



Brussel, 5.6.2019
COM(2019) 529 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

Frankrijk

**Verslag opgesteld in overeenstemming met artikel 126, lid 3, van het Verdrag
betreffende de werking van de Europese Unie**

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

Frankrijk

Verslag opgesteld in overeenstemming met artikel 126, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

1. INLEIDING

Artikel 126 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU of het Verdrag) stelt de buitensporigtekortprocedure (BTP) vast. Die procedure wordt nader uitgewerkt in Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten¹, die deel uitmaakt van het stabiliteits- en groeipact (SGP). In Verordening (EU) nr. 473/2013² zijn specifieke voorschriften vastgelegd die in het kader van de BTP op de lidstaten van de eurozone van toepassing zijn.

Overeenkomstig artikel 126, lid 2, VWEU dient de Commissie op basis van de volgende twee criteria na te gaan of de hand wordt gehouden aan de begrotingsdiscipline: a) of de verhouding tussen het voorziene of feitelijke overheidstekort en het bruto binnenlands product (bbp) de referentiewaarde van 3 % van het bbp overschrijdt, tenzij hetzij de verhouding in aanzienlijke mate en voortdurend is afgenomen en een niveau heeft bereikt dat de referentiewaarde benadert, hetzij de overschrijding van de referentiewaarde slechts van uitzonderlijke en tijdelijke aard is en de verhouding dicht bij de referentiewaarde blijft; en b) of de verhouding tussen de overheidsschuld en het bbp de referentiewaarde van 60 % overschrijdt, tenzij deze verhouding in voldoende mate afneemt en de referentiewaarde in een bevredigend tempo benadert³.

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6. Het verslag houdt ook rekening met de "Specificaties inzake de uitvoering van het stabiliteits- en groeipact en richtsnoeren inzake de vorm en de inhoud van stabiliteits- en convergentieprogramma's", die op 5 juli 2016 door het Economisch en Financieel Comité zijn aangenomen en te vinden zijn op:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm.

² Verordening (EU) nr. 473/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone (PB L 140 van 27.5.2013, blz. 11).

³ Van de begrippen "in voldoende mate afnemend" en "bevredigend tempo" wordt volgens artikel 2, lid 1 bis, van Verordening (EG) nr. 1467/97 geacht sprake te zijn "indien het verschil [van de schuldquote] ten opzichte van de referentiewaarde in de loop van de voorafgaande drie jaren met gemiddeld een twintigste per jaar als benchmark is verminderd". Vervolgens is in de verordening het volgende bepaald: "Het schuld criterium wordt ook geacht te zijn vervuld indien de budgettaire prognoses van de Commissie erop wijzen dat de vereiste vermindering van het verschil ten opzichte van de referentiewaarde zich zal voordoen tijdens de periode van drie jaar waartoe de twee jaren behoren die volgen op het laatste jaar waarvoor de gegevens beschikbaar zijn." Voorts is in Verordening (EG) nr. 1467/97 bepaald dat rekening moet worden gehouden "met de impact van de conjunctuur op het tempo van de schuldvermindering". Die elementen zijn omgezet in een schuldreductiebenchmark, zoals uiteengezet in de gedragscode inzake het SGP en bekrachtigd door de Raad. Naleving van de schuldbenchmark wordt beoordeeld op basis van drie verschillende configuraties: de retrospectieve, de prospectieve en de schuldreductiebenchmark gecorrigeerd voor de impact van de conjunctuur.

Artikel 126, lid 3, VWEU, bepaalt dat indien een lidstaat niet voldoet aan één of beide van die criteria, de Commissie een verslag dient op te stellen. In dat verslag moet *"er tevens rekening mee [worden] gehouden of het overheidstekort groter is dan de investeringsuitgaven van de overheid en worden alle andere relevante factoren in aanmerking genomen, met inbegrip van de economische en budgettaire situatie van de lidstaat op middellange termijn"*.

In dit verslag, dat de eerste stap in de BTP vormt, wordt nagegaan of Frankrijk het tekort- en schuld criterium van het Verdrag heeft nageleefd, waarbij terdege rekening wordt gehouden met de economische achtergrond en andere relevante factoren.

Uit gegevens waarvan de Franse autoriteiten op 29 maart 2019⁴ kennisgeving hebben gedaan en die vervolgens door Eurostat zijn gevalideerd,⁵ blijkt dat het overheidstekort in Frankrijk in 2018 2,5 % van het bbp bereikte, terwijl de schuld met 98,4 % van het bbp hoger lag dan de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 60 % van het bbp. Voor 2019 werd in de kennisgeving uitgegaan van een tekort van 3,1 % van het bbp en een schuldquote van 98,9 % van het bbp. Het op 26 april 2019 door de Commissie ontvangen stabiliteitsprogramma 2019 van Frankrijk (hierna "het stabiliteitsprogramma" genoemd) heeft die prognoses bevestigd. Volgens het stabiliteitsprogramma zal het tekort in 2020 weer afnemen tot onder 3 % van het bbp. De op 7 mei 2019 gepubliceerde voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie bevestigen die prognoses.

Artikel 2, lid 1 bis, van Verordening (EG) nr. 1467/97 bepaalt dat er voor lidstaten waartegen op 8 november 2011 een BTP liep, een overgangperiode van drie jaar vanaf het jaar na de correctie van het buitensporige tekort geldt, gedurende welke zij worden geacht voldoende vooruitgang in de richting van de naleving van de schuldreductiebenchmark te boeken. In het geval van Frankrijk bestrijkt de overgangperiode de periode 2018-2020 (d.w.z. 3 jaar na de correctie van het buitensporig tekort⁶). In de "specificaties inzake de uitvoering van het stabiliteits- en groeipact en richtsnoeren inzake de vorm en de inhoud van stabiliteits- en convergentieprogramma's" van 15 mei 2017 is uiteengezet hoe het vereiste inzake het structurele saldo is gedefinieerd en wordt beoordeeld. Er wordt met name een minimale lineaire structurele aanpassing van het structurele saldo (MLSA) gedefinieerd, die garandeert dat aan het einde van de overgangperiode aan de schuldregel is voldaan. Uit de meegedeelde gegevens blijkt dat Frankrijk in 2018 onvoldoende vooruitgang heeft geboekt in de richting van naleving van de schuldreductiebenchmark (zie tabel 1), aangezien het verschil ten opzichte van de benchmark 0,5 procentpunt van het bbp bedraagt. Volgens de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie zal Frankrijk in 2019 en 2020 naar verwachting onvoldoende vooruitgang boeken in de richting van naleving van de schuldreductiebenchmark, aangezien de structurele inspanning in beide jaren 0,0 % van het bbp zal blijven, terwijl een MLSA van respectievelijk 0,9 % en 1,8 % van het bbp vereist is.

⁴ Overeenkomstig Verordening (EG) nr. 479/2009 moeten de lidstaten de Commissie tweemaal per jaar in kennis stellen van hun voorziene en feitelijke overheidstekort- en schuldniveau. De meest recente kennisgeving van Frankrijk is te vinden op: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/9720700/FR-2019-04.pdf/5c6c6cea-001d-45ea-a00d-d3df1d36ff5e>.

⁵ Eurostat news release nr. 67/2019, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9731224/2-23042019-AP-EN/bb78015c-c547-4b7d-b2f7-4ffe7bcdafad>.

