

Fransk flexicurity

President Macrons arbetsmarknadsreformer - lärdomar för Sverige



Författare: Edward Hamilton och Mattias Lundbäck

Edward Hamilton är arbetsmarknadsexpert Svenskt Näringsliv
och Mattias Lundbäck nationalekonom Svenskt Näringsliv.

Innehåll

Inledning	2
Bakgrund - Ett land med betydande strukturproblem.	5
Hög strukturarbetslöshet cementerar utanförskap	5
Mismatch och steril arbetsrätt	8
Blandad bild av konkurrenskraften: Sol i söder, regn i norr	8
<i>En Marche!</i> - revolution eller evolution?	11
FRANSK FLEXICURITY - Fyra reformområden	13
Mer ändamålsenlig partsrepresentation	15
Skattereformer för stärkt konkurrenskraft	21
Arbetslöshetsförsäkringen	24
Sammanfattande argumentation - inspiration för svensk omställning?	27
Källor	29

Inledning

Sedan Emmanuel Macron tog över i Elyséepalatset för två år sedan har hans regering arbetat intensivt med att förändra landets politiska och ekonomiska inriktning. Arbetet har fått stor internationell uppmärksamhet och följs av såväl politiker som ekonomiska experter i omvärlden.

Flera viktiga strukturreformer har redan lanserats och beslutats. Målet är att förändra republikens sargade ekonomi och ta ner den höga strukturarbetslösheten. Det talas om ett nytt ”Hartz-program” för Frankrike, med hänvisning till det strukturprogram som Tyskland på tidigt tvåtusenital genomdrev – med mycket goda resultat.¹

Tyskland gick under en tioårsperiod från att kallas ”Europas sjuke man” till att bli dragloket i Europas ekonomi. Är Frankrike på väg att göra samma sak?

I svenska medier uppmärksammas just nu de pågående missnöjesyttringarna – som för tankarna tillbaka till Parisdemonstrationerna 1968. Polariseringen är tydlig och oppositionen riktar in sin kritik mot de delar av programmet som av allmänheten uppfattas missgynna utsatta grupper.

Är reaktionerna bara en del av den onda spiral som decennier av bristande reformarbete gett upphov till? Är det en reaktion på att president Macrons första reformvåg har gått för långt? Eller är det en ny Attac-rörelse, där högerpopulister och vänsterpopulister gör gemensam sak – med en representation som påminner om det spontana bondeupproret i mitten av 1300-talet, *La Jacquerie*?

Vi är inte primärt intresserade av det politiska spelet och vill i den här rapporten snarare studera politiken bakom tårgasen och demonstrationerna. Under ytan finns detaljrika och väl genomarbetade marknadsliberala reformer – sådana som varit på lut i Frankrike under de senaste 20 åren och som nu sjösätts. I grunden är reformprogrammet ett genomtänkt sätt att hantera utanförskap och bristande konkurrenskraft.

Det som nu blir verklighet har diskuterats under lång tid, men av olika skäl – företrädesvis politiska – inte kunnat realiseras. OECD:s rekommendationer för Frankrike är vägledande för flera av de reformer som lanseras.

Ett exempel är de kontroversiella delarna som rör arbetsmarknaden, som varit på tapeten, men stoppats, åtskilliga gånger. Känslan av politisk handlingsförlamning och passivitet var i grunden skälet till att den dåvarande ekonomiministern Macron hoppade av sin post och startade *En Marche!* – för att få till stånd ett tydligt reformmandat.

Frankrikes regering har inspirerats av de nordiska länderna – särskilt Danmark – vid utformningen av en ny fransk arbetsmarknadsmodell. Grundtanken är att lansera den danska modellen med flexibla regler, men generösa system för omställning – en *fransk flexicurity*.

¹ Till exempel: Ezrati M, *Forbes* (2018)

Centralt i detta är det som numera benämns ”Macron-lagen” och som påverkar det franska regelverket för arbetsmarknaden. Ambitionen är att stärka omställningsförmågan och att genomföra förändringar av uppsägningsreglerna. En central del är också att förändra partsdynamiken avseende representationen för små- och medelstora företag.

Fyra delar är centrala för Frankrike reformplan och föremål för vår rapport:

- En steril social modell med omodern representation fräschas upp, samtidigt som regelverket för arbetsrätten görs mer förutsägbart. En ny partsmodell lanseras, samtidigt som uppsägningsstiver ska begränsas.
- Utbildning mitt i yrkeslivet och nya efterfrågestyrda lärlingsprogram blir instrument för att underlätta omställning. En stor valfrihetsreform för yrkesutbildningar införs i år, med en kvasi-marknad för upphandlade aktörer som får betalt efter resultat och väljs ut via en transparent digital modell.
- Parallellt med omställningsreformerna genomförs skatteförändringar för att stärka näringslivets konkurrenskraft.
- De närmaste åren tillkommer därutöver förändringar i socialförsäkringssystemet som ska göra den franska välfärdsstaten ekonomiskt hållbar.

För svenska näringslivsföreträdare har de initiala reaktionerna präglats av tillförsikt. Våren 2018 besökte en större industridelegation Paris under ledning av Investors ordförande Jacob Wallenberg. Han konstaterade att ”... för första gången på väldigt lång tid ser vi bättre förutsättningar för offensiva investeringar i Frankrike”.

Det paket för stärkt konkurrenskraft som lanseras i Frankrike är viktigt, enligt Wallenberg: ”En av flera avgörande aspekter är mer moderna arbetsrättsregler som möjliggör för stärkta omställningsmöjligheter för industrin och ett sätt att anpassa produktionen utifrån behov”.² Den positiva andan bekräftas av t.ex. konsultjätten EY som identifierat en ökning av större investeringsprojekt till Frankrike och att Paris attraktivitet som affärsstad förbättrats.

På andra håll är förväntningarna med nedtonade. Vissa menar att reformerna är långt ifrån så långtgående som de beskrivs. Andra att man inte kan prata om en ny fransk marknadsliberal revolution, snarare en evolution som startade med den mer näringslivsvänliga inriktning som president Hollande introducerade för sex år sedan när han ”kraschade in i verkligheten”.³

Farhågor om att inte heller den nuvarande administration klarar av att tygla de alltjämt skyhöga offentliga utgifterna har lyfts av bland andra tidigare finansminister Anders Borg.⁴ Nu hör vi liknande varningssignaler – långt in i det franska näringslivet – samtidigt som Frankrike har ett underskott i de offentliga finanserna på nära tre procent av bruttonationalprodukten.

Vad som står klart är att flera av reformerna redan är genomförda och håller på att utvärderas. Fokus i debatten liknar det i Sverige, där diskussionen kretsar kring frågor om omställning och trygghet. Därför är Macron-reformerna väl värda att följa.

² Uttalat i Paris i februari 2018. Verifierat citat via mail januari 2019.

³ Intervju Redolous i Paris (dec 2018)

⁴ Expressen ”Anders Borg sågar Macron” (maj 2017)

Vår rapport syftar inte till att analysera alla de punkter som återfinns i president Macrons reformprogram. Vi väljer att fokusera på de fyra punkterna: arbetsrätt, yrkesutbildning, skatter och sociala trygghetssystem. Vi vill på ett övergripande plan beskriva hur reformerna ser ut, var i processen de befinner sig och vilka – eventuella – resultat som kan skönjas.

