pensiones, mediante la unificación de los diferentes regímenes, contribuiría a mejorar su transparencia y equidad, al tiempo que tendría efectos positivos sobre la movilidad laboral y la eficiencia de la asignación de mano de obra, y podría sustentar la sostenibilidad fiscal. En 2018, el Gobierno francés inició un proceso de reforma con el objetivo de unificar las normas de los múltiples regímenes de pensiones. La reforma se interrumpió con el brote de la pandemia de COVID-19. Al presentar los objetivos del plan de recuperación y resiliencia francés, el Gobierno confirmó su compromiso de llevar a cabo una ambiciosa reforma del sistema de pensiones, con el fin de mejorar su equidad y sostenibilidad.

(21) De conformidad con el artículo 19, apartado 3, letra b), y con el anexo V, criterio 2.2, del Reglamento (UE) 2021/241, el plan de recuperación y resiliencia incluye un amplio conjunto de reformas e inversiones que se refuerzan mutuamente y que deben realizarse para 2026. Estas contribuyen a hacer frente a la totalidad o a una parte significativa de los retos económicos y sociales señalados en las recomendaciones específicas por país dirigidas a Francia por el Consejo en el marco del Semestre Europeo en 2019 y 2020, además de en las recomendaciones específicas por país formuladas hasta la fecha de adopción de un plan. La aplicación del plan francés está muy avanzada. La Comisión evaluó positivamente la primera solicitud de pago de Francia, teniendo en cuenta el dictamen del Comité Económico y Financiero, lo que dio lugar a un desembolso de 7 400 millones EUR de ayuda financiera (netos de prefinanciación) el 4 de marzo de 2022. Los 38 hitos y objetivos correspondientes abarcan reformas en los ámbitos de las finanzas públicas, el mercado laboral, la sanidad y los cuidados de larga duración. Se han realizado inversiones en eficiencia energética de los edificios (viviendas públicas, privadas y sociales), transporte sostenible (adquisición de vehículos limpios), descarbonización de la industria, empleo juvenil y educación. Se validaron varias estrategias de investigación en materia de tecnologías ecológicas y digitales clave y se pondrán en marcha convocatorias de proyectos en 2022 y 2023.

(22) Se espera que el plan de recuperación y resiliencia de Francia contribuya a que prosigan los avances en la transición ecológica y digital. Las medidas de apoyo a los objetivos climáticos en Francia representan el 46,0 % de la asignación total del plan (con una importante inversión en la renovación energética de los edificios), mientras que las medidas de apoyo a los objetivos digitales representan el 21,3 % de esa asignación total. La plena ejecución del plan de recuperación y resiliencia, en consonancia con los hitos y objetivos pertinentes acordados, ayudará a Francia a recuperarse rápidamente de las secuelas de la crisis de la COVID-19, reforzando al mismo tiempo su resiliencia. La participación sistemática de los interlocutores sociales y otras partes interesadas pertinentes sigue siendo importante para la ejecución satisfactoria del plan de recuperación y resiliencia, así como de otras políticas económicas y de empleo que van más allá de lo que aquel abarca, a fin de garantizar una amplia asunción del programa de políticas en su conjunto.

(23) Francia presentó sus documentos de programación de la política de cohesión[20] el 17 de diciembre de 2021 en lo que respecta al Acuerdo de Asociación y la mayoría de los programas antes del 17 de marzo de 2022. De conformidad con el Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, Francia tendrá en cuenta las recomendaciones específicas por país pertinentes en la programación de los fondos de la política de cohesión para el período 2021-2027. Este es un requisito esencial para mejorar la eficacia y maximizar el valor añadido de la ayuda financiera que se reciba de los fondos de la política de cohesión, y al mismo tiempo promover la coordinación, la complementariedad y la coherencia entre estos fondos y otros instrumentos y fondos de la Unión. La ejecución satisfactoria del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de los programas de la política de cohesión depende también de que se eliminen los impedimentos a la inversión en apoyo de la transición ecológica y digital y un desarrollo territorial equilibrado.