⁶ Besluit 2018/924/EU van de Raad van 22 juni 2018 tot intrekking van Beschikking 2009/414/EG betreffende het bestaan van een buitensporig tekort in Frankrijk (PB L 164 van 29.6.2018, blz. 44). Alle documenten met betrekking tot de buitensporigtekortprocedure voor Frankrijk zijn te vinden op:

De onvoldoende vooruitgang richting naleving van de schuldreductiebenchmark door Frankrijk in 2018 en het geplande tekort voor 2019 vormen bewijs dat er op het eerste gezicht sprake is van een buitensporig tekort in de zin van het stabiliteits- en groeipact. Eerst moeten echter alle hierna beschreven factoren worden onderzocht.

De Commissie heeft daarom dit verslag opgesteld om de onvoldoende vooruitgang richting naleving van de schuldreductiebenchmark en de geplande overschrijding van de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp grondig te beoordelen en te onderzoeken of de inleiding van een BTP gerechtvaardigd is nadat alle relevante factoren in aanmerking zijn genomen. In punt 2 van dit verslag wordt het tekortcriterium onderzocht. In punt 3 wordt het schuld criterium onderzocht. Punt 4 gaat in op overheidsinvesteringen en andere relevante factoren en bevat onder meer de beoordeling van de inachtneming van het vereiste aanpassingstraject richting de budgettaire middellangetermijndoelstelling (hierna "MTD" genoemd). In het verslag wordt rekening gehouden met de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie.

Tabel 1. Overheidstekort en -schuld (% van het bbp)

		2015	2016	2017	2018	2019		2020	
						COM	SP	COM	SP
Tekort-criterium	Overheidssaldo	-3,6	-3,5	-2,8	-2,5	-3,1	-3,1	-2,2	-2,0
Schuld-criterium	Bruto overheidsschuld	95,6	98,0	98,4	98,4	99,0	98,9	98,9	98,7
	Verandering in structurele saldo	0,2	0,0	0,1	0,2	0,0	0,2	0,0	0,1
	Vereiste MLSA	n.r.	n.r.	n.r.	0,7	0,9	0,8	1,8	1,4

Bron: Stabiliteitsprogramma 2019 (SP) en voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie (COM)

2. TEKORTCRITERIUM

Het nominale tekort van Frankrijk bedroeg in 2018 2,5 % van het bbp. Volgens de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie en de plannen in het stabiliteitsprogramma zal het nominale overheidstekort in 2019 naar verwachting stijgen tot 3,1 % van het bbp en daarmee de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp overschrijden. Hoewel het overheidstekort boven de 3 % van het bbp ligt, zal het volgens de plannen dicht bij de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde blijven.

Tegelijkertijd is de overschrijding van de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde niet uitzonderlijk, aangezien zij noch het gevolg is van een ongewone gebeurtenis, noch van een ernstige economische neergang in de zin van het Verdrag en het SGP. Volgens de voorjaarsprognoses van de Commissie zal de reële bbp-groei in 2019 1,3 % bedragen, dat wil zeggen 0,3 procentpunt minder dan in het voorgaande jaar, en vervolgens toenemen tot 1,5 % in 2020 (niet gecorrigeerd voor kalendereffecten), terwijl de output gap steeds positiever zal uitvallen.

De overschrijding van de referentiewaarde van 3 % van het bbp is van tijdelijke aard in de zin van het Verdrag en het SGP. Volgens zowel het stabiliteitsprogramma als de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie zal het tekort in 2020 namelijk dalen tot onder de referentiewaarde. Voor 2020 wordt in het stabiliteitsprogramma uitgegaan van een tekort van 2,0 % van het bbp, terwijl het tekort in de prognoses van de Commissie wordt geraamd op

2,2 % van het bbp. Het verschil tussen beide prognoses vloeit voornamelijk voort uit de gebruikelijke aanname van ongewijzigd beleid die aan de prognoses van de Commissie ten grondslag ligt. De prognose voor 2020 van de Commissie houdt met name geen rekening met besparingen als gevolg van de onderindexering van de pensioenen, aangezien die maatregel eind 2018 door de Conseil constitutionnel (Grondwettelijke Raad) is geannuleerd. Voor de laatste jaren van het stabiliteitsprogramma (2021 en 2022) wordt het tekort geraamd op respectievelijk 1,6 % en 1,2 % van het bbp.

Al met al blijft het geplande tekort voor 2019 dicht bij, maar boven de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp. De overschrijding wordt niet als uitzonderlijk beschouwd, hoewel zij van tijdelijke aard is in de zin van het Verdrag en het SGP. De analyse wijst er dus op dat op het eerste gezicht niet aan het tekortcriterium voor de toepassing van het Verdrag en Verordening (EG) nr. 1467/97 wordt voldaan op basis van het stabiliteitsprogramma en de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie. Dit geldt echter voordat alle hierna beschreven relevante factoren naar behoren worden onderzocht.

3. SCHULDCRITERIUM

In 2018 is de schuldquote gestabiliseerd op 98,4 %. Het schuldverhogende effect van het nominale primaire tekort en de rente-uitgaven werd grotendeels tenietgedaan door de reële bbp-groei en de stijging van de bbp-deflator, beide via het noemereffect, en door het marginale schuldverlagende effect van de stock-flow adjustments.

De voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie gaan uit van een stijging tot 99,0 % van het bbp in 2019 in verband met de verslechtering van het primaire saldo. De schuldverlagende impact van het sneeuwbal effect zal echter naar verwachting toenemen als gevolg van de versnelling van de nominale bbp-groei, terwijl de rentebetalingen het laagste peil zullen bereiken. De stock-flow adjustments zullen naar verwachting slechts licht positief zijn.

Volgens de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie zal de schuldquote in 2020 naar verwachting licht afnemen tot 98,9 % van het bbp als gevolg van de aanhoudende schuldverlagende impact van het sneeuwbal effect. Dit wordt bijna volledig gecompenseerd door de opwaartse druk van het primaire saldo, die evenwel lager is dan in voorgaande jaren, en van de stock-flow adjustments.

De in het stabiliteitsprogramma opgenomen schuldprognoses stroken ruwweg met die van de Commissie. De schuldquote zal volgens de prognoses stijgen tot 98,9 % van het bbp eind 2019 en daarna dalen tot 98,7 % van het bbp in 2020. Het verschil ten opzichte van de prognose van de Commissie bij ongewijzigd beleid is voornamelijk het gevolg van een lager gepland nominaal tekort in het stabiliteitsprogramma voor 2020, met in grote lijnen vergelijkbare aannamen voor de nominale bbp-groei.

Na de intrekking van de BTP in juni 2018 is Frankrijk onderworpen aan een overgangperiode van drie jaar waarin voldoende vooruitgang moet worden geboekt in de richting van naleving van de schuldreductiebenchmark. Die overgangperiode begon in 2018 en eindigt in 2020. Om gedurende de overgangperiode voor continue en effectieve vooruitgang richting naleving van de benchmark te zorgen, moeten de lidstaten tegelijk aan beide volgende voorwaarden voldoen:

- a. ten eerste mag de jaarlijkse structurele aanpassing niet meer dan $\frac{1}{4}$ % van het bbp van de MLSA afwijken om ervoor te zorgen dat de

schuldreductiebenchmark aan het einde van de overgangperiode wordt nageleefd;

- b. ten tweede mag de resterende jaarlijkse structurele aanpassing op elk moment tijdens de overgangperiode niet groter zijn dan $\frac{3}{4}$ % van het bbp (tenzij de eerste voorwaarde een jaarlijkse inspanning van meer dan $\frac{3}{4}$ % van het bbp inhoudt).