Vår tes är att Frankrikes *flexicurity*-reformer sannolikt är nödvändiga för att vända landets fortfarande väldigt stora strukturproblem, men att omedelbara effekter inte nödvändigtvis kan uppnås. För att reformpolitiken ska nå full genomslagskraft krävs tempo, politisk uthållighet och handlingskraft – något som åtminstone uppvisades hösten 2017 vid framtagandet av Macron-lagen.

Den franska och den svenska arbetsmarknadsmodellen är så olika att det i det närmaste handlar om två olika planeter. Men flera reformer i Frankrike kan ändå ha bäring på hur vi tänker kring strukturreformer i Sverige.

Det handlar ytterst om de delar som rör *flexicurity* vid omställning, effektiv partsrepresentation, valfrihet i yrkesutbildning och konkurrenskraftiga skatter – områden som även här är prioriterade under de kommande åren.

Även om tekniken skiljer sig åt menar vi att Sverige har mycket att lära av president Macrons offensiva ansats. Han har under kort tid lanserat en rad reformer som kan stärka den franska konkurrenskraften och på sikt minska arbetslösheten. Att reformarbetet redan ger avtryck på svenska företags investeringsvilja är i sig ett tecken på att det rör sig åt rätt håll.

Bakgrund - Ett land med betydande strukturproblem

Frankrikes strukturproblem har varit påtagliga under många år och påminner till viss del om de utmaningar som Tyskland stod inför i början av tvåtusenålet.

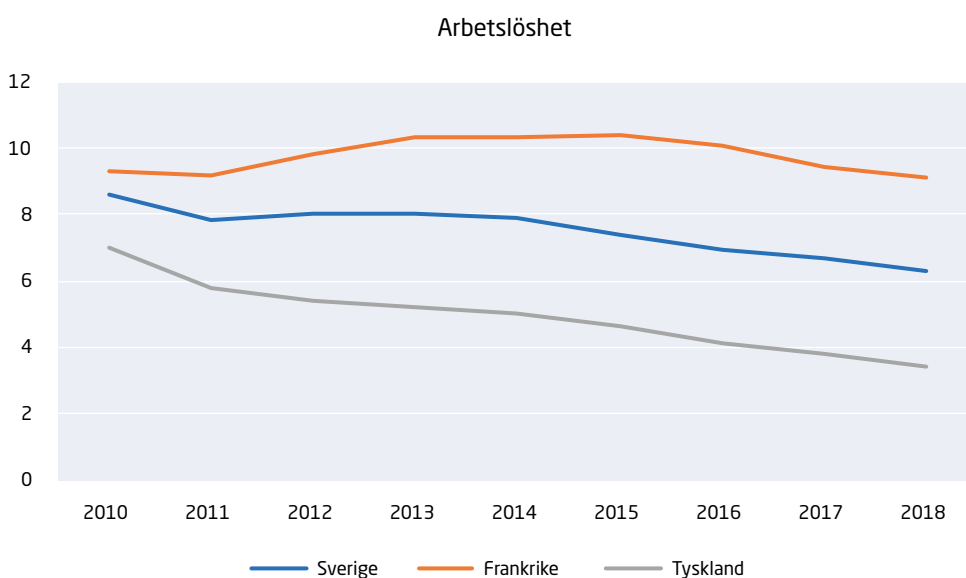
För att tackla en annalkande systemkris genomförde Tyskland omfattande struktur-reformer under namnet *Hartz*-programmet, med historiskt goda resultat. Tack vare stor krismedvetenhet kunde de centrala aktörerna samlas kring ett program för att råda bot på strukturarbetslöshet och utanförskap.⁵

I någon mening har Frankrike nu övertagit rollen som ”Europas sjuke man”, i alla fall sett till landets självbild och till hur dåligt landet mår i förhållande till jämförbara EU-länder.

Republiken har gäckats av en toxisk kombination av svag tillväxt, låg produktivitet, stagnerande reallöner, svällande offentliga utgifter, en industri med gradvis förlorade marknadsandelar och en cementerad arbetslöshet. Trots idoga försök att genomföra genomgripande strukturreformer har politiken inte förmått leverera.

Hög strukturarbetslöshet cementerar utanförskap

Arbetsmarknadsläget är inte minst bekymmersamt. Arbetslösheten har permanerats på en hög nivå och ökat vid varje kris. Det är befogat att tala om en *hysteresis*-effekt som förstärkts efter varje ekonomisk kris – med en besvärande långtidsarbetslöshet som konsekvens. Strukturarbetslösheten tar sig uttryck i en relativt hög ungdomsarbetslöshet. Ungdomar som varken studerar eller arbetar uppgår till knappt 20 procent⁶ av arbetskraften.

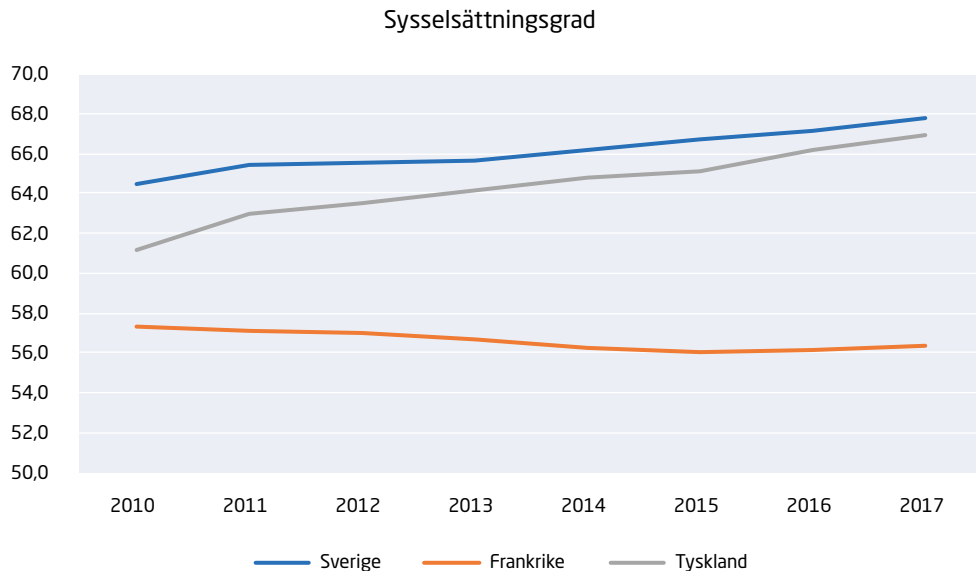


⁵ Hamilton Så vann Tyskland EM-guldet i jobbskapande (2017)

⁶ OECD Economic survey of France – towards more inclusive growth and employment (2017)

Just långtidsarbetslösheten leder till en relativt låg sociala rörlighet i Frankrike. Ett exempel är att 35 procent av barn till låginkomsttagare blir själva låginkomsttagare i vuxen ålder, vilket ligger över OECD-snittet. Personer som befinner sig i ett lägre inkomstspann – vid den nedre inkomstdecilen – har en liten chans att ta sig därifrån och situationen har blivit värre sedan 1990-talet.⁷

Samtidigt är sysselsättningsgraden låg i samtliga åldersspann och skillnaden mellan jämförbara länder som Tyskland och Sverige uppgår till nästan tio procentenheter.