(24) Además de los retos económicos y sociales de los que se ocupa el plan de recuperación y resiliencia, Francia afronta algunos retos adicionales relacionados con la escasez de capacidades y el despliegue de las energías renovables. La mejora de las cualificaciones de los trabajadores contribuiría a aumentar la productividad laboral y, en consecuencia, a mejorar la competitividad global de la economía francesa.

(25) La escasez de mano de obra está aumentando y los empleadores señalan que la falta de trabajadores cualificados es el principal obstáculo para la contratación en más del 50 % de los casos, especialmente en los puestos de trabajo que requieren competencias técnicas, como los necesarios para la transición ecológica y digital (industria, construcción). La inversión actual en la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional de los trabajadores requerirá un tiempo para dar sus frutos y su eficacia se ve socavada por el bajo nivel de capacidades básicas de más de una quinta parte de los alumnos de 15 años, que por tanto tienden a beneficiarse en menor medida de la formación en años posteriores de su vida. Es especialmente preocupante el bajo rendimiento en matemáticas y en ciencias, dada la escasez de competencias técnicas. En cuanto a las matemáticas, los alumnos franceses obtuvieron la puntuación más baja de los 22 países de la UE que participaron en el Estudio Internacional de Tendencias

[20] Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados. (DO L 231 de 30.6.2021, p. 159).

en Matemáticas y Ciencias (TIMSS, por sus siglas en inglés) de 2019. Además, las evaluaciones indican que las personas poco cualificadas tienden a beneficiarse en menor medida de una formación que conduzca a una titulación.

(26) A pesar de los buenos resultados generales, las elevadas desigualdades socioeconómicas y regionales en el sistema educativo francés afectan al nivel de capacidades básicas. Según el estudio PISA, Francia es uno de los Estados miembros de la UE en los que el contexto socioeconómico influye más en el rendimiento de los alumnos. Los indicadores revelan que el 35,3 % de los jóvenes de 15 años desfavorecidos y el 44,5 % de los alumnos migrantes de primera generación no tienen suficientes capacidades básicas en lectura, frente a una media del 20,9 %. Para abordar esta cuestión, Francia introdujo en 2017 una reforma piloto consistente en «reducir a la mitad el tamaño de las clases» en los primeros años de la educación de los estudiantes en ámbitos prioritarios, a fin de que los alumnos puedan beneficiarse de un apoyo más personalizado en un ambiente propicio para el aprendizaje. En 2021, el Tribunal de Cuentas francés destacó las deficiencias del sistema escolar, que afectaban especialmente a los resultados de aprendizaje de los alumnos desfavorecidos, y pidió una mayor autonomía y evaluación de las escuelas. Unas tasas más bajas de participación de los profesores en la formación continua y unas ratios de alumnos por profesor elevadas pueden agravar las desigualdades socioeconómicas. Los profesores de ciencias que trabajan en zonas desfavorecidas tienden a tener niveles de certificación más bajos que sus homólogos en otros países de la UE. La reforma de 2018 de la educación y formación profesionales y los importantes incentivos para los empleadores aumentaron el número de aprendices, lo cual incidió positivamente en las tasas de empleo de los titulados.

(27) En respuesta al mandato de los Jefes de Estado o de Gobierno de la UE expuesto en la Declaración de Versalles, el plan REPowerEU tiene por objeto eliminar gradualmente, lo antes posible, la dependencia de la Unión Europea respecto de las importaciones de combustibles fósiles rusos. A tal fin, se están determinando, en diálogo con los Estados miembros, los proyectos, inversiones y reformas más adecuados a nivel nacional, regional y de la UE. Estas medidas tienen por objeto reducir la dependencia de los combustibles fósiles en general y desviar de Rusia las importaciones de estos combustibles.