Uit de meegedeelde gegevens blijkt dat Frankrijk in 2018 onvoldoende vooruitgang heeft geboekt in de richting van naleving van de schuldreductiebenchmark (zie tabel 1), aangezien het verschil ten opzichte van de MLSA 0,5 % van het bbp bedroeg. Ook in 2019 en 2020 zal Frankrijk naar verwachting onvoldoende vooruitgang boeken. Volgens de Commissie zal het structurele saldo in 2019 nauwelijks veranderen, zodat de vereiste verbetering van 0,9 % van het bbp in het kader van de MLSA niet wordt gehaald. Voor 2020 wordt ook verwacht dat het structurele saldo grotendeels stabiel zal blijven, wat een aanzienlijke afwijking zou inhouden van de vereiste verbetering van 1,8 % van het bbp in het kader van de MLSA. De voorspelde afwijkingen bedragen in alle jaren meer dan $\frac{1}{4}$ % van het bbp en de resterende jaarlijkse structurele aanpassing is in de overgangperiode altijd groter dan $\frac{3}{4}$ % van het bbp. Frankrijk zou de in de regel opgenomen manoeuvreerruimte dus te buiten gaan.

Op basis van het in het stabiliteitsprogramma opgenomen scenario zou ook niet gewaarborgd zijn dat vanaf 2019 voldoende vooruitgang wordt geboekt om te voldoen aan de schuldreductiebenchmark, aangezien de herberekende structurele inspanningen volgens de plannen in 2019 0,6 % van het bbp en in 2020 1,3 % van het bbp zullen achterblijven bij de vereiste verbeteringen in het kader van de MLSA. De lagere structurele inspanning volgens de raming van de Commissie voor 2019 is voornamelijk het gevolg van de verschillende behandeling van twee maatregelen wat betreft het eenmalige karakter ervan, met een totale impact van ongeveer 0,1 % van het bbp. Meer bepaald wordt in de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie de toename van de vijfde tranche van de vennootschapsbelasting als eenmalig behandeld, terwijl dit niet het geval is voor de verandering in de registratie van verkopen van vergunningen voor het gebruik van frequenties.

Tabel 2: Schulddynamiek

	2015	2016	2017	2018	2019		2020	
	COM	COM	COM	COM	COM	SP	COM	SP
Bruto schuldquote van de overheid	95,6	98,0	98,4	98,4	99,0	98,9	98,9	98,7
Verandering in de schuldquote ^b (1 = 2+3+4)	0,7	2,4	0,5	0,0	0,6	0,5	-0,1	-0,2
Bijdragen:								
• Primair saldo (2)	1,6	1,7	1,0	0,8	1,5	1,5	0,5	0,5
• "Sneeuwbal-effect" (3)	-0,1	0,3	-0,9	-0,7	-0,9	-0,9	-1,0	-1,1
waarvan:								
Rente-uitgaven	2,0	1,8	1,7	1,7	1,6	1,5	1,6	1,5
Reële bbp-groei	-1,0	-1,1	-2,1	-1,5	-1,3	-1,3	-1,4	-1,4
Inflatie (bbp-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
Noten: ^a Als percentage van het bbp. ^b De verandering in de bruto schuldquote kan als volgt worden uitgesplitst: $\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{PD_t}{Y_t} + \left(\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} * \frac{i_t - y_t}{1 + y_t} \right) + \frac{SF_t}{Y_t}$ waarbij t verwijst naar een tijdsindex; D, PD, Y en SF verwijzen naar respectievelijk de stand van de overheidsschuld, het primaire tekort, het nominale bbp en de stock-flow adjustment, en i en y de gemiddelde kosten van de schuld en de nominale bbp-groei voorstellen. De term tussen haken stelt het "sneeuwbal-effect" voor, dat het gecombineerde effect van de rente-uitgaven en de economische groei op de schuldquote weergeeft. Bron: Stabiliteitsprogramma 2019 (SP) en voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie (COM)								

Evenzo is de voor 2020 door de Commissie voorspelde 0,1 procentpunt lagere begrotingsinspanning het gevolg van de in de prognoses van de Commissie gebruikelijke aanname van ongewijzigd beleid. Met name is in de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie de 3,4 miljard EUR aan besparingen als gevolg van de onderindexering van de pensioenen niet meegenomen, aangezien die maatregel eind 2018 door de Conseil constitutionnel is geannuleerd. Hoewel de regering heeft aangekondigd dat die besparingen zullen worden gerealiseerd, zijn de maatregelen die dit moeten bewerkstelligen in dit stadium niet gedetailleerd genoeg.

De analyse wijst er dus op dat op het eerste gezicht niet aan het schuld criterium voor de toepassing van het Verdrag en Verordening (EG) nr. 1467/97 wordt voldaan op basis van de begrotingsresultaten 2018 en de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie alsmede het stabiliteitsprogramma. Dit geldt echter voordat alle hierna beschreven relevante factoren naar behoren worden onderzocht.

4. RELEVANTE FACTOREN

In artikel 126, lid 3, VWEU is het volgende bepaald: *"In het verslag van de Commissie wordt er tevens rekening mee gehouden of het overheidstekort groter is dan de investeringsuitgaven van de overheid en worden alle andere relevante factoren in aanmerking genomen, met inbegrip van de economische en budgettaire situatie van de lidstaat op middellange termijn."* Die factoren worden nader omschreven in artikel 2, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1467/97, dat ook bepaalt dat terdege rekening moet worden gehouden met *"alle andere factoren die naar het oordeel van de betrokken lidstaat relevant zijn om de naleving van de tekort- en*

schuldcriteria uitvoerig te kunnen beoordelen, welke factoren die lidstaat aan de Raad en de Commissie kenbaar heeft gemaakt".

Indien de verhouding tussen de overheidsschuld en het bbp de referentiewaarde overschrijdt, wordt bij de nalevingsbeoordeling op basis van het tekortcriterium in de stappen die leiden naar het besluit over het bestaan van een buitensporig tekort, alleen rekening met relevante factoren gehouden indien volledig is voldaan aan de tweeledige voorwaarde van het overkoepelende principe, namelijk dat het overheidstekort dicht bij de referentiewaarde blijft en de overschrijding van de referentiewaarde slechts van tijdelijke aard is.

In geval van een kennelijke schending van het schuldcriterium is de analyse van de relevante factoren in het bijzonder gerechtvaardigd aangezien de schulddynamiek in sterkere mate dan het tekort wordt beïnvloed door factoren waarover de overheid geen controle heeft. Dit wordt erkend in artikel 2, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1467/97, dat bepaalt dat de relevante factoren bij de nalevingsbeoordeling op basis van het schuldcriterium in aanmerking moeten worden genomen, ongeacht de omvang van de inbreuk. In dat verband moeten ten minste de volgende drie belangrijke aspecten in aanmerking worden genomen (en zijn in het verleden in aanmerking genomen) bij de beoordeling van de naleving van het schuldcriterium gezien de impact ervan op de dynamiek en de houdbaarheid van de schuld:

1. inachtneming van de MTD of van het aanpassingstraject richting die doelstelling, hetgeen wordt geacht de houdbaarheid of een snelle vooruitgang richting houdbaarheid te waarborgen onder normale macro-economische omstandigheden. Omdat qua opzet de landspecifieke MTD's rekening houden met het schuldniveau en impliciete verplichtingen, moet inachtneming van de MTD of het aanpassingstraject in de richting daarvan ervoor zorgen dat de schuldquotes ten minste op de middellange termijn naar een prudent niveau convergeren;
2. structurele hervormingen die reeds zijn geïmplementeerd of nader uitgewerkt in een plan voor structurele hervormingen, waarvan wordt verwacht dat zij via het effect ervan op de groei de houdbaarheid op middellange termijn bevorderen en aldus helpen om de schuldquote op een bevredigend neerwaarts pad te brengen. Al met al wordt aangenomen dat de inachtneming van de MTD (of van het aanpassingstraject in de richting daarvan), samen met het doorvoeren van structurele hervormingen (in de context van het Europees semester), de schulddynamiek onder normale economische omstandigheden op een houdbaar pad zal brengen wegens het gecombineerde effect daarvan op het schuldniveau zelf (via het realiseren van een gezonde begrotingssituatie die met de MTD overeenstemt) en op de economische groei (via de hervormingen);
3. ongunstige macro-economische omstandigheden, en met name lage inflatie, die een belemmering kunnen vormen voor de verlaging van de schuldquote en de naleving van de voorschriften van het SGP bijzonder moeilijk kunnen maken. Een klimaat van lage inflatie maakt het voor een lidstaat nog lastiger om aan de schuldreductiebenchmark te voldoen. Onder dergelijke omstandigheden is naleving van de MTD of van het aanpassingstraject in de richting daarvan een relevante factor die van essentieel belang is bij de beoordeling van de naleving van het schuldcriterium.