Fransk arbetsmarknad beskrivs som polariserad. Andelen visstidsanställningar är 17 procent av de sysselsatta, vilket ligger i det övre spannet för OECD-länder, men inte långt över svensk nivå.⁸ Vad som skiljer Frankrike från till exempel Sverige är att flödet från visstidsanställningar till tillsvidareanställningar är mycket lågt, endast en tiondel (i Sverige är omsättningen tre gånger så hög).⁹

Arbetsmarknadsminister Penicaud poängterade nyligen att alltför korta kontrakt är ett problem: ”87 procent av alla anställningar som görs är den här typen av tillfälliga kontrakt, de flesta är inte längre än en månad och en tredjedel är en dag eller till och med mindre än så”.¹⁰

Överraskande har Frankrike dubbelt så många så kallat *enkla jobb* som Sverige och borde därför ha bättre förutsättningar att erbjuda sysselsättning för arbetskraft med låga kvalifikationer. Många av de enkla jobben är dock tillfälliga anställningar – arbetsmarknaden kan beskrivas som tydligt tudelad.

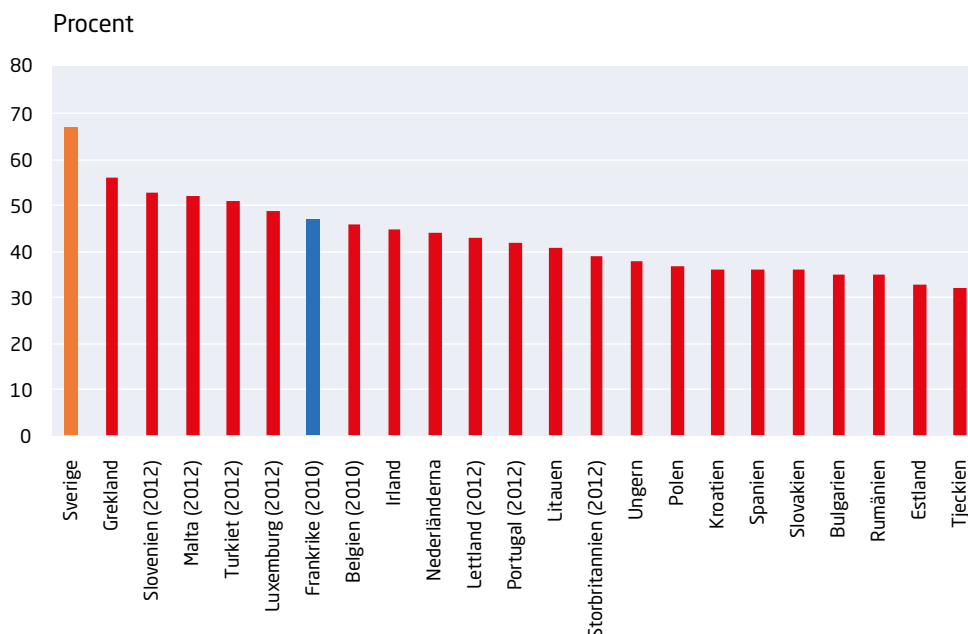
Emellertid tycks det vara svårt för framför allt unga att få ett fast heltidsjobb. En tänkbar förklaring till att så är fallet kan vara den rigida arbetsmarknadslagstiftningen och då framför allt den höga minimilönen – *Salarie minimum interprofessionnel de croissance* (SMIC).

⁷ OECD *A Broken Social Elevator* (2018). (I övrigt går 64 procent vidare efter 4 år. Lägst inkomstdecil i detta avseende är nedre 20 procent).

⁸ OECD *Temporary employment* (2018)

⁹ OECD *Transition rates from temporary contracts (16-64 år)* (2015), beskrivet i OECD:s *Economic Survey of France* (2017)

¹⁰ Citat uttalat i *Financial Times Paris vows to extend labour reforms despite gilets jaunes* (2019)



Men hur ska man tolka kostnadströsklarna? Ekonomisk analys visar att minimilönen i Frankrike, till skillnad från situationen i exempelvis många delstater i USA och i Tyskland där det finns många undantag, ligger så högt att den verkligen hämmar sysselsättningen.¹¹

En annan förklaring är att det är förhållandevis enkelt i Frankrike att kvalificera sig för arbetslöshetsersättning och att ersättningsnivån för låginkomsttagare ligger så högt som 90 procent av den tidigare lönen.¹²

När tillfälliga jobb med en relativt sett hög lön kan kombineras med perioder av generös arbetslöshetsersättning finns risk för att det uppstår periodisk arbetslöshet – arbetslöshet varvas med korta anställningar.

I kombination med en i stort sett obefintlig kontroll av de arbetssökandes aktivitet, något som tas upp mer utförligt i kapitlet om *trygghetsystemen*, och ett starkt anställningsskydd för insiders uppstår en kombination som leder till hög arbetslöshet.

För att hyvla ner trösklarna in på arbetsmarknaden har franska regeringar av olika kulörer prioriterat att i princip helt slopa arbetsgivaravgiften för de som tjänar minst. Faktum är att en av president Macrons mest centrala reformer är en förstärkning och förlängning av detta, vilket illustreras längre fram i vår rapport.

Frankrike står likt övriga västländer med en tydlig demografisk utmaning –färre förväntas försörja allt fler. Samtidigt jobbar inte fransmännen särskilt högt upp i åldern jämfört med andra länder. En genomsnittliga utgången från arbetsmarknaden är lägst i hela OECD och ligger under 60 års ålder. Den tidiga exit-åldern är särskilt tydlig i offentlig sektor.¹³

¹¹ Abowd (2000)

¹² Cahuc & Carcillo (2016)

¹³ OECD *Economic survey of France* (2017)

Mismatch och steril arbetsrätt

Experterna på *France Strategie* pekar särskilt på utbildningsområdet och bristande kunskaper eller fel färdigheter som roten till arbetsmarknadsproblemen. Lågt human-kapital och otillräckliga möjligheter för medarbetare mitt i livet att vidareutbilda sig ses som orsaken till att arbetsgivarnas behov inte matchar de arbetslösas utbildnings-nivåer. Även president Macron lägger särskild vikt vid den analysen.

Det går verkligen att belägga att fransk arbetsmarknad står med en betydande ”mis-match”. Antalet vakanser uppgår till cirka 800 000, samtidigt som 3,7 miljoner fran-soser letar efter arbete.¹⁴ Under 2017 misslyckades rekryteringsförsöken till den grad att uppskattningsvis 200 000 till 300 000 tjänster inte kunde tillsättas. Och två av fem arbetsgivare tvingas avbryta rekryteringsprocessen på grund av att de inte hittar rätt kompetenser.¹⁵

Samtidigt är problembilden och dess orsaker bredare än så. Frankrikes sterila arbets-rätt har skapat osäkerhet, oförutsägbarhet och ohållbart höga kostnader vid t.ex. uppsägningstvister under decennier. OECD:s arbetsmarknadsexpert Sandrine Cazes menar att Frankrikes krångliga anställningsskyddsregler står ut jämfört med andra länder.

Den fackliga representationen på flertalet nivåer gör partssystemet svåröverskådligt, vilket lett till oklarheter om var tvistefrågor såsom arbetstider och lönefrågor ska hanteras. Till saken hör att den fackliga organisationsgraden är väldigt låg i Frankrike, samt att små- och medelstora företag ofta inte är involverade i processen.¹⁶

Utanförskapsproblem har belysts i internationella medier i rapporteringen om förorter med socialt och ekonomiskt marginaliserade grupper, så kallade *banlieues*, som i någon mening blivit synonymt med kriminalitet och social stigmatisering.

OECD pekar på att risken för varaktig arbetslöshet för personer som bor i franska utsatta områden är mer än den dubbla jämfört med näraliggande bostadsområden, även rensat för utbildningsnivåer.¹⁷

En polarisering kan även skönjas i relationen mellan stad, olika regioner och land. Exempelvis i nordvästra delarna av landet som i grunden är industritungt och baserat på gruvindustrier återfinns en pessimism i stora arbetargrupper. Protesterna mot miljöskatter som träffar Paris gator och torg handlar om ett missnöje som kommer av liknande nedslagenhet.

Blandad bild av konkurrenskraften: Sol i söder, regn i norr

Samtidigt är bilden blandad. Det kan skönjas framtidsoptimism i delar av landet, till exempel Nice som satsar på utvecklings- och innovationscenter samtidigt som turismen fortsätter att generera goda inkomster. Och när Astra Zeneca just nu investerar miljard-belopp i nya fabriker på västkusten kommer det att generera i nya jobb och tillförsikt inför framtiden. Bisarrt nog ser även Parisare nya möjligheter efter Brexit. Kan Paris bli nästa finanshuvudstad i Europa?¹⁸

¹⁴ Financial Times *France grapples with shift to flexible work* (2018)

¹⁵ The Economist *Mind the gap* (2018)

¹⁶ Intervju med Cazes i Paris (december 2018)

¹⁷ OECD *Economic survey of France* (2017)

¹⁸ Intryck från diskussioner med svenska företrädare i Frankrike, bl.a. Sveriges ambassad i Paris mars och december 2018.

Det finns siffror som talar för det. Enligt en färsk barometer från konsultjätten EY klättrar Paris i rask takt som främsta mål för utländska investerare att lägga sina utvecklingscentra. Paris har gått förbi London och Berlin som attraktiva städer värda att etablera sig i, enligt EY.

Samma rapport pekar även på ett stärkt investeringsklimat. Analytikerna på EY har identifierat ”större investeringsprojekt”. Vad gäller dessa projekt är utvecklingen tydlig: en ökning med 30 procent år 2017, jämfört med 2016. Utvecklingen gör att Frankrike numera ligger i nivå med Storbritannien och Tyskland, sett till den här metoden att mäta utländska investeringar.¹⁹

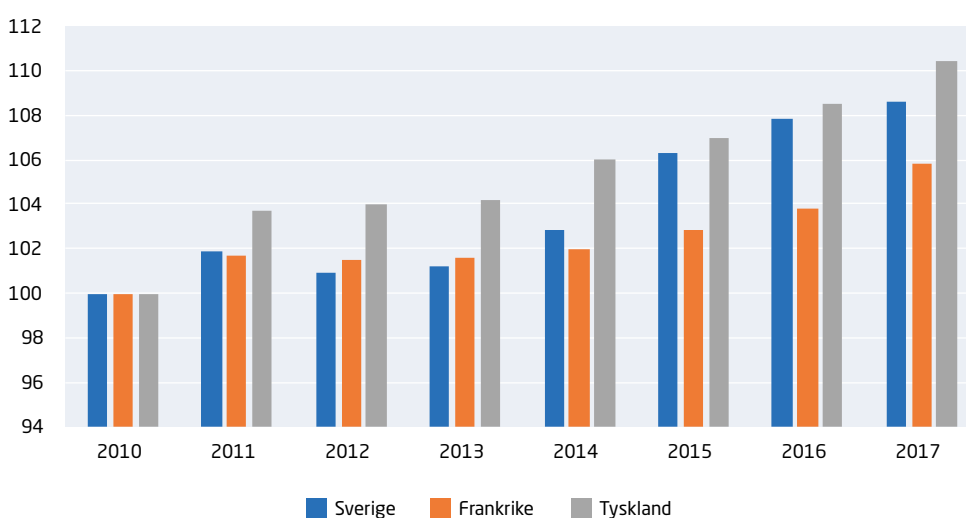
Oavsett sentiment jagas president Macron att leverera resultat. Hans mål är att komma under 7 procent arbetslöshet år 2022. Kommer regeringen att klara det, givet att den globala konjunkturen svalnar under åren som kommer? Och klarar Frankrike att värna sin konkurrenskraft?

Problemen är tydliga: produktivitetstillväxten ligger under Tysklands under det senaste decenniet. Detta innebär att de reala löneökningarna alltjämt är blygsamma, med en ökningstakt om cirka en procent per år sedan året. Handelsunderskottet uppgår till 42 miljarder Euro i augusti 2018, att jämföra med Tysklands överskott om 156 miljarder Euro under samma månad.

Den statsfinansiella bilden är heller inte strålande: budgetbalansen är negativ, med 2,6 procents underskott i relation till BNP år 2018. Signalerna från Bryssel är dessutom att Frankrike inte tar tillräckligt stor hänsyn till budgetreglerna vid utformningen av nya skattereformer.

Efter ett relativt starkt 2017 har Frankrike oroande börjat krypa tillbaka till relativt blygsamma tillväxtnivåer. Takten ligger på 1,6 procent för 2018, trots den relativt expansiva budgeten som klubbades hösten 2017 med stimulanser och betydande skattesänkningar. Prognoserna vad gäller arbetslösheten för innevarande år har kontinuerligt fått skrivas upp.²⁰

BNP - tillväxt per capita



¹⁹ EY "Retour gagnant? Barometre de l'attractivité" (2018)

²⁰ Makro-analys från *the Economist intelligence unit* och från svenska ambassaden i Paris.

Tillverkningsindustrin gjorde därutöver ett sämre 2018 än förväntat, med en produktionsökningstakt om 1,5 procent jämfört med 4 procent år 2017. Faktum är att industrin lyckades vända en negativ trend allt sedan början av tvåtusettalet under 2017 och skapade jobb, för att därefter faktiskt minska under 2018 med negativ jobbtillväxt.

Och näringslivets företrädare hissar redan varningsflagg för att regeringen inte tar tag i de mycket höga utgifterna för pensionerna och välfärdssystemen i stort. Faktum är att Frankrike spenderar 56 procent av BNP på offentliga utgifter varje år.

Franska arbetsgivarorganisationens expert Oliver Redolous sammanfattar stämmningsläget i Paris: ”Rent allmänt är vi positiva till såväl reformerna som sjösatts som det ekonomiska läget, men vi är lite mindre positiva nu än för ett år sedan”.²¹

Sammanfattningsvis utgör allt detta grunden för den problembild som president Macron adresserade inför valet och som han har fått mandat att hantera. Tiden är knapp och kraven högt ställda.

Den känslighet och polarisering som kablats ut till omvärlden det sista halvåret har sin grund i denna problembild. Men är president Macrons recept för att lösa upp knutarna den *revolution* som det ibland beskrivs, eller är det en *evolution* som påbörjades redan för sex år sedan under president Hollande?

²¹ Intervju med Oliver Rendolouds i Paris (december 2018)

En Marche! - revolution eller evolution?

Krismedvetenheten har långsamt utvecklats i Frankrike. Regeringens reformmandat är en konsekvens av denna medvetenhet om landets problem – som bottnar i en tidigare politisk oförmåga att ta itu med den svaga ekonomiska utvecklingen.

President Macrons uttalade viljeinriktning är att genomföra riktiga reformer för att stärka landets konkurrenskraft, öka välbefindandet och tackla den höga arbetslösheten. Grunden för rörelsen *En Marche* är det folkliga mandatet för att genomföra struktur-reformer och lägga fram ett genomarbetat program.

Samtidigt måste vi konstatera även tidigare regeringar genomfört reformer som gått i samma riktning, men i en långsammare takt. Man kan säga att det handlar om ett slags *evolution*, snarare än *revolution*, när reformerna nu genomförs.

Frankrike-experten Pascal-Emmanuel Gobry är boende i Paris, men verksam vid *Ethics and Public Policy Center* i Washington DC. Han är en kritiker av såväl bildsättningen av det som nu sker i Frankrike, som valet av reformområden och reformer – som han anser är alltför uddlösa. Gobry menar att bilden av omfattande förändringar av arbetsmarknaden är en synvilla. Han pekar på att olika regeringar ända sedan 2002 har klubbat igenom minst en större arbetsrättsreform varje mandatperiod.

Det är enligt Gobry sant att arbetsmarknadsreformerna oftast blivit urvattnade på grund av motreaktioner i parlamentet, men den sammantagna effekten över tid är att fransk arbetsmarknad redan är väldigt flexibel.

Han menar även att stora utbildningsåtgärder som svar för att möta den höga strukturarbetslösheten är en gammal metod som franska regeringar vidtagit och som ofta leder till uteblivna resultat vad gäller att tackla den höga arbetslösheten. Inget nytt under solen, med andra ord.²²

MEDEF:s expert Redolous pekar också på en längre trend. Tidigare regeringar har rört sig i en mer näringslivsvänlig riktning och har ibland brutalt fått göra en U-sväng från tidigare ställningstaganden efter att kritiken (ofta från vänster) stegrats: ”President Hollande kraschade in i verklighetens väggar redan efter något år med sin administration som gick till val 2012 på en mer vänsterorienterad plattform”.

Inför valet för sju år sedan formulerade de franska Socialdemokraterna ett reformprogram på 60 punkter, som bland annat innebar en höjning av marginalsatserna till 75 procent, höjda skatter på bankerna och införandet av en särskild transaktionsskatt.

Samtidigt skulle utgifterna öka med satsningar på bättre villkor för lärare och 150 000 subventionerade ”traineejobb” i förorterna. Exit-åldern på arbetsmarknaden skulle minska från dåvarande 62 år till 60 år.²³

Efter att den första budgeten var klubbad, med nämnda marginalsatser, ökade kritiken mot den inslagna vägen. Den franska ekonomin gick alltjämt på tomgång, vilket fick Hollande-regeringen att ändra kurs.

Redan 2013 inleddes en kovändning som var mer marknadsvänlig, med sänkta marginalsatser och en ambition att förändra arbetsmarknadens regelverk. Emmanuel

²² Gobry *The failure of the French elite* (feb 2019)

²³ New York Times *In France, Hollande offers plan to revive the economy* (2012)

Macron var med i bilden under den här epoken, först som rådgivare och sedan som ekonomiminister.

Med tiden fick Macron erfara att de politiska lösningarna i parlamentet hindrade genomgripande strukturreformer – särskilt kring arbetsmarknaden. Samtidigt minskade Hollandes popularitet allt mer och frustrationen ökade hos ekonomiminister Macron. Det är utifrån denna kontext som han sedermera hoppade av sitt uppdrag och några månader senare förkunnade sin kandidatur till presidentposten.

Samtidigt är det befogat att peka på den längre röda linjen som trots allt funnits där och lagförslag som passerat parlamentet och som bäddat för mycket av det som sker idag.

Som nämns i nästa kapitel om arbetsmarknadsregleringar infördes El Khomrilagen redan år 2016 med innebörden att företag kan avtala direkt med sina anställda om arbetstiden, dock inte om lön och andra anställningsvillkor. Hela andemeningen i president Macrons förordningsförslag lutade sig mot den lagen, enligt OECD:s expert Cazes.

Ambitionen att minska uppsägningstvister har funnits under minst ett halvt decennium, med en gradvis nedgång av tvistemål som resultat av mindre justeringar.

Huruvida det är en *evolution* eller en *revolution* är en semantisk fråga, men som trots allt är viktig att begrunda. Sannolikt är vad som sker nu en fortsättning på ungefär ett decennium av sakta men säkert uppbyggt reformmandat, men som inte fått en ketchup-effekt före rätt person hamnade på rätt plats. Kommande kapitel ämnar reda ut substansen i de mest centrala reformområdena.

FRANSK FLEXICURITY

- Fyra reformområden

”Macron-lagen”

Det reformområde som president Macron riktade sin energi mot vid inledningen av mandatperioden var arbetsmarknadens regleringar. Direkt efter installationen i Elyseepalatset inleddes över hundra förhandlingsrundor med fack och arbetsgivare, som sedermera utmynnade i fem förordningar under hösten 2017. Senaten gjorde de sista penseldragen i början av 2018.

Andemeningen i lagstiftningspaketet rimmade väl med de löften om genomgripande förändringar som uttrycktes i presidentvalskampanjen. President Macron har medverkat till att öka förväntningarna inför reformarbetet och enligt presidents egen utsago är Macron-lagen ”... den viktigaste reform som hittills har undvikits i Frankrike i tjugo år”.²⁴

I grunden berör reformerna två områden: regelverket för uppsägning görs om i grunden och partsrepresentationen görs mer ändamålsenlig.

Siktet är inställt på att underlätta för företagets omställning och framförallt se till att regelverket vid uppsägningar för små- och medelstora företags görs enklare, mer förutsägbart och mindre kostsamt. Samtidigt ska den ”sociala dialogen” främjas genom mer av decentralisering av villkorsförhandlingar till mindre företag och en mer ändamålsenlig och tydlig facklig representation i större verksamheter.

Arbetsmarknadsdepartementet framhåller att detta är en form av ”fransk flexicurity”, med inspiration från de nordiska ländernas arbetsmarknadsmodeller. Danmark lyfts fram som exempel vad gäller arbetsrätten, medan Sverige lyfts fram som föregångsland avseende partsrelationerna.²⁵

Uppsägningsreglerna förändras så att trösklarna för att inleda en process höjs, kostnaderna för arbetsgivare att förlora en tvist minskar, ett tydligt tak för hur länge en tvist kan tillåtas införas och byråkratin som omgärdar tvister minskar. Samtidigt professionaliseras domstolarna.

Företrädare vid OECD lyfter fram att inte minst uppsägningsreglerna har varit problematiska under en lång tid. Sandrine Cazes menar att regeländringarna för tvister är ”mycket viktiga” och det är ett område där organisationen tydligt pekat på behov av förändring under lång tid.²⁶

Osäkerhet om regelverket och långdragna processer som tidigare kunde pågå i uppemot tio års tid skapade orimligt höga kostnader och oförutsägbarhet vid anställningar. En aspekt som är talande är den relativt höga andelen korttidskontrakt och den låga övergången till tillsvidareanställningar som präglar fransk arbetsmarknad.

²⁴ Uttalat i fransk media. Research av Tryggve Gustafsson (mars 2018)

²⁵ Intervju med Guillaume Cravero vid franska arbetsmarknadsdepartementet (dec 2018)

²⁶ Intervju med Cazes (dec 2018)

Mycket tyder på att den oklara situationen vid tvister missgynnade investeringsklimatet, vilket även Jacob Wallenberg indikerade i en omedelbar reaktion på reformarbetet vintern 2018 – återgivet i bakgrunden i början av denna rapport.

Redolous på MEDEF delar bilden att såväl kostnader som förutsägbarheten vid uppsägningstvister har förändrats till det bättre. Men han tonar ned kostnadsförändringen något: ”Kostnaderna är fortsatt höga, men vi har bättre förutsägbarhet”.

MEDEF pekar på trösklarna för att ens inleda tvister har höjts. Han noterar en ”rätt att göra misstag” från arbetsgivarnas sida. Tidigare kunde ett marginellt byråkratiskt fel leda till årtal av juridiska och kostsamma processer. Nu har regelverket mjukats upp något, vilket är fördelaktigt för små- och medelstora företags riskkalkyler vid anställning.²⁷

En av Frankrikes mest inflytelserika personalchefer, Jean-Cristophe Sciberas på kemi-industri-koncernen Solvay, styrker den bilden. ”Problemen med oförutsägbara arbetsdomstolar var betydande för småföretag”. Han pekar särskilt på vikten av att sätta ett tak för uppsägningstvister och relaterad ersättning till dessa: ”Det vi ser nu är en betydande förenkling. Detta är en mycket viktig signal till småföretagen”.²⁸

Naboulet på France Strategy poängterar vidare – på samma linje – att trösklarna för den enskilde arbetstagaren att starta en process har ökat. ”Nu behöver en medarbetare fylla i blanketter och ribban för att inleda en process har ökat”.

Cazes menar å sin sida att själva domstolsväsendet också har en intern process som ska öppna för mer professionellt utbildade domare, vilket också kommer öka förutsägbarheten: ”Tidigare kom domarna från parterna, inte nödvändigtvis utbildade domare som sådana. Detta kommer gradvis att förändras”.

Samtliga experter menar att antalet domstolsmål har minskat under senare år, dels som konsekvens av ”Macron-lagen”, men även som resultat av tidigare ansträngningar.

Går det att säga att arbetet är slutfört? Regeringen pekar optimistiskt på att stämningssläget bland arbetsgivarna har förändrats. Tonen i retoriken lutar allt mer mot utbildningslösningar, istället för arbetsrättsförändringar. Arbetsmarknadsminister Penicaud säger att ”företagen inte längre är rädda för att anställa, men vi kan inte hitta rätt folk”.²⁹

Samtidigt finns det skäl att inte ta ut eventuella förbättringar i förskott. Faktum är att antalet mål 2016 till idag minskat från 150 000 till 127 000. Hur mycket av minskningen avspeglar Macron-lagen och hur mycket kommer av tidigare ansträngningar? Cazes pekar t.ex. på tidigare lagstiftningspaket, redan 2016, som dock utformades i en ”spirit of the law”, och som blev ”Macron-lagen” två år senare.

Experterna på *French Strategy* pekar å sin sida på en process för att förenkla uppsägningsförfarandet som varat under tio års tid, varför man inte ska överdriva det senaste årets förändring. Å andra sidan styrker de bilden av att små- och medelstora företag nu möter en annan verklighet och att signaleffekterna som omgärdar reformarbetet kan minska den upplevda risken vid anställning.³⁰

²⁷ Intervju med Redolous (dec 2018)

²⁸ Intervju med Sciberas (dec 2018)

²⁹ Uttalat i Financial Times *Paris vows to extend labour market reforms despite gilets jaunes* (jan 2019)

³⁰ Intervju med Naboulet på *France Strategy* (dec 2018)

Mer ändamålsenlig partsrepresentation

Frankrikes regering trycker på för att dels förstärka personalmedinflytandet och utveckla den sociala dialogen, dels för att renodla strukturen för partsrepresentationen.

De franska industriella relationer står inför betydande utmaningar. Medan arbetsgivarsidan har med en relativt hög organisationsgrad, står facken med en situation som kan liknas vid en existentiell kris. Fackligt medlemskap hör till ovanligheterna och uppgår till endast 10 procent.

Endast drygt 60 procent av medarbetare i företag med under 50 anställda har någon form av partsrepresentation. Och i mindre företag under 20 anställda har den sociala dialog lyst med sin frånvaro.³¹

Mer eller mindre högljudda fackliga organisationer tar desto mer plats och utrymme, ofta med extrempositioner. Aktuella siffror antyder en grundläggande förtroendekris: enligt enkätstudier från OECD om tillit mellan arbetsgivare och fackliga motparter ligger Frankrike på jumboplats.

Kanske som konsekvens har utvecklingen gått allt mer mot statlig reglering framför partsautonomi. Minimilön regleras i lag. Samtidigt har många partsnära frågor som varit svåra att hantera på företagsnivå lyfts till sektorsnivå, ofta för att parkera besvärande frågor. Det har lett till att mandatet lokalt i företagen är oklara och att legitimiteten överlag varit låg.

Särskilt har den oklara partsrepresentationen på olika nivåer varit grumlig och överlappande. Det har även pekats finger mot ”fackliga karriärister” som kunnat förskansa sig fördelar, utan att den för den sakens skull göra egentlig skillnad.

Som svar på kritiken har regeringen Macron lagt mycket energi på att stärka partsinflytande på lokal nivå och den sociala dialogen. Inspirationen kommer bland annat från tyska företagsråd, men även från den svenska modellen – med vår generellt höga organisationsgrad.

Konkret innebär det nya regelverket att företag med upp till 20 anställda och som saknar valda personalföreträdare kan anordna medlemsomröstning om vilka frågor som ska underställas förhandling i företaget. Det krävs en majoritet om två tredjedelar för ett godkännande. I företag med upp till 49 anställda kan företaget – då det inte finns fackliga företrädare – förhandla med ett valt ombud som inte godkänts av facken.

Redolous utvecklar inriktningen: ”Med den nya sociala dialogen öppnas möjlighet för företag att lösa frågor om arbetstid och lönesättning lokalt. Man kan här tala om en decentralisering av våra industriella relationer, tidigare var inte detta möjligt”.

Samtidigt öppnar det nya systemet för utmaningar. ”Små- och medelstora företag är inte vana att förhandla. Nu ska de förhandla om allting. Det medför risker”.

Sciberas på Solvay poängterar att lokala förhandlingar nu kan ske även per produktionsställe, vilket är mycket positivt och ger utrymme för att genom dialog komma överens om till exempel övertidsarbete: ”Tidigare var detta blockerat av lagstiftning”, enligt personaldirektören. Detta tillsammans med nya regler gällande arbetsbrist

³¹ OECD *The French reform in an international perspective* (2018)

för enskilda fabriker ”är en stor sak”, poängterar MEDEF:s arbetsmarknadsexpert Redolous.

Till yttermera visso förenklas partsrepresentationen. Otydlighet i mandat och vilka frågeområden som omgärdas av vilken specifik kommitté underlättas. Det innebär att personalföreträdare (DP), företagskommitté (CE) och kommitté för hygien, säkerhet och arbetsförhållanden (CHSCT) slås samman till en enhet (CSE). Det gör att antalet fackliga ombud minskar ganska kraftigt, men det gör också sociala relationerna mer tydliga.

Regeringen Macron slåss mot klockan för att visa resultat. Det handlar inte bara om att minska arbetslösheten, men också att peka på att strukturreformerna på allvar förändrar Frankrikes sterila arbetsmarknadsinstitutioner.

Före jul 2018 kom en första indikation. Sammanslagningar av representativa enheter i större företagsorganisationer och bildandet av ”företagsråd” har redan börjat ge vissa avtryck, enligt regeringens utredningskommitté där även representanter från OECD ingår. Den rykande färska rapporten ger vid handen att 12 000 så kallade ”CSE-kommittér” har inrättats.

Symboliskt viktiga storföretag som PSA, Renault, Solvay och BHV har redan anammat möjligheterna som den Macron-lagen ger fullt ut med förändrad partsrepresentation. Men omvandlingen sker även på lokal nivå i SME-företag.

Utvärderingskommittén slår även fast att ”... den sociala dialogen i småföretag upp till 50 anställda håller på att underlättas. Över hälften av de 12 000 överenskommelserna sker i företag med under 50 anställda. Och 700 överenskommelser har ratificerats genom direkta konsultationer med medarbetare företag med under 20 anställda”.³²

Samtidigt är takten i genomförandet svår att värdera. Enbart medlemsföretag i MEDEF uppgår till 750 000 stycken. Dessutom kommer genomslagskraften i branscher såsom tjänste-, restaurang och handeln vara låg, eftersom de startar från en så pass låg nivå sett till facklig och arbetsgivarpolitisk organisationsgrad generellt.

Den största effekten på kort sikt har kanske att göra med tydligare partsrepresentation: som direkt konsekvens av att mandaten blir mer tydliga och ändamålsenliga har fackliga ombud minskat med 30 procent.

Kritiken är lika hård som väntad från den fackliga sidan. Och från regeringshåll är man brutalt ärlig: ”De etablerade fackföreningarna förlorar makt, det går inte att komma ifrån”, konstaterar *French Strategy*. Samtidigt ges som ovan nämnts möjlighet för mer välgrundad och sannolikt bättre förankrad representation på lokal nivå.³³

³² Frankrikes utvärderingskommitté, resultat skickat via mail från Cazes och verifierat av arbetsmarknadsdepartementet (2019)

³³ Uttalat av Naboulet, *French Strategy* (2018)

Fransk flexicity

Uppsägningsregler görs mjukare och mer förutsägbara

- Möjligheten att överklaga ett avsked begränsas till ett år.
- Kostnad vid tvist om uppsägning begränsas. Tak för kompensation vid avsked på felaktiga grunder sätts till en månadslön för personer med ett års anställning.
- Lagliga avgångsersättningar ökar. En fjärdedels månadslön per anställningsår, jämfört en femtedels månadslön tidigare för anställd upp till tio års tid.
- Arbetsgivare ska inte sanktioneras vid en första kontroll om de begått oavsiktliga administrativa fel.
- Tröskeln för arbetstagarare att inleda tvist vid uppsägning ökar genom bl.a. ett formellt brev som ska skickas till arbetsdomstol.
- Kriterierna för uppsägning på grund av arbetsbrist/ personliga skäl ses över så att man i multinationella företag inte längre behöver ta hänsyn till dotterbolag i andra länder, enbart franska förhållanden.
- Villkor för korttidsanställningar utarbetas inom branschorganisationerna. Samtidigt elaborerar regeringen med ett incitamentssystem som ska göra det dyrare att anställa på korttidskontrakt.
- Ny projektanställningsform införs med längd upp till 24 månader.

Partsrepresentation görs mer ändamålsenlig

- Tydlig uppmuntran och strävan att öka organisationsgrad och teckna fler kollektivavtal. Inriktning handlar om att decentralisera beslutsfattande. Företag under 50 anställda kan förhandla med facklig ombudsman om i stort sett samtliga villkorsområden.
- Omröstning för att stärka facklig representation på SME-företag, förebild är tyska företagsråd.
- Företag upp till 20 anställda får ökade befogenheter att förhandla om arbetstid direkt med personalen, utan facklig representation. I vissa fall får företaget rätt att avvika från kollektivavtal.
- Sammanslagning av personalföreträdare (DP), företagskommitté (CE) och kommitté för hygien, säkerhet och arbetsförhållanden (CHSCT) till en enhet (CSE).

Yrkesutbildningen - "The big bang"

President Macron lyfte fram flera utbildningsreformer som centrala i sin kampanjretorik för två år sedan, varav flera är inne i implementeringsskedet. Departementet poängterar att reformer av arbetsmarknadsregleringarna bara är ena sidan av *fransk flexicurity*.

Kanske än viktigare, enligt regeringen Macron, är få bättre utväxling på resultatfokuserade befintliga yrkesutbildningar, främja framväxten av lärlingsprogram och sjösätta kurser mitt i yrkeslivet för att främja omställning och rusta arbetskraften för att möta arbetsgivarnas behov.

I takt med att kritiken mot president Macron stegrats på senare tid – delvis på grund av att arbetsrättsförändringarna har varit kontroversiella – har regeringen lagt mer vikt vid att peka på utbildningsbehov som en väsentlig orsak till bristande matchning på fransk arbetsmarknad.

Matchningsproblemen är *de facto* betydande i flera sektorer och rör såväl låg- som högkvalificerad arbetskraft. Flera branscher sticker ut, med svårigheter att fylla vakanta platser. *Pole Emploi* (Franska Arbetsförmedlingen) menar att de har problem med rekryteringar i till exempel 84 procent av fallen vad gäller maskinoperatörer, 80 procent för snickare, 65 procent för slaktare och 63 procent för IT-ingenjörer.³⁴

Patrick Artus, chefsekonom på tankesmedjan Natixis, menar att Frankrikes näringsliv står med 800 000 vakanser, samtidigt som 3,7 miljoner fransmän står utan arbete. "Det är en enorm mismatch vad gäller färdigheter och rörlighet på arbetsmarknaden".