(28) Según datos de 2020, la dependencia de Francia de las importaciones de petróleo, gas y carbón rusos es del 9 %, del 17 % y del 34 %, respectivamente, por debajo de la media de la EU-27[21]. Francia tiene una exposición más limitada a los combustibles fósiles rusos que la media de la UE en gran parte porque la combinación energética francesa se basa principalmente en la energía nuclear (el 40,6 % de su consumo interior bruto de energía). El peso de los combustibles fósiles en la combinación energética es inferior al de la media de la EU-27: el petróleo, el gas y los combustibles fósiles sólidos (incluido el carbón) representan, respectivamente, el 28,6 %, el 15,4 % y el 2,3 % del consumo interior bruto de energía en Francia. Además, Francia cuenta con cuatro terminales de GNL, lo que ofrece una fuente más diversificada de importaciones de gas. No obstante, la actual situación geopolítica y los elevados precios de la energía están haciendo más urgente que Francia intensifique sus esfuerzos para cumplir los objetivos en materia de energías renovables establecidos en

[21] Eurostat (2020), porcentaje de las importaciones rusas respecto del total de las importaciones de gas natural, petróleo crudo y hulla. Para la media de la EU-27, las importaciones totales se basan en las importaciones de fuera de la EU-27. En el caso de Francia, el total de las importaciones incluye el comercio dentro de la UE. El petróleo crudo no incluye los productos refinados del petróleo.

su plan nacional de energía y clima. Las energías renovables representaron el 19,1 % del consumo final bruto de energía de Francia en 2020, por debajo del objetivo del 23 % fijado en su plan nacional de energía y clima. Será necesario aumentar aún más la ambición de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y aumentar las energías renovables y la eficiencia energética para que Francia se ajuste a los objetivos del paquete «Objetivo 55». La rápida descarbonización de los procesos industriales y la calefacción de los edificios puede verse favorecida por un mayor apoyo público a tecnologías como las bombas de calor a pequeña y gran escala y la energía geotérmica, lo que incluye un apoyo a las redes de calefacción urbana, así como un despliegue más rápido de la digestión anaerobia sostenible («metanización») y otras tecnologías relacionadas con la producción sostenible de biogases sostenibles, como el biometano. Estas inversiones también contribuirían a reducir la dependencia de las importaciones de gas natural procedentes de Rusia. Una eliminación acelerada de las subvenciones a los combustibles fósiles todavía existentes mejoraría la competitividad de las energías renovables en comparación con las alternativas de combustibles fósiles. La inversión en energías renovables, tanto a escala comercial como descentralizadas, también puede reforzar la resiliencia macroeconómica y la competitividad al aumentar la seguridad energética y la innovación en el sector de la energía.

(29) El despliegue de proyectos de energías renovables a escala comercial en Francia, en particular parques eólicos terrestres y marinos y proyectos de energía solar fotovoltaica, adolece de una reglamentación restrictiva y de importantes obstáculos administrativos y en materia de autorización. La escasa inversión en la red eléctrica a nivel nacional también ha provocado una escasez de puntos de acceso, lo que ha aumentado los costes de conexión a la red y los retrasos en la conexión a la red, que actualmente pueden durar varios meses. No está permitida la construcción de parques eólicos tierra adentro en un radio de 5-30 km alrededor de radares meteorológicos, militares y de aviación civil, lo que hace que alrededor del 45 % de los nuevos proyectos tengan dificultades para encontrar ubicaciones adecuadas. Deben mejorarse los procedimientos para evitar obstáculos militares relacionados con la seguridad en una fase muy tardía del desarrollo de un proyecto. Un proceso de aprobación en el que participen las administraciones nacionales, regionales y locales implicará que las frecuentes solicitudes de actualización de los documentos de planificación urbana también tendrán que reflejarse en documentos de nivel inferior, lo que generará cargas administrativas adicionales. El proceso de autorización podría acelerarse si se le asignaran más recursos humanos y financieros en las administraciones centrales a nivel regional (es decir, en los servicios públicos descentralizados), así como en las autoridades competentes y los operadores de red, además de a través de una mayor participación de las administraciones regionales y locales en la ordenación del territorio y una aplicación más rápida de los procedimientos de licitación. El refuerzo de los mecanismos de participación pública y descentralización reduciría las reclamaciones de terceros, que constituyen una fuente de importantes retrasos en la puesta en marcha de nuevos proyectos. Un marco regulador estable a nivel nacional aportaría más seguridad a los inversores, en particular para la planificación a más largo plazo.