In het licht van het bovenstaande worden hierna achtereenvolgens de volgende onderwerpen behandeld: 1) de begrotingssituatie op middellange termijn, inclusief een beoordeling van de naleving van de vereiste aanpassing richting MTD en de ontwikkeling van publieke

investeringen; 2) de ontwikkelingen van de schuldpositie van de overheid op middellange termijn, de dynamiek ervan en de houdbaarheid ervan; 3) de economische situatie op middellange termijn; 4) andere door de Commissie relevant geachte factoren; en 5) andere door de lidstaat naar voren gebrachte factoren.

4.1. Budgettaire situatie op middellange termijn

Op basis van de beoordeling achteraf voldeed Frankrijk in grote lijnen aan het vereiste aanpassingstraject richting de MTD in 2018. Wat 2019 en 2020 betreft, wordt verwacht dat de begrotingsaanpassing niet voldoende zal zijn om aan de vereisten van het preventieve deel voor Frankrijk te voldoen, aangezien er een risico is op een significante afwijking van het vereiste aanpassingstraject richting de MTD.

Nominaal structureel saldo en aanpassing richting MTD

Nominaal saldo

Het nominale tekort van Frankrijk daalde van 2,8 % van het bbp in 2017 tot 2,5 % in 2018. De ontvangstenquote daalde met 0,1 procentpunt van het bbp terwijl de uitgavenquote daalde met 0,4 procentpunt van het bbp. Volgens de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie en de plannen in het stabiliteitsprogramma zal het tekort van Frankrijk in 2019 naar verwachting stijgen tot 3,1 % van het bbp. Volgens de voorjaarsprognoses van de Commissie zal het tekort in 2020 afnemen tot 2,2 % van het bbp.

De verwachte toename van het nominale tekort in 2019 ten opzichte van 2018 vloeit voort uit het statistische effect van de omvorming van het belastingkrediet voor concurrentievermogen en werkgelegenheid (CICE) tot een permanente rechtstreekse verlaging van de werkgeversbijdrage, die goed is voor ongeveer 0,9 % van het bbp (zie punt 4.4). Het effect wordt als eenmalig beschouwd, zodat het op zichzelf geen negatieve gevolgen heeft voor de beoogde begrotingskoers. Zonder dat effect zou het nominale tekort op 2,2 % van het bbp worden geraamd.

MTD en structureel saldo

In zijn stabiliteitsprogramma heeft Frankrijk zijn MTD van -0,4 % van het bbp bevestigd. De MTD lijkt voldoende streng onder wat als normale economische omstandigheden kan worden beschouwd om te zorgen voor naleving van de schuldregel op middellange en lange termijn. Volgens het stabiliteitsprogramma plant Frankrijk niet om zijn MTD in 2022 te halen. Op basis van de informatie in het stabiliteitsprogramma bedraagt de door Frankrijk geplande herberekende structurele inspanning in 2019, 2020, 2021 en 2022 respectievelijk 0,2 %, 0,1 %, 0,2 % en 0,3 % van het bbp. Volgens de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie zal het structurele saldo in 2019 en 2020 nauwelijks veranderen.

Naleving van de aanbevolen aanpassing richting de MTD

In 2017 is Frankrijk de aanbeveling gedaan ervoor te zorgen dat het nominale groeipercentage van de netto primaire overheidsuitgaven in 2018 niet hoger uitkomt dan 1,2 %, wat overeenstemt met een jaarlijkse structurele aanpassing van 0,6 % van het bbp. Op basis van begrotingsresultaten en de prognoses van de Commissie overschreed de groei van de primaire overheidsuitgaven, ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en eenmalige maatregelen, de uitgavenbenchmark, hetgeen resulteert in een

afwijking van 0,3 % van het bbp in de onderliggende begrotingspositie, en bijgevolg wijst op enige afwijking in 2018 van het aanbevolen aanpassingstraject richting de MTD. Op zijn beurt verbeterde het structurele saldo met 0,2 procentpunt van het bbp in 2018, hetgeen ook wijst op een lichte afwijking van 0,4 % van het bbp ten opzichte van de aanbevolen structurele aanpassing van 0,6 % van het bbp in de richting van de MTD. Dit vergt een algehele beoordeling.

De algehele beoordeling laat geen significante verschillen tussen de twee maatstaven zien. De waargenomen ontvangstenmeevallers (0,1 procentpunt van het bbp) en de hoger dan gemiddelde potentiële groei die bij de berekening is gebruikt (ook 0,1 % van het bbp) waren gunstig voor de begrotingsaanpassing gemeten aan de verandering van het structurele saldo. De verandering van het structurele saldo had echter te lijden onder de stijging van de overheidsinvesteringen (met 0,1 % van het bbp) in verband met de plaatselijke verkiezingscyclus. De algehele beoordeling wijst dan ook op een zekere afwijking van het aanpassingstraject richting de MTD in 2018.

In 2018 is Frankrijk de aanbeveling gedaan ervoor te zorgen dat het nominale groeipercentage van de netto primaire overheidsuitgaven in 2019 niet hoger uitkomt dan 1,4 %, wat overeenstemt met een jaarlijkse structurele aanpassing van 0,6 % van het bbp. Volgens de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie zal de groei van de nominale primaire overheidsuitgaven, ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en eenmalige maatregelen, de toepasselijke uitgavenbenchmark van 1,4 % in 2019 naar verwachting met 0,8 % van het bbp overschrijden, hetgeen wijst op een risico van een significante afwijking van het aanbevolen aanpassingstraject richting de MTD. De verandering van het structurele saldo wordt geraamd op 0,0 % van het bbp, wat minder is dan de vereiste aanpassing met 0,6 % van het bbp en dus ook wijst op een risico van significante afwijking. Dit vergt een algehele beoordeling.

Uit de algehele beoordeling blijkt dat de begrotingsinspanning gemeten aan de verandering van het structurele saldo voornamelijk wordt bereikt door de verwachte meevallers aan de ontvangstenzijde van 0,2 % van het bbp, de verwachte afname van de rentebetalingen en de geraamde potentiële groei boven het middellangetermijngemiddelde. Die factoren worden slechts gedeeltelijk tenietgedaan door de verwachte versnelling van de overheidsinvesteringen in 2019 in verband met de verkiezingscyclus. De groei van de nominale primaire overheidsuitgaven, ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en eenmalige maatregelen, wordt derhalve geacht een nauwkeuriger beeld te geven van de onderliggende begrotingsinspanning.

De algehele beoordeling wijst dan ook op een risico van een significante afwijking van het aanpassingstraject richting de MTD in 2019. Voor 2018 en 2019 samen bedraagt de gemiddelde afwijking van de uitgavenbenchmark 0,6 % van het bbp, terwijl het gemiddelde tekort in de gecumuleerde verandering in het structurele saldo 0,5 % van het bbp zou bedragen, wat het risico van een significante afwijking in 2019 bevestigt.

Wat 2020 betreft, zal volgens de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie de groei van de nominale primaire overheidsuitgaven, ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en eenmalige maatregelen, de toepasselijke uitgavenbenchmark van 1,2 % naar verwachting overschrijden, hetgeen resulteert in een afwijking van 0,7 % van het bbp in de onderliggende begrotingspositie, en bijgevolg wijst op een risico van een significante afwijking van het aanbevolen aanpassingstraject richting de MTD. De verandering van het structurele saldo wordt geraamd op 0,0 % van het bbp, wat minder is dan de vereiste

aanpassing met 0,6 % van het bbp en dus ook wijst op een risico van significante afwijking. De algehele beoordeling laat geen wezenlijke verschillen tussen de twee maatstaven zien. Voor 2019 en 2020 samen bedraagt de gemiddelde afwijking van de uitgavenbenchmark 0,7 % van het bbp, terwijl het gemiddelde tekort in de gecumuleerde verandering in het structurele saldo 0,6 % van het bbp zou bedragen, wat ook wijst op een risico van een significante afwijking van het aanbevolen aanpassingstraject richting de MTD in 2020.

Overheidsinvesteringen

Volgens de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie zullen de overheidsinvesteringen stijgen van 3,4 % van het bbp in 2018 tot 3,5 % in 2019 als gevolg van een versnelling van de investeringen van lokale overheden in de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen in 2020. In 2020 zullen de overheidsinvesteringen naar verwachting echter weer dalen tot 3,4 % van het bbp, omdat de lokale investeringsprojecten een vertraging te zien zullen geven in het jaar waarin de gemeenteraadsverkiezingen worden gehouden. In 2017 en 2018 waren de overheidsinvesteringen lager dan het overheidstekort, en naar verwachting zal dit tot 2020 zo blijven.

De Franse regering heeft in de tweede helft van 2017 een ambitieus investeringsplan (Grand Plan d'Investissement 2018-2022) gelanceerd. De belangrijkste doelstelling van het plan was het bevorderen van een heroriëntering van de structuur van de Franse economie door te zorgen voor een milieutransitie, het verbeteren van individuele en sociale vaardigheden door het bevorderen van onderwijs, het bevorderen van het concurrentievermogen door innovatie en het bevorderen van digitalisering. Het investeringsplan had tot doel extra overheidsuitgaven te mobiliseren voor investeringen ter waarde van 30 miljard EUR, gespreid over vijf jaar (1,3 % van het bbp). Het uiteindelijke totale effect zal echter afhangen van het multiplicatoreffect van de overheidsmiddelen op de middelen uit de particuliere sector en van het vermogen ervan om de totale factorproductiviteit doeltreffend te verhogen.

4.2. Schuldpositie van de overheid op middellange termijn

Schulddynamiek

De overheidsschuld is van 2013 tot 2017 gestaag toegenomen van 93,4 % tot 98,4 % van het bbp als gevolg van de gecumuleerde hoge overheidstekorten die in dezelfde periode zijn geregistreerd, en de lage nominale bbp-groei in de meeste van die jaren. In 2018 is de schuldquote gestabiliseerd op 98,4 %. Het schuldverhogende effect van het nominale primaire tekort en de rente-uitgaven werd tenietgedaan door de reële bbp-groei, de stijging van de prijzen (inflatie-effect), beide via het noemereffect, en door het marginale schuldverlagende effect van de stock-flow adjustments.

Volgens de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie zal de overheidsschuldquote in 2019 pieken op 99,0 % van het bbp en in 2020 beginnen te dalen. Het primaire tekort zal naar verwachting tijdelijk stijgen tot 1,5 % in 2019 als gevolg van het bovengenoemde effect van de omvorming van de CICE tot een rechtstreekse verlaging van de sociale bijdragen. Wanneer dat effect verdwijnt, zal het primaire tekort naar verwachting teruglopen tot 0,5 % van het bbp in 2020.

Het sneeuwbal-effect droeg bij tot de compensatie van het effect van het primaire tekort in 2017 en 2018, voornamelijk als gevolg van de versnelling van de nominale bbp-groei (zowel de reële groei als de prijscomponent). Terwijl de reële groei in 2018 enigszins is afgezwakt, is de inflatie versneld, zodat het gezamenlijke schuldverlagende effect slechts met 0,2

procentpunt is afgenomen. De rentebetalingen daalden in 2017 met 0,1 procentpunt tot 1,7 % van het bbp en bleven in 2018 op dat niveau. Voor 2019 en 2020 zal, ondanks de verwachte vertraging van de reële bbp-groei, de bijdrage van de nominale groei aan de schuldreductie toenemen als gevolg van de verwachte toename van de inflatie, terwijl de rentelast op de overheidsschuld naar verwachting met nog eens 0,1 procentpunt van het bbp zal dalen.

Verwacht wordt dat de stock-flow adjustments in 2019 marginaal positief zullen zijn, terwijl zij in 2020 zullen bijdragen tot een verhoging van de schuldquote met 0,4 procentpunt. Hun schuldverhogende effect is voornamelijk toe te schrijven aan het netto-effect van de premie op de uitgifte van schuldpapier ("prime et décote à l'émission net de l'étalement des primes passées") en de resterende budgettaire gevolgen in kastermen na 2019 van de omvorming van de CICE.

De schuldprognoses in het stabiliteitsprogramma 2019 stroken grotendeels met de prognoses van de Commissie.

Rente-uitgaven

In lijn met de algemene trend in de eurozone blijven de rentevoeten op Franse schuldinstrumenten op een historisch laag peil. Het rendement van de tienjaars obligatie bedroeg gemiddeld 0,55 % gedurende het eerste kwartaal van 2019. De spread tussen Franse en Duitse obligaties is sinds 2014 min of meer stabiel, op ongeveer 40 basispunten. Om precies te zijn bedroeg hij gemiddeld 38, 49, 39 en 48 basispunten in respectievelijk 2016, 2017, 2018 en het eerste kwartaal van 2019, tegenover een maximum van 154 basispunten eind november 2011. De impliciete rente is sinds 2008 min of meer constant gedaald, van 4,6 % tot 1,8 % in 2018. Volgens de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie zal de impliciete rente op overheidsschuld verder dalen tot 1,7 % in 2019 en 2020.

Houdbaarheid van de schuld

De Franse autoriteiten maken gebruik van de gunstige marktvoorwaarden om de uitstaande schuld tegen veel lagere rentevoeten gedurende langere looptijden te herfinancieren. De gemiddelde looptijd van de totale uitstaande schuld is gestegen van 7,8 jaar in 2017 tot bijna 7,9 jaar in 2018. Voor middellange- en langetermijnschuld bedraagt de gemiddelde looptijd meer dan 8 jaar.

De gemiddelde looptijd en de diversificatie van de beleggersbasis verminderen bovendien de kortetermijnrisico's in verband met een hoge overheidsschuld. Aangezien de Franse schuld luidt in euro, is er geen valutarisico. Daarnaast blijft Franse schuld een gewilde belegging om te voldoen aan kapitaal- en liquiditeitsvereisten en voor diversificatiedoeleinden, ook al is het percentage niet-ingezeten houders van verhandelbare overheidsschuldbewijzen in de loop der tijd gedaald tot ongeveer 54 % in 2018, ongeveer gelijk verdeeld over eurolanden en andere landen.

