



Bruxelles, den 5.6.2019  
COM(2019) 529 final

## **BERETNING FRA KOMMISSIONEN**

**Frankrig**

**Rapport udarbejdet i henhold til artikel 126, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske  
Unions funktionsmåde**

**DA**

**DA**

# BERETNING FRA KOMMISSIONEN

## Frankrig

### Rapport udarbejdet i henhold til artikel 126, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

#### 1. INDLEDNING

Der er i artikel 126 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF eller traktaten) fastsat en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud ("EDP-proceduren"). Proceduren er nærmere beskrevet i forordning (EF) nr. 1467/97 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud<sup>1</sup>, som indgår i stabilitets- og vækstpagten (SVP). Der er i forordning (EU) nr. 473/2013<sup>2</sup> fastsat særlige bestemmelser for de euromedlemsstater, der er omfattet af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud.

I henhold til artikel 126, stk. 2, i TEUF skal Kommissionen overvåge, om budgetdisciplinen overholdes på grundlag af to kriterier, nemlig: a) hvorvidt den procentdel, som det forventede eller faktiske offentlige underskud udgør af bruttonationalproduktet (BNP), overstiger referenceværdien på 3 %, medmindre denne procentdel er faldet væsentligt og vedvarende og har nået et niveau, der ligger tæt på referenceværdien; eller overskridelsen af referenceværdien kun er exceptionel og midlertidig, og nævnte procentdel fortsat ligger tæt på referenceværdien, og b) hvorvidt den procentdel, som den offentlige gæld udgør af bruttonationalproduktet, overstiger referenceværdien på 60 %, medmindre procentdelen mindskes tilstrækkeligt og nærmer sig referenceværdien med en tilfredsstillende hastighed<sup>3</sup>.

Ifølge artikel 126, stk. 3, i TEUF udarbejder Kommissionen en rapport, hvis en medlemsstat ikke opfylder kravene i forbindelse med et af eller begge disse kriterier. I rapporten skal der ligeledes *"tages [...] hensyn til, om det offentlige underskud overstiger de offentlige investeringsudgifter, samt til alle andre relevante forhold, herunder medlemsstatens økonomiske og budgetmæssige situation på mellemlang sigt"*.

---

<sup>1</sup> EFT L 209 af 2.8.1997, s. 6. Rapporten tager også hensyn til "Specifikationer om gennemførelsen af stabilitets- og vækstpagten og retningslinjer for stabilitets- og konvergensprogrammernes indhold og form", som Det Økonomiske og Finansielle Udvalg vedtog den 5. juli 2016, og som findes på:

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/legal\\_texts/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm) .

<sup>2</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 473/2013 om fælles bestemmelser om overvågning og evaluering af udkast til budgetplaner og til sikring af korrektion af uforholdsmæssigt store underskud i medlemsstaterne i euroområdet (EUT L 140 af 27.5.2013, s. 11).

<sup>3</sup> Betegnelserne "falder tilstrækkeligt" og "tilfredsstillende hastighed" defineres i artikel 2, stk. 1a, i forordning (EF) nr. 1467/97 som værende opfyldt, hvis "forskellen [fra gældskvoten] i forhold til referenceværdien er aftaget i de forudgående tre år med i gennemsnit en tyvendel pr. år som et benchmark". Det fremgår endvidere af forordningen, at "kravet i forbindelse med gældskriteriet betragtes også som opfyldt, hvis Kommissionens budgetprognoser viser, at den påkrævede reduktion af forskellen sker over en treårig periode, der omfatter de to år, der følger efter det sidste år, der er tilgængelige data for." Ifølge forordning (EF) nr. 1467/97 skal der tages hensyn til "konjunktorens indflydelse på gældsreduktionstempoet". Disse faktorer er blevet omsat til et gældsreduktionsmål, som fastsat i adfærdskodeksen for stabilitets- og vækstpagten og godkendt af Rådet. Overholdelse af gældsreduktionsmålet vurderes ud fra tre forskellige sammensætninger: det bagudrettede, det fremadrettede og det konjunkturkorrigerede gældsreduktionsmål.

Denne rapport, som er det første skridt i EDP-proceduren, indeholder en analyse af Frankrigs overholdelse af underskuds- og gældskriteriet i traktaten og er udarbejdet under behørig hensyntagen til den økonomiske baggrund og andre relevante forhold.

De data, som de franske myndigheder indberettede den 29. marts 2019<sup>4</sup>, og som Eurostat efterfølgende validerede<sup>5</sup>, viser, at Frankrigs samlede offentlige underskud nåede op på 2,5 % af BNP i 2018, mens gælden på 98,4 % af BNP lå over traktatens referenceværdi på 60 % af BNP. I underretningen for 2019 forventes et underskud på 3,1 % af BNP og en gældskvote på 98,9 % af BNP. Frankrigs stabilitetsprogram for 2019 (stabilitetsprogrammet), som Kommissionen modtog den 26. april 2019, bekræftede disse forventninger. Ifølge stabilitetsprogrammet forventes underskuddet igen at falde til under 3 % af BNP i 2020. Kommissionens forårsprognose 2019, der blev offentliggjort den 7. maj 2019, bekræfter disse fremskrivninger.

I henhold til artikel 2, stk. 1a, i forordning (EF) nr. 1467/97 er medlemsstater, der var omfattet af en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud den 8. november 2011, fra året efter korrektionen af dette uforholdsmæssigt store underskud berettiget til en overgangsperiode på tre år, hvor de forventes at gøre tilstrækkelige fremskridt hen imod opfyldelsen af gældsreduktionsmålet. I Frankrigs tilfælde omfatter overgangsperioden årene 2018-2020 (dvs. de tre år efter korrektionen af det uforholdsmæssigt store underskud<sup>6</sup>). I "Specifikationer om gennemførelsen af stabilitets- og vækstpacten og retningslinjer for stabilitets- og konvergensprogrammernes indhold og form" af 15. maj 2017 beskrives det, hvordan kravene til den strukturelle saldo fastsættes og vurderes. Navnlige fastsættes det, hvilken minimal lineær strukturel tilpasning, der sikrer, at gældsreduktionsmålet er opfyldt ved overgangsperiodens udløb. De indberettede oplysninger viser, at Frankrig ikke gjorde tilstrækkelige fremskridt hen imod opfyldelsen af gældsreduktionsmålet i 2018 (jf. tabel 1), idet der var et efterslæb i forhold til den krævede minimale lineære strukturtilpasning på 0,5 procentpoint af BNP. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2019 forventes Frankrig ikke at gøre tilstrækkelige fremskridt hen imod opfyldelsen af gældsreduktionsmålet i 2019 og 2020, eftersom strukturtilpasningsindsatsen forventes at blive liggende på 0,0 % af BNP i begge år sammenholdt med den krævede minimale lineære strukturtilpasning på henholdsvis 0,9 % og 1,8 % af BNP.

Frankrigs utilstrækkelige fremskridt hen imod opfyldelsen af gældsreduktionsmålet i 2018 og det forventede underskud i 2019 giver umiddelbart anledning til at konkludere, at der foreligger et uforholdsmæssigt stort underskud i stabilitets- og vækstpactens forstand, men før der kan drages en endelig konklusion, må der tages hensyn til alle relevante faktorer som anført i det følgende.