(30) Impulsar la eficiencia energética y reducir el consumo de energía contribuirá a reducir las emisiones y la dependencia de los combustibles fósiles. En Francia, la construcción y el uso de los edificios representan el 25 % de todas las emisiones de gases de efecto invernadero. El plan de recuperación y resiliencia dedica un componente completo a la renovación energética de los edificios, lo que ayuda a abordar los retos asociados con un enfoque amplio y transversal. Las medidas abarcan todos los tipos de edificios,

dando prioridad a los edificios públicos, pero también importantes acciones para renovar el parque inmobiliario privado y las viviendas sociales y aumentar la eficiencia energética de las pequeñas empresas. En el contexto de su nuevo plan nacional de resiliencia, Francia está reforzando los mecanismos de apoyo a la calefacción renovable en los edificios, por ejemplo mediante el aumento del «fondo para calefacción» en 150 millones EUR y la subvención para la instalación de calefacción basada en fuentes de energía renovables en 1 000 EUR. La Estrategia nacional francesa de bajas emisiones de carbono (Stratégie Nationale Bas Carbone) define una ambiciosa trayectoria para reducir las emisiones de los edificios y lograr la descarbonización completa de la energía consumida en los edificios de aquí a 2050. El actual plan «Ma Prime Renov», dirigido a los hogares, subvenciona principalmente acciones individuales de renovación. A fin de fomentar mejoras más significativas de la eficiencia energética, podría mejorarse el marco político para incentivar una renovación en profundidad y ayudar a Francia a seguir aumentando la eficiencia energética de su parque inmobiliario. La ley de clima y resiliencia francesa, adoptada en agosto de 2021, tiene por objeto reducir el consumo de energía de diversas maneras, por ejemplo, ofreciendo bonificaciones a las bicicletas eléctricas y creando zonas de bajas emisiones en las áreas metropolitanas.

(31) Un mayor apoyo a los interconectores de electricidad transfronterizos (en fase de desarrollo o previstos) sigue siendo de vital importancia para la integración de grandes porcentajes de energías renovables. Adelantar la inversión en infraestructuras energéticas, tanto nacionales como transfronterizas, contribuirá a reducir la dependencia de los combustibles fósiles y, en particular, del gas ruso. Se recomienda que las inversiones en nuevas infraestructuras y redes estén preparadas para el futuro, en la medida de lo posible, con el fin de facilitar su sostenibilidad a largo plazo mediante su readaptación futura a los combustibles sostenibles. Las interconexiones resultan fundamentales para un funcionamiento eficiente del mercado interior de la energía mediante la puesta en común de recursos para lograr la seguridad general de suministro.

(32) Aunque la aceleración de la transición hacia la neutralidad climática y el abandono de los combustibles fósiles generará importantes costes de reestructuración en varios sectores, Francia puede recurrir al Mecanismo para una Transición Justa en el contexto de la política de cohesión a fin de mitigar el impacto socioeconómico de la transición en las regiones más afectadas. Además, Francia puede utilizar el Fondo Social Europeo Plus para mejorar las oportunidades de empleo y reforzar la cohesión social.

(33) El Consejo ha examinado las políticas fiscales de Francia, teniendo en cuenta las previsiones económicas de la primavera de 2022 de la Comisión, y su evaluación se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.