De houdbaarheidsindicatoren zijn bijgewerkt met de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie. Op basis van de S0-indicator worden op korte termijn geen significante houdbaarheidsuitdagingen verwacht ondanks de hoge schuldquote. Hoewel de begrotingssubindex van S0 op een aantal zwakke punten op korte termijn wijst, met name als gevolg van het conjunctuurgezuiverde tekort en de hoge netto overheidsschuld, wijst de financiële en concurrentievermogenssubindex op een laag risico. Het lage kortetermijnrisico wordt bevestigd door de "AA stabiel"-rating van de drie grote ratingbureaus voor de Franse overheidsschuld.

Frankrijk wordt echter geconfronteerd met een groot risico voor de houdbaarheid van de overheidsschuld op middellange termijn. De S1-indicator wordt gebruikt om uitdagingen voor de houdbaarheid op middellange termijn te beoordelen. Volgens die indicator zou een extra cumulatieve geleidelijke verbetering van het Franse structurele primaire saldo met 5,0 procentpunten van het bbp vereist zijn gedurende vijf jaar (vanaf 2021) om de schuldquote in 2033 tot 60 % van het bbp terug te dringen. Dit cijfer houdt voornamelijk verband met de hoge overheidsschuld, die 3,0 procentpunten van het bbp bijdraagt. De ongunstige budgettaire uitgangspositie (gedefinieerd als het verschil ten opzichte van het schuldstabiliserende primaire saldo) zou 1,6 procentpunt van het bbp bijdragen en het resterende 0,4 procentpunt zou te wijten zijn aan de verwachte stijging van de leeftijdsgelateerde overheidsuitgaven.

Overheidsschuldprognoses zijn bijzonder gevoelig voor rente- en groeiontwikkelingen. Hogere rentetarieven of een lagere geraamde jaarlijkse bbp-groei zou na 10 jaar leiden tot ongeveer 6 procentpunten van het bbp hogere schuldquoten.

De S2-risico-indicator voor de budgettaire houdbaarheid op lange termijn bedraagt 0,4 % van het bbp. Op lange termijn lijkt Frankrijk dus te maken te hebben met lage risico's voor de houdbaarheid van de begroting, met name in verband met de budgettaire uitgangspositie, die 1,9 procentpunt van het bbp bijdraagt, maar grotendeels wordt tenietgedaan door de verwachte daling van de leeftijdsgelateerde uitgaven, voornamelijk pensioenen. Niettemin worden, gezien de hoge risico's voor de middellange termijn, de totale risico's voor de houdbaarheid van de begroting op lange termijn voor Frankrijk als "middelgroot" beoordeeld.

Voldoende vooruitgang richting de MTD van Frankrijk, zoals voorgeschreven door het stabiliteits- en groeipact, zou de schuld op een duurzaam neerwaarts pad brengen en in 2029 op 79 % van het bbp doen uitkomen. De budgettaire inspanning die vereist is voor het bereiken van de MTD is echter substantieel, aangezien het structureel tekort wordt geschat op 2,5 % van het bbp in 2020 bij ongewijzigd beleid.

4.3. Economische situatie op middellange termijn

Sinds 2016 ligt de groei van het reële bbp in Frankrijk boven het potentieel. In de periode 2012-2016 werd schuldreductie bemoeilijkt door een afname van de economische activiteit en een lange periode van lage inflatie. De nominale groei nam vanaf 2017 toe en zal naar verwachting tot 2020 krachtig blijven. Macro-economische omstandigheden kunnen dus niet als verzachtende factor worden aangevoerd om de onvoldoende vooruitgang van Frankrijk in de richting van naleving van de schuldreductiebenchmark in 2018 te verklaren.

Frankrijk heeft enige vooruitgang geboekt bij de uitvoering van de landspecifieke aanbevelingen 2018⁷. Frankrijk heeft met name belangrijke structurele hervormingen van het beroepsopleidingssysteem doorgevoerd en enige vooruitgang geboekt bij de matiging van de minimumloonontwikkelingen, de vereenvoudiging van het belastingstelsel en de vermindering van de administratieve lasten om het concurrentievermogen te ondersteunen.

Conjunctuurklimaat, potentiële groei en inflatie

De Franse economie bleek vrij veerkrachtig te zijn na de wereldwijde economische recessie in 2009. De economische activiteit is in 2009 met 2,9 % afgenomen, maar in 2010 en 2011

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

weer op gang gekomen. Vervolgens nam zij in 2012 sterk af, waarna zij zich geleidelijk herstelde, met een gemiddelde jaarlijkse bbp-groei van om en nabij 1 %. In 2017 nam de bbp-groei aanzienlijk toe tot 2,2 %, maar in 2018 zwakte hij weer af en naar verwachting zal hij in 2019 en 2020 verder afnemen, maar boven het potentieel blijven.

De potentiële groei is sinds de financiële crisis van 2008 afgenomen, zoals in de meeste grote economieën in de eurozone te zien is. De groei van het potentiële bbp daalde van gemiddeld 1,8 % in 2000-2008 tot slechts 1,0 % in 2009-2018. Verwacht wordt dat hij geleidelijk weer zal aantrekken tot 1,3 % in 2020. In het geval van Frankrijk weerspiegelt de vertraging van de potentiële bbp-groei voornamelijk de voortzetting van een langetermijntrend van dalende verbeteringen van de totale factorproductiviteit, die de laatste tijd slechts gedeeltelijk zijn gecompenseerd. Een iets lagere kapitaalaccumulatie heeft de potentiële groei ook gedrukt, hoewel de bruto-investeringsquote van niet-financiële vennootschappen gedurende de hele crisis vrij veerkrachtig is geweest.

Volgens de ramingen van de Commissie op basis van de voorjaarsprognoses 2019 is de output gap in 2017 gedicht en zal hij nadien positief worden, terwijl de bbp-groei boven het potentieel blijft. De output gap zal in 2020 naar verwachting op 0,7 % uitkomen.

Na een langdurige periode van lage binnenlandse prijsgroei tot 2016 is de inflatie in Frankrijk gestegen van 1,2 % in 2017 tot 2,1 % in 2018. De prijsdruk in 2018 was grotendeels het gevolg van de olieprijsen en de stijging van de belastingen op tabak en energie. De bbp-deflator bleef derhalve met 0,9 % in 2018 aanzienlijk onder de inflatie zoals gemeten door de HICP en zal naar verwachting stijgen tot 1,3 % in zowel 2019 als 2020, wat dicht bij de HICP-inflatie is. Het nominale bbp zal naar verwachting dus stijgen van 2,5 % in 2018 tot 2,7 % in 2019 en 2,9 % in 2020.

Tabel 3: Macro-economische en budgettaire ontwikkelingen^a

	2015	2016	2017	2018	2019		2020	
	COM	COM	COM	COM	COM	SP	COM	SP
Reëel bbp (verandering in %) ^b	1,1	1,2	2,2	1,6	1,3	1,4	1,5	1,4
Bbp-deflator (verandering in %)	1,1	0,2	0,7	0,9	1,3	1,2	1,3	1,2
Potentieel bbp (verandering in %)	0,9	1,0	1,1	1,2	1,2	1,4	1,3	1,4
Output gap (% v.h. potentiële bbp)	-1,2	-1,0	0,0	0,4	0,5	0,4	0,7	0,5
Bruto overheidsschuld	95,6	98,0	98,4	98,4	99,0	98,9	98,9	98,7
Overheidssaldo	-3,6	-3,5	-2,8	-2,5	-3,1	-3,1	-2,2	-2,0
Primair saldo	-1,6	-1,7	-1,0	-0,8	-1,5	-1,5	-0,5	-0,5
Eenmalige en andere tijdelijke maatregelen	0,0	-0,1	0,0	-0,2	-0,9	-1,0	-0,1	-0,1
Bruto-investeringen in vaste activa van de overheid	3,4	3,4	3,3	3,4	3,5	3,5	3,4	3,4
Conjunctuurgezuiverd saldo	-2,9	-2,9	-2,8	-2,8	-3,4	-3,3	-2,6	-2,3
Conjunctuurgezuiverd primair saldo	-0,9	-1,0	-1,0	-1,1	-1,8	-0,8	-1,0	-0,7
Structureel saldo ^c	-2,8	-2,8	-2,7	-2,6	-2,6	-2,3	-2,5	-2,2
Structureel primair saldo	-0,8	-1,0	-1,0	-0,9	-0,9	-0,8	-0,9	-0,7

Noten:

^a Als percentage van het bbp, tenzij anders aangegeven.

^b Alleen in het SP gecorrigeerd voor kalendereffecten.

^c Conjunctuurgezuiverd saldo, ongerekend eenmalige en andere tijdelijke maatregelen.

Bron: Stabiliteitsprogramma 2019 (SP) en voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie (COM)

Structurele hervormingen

Sinds 2017 heeft Frankrijk een uitgebreide reeks hervormingen ingezet om de overheidsuitgaven in toom te houden, de belastingdruk voor ondernemingen te verlagen en de arbeidsmarkt flexibeler te maken. De hervormingen beginnen op gang te komen, maar de volledige uitvoering ervan blijft cruciaal en verdere hervormingen zijn gerechtvaardigd. De effecten van de in 2017 goedgekeurde arbeidsmarkthervorming beginnen zichtbaar te worden en de in 2019 aangenomen PACTE-wet moet het ondernemingsklimaat verder verbeteren. Het investeringsplan (Grand plan d'investissement 2018–2022) zou de groei en de werkgelegenheid ook kunnen stimuleren. De prioriteiten van het plan worden passend geacht om de tekortkomingen aan te pakken die de Franse economie kenmerken. Er blijven grote uitdagingen bestaan; zo moeten met name concrete maatregelen worden genomen om de geplande uitgavenbesparingen uit te voeren teneinde de overheidsschuld op een bestendig neerwaarts traject te brengen.

In haar landverslag 2019⁸ heeft de Commissie geoordeeld dat Frankrijk enige vooruitgang heeft geboekt bij het aanpakken van de landspecifieke aanbevelingen 2018 en dat de hervormingsagenda is voortgezet ondanks een vertraging van de economische activiteit. Meer in het bijzonder heeft Frankrijk aanzienlijke vooruitgang geboekt bij de hervorming van het beroepsonderwijs en de beroepsopleiding. Er is enige vooruitgang geboekt bij de matiging van de minimumloonontwikkelingen, de vereenvoudiging van het belastingstelsel en de vermindering van de administratieve lasten. Bij de hervorming van het pensioenstelsel, de verbetering van toegang tot en gelijke kansen op de arbeidsmarkt, de vergroting van de concurrentie in de dienstensector en de vergroting van de efficiëntie van het innovatiesysteem is slechts beperkte vooruitgang geboekt. Er is geen vooruitgang geboekt bij de verdere ontwikkeling en uitvoering van een uitgaventoetsing via het programma "Action publique 2022". Maatregelen om de overheidsuitgaven te verlagen en de efficiëntie ervan te verhogen zijn nog onvoldoende omlijnd.

In 2018 zijn de macro-economische onevenwichtigheden van Frankrijk (die voornamelijk verband houden met de hoge overheidsschuld en de zwakke dynamiek inzake concurrentievermogen) niet erger geworden, maar wel aanzienlijk gebleven. Als gevolg hiervan heeft de Commissie geconcludeerd dat Frankrijk nog steeds macro-economische onevenwichtigheden vertoont⁹.

De regering is voornemens in 2019 maatregelen voor te stellen om de werking van het pensioenstelsel te vereenvoudigen en het stelsel van werkloosheidsuitkeringen te hervormen. Op het gebied van pensioenen is een wet gepland om de regels van de verschillende pensioenregelingen die momenteel naast elkaar bestaan, geleidelijk te harmoniseren met het oog op de verbetering van de transparantie, de billijkheid en de efficiëntie van het stelsel. Een efficiënter pensioenstelsel zou de risico's voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op middellange termijn kunnen helpen verminderen. Bovendien kan de geplande hervorming

⁸ Zie werkdocument van de diensten van de Commissie, Country Report France 2019. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances, SWD(2019) 1009 final van 27.2.2019.

⁹ Zie de mededeling van de Commissie "Europees semester 2019: beoordeling van de voortgang bij structurele hervormingen, de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden, en resultaten van diepgaande evaluaties in het kader van Verordening (EU) nr. 1176/2011", COM(2019) 150 final van 27.2.2019.

van het stelsel van werkloosheidsuitkeringen ertoe bijdragen de segmentatie van de arbeidsmarkt terug te dringen en de overgang naar contracten van onbepaalde duur te bevorderen. Volgens de meest recente overeenkomst tussen de sociale partners kon de schuld van het stelsel van werkloosheidsuitkeringen worden beperkt tot 37,1 miljard euro eind 2018. Begin 2019 hebben de sociale partners opnieuw onderhandeld over het stelsel van werkloosheidsuitkeringen. Het doel was i) de schuld van het stelsel terug te dringen, ii) de regels aan te passen om baanonzekerheid tegen te gaan en de situatie van de werklozen te verbeteren en iii) een stimuleringsmechanisme te vinden om het werkbeëindigingspercentage van bedrijven te verminderen wanneer het buitensporig hoog is. De sociale partners zijn er echter niet in geslaagd overeenstemming te bereiken. De hervorming is nu in handen van de regering, die zich ertoe heeft verbonden vóór eind 2019 een akkoord te bereiken.

4.4. Andere door de Commissie relevant geachte factoren

Een andere factor die door de Commissie relevant wordt geacht, is het statistische en eenmalige karakter van de toename van het tekort en de schuld in verband met de omvorming van het belastingkrediet voor concurrentievermogen en werkgelegenheid (CICE) tot een permanente verlaging van de werkgeversbijdrage.

De CICE-regeling is ingevoerd in 2013. Het doel ervan is de sociale bijdragen van werkgevers te verlagen door middel van een belastingkrediet voor de vennootschapsbelasting op basis van de brutolonen die in een bepaald jaar aan werknemers worden betaald. In de nationale rekeningen wordt dat belastingkrediet als subsidie beschouwd, en het wordt geregistreerd met een vertraging van één tot drie jaar ten opzichte van het jaar van de claim.

De specifieke registratieaanpak en de vervanging van het CICE door een gelijkwaardige verlaging van de sociale bijdragen hebben twee gevolgen. Enerzijds wordt de verlaging van de bijdragen geregistreerd zodra zij wordt ingevoerd (d.w.z. 1 januari 2019). Anderzijds leiden de claims in het kader van het CICE voor werknemers die in 2018 in dienst waren, tot een subsidie die ook in 2019 wordt geregistreerd, hoewel het CICE dan niet meer bestaat. De combinatie van deze twee effecten veroorzaakt in het jaar van de omschakeling eenmalig dubbele kosten van rond 0,9 % van het bbp. Zonder dat eenmalige effect zou het nominale tekort in 2019 op 2,2 % van het bbp worden geraamd.

Al met al brengt de omschakeling van het CICE naar een verlaging van de sociale bijdragen een tijdelijk begrotingseffect mee dat niet leidt tot een blijvende verandering van de begrotingssituatie. Het wordt dan ook als eenmalig beschouwd in de zin van het stabiliteits- en groeipact, en het effect ervan wordt geschrapt uit de berekening van de begrotingsinspanning in het kader van het preventieve deel van het pact.

Met de begrotingsneutrale vervanging van het CICE door een verlaging van de sociale bijdragen wordt gevolg gegeven aan de in 2017 tot Frankrijk gerichte landspecifieke aanbeveling 2 (onderdeel 1). Die aanbeveling luidde: "De maatregelen ter verlaging van de arbeidskosten consolideren om hun efficiëntie op begrotingsneutrale wijze te maximaliseren en hun effect op de werkgelegenheid en de investeringen te vergroten." De hierbij geboekte vooruitgang wordt in 2019 aanzienlijk geacht.

4.5. Andere door de lidstaat naar voren gebrachte factoren

Op 31 mei 2019 hebben de Franse autoriteiten een brief gezonden met relevante factoren overeenkomstig artikel 2, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1467/97. In de analyse in de

eerdere punten worden reeds in het algemeen de belangrijkste factoren behandeld die de autoriteiten naar voren hebben gebracht.

Met betrekking tot het tekortcriterium voeren de Franse autoriteiten aan dat de geplande overschrijding van de referentiewaarde van 3 % van het bbp in 2019 tijdelijk, beperkt en uitzonderlijk is omdat zij voortvloeit uit de uitzonderlijke kosten in verband met de omvorming van het CICE tot een permanente rechtstreekse verlaging van de sociale bijdragen, zonder welke het tekort op 2,3 % van het bbp zou uitkomen. Volgens de plannen zal het nominale tekort in 2020 dalen tot 2 % van het bbp.

Anderzijds voeren de autoriteiten aan dat de overheidsuitgaven sterk zijn ingeperkt, aangezien zij in 2018 in reële termen zijn gedaald (met 0,3 %). Bovendien beweren de autoriteiten dat dergelijke bezuinigingen in de toekomst zullen worden voortgezet. In 2019 zal de groei van de overheidsuitgaven in reële termen volgens de plannen veel lager zijn dan het gemiddelde over de afgelopen tien jaar, dankzij de onderindexering van de sociale uitkeringen, de aanstaande besparingen op werkloosheidsuitkeringen en de doeltreffende uitvoering van overeenkomsten met lokale overheden.

Tegelijkertijd bevestigt het in het stabiliteitsprogramma 2019 uiteengezette traject van de overheidsfinanciën volgens de Franse autoriteiten de toezegging om de belastingen verder te verlagen ter ondersteuning van de werkgelegenheid en de koopkracht van de huishoudens.

In dit verband hebben de in reactie op de gelehesjescrisis genomen maatregelen als doel de acceptatie van de hervormingen te waarborgen en reeds geplande maatregelen te vervroegen.

De autoriteiten herinneren er dus aan dat het traject in de richting van de MTD aan de nieuwe omstandigheden is aangepast, inclusief de mogelijk lager dan verwachte groei de komende jaren.

Wat het schuld criterium betreft, voeren de Franse autoriteiten aan dat de waargenomen structurele aanpassing van 0,2 % van het bbp in 2018, rekening houdend met de door het Verdrag toegestane tolerantie marge, inhoudt dat de in het kader van het preventieve deel van het SGP vereiste inspanningen worden gedaan.

De autoriteiten betogen dan ook dat de verwachte convergentie in de richting van de MTD die in het stabiliteitsprogramma 2019 werd voorgesteld, de houdbaarheid van de overheidsschuld waarborgt.

5. CONCLUSIES

De bruto-overheidsschuld bedroeg 98,4 % van het bbp aan het einde van 2018 en lag ruim boven de referentiewaarde van 60 % van het bbp. Frankrijk heeft in 2018 onvoldoende vooruitgang geboekt in de richting van naleving van de schuldreductiebenchmark. Dit wijst erop dat, voordat alle relevante factoren in aanmerking worden genomen, op het eerste gezicht niet aan het schuld criterium als omschreven in het Verdrag lijkt te zijn voldaan in 2018.

Bovendien zal het nominale overheidstekort in 2019 naar verwachting stijgen tot 3,1 % van het bbp en daarmee dicht bij de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp blijven, maar deze wel overschrijden. De overschrijding wordt als niet uitzonderlijk beschouwd, hoewel zij van tijdelijke aard is in de zin van het Verdrag en het SGP. De analyse

wijst er dus op dat, voordat alle relevante factoren in aanmerking worden genomen, niet wordt voldaan aan het tekortcriterium voor de toepassing van het Verdrag.

In dit verslag zijn in overeenstemming met het Verdrag de relevante factoren onderzocht om na te gaan of aan het tekort- en het schuld criterium is voldaan.

Op basis van een algemene beoordeling van de mate van naleving van het preventieve deel heeft Frankrijk zich in 2018 wat het schuld criterium betreft, in grote lijnen gehouden aan het aanbevolen aanpassingstraject in de richting van de MTD. Bovendien zijn de risico's voor de houdbaarheid op korte termijn laag.

Ten aanzien van de geplande overschrijding van de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp is de Commissie van oordeel dat deze in 2019 marginaal en van tijdelijke aard is. Bovendien is de toename van het tekort tot 3,1 % uitsluitend te wijten aan het statistische effect van de omvorming van het belastingkrediet voor concurrentievermogen en werkgelegenheid (CICE) tot een permanente rechtstreekse verlaging van de werkgeversbijdrage, die goed is voor 0,9 % van het bbp.

Al met al heeft Frankrijk enige vooruitgang geboekt bij de uitvoering van de sinds 2017 aangekondigde structurele hervormingen om gevolg te geven aan de landspecifieke aanbevelingen, met name op het gebied van concurrentievermogen, werkgelegenheid, onderwijs, beroepsopleiding en belastingen. Zij zullen naar verwachting bijdragen tot het verbeteren van het groeipotentieel van de economie en verminderen van de kansen op macro-economische onevenwichtigheden, waardoor zij een positieve impact zullen hebben op de houdbaarheid van de schuld op middellange tot lange termijn.

De in dit verslag gepresenteerde analyse omvat de beoordeling van alle relevante factoren en met name: i) het feit dat Frankrijk zich in 2018 in grote lijnen heeft gehouden aan het aanbevolen aanpassingstraject in de richting van de MTD. ii) de risico's voor de houdbaarheid op korte termijn zijn laag; iii) de overschrijding van de referentiewaarde van 3 % van het bbp in 2019 is marginaal, van tijdelijke aard en uitsluitend te wijten aan een eenmalig effect, en iv) de afgelopen jaren zijn naar aanleiding van de aan Frankrijk gerichte landspecifieke aanbevelingen groeibevorderende structurele hervormingen uitgevoerd, waarvan er verschillende worden beschouwd als maatregelen die de houdbaarheid van de schuld helpen verbeteren. De analyse wijst erop dat het tekort- en het schuld criterium als omschreven in het Verdrag en in Verordening (EG) nr. 1467/1997 als momenteel nageleefd moet worden beschouwd. Aangezien Frankrijk wordt geacht het risico te lopen van een significante afwijking in 2019 en 2020, moeten tegelijkertijd vanaf 2019 aanvullende begrotingsmaatregelen worden genomen om de naleving van het aanpassingstraject in de richting van de MTD te waarborgen.