---

<sup>4</sup> I henhold til forordning (EF) nr. 479/2009 skal medlemsstaterne to gange om året underrette Kommissionen om deres forventede og faktiske offentlige underskud og om niveauet for deres faktiske offentlige gæld. Frankrigs seneste underretning findes på: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/9720700/FR-2019-04.pdf/5cbc6cea-001d-45ea-a00d-d3df1d36ff5e>

<sup>5</sup> Eurostats pressemeddelelse nr. 67/2019, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9731224/2-23042019-AP-EN/bb78015c-c547-4b7d-b2f7-4fffe7bcdfad>.

<sup>6</sup> Rådets afgørelse 2018/924/EU af 22. juni 2018 om ophævelse af beslutning 2009/414/EF om et uforholdsmæssigt stort underskud i Frankrig (EUT L 164 af 29.6.2018, s. 44). Alle dokumenter vedrørende proceduren i forbindelse med det uforholdsmæssigt store underskud i Frankrig findes på: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/closed-excessive-deficit-procedures/france\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/closed-excessive-deficit-procedures/france_en).

Kommissionen har derfor udarbejdet denne rapport for at foretage en samlet vurdering af de utilstrækkelige fremskridt hen imod opfyldelsen af gældsreduktionsmålet og den forventede overskridelse af den traktatfæstede referenceværdi på 3 % af BNP og for at undersøge, hvorvidt det efter en vurdering af alle relevante faktorer er berettiget at iværksætte en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. Afsnit 2 i rapporten indeholder en gennemgang af underskudskriteriet. Afsnit 3 indeholder en gennemgang af gældskriteriet. Afsnit 4 omhandler offentlige investeringer og andre relevante forhold, herunder en vurdering af, om Frankrig lever op til den påkrævede tilpasningssti i retning af den mellemfristede budgetmålsætning. Rapporten tager hensyn til Kommissionens forårsprognose 2019.

**Table 1: Samlet offentligt underskud og gæld (i % af BNP)**

		2015	2016	2017	2018	2019		2020	
						COM	SP	COM	SP
Underskudskriteriet	Offentlig saldo	-3,6	-3,5	-2,8	-2,5	-3,1	-3,1	-2,2	-2,0
	Offentlig bruttogæld	95,6	98,0	98,4	98,4	99,0	98,9	98,9	98,7
Gældskriteriet	Ændring af strukturel saldo	0,2	0,0	0,1	0,2	0,0	0,2	0,0	0,1
	Påkrævet minimal lineær strukturtilpasning	-	-	-	0,7	0,9	0,8	1,8	1,4

*Kilde: Stabilitetsprogram for 2019 (SP) og Kommissionens forårsprognose 2019 (COM)*

## 2. UNDERSKUDSKRITERIET

Frankrig melder om et samlet underskud på 2,5 % af BNP i 2018. Ud fra Kommissionens forårsprognose 2019 og planerne i stabilitetsprogrammet må Frankrigs samlede offentlige underskud i 2019 ventes at stige til 3,1 % af BNP, hvorved det overskrider den traktatfæstede referenceværdi på 3 % af BNP. Skønt det samlede offentlige underskud altså overskrider 3 % af BNP, forventes det fortsat at ligge tæt på den traktatfæste referenceværdi.

Overskridelsen af traktatens referenceværdi er dog ikke exceptionel, da den hverken skyldes en usædvanlig begivenhed eller en alvorlig økonomisk nedgang i traktatens og stabilitets- og vækstpagtens forstand. I Kommissionens forårsprognose 2019 forventes realvæksten i BNP i 2019 at ligge 0,3 procentpoint lavere end året før for så at stige til 1,5 % i 2020 (ikke kalenderkorrigeret), mens der forventes et stadig mere positivt produktionsgab.

Overskridelsen af referenceværdien på 3 % af BNP er midlertidig i traktatens og stabilitets- og vækstpagtens forstand. Navnlig forventes det både i stabilitetsprogrammet og Kommissionens forårsprognose 2019, at underskuddet igen vil ligge under referenceværdien i 2020. I 2020 ventes der ifølge stabilitetsprogrammet et underskud på 2,0 % af BNP, hvorimod der efter Kommissionens prognose forventes et underskud på 2,2 % af BNP. Forskellen mellem de to fremskrivninger skyldes hovedsaglig den sædvanlige antagelse om uændret politik i Kommissionens prognose. Navnlig tager Kommissionens prognose for 2020 ikke hensyn til besparelser som følge af underindekseringen af pensionerne, eftersom denne foranstaltning blev annulleret af det franske forfatningsråd i slutningen af 2018. Hvad angår stabilitetsprogrammets sidste år, forventes der et underskud på henholdsvis 1,6 % og 1,2 % af BNP i 2021 og 2022.

Alt i alt lå det forventede underskud for 2019 tæt på, men dog over den traktatfæstede referenceværdi på 3 % af BNP. Overskridelsen betragtes ikke som exceptionel, skønt den er midlertidig i traktatens og stabilitets- og vækstpagtens forstand. Derfor indikerer analysen, at

underskudskriteriet som fastlagt i traktaten og forordning (EF) nr. 1467/97 ikke umiddelbart er overholdt ud fra stabilitetsprogrammet og Kommissionens forårsprognose 2019, men før der kan drages en endelig konklusion herom, må der tages hensyn til alle relevante forhold som anført i det følgende.

### 3. GÆLDSKRITERIET

I 2018 stabiliseredes den offentlige gældskvotepå 98,4 %. Den gældsforøgende virkning af det samlede primære underskud og renteudgifterne blev opvejet af især realvæksten i BNP og den stigende BNP-deflator, begge gennem nævnereffekten, og af den marginalt gældsreducerende virkning af stock-flow-tilpasninger.

I Kommissionens forårsprognose 2019 er forventningen en stigning til 99,0 % af BNP i 2019 på grund af forværringen af den primære saldo. Sneboldeffektens gældsreducerende virkning forventes imidlertid at øges som et resultat af stigningen i den nominelle BNP-vækst, mens rentebetalingerne forventes at flade ud. Stock-flow-tilpasningerne forventes kun at være lettere positive.

Ifølge Kommissionens forårsprognose 2019 forventes den offentlige gældskvotepå at falde svagt i 2020 til 98,9 % af BNP på grund af sneboldeffektens fortsatte gældsreducerende effekt. Dette udlignes dog næsten fuldstændigt af et opadgående pres fra den primære saldo, skønt det er lavere end i tidligere år, og fra stock-flow-tilpasningerne.

Stabilitetsprogrammets gældsreducerende fremskrivninger er generelt i overensstemmelse med Kommissionens. Gældskvoten forventes at stige til 98,9 % af BNP ved udgangen af 2019 for derefter at falde til 98,7 % af BNP i 2020. Differencen i forhold til Kommissionens fremskrivning under antagelse af uændret politik skyldes hovedsagelig, at det forventede samlede underskud er lavere i stabilitetsprogrammet for 2020 ud fra stort set samme antagelser om den nominelle BNP-vækst.

Efter ophævelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud i juni 2018 er Frankrig underlagt en overgangsperiode på tre år, hvor landet bør sikre tilstrækkelige fremskridt hen imod opfyldelsen af gældsreduktionsmålet. Overgangsperioden varer fra 2018 til 2020. For at sikre stadige og effektive fremskridt hen imod opfyldelsen af kriteriet i overgangsperioden bør medlemsstaterne samtidigt opfylde nedenstående to betingelser:

- a. For det første bør den årlige strukturelle tilpasning ikke afvige mere end 0,25 % af BNP fra den minimale lineære strukturelle tilpasning, der sikrer, at gældsreduktionsmålet opfyldes ved overgangsperiodens udløb.
- b. For det andet bør den resterende årlige strukturelle tilpasning på intet tidspunkt i overgangsperioden overstige 0,75 % af BNP (medmindre den første betingelse indebærer en årlig indsats over 0,75 % af BNP).

De indberettede oplysninger viser, at Frankrig ikke gjorde tilstrækkelige fremskridt hen imod opfyldelsen af gældsreduktionsmålet i 2018 (jf. tabel 1), idet efterslæbet i forhold til den krævede minimale lineære strukturelle tilpasning lå på 0,5 % af BNP. Frankrig ventes heller ikke at gøre tilstrækkelige fremskridt i 2019 og 2020. Ifølge Kommissionen ventes den strukturelle saldo stort set at forblive uændret i 2019. Dermed sker der ikke den påkrævede forbedring på 0,9 % af BNP under den minimale lineære strukturelle tilpasning. I 2020 ventes den strukturelle saldo også i det store og hele at forblive stabil, hvilket vil betyde en væsentlig afvigelse fra den påkrævede forbedring på 1,8 % af BNP under den minimale

lineære strukturelle tilpasning. De forventede afvigelser overstiger begge år 0,25 % af BNP, og den resterende årlige strukturelle tilpasning overstiger i hele i overgangsperioden 0,75 % af BNP. Følgelig holder Frankrig sig ikke inden for det spillerum, som reglen udstikker.

Ud fra stabilitetsprogrammets scenarie kan der heller ikke garanteres tilstrækkelige fremskridt hen imod opfyldelsen af gældsreduktionsmålet i 2019, eftersom den genberegnete strukturtilpasningsindsats ikke forventes at kunne give den påkrævede forbedring under den minimale lineære strukturelle tilpasning på 0,6 % af BNP i 2019 og 1,3 % af BNP i 2020. Den mindre strukturtilpasningsindsats i Kommissionens skøn for 2019 skyldes overvejende den forskellige måde, hvorpå de to foranstaltninger er blevet behandlet, for så vidt angår deres engangskaraktter, og den samlede virkning heraf er på 0,1 % af BNP. Særlig betragtes forhøjelsen af den femte rate af selskabsskatten, men derimod ikke ændringen i registreringen af salget af frekvenstilladelser, som en engangsforeteelse i Kommissionens forårsprognose 2019.

**Tabel 2: Gældsdyamik**

	2015	2016	2017	2018	2019		2020	
	COM	COM	COM	COM	COM	SP	COM	SP
Government gross debt ratio	95.6	98.0	98.4	98.4	99.0	98.9	98.9	98.7
Change in debt ratio <sup>b</sup> (1 = 2+3+4)	0.7	2.4	0.5	0.0	0.6	0.5	-0.1	-0.2
<i>Contributions:</i>								
• Primary balance (2)	1.6	1.7	1.0	0.8	1.5	1.5	0.5	0.5
• 'Snowball' effect (3)	-0.1	0.3	-0.9	-0.7	-0.9	-0.9	-1.0	-1.1
<i>of which:</i>								
Interest expenditure	2.0	1.8	1.7	1.7	1.6	1.5	1.6	1.5
Real GDP growth	-1.0	-1.1	-2.1	-1.5	-1.3	-1.3	-1.4	-1.4
Inflation (GDP deflator)	-1.1	-0.4	-0.5	-0.9	-1.3	-1.1	-1.2	-1.1
• Stock-flow adjustment (4)	-0.8	0.4	0.3	-0.1	0.1	-0.1	0.4	0.4
<b>Notes:</b>								
<sup>a</sup> In percent of GDP.								
<sup>b</sup> The change in the gross debt ratio can be decomposed as follows:								
$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{PD_t}{Y_t} + \left( \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} \cdot i_t - y_t \right) + \frac{SF_t}{Y_t}$								
where $t$ is a time subscript; $D$ , $PD$ , $Y$ and $SF$ are the stock of government debt, the primary deficit, nominal GDP and the stock-flow adjustment respectively, and $i$ and $y$ represent the average cost of debt and nominal GDP growth. The term in parentheses represents the "snow-ball" effect, measuring the combined effect of interest expenditure and economic growth on the debt ratio.								
<i>Source: 2019 Stability Programme (SP) and Commission 2019 spring forecast (COM)</i>								

Tilsvarende skyldes den 0,1 procentpoint lavere finanspolitiske indsats, som Kommissionen forventer i 2020, den sædvanlige antagelse om uændret politik i Kommissionens prognoser. Navnlig tager Kommissionens forårsprognose 2019 ikke hensyn til besparelserne på 3,4 mia. EUR som følge af underindekseringen af pensionerne, eftersom denne foranstaltning blev annulleret af det franske forfatningsråd i slutningen af 2018. Skønt regeringen har bebudet, at denne besparelse vil blive opnået, er der ikke gjort tilstrækkeligt detaljeret rede for hvordan.

Derfor indikerer analysen, at gældskriteriet som fastlagt i traktaten og forordning (EF) nr. 1467/97 ikke umiddelbart er overholdt ud fra de endelige tal for 2018 og Kommissionens forårsprognose 2019, men før der kan drages en endelig konklusion herom, må der tages hensyn til alle relevante forhold som anført i det følgende.

#### 4. RELEVANTE FORHOLD

I henhold til artikel 126, stk. 3, i TEUF skal der i Kommissionens rapport *"ligeledes tages hensyn til, om det offentlige underskud overstiger de offentlige investeringsudgifter, samt til alle andre relevante forhold, herunder medlemsstatens økonomiske og budgetmæssige situation på mellemlang sigt."* I artikel 2, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1467/97 præciseres det, hvilke forhold der er tale om, idet det fastsættes, at der skal tages behørigt hensyn til *"alle andre forhold, som efter den pågældende medlemsstats opfattelse er relevante for at kunne foretage en samlet kvalitativ vurdering af overholdelsen af underskuds- og gældskriteriet, og som medlemsstaten har forelagt Rådet og Kommissionen"*.

Hvis den procentdel, som den offentlige gæld udgør af BNP, overstiger referenceværdien, tages der ved vurderingen af, om underskudskriteriet er overholdt, kun hensyn til forhold i faserne forud for, at det fastslås, at der foreligger et uforholdsmæssigt stort underskud, hvis den dobbelte betingelse om det overordnede princip er fuldstændigt opfyldt, dvs. at der kun tages hensyn til disse relevante forhold, hvis det samlede offentlige underskud ligger tæt på referenceværdien og kun midlertidigt overskrider referenceværdien.

Analysen af de relevante forhold er særligt berettiget ved en klar overtrædelse af gældskriteriet, idet gældsdynamikken i højere grad end underskuddet påvirkes af forhold, der ligger uden for regeringens kontrol. Dette anerkendes i artikel 2, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1467/97, hvori det er fastsat, at der ved vurderingen af, om gældskriteriet er overholdt, skal tages hensyn til de relevante forhold uanset overtrædelsens omfang. I den henseende skal mindst følgende tre vigtige aspekter tages i betragtning (hvilket de også tidligere er blevet) ved vurderingen af, om gældskriteriet er opfyldt, på grund af deres betydning for gældsdynamikken og holdbarheden:

1. Fastholdelse af den mellemfristede budgetmålsætning eller af tilpasningsstien i retning af denne målsætning, som har til formål at sikre holdbarhed eller hurtige fremskridt hen imod holdbarhed under normale makroøkonomiske omstændigheder. Da der i strukturen af de landespecifikke mellemfristede budgetmålsætninger tages hensyn til gælds niveauet og implicite forpligtelser, bør overholdelse af den mellemfristede budgetmålsætning eller tilpasningsstien i retning heraf i det mindste på mellemlang sigt sikre konvergens i retning af sunde gælds niveauer.
2. Strukturreformer, som allerede er gennemført eller udspecificeret i en strukturreformplan, og som ved deres indvirkning på væksten forventes at øge holdbarheden på mellemlang sigt og derved bidrage til, at gældskvoten bevæger sig i en tilfredsstillende nedadgående retning. En fastholdelse af den mellemfristede budgetmålsætning (eller tilpasningsstien i retning heraf) og gennemførelsen af strukturreformer (som led i det europæiske semester) forventes generelt under normale økonomiske forhold at bringe gældsdynamikken ind på en holdbar kurs gennem den samlede indvirkning på selve gælds niveauet (ved at opnå en sund budgetstilling, som opfylder den mellemfristede målsætning) samt på den økonomiske vækst (via reformer).
3. Ugunstige makroøkonomiske forhold og navnlig en lav inflation, som kan hæmme nedbringelsen af gældskvoten og gøre det særlig vanskeligt at overholde bestemmelserne i stabilitets- og vækstpagten. En situation med lav inflation gør det vanskeligere for en medlemsstat at opfylde gældsreduktionsmålet. I forbindelse med vurderingen af, om gældskriteriet er opfyldt, er det i sådan en situation afgørende at

fastholde den mellemfristede budgetmålsætning eller tilpasningsstien i retning af denne målsætning.

I lyset af ovenstående gennemgås nedenfor følgende relevante forhold: 1) budgetstillingen på mellemlang sigt, herunder en vurdering af overholdelsen af den krævede tilpasningssti i retning af den mellemfristede budgetmålsætning og af udviklingen i de offentlige investeringer, 2) udviklingen, dynamikken og holdbarheden i den offentlige gæld på mellemlang sigt, 3) den økonomiske situation på mellemlang sigt, 4) andre forhold, som Kommissionen finder relevante, og 5) andre forhold, som medlemsstaten har peget på.

#### **4.1. Budgetstillingen på mellemlang sigt**

Ud fra den efterfølgende vurdering fulgte Frankrig stort set den påkrævede tilpasningssti i retning af den mellemfristede budgetmålsætning i 2018. For så vidt angår 2019 og 2020 forventes den finanspolitiske tilpasning ikke at overholde kravene til Frankrig i den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten tilstrækkeligt, eftersom der er risiko for en væsentlig afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning.

#### **Samlet saldo, strukturel saldo og tilpasning i retning af den mellemfristede budgetmålsætning**

##### *Samlet saldo*

Frankrigs samlede underskud faldt fra 2,8 % af BNP i 2017 til 2,5 % i 2018. Indtægtskvoten faldt med 0,1 procentpoint af BNP, mens udgiftskvoten faldt med 0,4 procentpoint af BNP. Ud fra Kommissionens forårsprognose 2019 og planerne i stabilitetsprogrammet må Frankrigs underskud i 2019 forventes at stige til 3,1 % af BNP. I Kommissionens forårsprognose forventes underskuddet i 2020 at falde til 2,2 % af BNP.

Den forventede stigning i det samlede underskud i 2019 sammenlignet med 2018 skyldes den statistiske virkning af omlægningen af skattefradraget for konkurrenceevne og beskæftigelse (CICE) til en permanent nedsættelse af arbejdsgivernes socialsikringsbidrag, hvilken svarer til ca. 0,9 % af BNP (se afsnit 4.4). Virkningen betragtes som en engangsvirkning, der derfor ikke i sig selv har nogen negative konsekvenser for den fremskrevne finanspolitiske kurs. Uden denne virkning ville et samlet underskud på 2,2 % af BNP have været forventeligt.

##### *Mellemløst budgetmålsætning og strukturel saldo*

Frankrig bekræfter i sit stabilitetsprogram sin mellemfristede budgetmålsætning på -0,4 % af BNP. Den mellemfristede budgetmålsætning forekommer tilstrækkelig streng til at sikre overholdelse af gældskriteriet på mellemlang og lang sigt under økonomiske forhold, der kan betragtes som normale. Ifølge stabilitetsprogrammet forventer Frankrig ikke at opfylde sin mellemfristede budgetmålsætning senest i 2022. Ud fra oplysningerne i stabilitetsprogrammet udgør den genberegnete strukturtilpasningsindsats, som Frankrig har planlagt, henholdsvis 0,2 %, 0,1 %, 0,2 % og 0,3 % af BNP i henholdsvis 2019, 2020, 2021 og 2022. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2019 forventes den strukturelle saldo stort set at forblive uændret i 2019 og 2020.

##### *Overholdelse af den anbefalede tilpasningssti i retning af den mellemfristede budgetmålsætning*

I 2017 henstillede Rådet til Frankrig at sikre, at den nominelle vækst i de primære offentlige nettoudgifter ikke oversteg 1,2 % i 2018, hvilket svarer til en årlig strukturel tilpasning på



0,6 % af BNP. Ud fra de endelige tal og Kommissionens prognose oversteg væksten i de primære offentlige udgifter eksklusive diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden og engangsforanstaltninger udgiftsmålet og medførte dermed en afvigelse på 0,3 % af BNP i den underliggende budgetstilling, hvilket tyder på en risiko for en vis afvigelse i 2018 fra den anbefalede tilpasningssti i retning af den mellemfristede budgetmålsætning. Til gengæld forbedredes den strukturelle saldo med 0,2 procentpoint af BNP i 2018 og indikerede således også en vis afvigelse (0,4 % af BNP) fra den anbefalede strukturelle tilpasning (0,6 % af BNP) i retning af den mellemfristede budgetmålsætning. Derfor er der behov for en samlet vurdering.

Den samlede vurdering udviser ikke nogen væsentlig forskel mellem de to parametre. Den finanspolitiske justering målt som ændringen af den strukturelle saldo blev begunstiget af de konstaterede uventede indtægter (0,1 % af BNP) og af den højere end gennemsnitlige potentielle vækst, der er anvendt ved beregningen (også 0,1 % af BNP). Ændringen af den strukturelle saldo blev imidlertid påvirket i nedadgående retning af stigningen i de offentlige investeringer (med 0,1 % af BNP) i forbindelse med den lokale valgcyklus. Følgelig synes der således ud fra en samlet vurdering at have været en vis afvigelse i 2018 fra den anbefalede tilpasningssti i retning af den mellemfristede budgetmålsætning.

I 2018 henstillede Rådet til Frankrig at sikre, at den nominelle vækst i de primære offentlige nettoudgifter ikke oversteg 1,4 % i 2019, hvilket svarer til en årlig strukturel tilpasning på 0,6 % af BNP. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2019 forventes den nominelle vækst i de primære offentlige udgifter eksklusive diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden og engangsforanstaltninger at overstige det gældende udgiftsmål på 1,4 % i 2019 med 0,8 % af BNP, hvilket tyder på en risiko for en væsentlig afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning. Ændringen af den strukturelle saldo anslås til 0,0 % af BNP. Det er mindre end den påkrævede tilpasning på 0,6 % af BNP, hvilket også tyder på en risiko for en væsentlig afvigelse. Derfor er der behov for en samlet vurdering.

Den samlede vurdering viser, at den finanspolitiske indsats målt på ændringen af den strukturelle saldo, hovedsagelig begunstiges af uventede indtægter på 0,2 % af BNP, det forventede fald i rentebetalinger og den anslåede potentielle vækst over gennemsnittet på mellemlang sigt. Disse faktorer opvejes kun delvist af den forventede stigning i de offentlige investeringer i 2019 i forbindelse med valgcyklussen. Derfor anses den nominelle vækst i de primære offentlige udgifter eksklusive diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden og engangsforanstaltninger for at give et mere præcist billede af den tilgrundliggende finanspolitiske indsats.

Ud fra en samlet vurdering synes der således at være risiko for en væsentlig afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning i 2019. I 2018 og 2019 under ét udgør den gennemsnitlige afvigelse fra udgiftsmålet 0,6 % af BNP, mens den gennemsnitlige manko i den akkumulerede ændring af den strukturelle saldo beløber sig til 0,5 % af BNP, hvilket bekræfter, at der er risiko for en væsentlig afvigelse i 2019.

Hvad angår 2020 er forventningen ud fra Kommissionens forårsprognose 2019, at den nominelle vækst i de primære offentlige udgifter eksklusive diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden og engangsforanstaltninger vil overstige det gældende udgiftsmål på 1,2 % og dermed medføre en afvigelse på 0,7 % af BNP i den underliggende budgetstilling, hvilket tyder på en risiko for en væsentlig afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning. Ændringen af den strukturelle saldo anslås til 0,0 % af BNP. Det er mindre end den påkrævede tilpasning på 0,6 % af BNP, hvilket også tyder på en

risiko for en væsentlig afvigelse. Det fremgår ikke af den samlede vurdering, at der skulle være væsentlige forskelle mellem de to parametre. I 2019 og 2020 under ét udgør den gennemsnitlige afvigelse fra udgiftsmålet 0,7 % af BNP, mens den gennemsnitlige manko i den akkumulerede ændring af den strukturelle saldo beløber sig til 0,6 % af BNP, hvilket også tyder på en risiko for en væsentlig afvigelse fra den anbefalede tilpasningssti i retning af den mellemfristede budgetmålsætning i 2020.

### **Offentlige investeringer**

Ifølge Kommissionens forårsprognose 2019 forventes de offentlige investeringer at stige fra 3,4 % af BNP i 2018 til 3,5 % i 2019 som følge af lokale myndigheders øgede investeringer i optakten til kommunalvalget i 2020. I 2020 forventes de offentlige investeringer imidlertid at falde til 3,4 % af BNP, hvilket hænger sammen med et fald i de lokale investeringer i det år, hvor der afholdes kommunalvalg. I 2017 og 2018 var de offentlige investeringer lavere end det samlede offentlige underskud, og det forventes de at forblive indtil 2020.

Den franske regering igangsatte en ambitiøs investeringsplan (Grand Plan d'Investissement 2018-2022) i andet halvår af 2017. Hovedformålet med planen er at fremme en omlægning af fransk økonomis struktur ved at sikre miljømæssig omstilling, styrke individuelle og sociale færdigheder ved at fremme uddannelse, styrke konkurrenceevnen via innovation og fremme digitalisering. Investeringsplanen havde til formål at rejse yderligere offentlige midler til investeringer til en værdi af 30 mia. EUR over fem år (1,3 % af BNP). Dens samlede virkning vil dog i sidste instans afhænge af den multiplikatoreffekt, som offentlige midler har på den private sektors ressourcer, og af dens evne til effektivt at øge totalfaktorproduktiviteten.

## **4.2. Offentlig gæld på mellemlang sigt**

### **Gældsdynamik**

Den offentlige gæld steg støt mellem 2013 og 2017 fra 93,4 % til 98,4 % af BNP på grund af de kumulerede høje offentlige underskud i samme periode og den lave nominelle BNP-vækst i de fleste af årene. I 2018 skete der en stabilisering af den offentlige gældskvotepå 98,4 %. Den gældsforøgende virkning af det samlede primære underskud og renteudgifter blev opvejet af realvæksten i BNP, prisstigningerne (inflationseffekten), begge gennem nævnereffekten, og den marginalt gældsreducerende virkning af stock-flow-tilpasninger.

Ifølge Kommissionens forårsprognose 2019 forventes gældskvoten at kulminere på 99,0 % af BNP i 2019 for så at begynde at falde i 2020. Det primære underskud ventes midlertidigt at stige til 1,5 % i 2019 på grund af den ovennævnte virkning af omdannelsen af CICE til en decideret nedsættelse af socialsikringsbidragene. Når denne virkning ophører, forventes det primære underskud at falde til 0,5 % af BNP i 2020.

Sneboldeffekten bidrog til at udligne virkningen af det primære underskud i 2017 og 2018, hovedsagelig som følge af en stigning i den nominelle BNP-vækst (både fra dets reale komponenter og priskomponenter). Mens realvæksten aftog noget i 2018, steg inflationen, så den samlede gældsreducerende virkning kun faldt med 0,2 procentpoint. Til gengæld faldt rentebetalingerne med 0,1 procentpoint af BNP i 2017 til 1,7 % og forblev på dette niveau i 2018. For 2019 og 2020 forventes det trods den ventede opbremsning i BNP i faste priser, at det bidrag, som den nominelle vækst yder til at nedbringe gælden, vil stige som følge af den imødesete inflationsstigning, hvorimod den rentebyrde, der hviler på den offentlige gæld, ventes at falde med yderligere 0,1 procentpoint af BNP.

Stock-flow-tilpasningerne forventes at være marginalt positive i 2019, mens de i 2020 forventes at bidrage til at øge den offentlige gældskvotestørrelse med 0,4 procentpoint. Deres gældsforøgende virkning skyldes hovedsagelig nettovirkningen af overkurser i forbindelse med gældsudstedelse ("prime et décote à l'émission net de l'étalement des primes passées") og de resterende budgetmæssige likviditetsvirkninger af CICE-ændringen efter 2019.

Gældsfremskrivningerne i stabilitetsprogrammet for 2019 er generelt i overensstemmelse med Kommissionens prognose.

### **Renteudgifter**

I overensstemmelse med den generelle tendens i landene i euroområdet er renten på de franske gældsinstrumenter fortsat historisk lav. 10-årige obligationer gav i gennemsnit 0,55 % i afkast i første kvartal af 2019. Spændet mellem franske og tyske obligationer har ligget stabilt siden 2014 på ca. 40 basispoint. Konkret lå spread i gennemsnit på 38, 49, 39 og 48 basispoint i hhv. 2016, 2017, 2018 og første kvartal af 2019 sammenlignet med en hidtil højeste værdi på 154 basispoint ved udgangen af november 2011. Den implicite rente er stort set faldet støt siden 2008, fra 4,6 % til 1,8 % i 2018. I Kommissionens forårsprognose 2019 forventes den implicite rente på den offentlige gæld at falde yderligere til 1,7 % i 2019 og 2020.

### **Gældsholdbarhed**

De franske myndigheder har benyttet gunstige markedsvilkår til at refinansiere den udestående gæld til en langt lavere rente med en længere løbetid. Den gennemsnitlige løbetid for den samlede udestående gæld er steget til næsten 7,9 år i 2018 sammenlignet med 7,8 år i 2017. Navnlig ligger den gennemsnitlige løbetid på over 8 år for mellemlang- og langfristet gæld.

Desuden reducerer den gennemsnitlige løbetid og diversificeringen af investorgrundlaget de kortsigtede risici, der er forbundet med stor offentlig gæld. Da den franske gæld er denomineret i euro, er der ingen valutarisiko. Desuden er den franske gæld fortsat en investering, der efterspørges med henblik på at opfylde likviditetsdækningskrav og til diversificeringsformål, om end andelen af indehavere af omsættelige statsobligationer, der er bosat i Frankrig, er fortsat med at falde til ca. 54 % i 2018. De fordeler sig stort set ligeligt mellem euroområdet og andre lande.

Holdbarhedsindikatorerne er blevet ajourført i forbindelse med Kommissionens forårsprognose 2019. S0-indikatoren tyder ikke på, at der trods den høje offentlige gældskvotestørrelse kan forventes betydelige udfordringer med hensyn til holdbarheden på kort sigt. Det finanspolitiske delindeks i S0 viser, at der er visse kortsigtede sårbarheder, navnlig som følge af det konjunkturkorrigerede underskud og den høje offentlige nettogæld, men det finansielle og konkurrencemæssige delindeks tyder på lav risiko. Den lave risiko på kort sigt bekræftes af de tre store kreditvurderingsbureauers "AA (stabile udsigter)"-vurdering af den franske offentlige gæld.

Der er dog stor risiko for, at Frankrigs offentlige gæld ikke er holdbar på mellemlang sigt. S1-indikatoren anvendes til at vurdere udfordringerne i forbindelse med holdbarheden på mellemlang sigt. Ifølge denne indikator er der behov for en yderligere kumuleret gradvis forbedring af Frankrigs strukturelle primære saldo på 5,0 procentpoint af BNP over fem år (fra og med 2021), hvis gældskvotestørrelsen skal være nedbragt til 60 % af BNP senest i 2033. Dens størrelse hænger primært sammen med den høje offentlige gæld, der bidrager med 3,0 procentpoint af BNP. Den ugunstige oprindelige budgetstilling (defineret som afvigelsen fra

den gældsstabiliserende primære saldo) vil bidrage med 1,6 procentpoint af BNP, og de resterende 0,4 procentpoint skyldes den forventede stigning i de aldersrelaterede offentlige udgifter.

Prognoser over den offentlige gæld er særligt følsomme over for rente- og vækstudviklingen. Højere rentesatser eller forventninger om lavere årlig BNP-vækst medfører, at gældskvoterne målt i forhold til BNP efter 10 år er ca. 6 procentpoint højere.

Indikatoren for den finanspolitiske holdbarhed på lang sigt (S2) ligger på 0,4 % af BNP. På lang sigt synes Frankrig derfor at stå over for lave finanspolitiske holdbarhedsrisici, primært i forbindelse med den oprindelige budgetstilling, der bidrager med 1,9 procentpoint af BNP, hvilket i vid udstrækning opvejes af det forventede fald i de aldersrelaterede udgifter, især til pensioner. På grund af de store risici på mellemlang sigt vurderes risiciene for den finanspolitiske holdbarhed dog at være mellemhøje for Frankrigs vedkommende.

Hvis der gøres tilstrækkelige fremskridt i retning af Frankrigs mellemfristede budgetmålsætning, sådan som det kræves i stabilitets- og vækstpakten, vil gælden falde til 79 % af BNP i 2029. I betragtning af et anslået strukturelt underskud for 2020 på 2,5 % af BNP ved uændret politik vil det imidlertid kræve en betydelig finanspolitisk indsats at opfylde den mellemfristede budgetmålsætning.

### **4.3. Den økonomiske situation på mellemlang sigt**

Siden 2016 har den reale BNP-vækst ligget over den potentielle i Frankrig. Mellem 2012 og 2016 gjorde en opbremsning af den økonomiske aktivitet og en lang periode med lav inflation gældsreduktion vanskeligere. Den nominelle vækst steg fra 2017 og forventes at forblive solid frem til 2020. Det kan derfor ikke hævdes, at de makroøkonomiske betingelser er en formildende omstændighed, der kan lægges til grund for, at Frankrig ikke har gjort tilstrækkelige fremskridt med at opfylde gældsreduktionsmålet i 2018.

Frankrig har gjort visse fremskridt med at efterleve de landespecifikke henstillinger fra 2018<sup>7</sup>. Landet har navnlig gennemført vigtige strukturelle reformer med henblik på at ændre erhvervsuddannelsessystemet og har gjort visse fremskridt med hensyn til at begrænse udviklingen i mindstelønnen, forenkle skattesystemet og mindske bureaukratiet med henblik på at fremme konkurrenceevnen.

#### **Konjunkturforhold, potentiel vækst og inflation**

Den franske økonomi viste sig forholdsvis modstandsdygtig efter den globale økonomiske recession i 2009. Den økonomiske aktivitet faldt med 2,9 % i 2009, men steg igen i 2010 og 2011. Den faldt derefter markant i 2012 for så at stige gradvist, idet BNP-væksten i gennemsnit lå på ca. 1 % årligt. BNP-væksten steg betydeligt i 2017 til 2,2 %, men faldt i 2018 og ventes at falde yderligere i 2019 og 2020, men dog fortsat at ligge over den potentielle vækst.

Den potentielle vækst er faldet siden den finansielle krise i 2008, sådan som man har kunnet konstatere det i de fleste større økonomier i euroområdet. Væksten i det potentielle BNP faldt fra 1,8 % i gennemsnit fra 2000 til 2008 til kun 1,0 % mellem 2009 og 2018. Den forventes gradvist at komme gang i gang og nå op på 1,3 % i 2020. I Frankrigs tilfælde afspejler afmatningen i væksten i det potentielle BNP hovedsagelig, at der fortsat er en langsigtet

<sup>7</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0910\(09\)&from=DA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0910(09)&from=DA).

tendens til aftagende stigning i totalfaktorproduktiviteten, hvilket kun er blevet delvist udlignet for nylig. En noget lavere kapitalakkumulation har også påvirket den potentielle vækst negativt, til trods for at ikkefinansielle selskabers bruttoinvesteringer var forholdsvis robuste under hele krisen.

Ud fra Kommissionens skøn baseret på forårsprognosen 2019 blev produktionsgabet lukket i 2017 og forventes derefter at blive positivt, idet væksten i BNP fortsat vil ligge over den potentielle. Produktionsgabet forventes at ligge på 0,7 % i 2020.

Efter en længere periode frem til 2016 med kun svagt stigende indenlandske priser steg inflationen i Frankrig fra 1,2 % i 2017 til 2,1 % i 2018. Prispresset i 2018 skyldtes hovedsagelig oliepriser og stigninger i tobaks- og energiafgifter. Således lå BNP-deflatoren fortsat betydeligt under inflationen målt ved det harmoniserede forbrugerprisindeks (HICP) i 2018, nemlig på 0,9 %, og den forventes at stige til 1,3 % i både 2019 og 2020, dvs. til tæt på HICP-inflationen. BNP i løbende priser ventes at stige fra 2,5 % i 2018 til 2,7 % i 2019 og 2,9 % i 2020.

**Tabel 3: Makroøkonomisk udvikling og budgetudvikling<sup>a</sup>**

	2015	2016	2017	2018	2019		2020	
	COM	COM	COM	COM	COM	SP	COM	SP
Offentlig bruttogældskvote	95,6	98,0	98,4	98,4	99,0	98,9	98,9	98,7
Ændring af gældskvote <sup>b</sup> (1 = 2+3+4)	0,7	2,4	0,5	0,0	0,6	0,5	-0,1	-0,2
<i>Bidrag:</i>								
• Primær saldo (2)	1,6	1,7	1,0	0,8	1,5	1,5	0,5	0,5
• "Sneboldeffekt" (3)	-0,1	0,3	-0,9	-0,7	-0,9	-0,9	-1,0	-1,1
<i>heraf:</i>								
<i>Renteudgifter</i>	2,0	1,8	1,7	1,7	1,6	1,5	1,6	1,5
<i>Realvækst i BNP</i>	-1,0	-1,1	-2,1	-1,5	-1,3	-1,3	-1,4	-1,4
<i>Inflation (BNP-deflator)</i>	-1,1	-0,4	-0,5	-0,9	-1,3	-1,1	-1,2	-1,1
• Stock-flow-tilpasning (4)	-0,8	0,4	0,3	-0,1	0,1	-0,1	0,4	0,4
<b>Bemærk:</b>								
<sup>a</sup> I % af BNP.								
<sup>b</sup> Ændringen af bruttogældskvoten kan opgøres som følger:								
	$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{PD_t}{Y_t} + \left( \frac{D_{t-1} \cdot i_t - Y_t}{Y_{t-1} \cdot (1+Y_t)} \right) + \frac{SF_t}{Y_t}$							
hvor <i>t</i> er tiden; <i>D</i> , <i>PD</i> , <i>Y</i> og <i>SF</i> er henholdsvis den offentlige gæld, det primære underskud, det nominelle BNP og stock-flow-tilpasningen, og <i>i</i> og <i>y</i> repræsenterer de gennemsnitlige gældsomkostninger og væksten i det nominelle BNP. Udtrykket i parentes repræsenterer "sneboldeffekten". Den måler den kombinerede virkning af renteudgifter og økonomisk vækst på gældskvoten.								
<i>Kilde: Stabilitetsprogram for 2019 (SF) og Kommissionens forårsprognose 2019 (COM)</i>								

## Strukturreformer

Siden 2017 har Frankrig iværksat en lang række reformer, der har til formål at begrænse de offentlige udgifter, lette virksomhedernes skattebyrde og gøre arbejdsmarkedet mere fleksibelt. Reformtempoet er steget, men det er helt afgørende, at reformerne gennemføres fuldt ud, og der er behov for yderligere reformer. Virkningerne af den arbejdsmarkedsreform, der blev vedtaget i 2017, er begyndt at slå igennem, og erhvervsklimaet bør gøres endnu bedre ved hjælp af den nye PACTE-lov, der blev vedtaget i 2019. Investeringsplanen (Grand plan d'investissement 2018-2022) kan også bidrage til at fremme vækst og beskæftigelse. Planens prioriteter anses for passende til at afhjælpe de mangler, der kendetegner fransk økonomi. Der er fortsat betydelige udfordringer, navnlig er der fortsat behov for konkrete

foranstaltninger til gennemførelse af de planlagte udgiftsbesparelser, så den offentlige gæld støt og roligt kan bringes ned.

Kommissionen vurderede i sin landerapport for 2019<sup>8</sup>, at Frankrig har gjort visse fremskridt med at efterleve de landespecifikke henstillinger fra 2018, og at reformdagsordenen er videreført trods en afmatning i den økonomiske aktivitet. Særlig har Frankrig gjort væsentlige fremskridt med reformen af erhvervsuddannelserne. Der er gjort visse fremskridt med at begrænse udviklingen i mindstelønnen, forenkle skattesystemet og mindske bureaukratiet. Der er kun gjort begrænsede fremskridt med reformer af pensionssystemet, forbedring af adgangen til og lige muligheder på arbejdsmarkedet, øget konkurrence inden for tjenesteydelser og øget effektivitet i innovationssystemet. Der er ikke gjort fremskridt med yderligere udvikling og gennemførelse af en udgiftsanalyse i forbindelse med Public Action 2022-programmet. Der er endnu ikke truffet tilstrækkelige foranstaltninger til at sænke de offentlige udgifter og øge deres effektivitet.

I 2018 ophørte forværringen af Frankrigs makroøkonomiske ubalancer (der hovedsagelig skyldes høj offentlig gæld og svag konkurrenceevne), men ubalancerne forblev høje. Derfor konkluderede Kommissionen, at Frankrig stadig har makroøkonomiske ubalancer<sup>9</sup>.

Regeringen påtænker i 2019 at foreslå foranstaltninger, som skal forenkle den måde, pensionssystemet fungerer på, og som skal reformere arbejdsløshedsunderstøttelsessystemet. På pensionsområdet er der planer om at vedtage en lov, der gradvis harmoniserer reglerne for de forskellige pensionsordninger, som i øjeblikket eksisterer, for at gøre systemet mere gennemsigtigt, fair og effektivt. Et mere effektivt pensionssystem kan bidrage til at mindske risiciene for de offentlige finanser på mellemlang sigt. Desuden kan den planlagte reform af arbejdsløshedsunderstøttelsessystemet bidrage til at mindske segmenteringen af arbejdsmarkedet og fremme overgangen til tidsbegrænsede kontrakter. Den seneste aftale mellem arbejdsmarkedets parter gjorde det muligt at begrænse gælden i arbejdsløshedsunderstøttelsessystemet til 37,1 mia. EUR ved udgangen af 2018. I begyndelsen af 2019 førte arbejdsmarkedets parter nye forhandlinger om arbejdsløshedsunderstøttelsessystemet. Målet var at: i) nedbringe systemets gæld, ii) ændre reglerne for at mindske jobusikkerheden og gøre dem mere gavnlige for de arbejdsløse og iii) finde frem til en incitamentsordning, som kan nedbringe virksomhedernes afskedigelsesfrekvens i tilfælde, hvor den er uforholdsmæssigt høj. Imidlertid er det ikke lykkedes arbejdsmarkedets parter at blive enige om et nyt regelsæt. Reformens skæbne afgøres nu af regeringen, som er fast besluttet på at skabe enighed inden udgangen af 2019.

#### **4.4. Andre forhold, som Kommissionen finder relevante**

En anden faktor, som Kommissionen finder relevant, er den statistiske engangskarakter af de underskuds- og gældsforøgelse, der er forbundet med omlægningen af skattefradraget for konkurrenceevne og beskæftigelse (CICE) til en permanent nedsættelse af arbejdsgivernes socialsikringsbidrag.

---

<sup>8</sup> Se arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene SWD (2019) 1009 final af 27.2.2019, "*Country Report France 2019. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*".

<sup>9</sup> Se Kommissionens meddelelse COM(2019) 150 final af 27.2.2019, "*Det europæiske semester 2019: Vurdering af fremskridt med strukturreformer, forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer samt resultater af de dybdegående undersøgelser i henhold til forordning (EU) nr. 1176/2011*".

CICE er en ordning, der blev oprettet i 2013. Den har til formål at nedbringe arbejdsgivernes socialsikringsbidrag gennem en skattegodtgørelse for selskabsskat baseret på de bruttolønninger, der udbetales til ansatte i et givet år. I nationalregnskabet behandles denne skattegodtgørelse som subsidier, og den registreres med en forsinkelse på op til tre år fra det år, hvor skattekravet opstod.

Den specifikke tilgang til bogføring og erstatning af CICE med en tilsvarende nedsættelse af de sociale bidrag har to virkninger. På den ene side registreres nedsættelsen af bidragene, så snart den er gennemført (dvs. pr. 1. januar 2019). På den anden side udløser skattekravet i henhold til CICE svarende til antal ansatte i 2018 et subsidie, der også skal bogføres i 2019, selv om CICE er afskaffet. Disse to virkninger skaber i forening en enkeltstående dobbeltomkostning i det år, hvor omlægningen finder sted, på ca. 0,9 % af BNP. Uden denne engangsvirkning ville et samlet underskud i 2019 på 2,2 % af BNP have været forventeligt.

Generelt medfører omlægningen af CICE til en nedsættelse af socialsikringsbidragene en midlertidig budgetmæssig virkning, som ikke fører til en vedvarende ændring i budgetstillingen. Derfor betragtes den som en engangsforeteelse i stabilitets- og vækstpagtens forstand, og dens virkning fjernes fra beregningen af den finanspolitiske indsats i den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten.

Erstatningen af CICE med en nedsættelse af socialsikringsbidragene på en budgetneutral måde efterlever den landespecifikke henstilling 2 (del 1) til Frankrig i 2017. Nærmere bestemt har henstillingen ordlyden: "konsolidere de foranstaltninger, der skal reducere arbejdskraftomkostningerne, for at gøre dem så effektive som muligt på en budgetneutral måde og øge deres beskæftigelses- og investeringsmæssige virkninger". Fremskridtene hermed i 2019 betragtes som væsentlige.

#### **4.5. Andre forhold påpeget af medlemsstaten**

I et brev af 31. maj 2019 fremførte de franske myndigheder i overensstemmelse med artikel 2, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1467/97 en række relevante forhold. Analysen i de ovenstående afsnit dækker allerede i store træk de vigtigste forhold, som myndighederne har påpeget.

Med hensyn til underskudskriteriet anfører de franske myndigheder specifikt, at den planlagte overtrædelse af referenceværdien på 3 % af BNP i 2019 er midlertidig, begrænset og exceptionel, idet den skyldes de ekstraordinære omkostninger i forbindelse med omlægningen af CICE til en permanent nedsættelse af socialsikringsbidragene, uden hvilke underskuddet ville være på 2,3 % af BNP. Det samlede underskud forventes at falde til 2 % af BNP i 2020.

På den anden side anfører myndighederne, at de offentlige udgifter er bragt helt under kontrol, idet de faktisk faldt i faste priser i 2018 (med 0,3 %). Myndighederne hævder desuden, at denne udgiftsreduktion vil fortsætte i fremtiden. Nærmere betegnet forventes væksten i de offentlige udgifter i faste priser i 2019 at være meget lavere end gennemsnittet i de sidste ti år takket være underindekseringen af de sociale ydelser, de kommende besparelser på arbejdsløshedsunderstøttelsen og effektiv gennemførelse af kontrakter med lokale myndigheder.

Samtidig bekræfter den kurs, som de offentlige finanser følger, og som beskrives i stabilitetsprogrammet for 2019, ifølge de franske myndigheder tilsagnet om at sænke skatterne yderligere for at understøtte beskæftigelsen og husholdningernes købekraft. I den forbindelse har de foranstaltninger, der er vedtaget som reaktion på krisen i forbindelse

med "de gule veste" til formål at sørge for, at de reformer, der gennemføres, accepteres, og der er først og fremmest tale om at fremrykke allerede planlagte foranstaltninger.

Myndighederne minder derfor om, at kursen i retning af den mellemfristede budgetmålsætning er blevet tilpasset de nye vilkår, herunder den mulighed, at væksten i BNP bliver lavere end forventet i de kommende år.

Hvad angår gældskriteriet, fremfører de franske myndigheder, at den konstaterede strukturelle tilpasning på 0,2 % af BNP i 2018, når der tages hensyn til den tolerancemargin, som traktaten tillader, indebærer, at der gøres den indsats, der er påkrævet i henhold til den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten.

Myndighederne hævder derfor, at den planlagte konvergens i retning af den mellemfristede budgetmålsætning i stabilitetsprogrammet for 2019 sikrer den offentlige gælds holdbarhed.

## 5. KONKLUSION

Den offentlige bruttogæld udgjorde 98,4 % af BNP ved udgangen af 2018, hvilket var et godt stykke over traktatens referenceværdi på 60 % af BNP. Frankrig gjorde ikke tilstrækkelige fremskridt hen imod opfyldelsen af gældsreduktionsmålet i 2018. Dette tyder på, at gældskriteriet som fastlagt i traktaten før hensyntagen til alle relevante forhold tilsyneladende ikke er opfyldt i 2018.

Desuden ventes det samlede offentlige underskud i 2019 at stige til 3,1 % af BNP, hvorved det overskrider den traktatfæstede referenceværdi på 3 % af BNP. Overskridelsen betragtes ikke som exceptionel, skønt den er midlertidig i traktatens og stabilitets- og vækstpagten forstand. Dermed tyder analysen på, at underskudskriteriet som fastlagt i traktaten før hensyntagen til alle relevante forhold ikke er opfyldt.

I overensstemmelse med traktaten har denne rapport gennemgået de faktorer, der er relevante for at vurdere, om underskudskriteriet og gældskriteriet er opfyldt.

Hvad angår gældskriteriet, har Frankrig ud fra en samlet vurdering overholdt den forebyggende del af den anbefalede tilpasningssti i retning af den mellemfristede budgetmålsætning i 2018. Risiciene for holdbarheden på kort sigt er desuden lave.

Med hensyn til den planlagte overskridelse af traktatens referenceværdi på 3 % af BNP mener Kommissionen, at den planlagte afvigelse i 2019 er marginal og midlertidig. Desuden skyldes stigningen i underskuddet til 3,1 % udelukkende den statistiske engangsvirkning af omlægningen af skattefradraget for beskæftigelse og konkurrenceevne (CICE) til en permanent nedsættelse af arbejdsgivernes socialsikringsbidrag, hvilket svarer til ca. 0,9 % af BNP.

Samlet set har Frankrig gjort visse fremskridt med gennemførelsen af de strukturreformer, der er bebudet siden 2017, og som har til formål at efterleve de landespecifikke henstillinger, navnlig med hensyn til konkurrenceevne, beskæftigelse, uddannelse, erhvervsuddannelse og beskatning. De forventes at medvirke til at øge det økonomiske vækstpotentiale og mindske risikoen for makroøkonomiske ubalancer og derved at have en positiv indvirkning på gældsholdbarheden på mellemlang og lang sigt.

*Analysen i denne rapport omfatter en vurdering af alle relevante forhold, heraf navnlig: i) det forhold at Frankrig anses for stort set at have overholdt den anbefalede tilpasning i retning af den mellemfristede budgetmålsætning i 2018, ii) risiciene for holdbarheden på kort sigt er lave, iii) overskridelsen af referenceværdien på 3 % af BNP i 2019 er marginal,*



*midlertidig og skyldes udelukkende en engangsvirkning, og iv) gennemførelsen af vækstfremmende strukturreformer i de seneste år som reaktion på de landespecifikke henstillinger til Frankrig, hvoraf flere anses for at bidrage til at forbedre gældsholdbarheden. Analysen tyder på, at underskudskriteriet og gældskriteriet som fastlagt i traktaten og forordning (EF) nr. 1467/97 p.t. bør anses for at være opfyldt. Der bør dog træffes yderligere finanspolitiske foranstaltninger fra og med 2019 for at sikre overholdelse af tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning, eftersom Frankrig vurderes at være i risiko for en væsentlig afvigelse i 2019 og 2020.*