(34) Habida cuenta de las estrechas interrelaciones entre las economías de los Estados miembros de la zona del euro y su contribución colectiva al funcionamiento de la unión económica y monetaria, el Consejo recomendó a los Estados miembros de la zona del euro que tomaran medidas, también a través de sus planes de recuperación y resiliencia, para aplicar la Recomendación sobre la política económica de la zona del euro. En el caso de Francia, esto se refleja en las cuatro recomendaciones que figuran a continuación.

(35) A la luz del examen exhaustivo de la Comisión y de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas de 2022. Sus recomendaciones, formuladas en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, se reflejan en

las recomendaciones 1, 2 y 3 que figuran a continuación. Las recomendaciones 1, 2 y 3 también contribuyen a la aplicación de la Recomendación para la zona del euro, en particular la primera, la segunda y la cuarta de las recomendaciones para la zona del euro. Las políticas fiscales a que se refiere la recomendación 1 ayudan, entre otras cosas, a corregir los desequilibrios asociados a la elevada deuda pública. Las políticas a que se refiere la recomendación 2 contribuyen, entre otras cosas, a reducir el endeudamiento público y mejorar la competitividad, ya que la plena aplicación del plan de recuperación y resiliencia respaldará el crecimiento, reforzando al mismo tiempo la resiliencia de la economía. Las políticas a que se refiere la recomendación 3 ayudan, entre otras cosas, a corregir los desequilibrios asociados a la competitividad.

RECOMIENDA a Francia que tome medidas en 2022 y 2023 con el fin de:

1. Garantizar, para 2023, una política fiscal prudente, en particular mediante la limitación del aumento de los gastos corrientes financiados a nivel nacional por debajo del crecimiento potencial de la producción a medio plazo, teniendo en cuenta la continuación del apoyo temporal y específico a los hogares y las empresas más vulnerables frente a las subidas de los precios de la energía y a las personas que huyen de Ucrania. Estar preparada para ajustar el gasto corriente a la evolución de la situación. Ampliar la inversión pública para las transiciones ecológica y digital y para la seguridad energética, en particular mediante la utilización del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, el plan REPowerEU y otros fondos de la UE. Para el período posterior a 2023, aplicar una política fiscal destinada a lograr situaciones fiscales prudentes a medio plazo y a garantizar una reducción creíble y gradual de la deuda así como la sostenibilidad fiscal a medio plazo a través del saneamiento gradual, la inversión y las reformas. Reformar el sistema de pensiones para unificar gradualmente las normas de los diferentes regímenes de pensiones de cara a mejorar su equidad al tiempo que se respalda su sostenibilidad.

2. Proceder a la ejecución de su plan de recuperación y resiliencia, de acuerdo con los hitos y objetivos incluidos en la Decisión de Ejecución del Consejo de 13 de julio de 2021. Finalizar sin dilación las negociaciones con la Comisión relativas a los documentos de programación de la política de cohesión para 2021-2027, con vistas a iniciar su aplicación.

3. Abordar la escasez de capacidades elevando el nivel de las capacidades básicas, ofreciendo opciones adicionales de aprendizaje en el trabajo y mejorando los resultados de aprendizaje de todos los estudiantes, especialmente mediante la adaptación de los recursos y los métodos a las necesidades de los estudiantes y las escuelas más desfavorecidos y la mejora de las condiciones de trabajo y la formación continua de los profesores.

4. Reducir la dependencia global de los combustibles fósiles. Acelerar el despliegue de las energías renovables a escala comercial y descentralizadas mediante una mayor inversión pública y facilitando la inversión privada, en particular gracias a una mayor simplificación de los procedimientos de autorización y a la garantía de una dotación adecuada de personal en las administraciones responsables de las autorizaciones. Mejorar el marco político para incentivar la renovación en profundidad de los edificios. Ampliar la capacidad de interconexión energética.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente