



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 30.5.2012
COM(2012) 313 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2012 van Frankrijk __en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van Frankrijk voor de periode 2012-2016

{SWD(2012) 313 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2012 van Frankrijk

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van Frankrijk voor de periode 2012-2016

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 beleid¹, 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 onevenwichtigheden², met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie³,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement⁴,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Na raadpleging van het Economisch en Financieel Comité,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 26 maart 2010 hechtte de Europese Raad zijn goedkeuring aan het voorstel van de Europese Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidsstrategie. Deze Europa 2020-strategie moet voor betere coördinatie van het economisch beleid zorgen en zich toespitsen op de sleutelgebieden waarop Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.
- (2) De Raad heeft 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

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.

³ COM(2012) 313 final.

⁴ P7_TA(2012)0048 en P7_TA(2012)0047.

besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten⁵ aangenomen, die samen de "geïntegreerde richtsnoeren" vormen. De lidstaten werd verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.

- (3) Op 12 juli 2011 heeft de Raad een aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma 2011 van Frankrijk aangenomen en een advies over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Frankrijk voor de periode 2011-2014 uitgebracht.
- (4) Op 23 november 2011 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan de tweede jaarlijkse groeianalyse en gaf daarmee de aanzet tot het tweede Europees semester van voorafgaande en geïntegreerde beleidscoördinatie, dat op de Europa 2020-strategie berust. Op 14 februari 2012 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het Waarschuwingsmechanismeverslag⁶ aangenomen. Daarin wordt Frankrijk genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden moeten worden onderworpen.
- (5) Op 2 maart 2012 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake financiële stabiliteit, begrotingsconsolidatie en groeibevorderende maatregelen goedgekeurd. Hij benadrukte dat voorrang moet worden gegeven aan een gedifferentieerd en groeivriendelijk beleid van begrotingsconsolidatie, normalisering van de kredietverschaffing aan de economie, bevordering van groei en concurrentievermogen, het aanpakken van de werkloosheid en de sociale gevolgen van de crisis, en modernisering van de overheidsdiensten.
- (6) Op 2 maart 2012 verzocht de Europese Raad voorts de lidstaten die aan het Euro Plus-pact deelnemen, hun toezeggingen tijdig te presenteren om in de stabiliteits- of convergentieprogramma's en de nationale hervormingsprogramma's te kunnen worden opgenomen.
- (7) Frankrijk heeft op 4 mei 2012 zijn geactualiseerde stabiliteitsprogramma voor de periode 2012-2016 en op 13 april 2012 zijn nationale hervormingsprogramma 2012 ingediend. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd. Voorts heeft de Commissie uit hoofde van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 een diepgaande evaluatie⁷ uitgevoerd om na te gaan of Frankrijk door macro-economische onevenwichtigheden is geraakt. De Commissie is tot de conclusie gekomen dat er in Frankrijk sprake is van onevenwichtigheden, maar dat deze niet buitensporig zijn.
- (8) Op basis van de beoordeling van het op grond van Verordening (EG) nr. 1466/97 opgestelde stabiliteitsprogramma is de Raad van mening dat het macro-economische scenario dat ten grondslag ligt aan de begrotingsprognoses, optimistisch is. In de voorjaarsprognoses 2012 van de Commissie wordt de groei van het bbp geraamd op 0,5 % in 2012 en op 1,3 % in 2013, ten opzichte van respectievelijk 0,7 % en 1,75 % in het programma. Nadat het tekort in 2011 met 5,2 % van het bbp kleiner uitviel dan verwacht, beoogt het programma dit tekort tot 3 % van het bbp terug te brengen in

⁵ Besluit 2012/238/EU van de Raad van 26 april 2012.

⁶ COM(2012) 68 final.

⁷ SWD(2012) 155 final.

2013, wat de door de Raad vastgestelde uiterste termijn voor de correctie van het buitensporige tekort is, en de consolidatie daarna voort te zetten om uiterlijk in 2016 een begroting in evenwicht te bereiken. De middellangetermijnbegrotingsdoelstelling (MTD) – een begroting die structureel in evenwicht is – wordt naar verwachting nog binnen de programmaperiode bereikt. De MTD stemt overeen met de verplichtingen van het stabiliteits- en groeipact. Afgaande op het (herberekende) structurele saldo⁸ komt de geplande gemiddelde jaarlijkse begrotingsinspanning gedurende 2010-2013 overeen met de aanbeveling van de Raad van 2 december 2009. Voor de periode 2014-2016 wordt een structurele jaarlijkse verbetering van 0,7 % van het bbp richting de MTD vooropgesteld. Volgens het programma strookt de stijging van de overheidsuitgaven, rekening houdend met discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, met de uitgavennorm van het stabiliteits- en groeipact. Het in het programma uitgestippelde aanpassingstraject is echter aan risico's onderhevig. Zoals in de voorjaarsprognoses 2012 van de Commissie wordt aangegeven, kan het macro-economische scenario minder gunstig uitvallen dan voorzien. De maatregelen zijn onvoldoende gespecificeerd om de doelstellingen vanaf 2013 te halen en de aanbevolen gemiddelde jaarlijkse begrotingsinspanning te leveren. Bovendien heeft Frankrijk bij het halen van de uitgavendoelstellingen geen onbesproken staat van dienst. Er kan derhalve niet worden gegarandeerd dat het buitensporige tekort in 2013 zal zijn weggewerkt tenzij de geplande maatregelen voldoende worden gespecificeerd en waar nodig met extra maatregelen worden aangevuld. De schuld bedroeg in 2011 85,8 % van het bbp en de schuldquote zal naar verwachting in 2013 stijgen tot 89,2 % en in 2016 terugvallen tot 83,2 %. Volgens het programma zal aan het einde van de overgangperiode (2016) aan de norm inzake schuldafbouw worden voldaan.

- (9) Hoewel tijdens de tweede helft van 2011 en in februari 2012 extra consolidatiemaatregelen zijn genomen, blijft de begrotingsconsolidatie een uitdaging vormen. Om terug te keren naar een houdbare begrotingssituatie is het van vitaal belang uitgavenoverschrijdingen te voorkomen door middel van grotere begrotingsinspanningen op basis van zeer precieze maatregelen. Bovendien is het wenselijk dat Frankrijk alle kansen om het tekort sneller te verminderen aangrijpt om de geplande correctie van het buitensporige tekort vlotter te laten verlopen. De pensioenhervorming wordt gaandeweg uitgevoerd ten behoeve van de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën en de toereikendheid van de toekomstige pensioenen. Het is echter niet zeker dat het pensioenstelsel tegen 2018 in evenwicht zal zijn als de werkgelegenheid en groei lager uitkomen dan geraamd, en verwacht wordt dat het stelsel na 2020 een tekort zal vertonen. Bovendien heeft de onlangs opgerichte stuurgroep, die in het leven werd geroepen om jaarlijks advies uit te brengen over de financiële situatie van de pensioenstelsels en de voorwaarden die nodig zijn om uiterlijk in 2018 in evenwicht te zijn, in 2011 geen advies uitgebracht, wat het moeilijk maakt om de houdbaarheid van het pensioenstelsel te beoordelen.
- (10) De werking van de Franse arbeidsmarkt kan worden verbeterd door de segmentatie ervan te verminderen. De arbeidsbeschermingsovereenkomst (CSP – contrat de sécurisation professionnel) die met de wet van juli 2011 werd ingevoerd en waarin twee bestaande overeenkomsten werden samengevoegd, verlegt de

⁸ Het conjunctuurgezuiverde begrotingssaldo, ongerekend eenmalige en tijdelijke maatregelen, dat door de diensten van de Commissie volgens de algemeen aanvaarde methode is herberekend op grond van de in het programma verstrekte informatie.

verantwoordelijkheid voor begeleiding bij economische ontslagen van de werkgevers naar de openbare diensten voor arbeidsvoorziening (*Pôle emploi*). Dat is een positieve, maar kleine stap. Er zijn ook verschillende maatregelen genomen om in voorbereiding om flexibele arbeidstijdregelingen mogelijk te maken voor bedrijven die met tijdelijke moeilijkheden kampen. Deze maatregelen zijn echter niet specifiek gericht op een desegmentatie van de arbeidsmarkt. Uit de doorlichting van de arbeidsbeschermingswetgeving blijkt bovendien dat de administratieve procedure voor individuele ontslagen nog steeds onzekerheden en potentieel hoge kosten voor werkgevers inhoudt. Ten slotte is het belangrijk dat alle eventuele aanpassingen van het minimumloon gunstig zijn voor de werkgelegenheid, met name van jonge en laaggeschoolde arbeidskrachten.

- (11) De maatregelen die in het kader van de pensioenhervorming zijn genomen om oudere werknemers aan een baan te helpen, met de verplichting voor ondernemingen om een actief leeftijdsbeleid te voeren, zijn stappen in de goede richting. Over het algemeen zijn de hiermee samenhangende actieplannen echter onvoldoende ambitieus en ontbreken er maatregelen om bijvoorbeeld de arbeidstijd te verminderen of oudere werknemers aangepast werk aan te bieden. Bovendien zijn sommige aspecten van het stelsel van werkloosheidsuitkeringen voor oudere arbeidskrachten (duur, gebrek aan degressiviteit) wellicht weinig werkbevorderend. Tot slot is een ambitieuzere strategie voor het volwassenenonderwijs nodig om de inzetbaarheid van de volwassen beroepsbevolking te vergroten.
- (12) Ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid hebben de Franse autoriteiten zich ertoe verbonden het aantal leerplaatsen tegen 2015 te verhogen van 600 000 naar 800 000. In 2011 en 2012 werden verschillende maatregelen genomen om het quotum van leerlingen in ondernemingen te verhogen en de sancties voor bedrijven die hun verplichtingen niet nakomen, te verscherpen. Ondanks deze maatregelen ligt het totale aantal leerplaatsen nog ver onder de doelstelling. Uit een recent verslag in opdracht van de Franse autoriteiten blijkt bovendien dat 40 % van de kmo's oordeelt dat de vaardigheden van leerlingen niet aan hun behoeften beantwoorden. De aanpak van de jeugdwerkloosheid zou gebaat zijn bij een betere afstemming van de in het onderwijs bijgebrachte vaardigheden op de behoeften van de arbeidsmarkt.
- (13) Het samenvoegen van de bemiddelingsdiensten voor werkzoekenden (ANPE) en de uitvoeringsinstantie voor werkloosheidsuitkeringen (UNEDIC) tot één instantie (*Pôle emploi*), heeft tot nog toe niet het verhoopte resultaat opgeleverd voor de efficiëntie en de kwaliteit van de dienstverlening. De nieuwe, meerjarige tripartiete overeenkomst (tussen de overheid, de sociale partners en de *Pôle emploi*) die in januari 2012 werd gesloten over de werking en de dienstverlening van de *Pôle emploi* voor de periode 2012-2014, is een stap in de goede richting. Omdat nog niet alle doelen/doelstellingen zijn vastgesteld, is het in dit stadium moeilijk een oordeel te vellen over de ambitie van de hervorming. De geloofwaardigheid van de hervorming wordt ook ondermijnd door de budgettaire en personele beperkingen van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening.
- (14) In februari 2012 heeft Frankrijk een verhoging van de btw met 1,6 procentpunten tot 21,2 % en een verhoging van de sociale heffingen op kapitaalinkomsten en vermogenswinsten met 2 procentpunten tot 15,5 % goedgekeurd ter compensatie van de lagere sociale bijdragen van de werkgevers. Dit is een passende stap naar een evenwichtiger belastingstelsel waarbij de belastingdruk op arbeid wordt verlicht. Zoals

is aangegeven in de diepgaande evaluatie van de macro-economische onevenwichtigheden door de diensten van de Commissie kan dit helpen de kostenconcurrentiepositie van de Franse export te verbeteren met mogelijk positieve gevolgen voor de winstgevendheid van ondernemingen en, op langere termijn, voor investeringen en het niet-prijsgebonden concurrentievermogen. Deze hervorming is echter te beperkt van opzet. Hoewel gewerkt is aan het verminderen van de belastingfaciliteiten, gingen deze inspanningen ook gepaard met tariefverhogingen die de al hoge belastingdruk op arbeid vaak nog verhogen. In Frankrijk is het aandeel van milieubelastingen in de totale belastinginkomsten het op een na laagste van de EU, zodat er voldoende ruimte is om dergelijke belastingen te verhogen. Tot slot werden er geen specifieke maatregelen genomen om te beoordelen in welke mate de werkgelegenheids- of sociale doelstellingen van bepaalde tariefverlagingen worden gehaald (met name bij de verlaagde btw-tarieven).

- (15) Hoewel een aantal hervormingen zijn goedgekeurd om het bedrijfsklimaat te vereenvoudigen en bepaalde beroepen te dereguleren, volstaan deze niet om de toetredingsbelemmeringen en de voorwaarden voor concurrentiebeperkend gedrag in vele andere gevallen (zoals dierenartsen, taxi's, de zorgsector, juridische beroepen met inbegrip van notarissen) aan te pakken. Er is dan ook behoefte aan een meer horizontale en systematische herziening van de bestaande toetredings- en gedragsbelemmeringen in gereguleerde beroepen om de noodzaak en evenredigheid ervan te beoordelen. In de sector van de detailhandel moeten distributeurs hun prijzen en andere commerciële voorwaarden vrij kunnen bepalen, zodat consumenten van lagere prijzen kunnen profiteren. Consumenten zouden ook gebaat zijn bij andere concurrentiebevorderende maatregelen in deze sterk geconcentreerde sector, zoals het opheffen of herzien van restricties inzake ruimtelijke ordening en het stroomlijnen van procedures voor het oprichten van nieuwe verkooppunten.
- (16) Bij een aantal netwerkindustrieën (groothandel van elektriciteit, spoorsector) moet voor meer concurrentie worden gezorgd, aangezien de bestaande hervormingen in deze sectoren slechts gedeeltelijke resultaten hebben opgeleverd. De graad van concentratie op de elektriciteitsmarkt blijft tot de hoogste in de EU behoren. Hoewel de wet-NOME gunstig was voor de concurrentiesituatie, zijn verdere stappen nodig om in Frankrijk voor alternatieve operatoren de toegang tot opwekkingscapaciteit, zoals op water gebaseerde elektriciteitsopwekking, te verbeteren. Wat het vervoer per spoor betreft, blijft de toetreding van nieuwe ondernemingen bij zowel het goederenvervoer als het internationaal passagiersvervoer beperkt; ook bij het vrachtvervoer blijven er technische belemmeringen voor een niet-discriminerende toegang bestaan.
- (17) In de periode van 2005 tot 2010 is het Franse exportmarktaandeel gedaald met 19,4 %. Dit is een van de sterkste dalingen van alle lidstaten en veel meer dan de drempelwaarde die in het door de Commissie op 14 februari 2012 gepubliceerde Waarschuwingsmechanismeverslag is opgenomen. Na hun diepgaande evaluatie van Frankrijk zijn de diensten van de Commissie tot de slotsom gekomen dat het verlies aan exportmarktaandeel te wijten is aan een verslechtering van zowel het kosten- als het niet-prijsgebonden concurrentievermogen, en dan vooral dit laatste. Vooral de stijgende arbeidskosten per eenheid product hebben de winstgevendheid van Franse ondernemingen onder druk gezet en hun capaciteit om te groeien, de noodzakelijke prestatieverbeterende investeringen te doen en te innoveren beknot. Het beleid om innovatie in de particuliere sector aan te moedigen, moet worden opgevolgd en

aangevuld met maatregelen die de winstgevendheid van Franse ondernemingen herstellen.

- (18) Frankrijk heeft een aantal toezeggingen gedaan in het kader van het Euro Plus-pact. Deze toezeggingen, en de uitvoering van de in 2011 gedane toezeggingen, betreffen het stimuleren van de werkgelegenheid, het verbeteren van het concurrentievermogen en het houdbaarder maken van de overheidsfinanciën. De Commissie heeft de nakoming van de in het kader van het Euro Plus-pact gedane toezeggingen onderzocht. In de aanbevelingen is met de resultaten van dit onderzoek rekening gehouden.
- (19) In de context van het Europees Semester heeft de Commissie een alomvattende analyse van het economische beleid van Frankrijk verricht. Zij heeft zowel het stabiliteitsprogramma als het nationale hervormingsprogramma doorgelicht en een diepgaande evaluatie gepresenteerd. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in Frankrijk, maar ook nagegaan of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algemene economische governance van de Europese Unie te versterken door middel van een EU-inbreng in toekomstige nationale besluiten. Haar aanbevelingen in het kader van het Europees Semester worden in onderstaande aanbevelingen (1) tot en met (5) weergegeven.
- (20) In het licht van deze evaluatie heeft de Raad het stabiliteitsprogramma van Frankrijk onderzocht. Zijn advies⁹ daarover is met name in onderstaande aanbeveling (1) weergegeven.
- (21) In het licht van de resultaten van de diepgaande evaluatie van de Commissie en deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma voor 2012 en het stabiliteitsprogramma van Frankrijk onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn met name in de onderstaande aanbevelingen (2), (4) en (5) weergegeven,

BEVEELT AAN dat Frankrijk in de periode 2012-2013 actie onderneemt om:

1. De begrotingsstrategie te versterken en uit te voeren, en deze te onderbouwen met voldoende gespecificeerde maatregelen voor 2012 en de daaropvolgende jaren teneinde het buitensporige tekort tijdig te corrigeren en de structurele aanpassingsinspanning die is uiteengezet in de aanbevelingen van de Raad in het kader van de procedure bij buitensporige tekorten, te verwezenlijken. Vervolgens ervoor te zorgen dat de structurele aanpassingsinspanning toereikend is richting de middellangetermijnbegrotingsdoelstelling (MTD), wat onder meer inhoudt dat de uitgavennorm wordt gehaald, en te waarborgen dat voldoende vooruitgang wordt geboekt bij het voldoen aan de norm inzake schuldafbouw. De houdbaarheid en toereikendheid van het pensioenstelsel te blijven volgen en indien nodig aanvullende maatregelen te nemen.
2. Verdere hervormingen te introduceren om de segmentatie van de arbeidsmarkt te bestrijden door specifieke aspecten van de arbeidsbeschermingswetgeving in overleg met de sociale partners en overeenkomstig de nationale praktijken te herzien, met name aangaande de administratieve procedure voor individuele ontslagen; ervoor te

⁹ Artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

blijven zorgen dat minimumloonaanpassingen de werkgelegenheid en het concurrentievermogen ten goede komen; maatregelen te nemen om een leven lang leren bij volwassenen te bevorderen.

3. Arbeidsmarktmaatregelen goed te keuren die oudere werknemers langer aan het werk houden; de inzetbaarheid van jongeren te verbeteren, in het bijzonder bij groepen die het kwetsbaarst zijn voor werkloosheid, door met name meer en betere mogelijkheden voor leerlingovereenkomsten aan te bieden die echt beantwoorden aan hun behoeften; het actieve arbeidsmarktbeleid te intensiveren en ervoor te zorgen dat de publieke arbeidsvoorziening betere geïndividualiseerde ondersteuning biedt.
4. Verdere stappen te ondernemen om het belastingstelsel eenvoudiger en evenwichtiger te maken door de belastingdruk op arbeid te verschuiven naar andere belastingvormen die minder wegen op de groei en de externe concurrentiepositie, zoals milieu- en verbruiksbelastingen; te blijven werken aan een vermindering en stroomlijning van belastingfaciliteiten (met name faciliteiten die schuldenopbouw stimuleren); de doeltreffendheid van de tijdelijk verlaagde btw-percentages voor meer banengroei te beoordelen.
5. Verdere inspanningen te leveren om niet-gerechvaardigde beperkingen bij gereguleerde beroepen af te schaffen, met name in de diensten- en detailhandelssector; verdere stappen te zetten om de netwerkindustrieën te liberaliseren, met name op de groothandelsmarkt voor elektriciteit, de interconnectiecapaciteit voor energie te ontwikkelen en voor nieuwe operatoren de toegang tot de sectoren van het goederenvervoer per spoor en het internationale passagiersvervoer te vergemakkelijken.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*