Utbildningssystemen har stått med genomgripande problem under en lång tid. För det första har lärlingsprogrammet upplevts som dyrt, krångligt och för långt från arbetsgivarnas behov.

Relativt få studerar i lärlingsprogrammen: endast 7 procent av unga vuxna, jämfört med 15 procent i jämförbara EU-länder. Enligt arbetsmarknadsministrarnas diplomatiska rådgivare Guillaume Cravero är en grundförklaring att lärlingsmodellen har haft en "negativ image", både för deltagare och för inblandade företag.

Dessutom har parterna och regionerna fått leva sitt eget liv lite för länge vad gäller utformningen av lärlingsprogrammen, vilket har lett till oklara mandat och bristande enhetlighet, samt för dåliga resultat.

Detsamma gäller yrkesutbildningen för vuxna och för medarbetare mitt i livet. Systemet är i någon mening ett lapptäcke, utan möjlighet till uppföljning och tillräckliga resultatutvärdering. Sektorsföreträdare på både den fackliga och på arbetsgivarsidan har inte hanterat systemet tillräckligt professionellt.

Utbildningarna är mycket dyra: satsade skattemedel uppgår årligen till 32 miljarder Euro. Dessutom talar mycket för att insatserna är missriktade: 62 procent uppskattas gå till personer som redan har arbete, endast 14 procent riktas till arbetslösa.

³⁴ The Economist *Mind the gap* (mars 2018)

Personaldirektören Sciberas på Solvay klagar på antalet utbildningsanordnare som uppgår till 35 000 olika enheter. Det har blivit en överetablering. Det är för svårt att få en överblick vad gäller kvalitet på utbildningsmarknaden, enligt honom.³⁵

Som svar på kritiken sjesätter nu regeringen Macron en rad genomgripande utbildningsreformer. För det första görs lärlingsprogrammet om och förenklas. De ekonomiska stöd som inte minst små- och medelstora företag delges om de medverkar till att sjesätta lärlingsprogram förenklas och renodlas.

Lärlingarna ska kunna anställas på heltid i ett år och gränserna för att utföra riktiga arbetsuppgifter blir mer flexibla. Arbetstiderna anpassas tydligare utifrån företagets verksamheter.

Avtalen förenklas så att lärlingar enklare kan sägas upp om inte programmen fungerar på arbetsplatsen. Åldersgränsen för lärlingar ändras samtidigt från 25 till 29 år. Till det ska läggas att ungdomar kan få bidrag om 500 Euro för att ta körkort. Allt detta beskrivs som något av en ”mini-revolution”.³⁶

För det andra görs yrkesutbildningen om i grunden. Regeringen beskriver förändringarna som en ”big bang”. Staten tar över en stor del av yrkesutbildningarna från parterna. I en ambition att delvis komma bort från att i de flesta fall satsa enbart på de som redan är på arbetsmarknaden, riktas 15 miljarder Euro direkt för att rusta arbetslösa.

Befintliga utbildningsaktörer ska ingå i ett nytt marknadsinriktat system. En ny myndighet *French Competence* ska följa upp och utvärdera aktörer utifrån resultat och transparenta benchmark-system. Genom framväxten av en ”kvasi-marknad” ska aktörer belönas efter resultat.

En mycket stor förändring för yrkesverksamma mitt-i-livet är en ”kompetenspeng” för den enskilde om 500-800 Euro per person (beroende av yrkeslängd, summan byggs upp ackumulerat). Genom ett valfrihetssystem kan den enskilde medarbetaren välja mellan utbildningsaktörer.

President Macrons egen vision för förfarandet är ett slags digitalt ”Trip Advisor” för vidareutbildning. *French Strategy* talar om ett för användarna enkelt system med maximalt ”tre klick bort”.³⁷

Kritiken mot reformerna har inte låtit vänta på sig. Regionerna som alltså tidigare hade ett stort ansvar i utformningen av lärlingsprogrammen är kritiska mot att makten flyttar till Paris. Kritikern Pascal-Eammanuel Gobry poängterar att det mesta av detta redan prövats av tidigare regeringar, men då misslyckades politiken med att ”låsa upp den gordiska knuten”.³⁸

Kritiken är i många avseenden befogad. Tidigare valfrihetssystem med kortare kurser i andra länder som Storbritannien fick läggas ned efter omfattande fusk. Det var för enkelt att åka till turistorter och förkovra sig i spanskakurser, för att ta ett exempel.

³⁵ Intervju med Sciberas i Paris (dec 2018)

³⁶ Information från franska arbetsmarknadsdepartementet

³⁷ Intervju med Naboulet m.fl på *French Strategy* (dec 2018)

³⁸ Bloomberg, Gobry *Macron's labour market reforms aren't enough* (juni 2018)

Detta har franska regeringen tagit i beaktande och försöker få till ett system med tydliga spärrar och kontrollfunktioner.³⁹

Samtidigt ligger mycket av reformerna nära presidentens uttalande ambitioner i valrörelsen 2017. Det handlar om att möta digitaliseringen med moderna instrument och underlätta för såväl arbetslösa som personer med fastare förankring på arbetsmarknaden att vidareutbilda sig.

Systemet med att rangordna utbildningsaktörer utifrån resultat ligger i linje med beprövade modeller i länder som Storbritannien och Australien. Samtidigt kommer lärlingsprogrammen att ligga närmare arbetsgivarnas behov. Sammantaget finns element i utbildningsreformerna som röner hyfsat starka meriter att faktiskt göra skillnad.

³⁹ The Economist *Mind the gap* (mars 2018)

Skattereformer för stärkt konkurrenskraft

President Macron rivstartade mandatperioden med ett antal kontroversiella skattereformer med syfte att stärka fransk ekonomi och konkurrenskraft. Fokus har legat på att sänka bolagsskatten, kapitalinkomstskatter och en ambition att landets alltför höga marginalsatser ska ner.

I år sänks bolagsskatten från 33 till 31 procent och år 2022 är tanken att skatten ska vara nere på 25 procent. Dessa förändringar gör inte Frankrike till ett lågskatteland för företag, men det gör det åtminstone möjligt för stora aktörer som starta ny verksamhet. Både Google och Facebook har exempelvis beslutat att etablera forskningscentra i landet sedan president Macron kom till makten.⁴⁰

Redan 2017 avskaffade Frankrike dessutom förmögenhetsskatten. Den ersattes med en fastighetsskatt som har liknande utformning. Ett skäl till att den avskaffades är att den, enligt beräkningar av bland andra ekonomen Eric Pichet, gav negativa skatteintäkter.⁴¹

Samtidigt har en platt kapitalskatt om 30 procent införts, som även gäller reavinst och andra kapitalinkomster. Rent generellt tas både undantag och progressivitet bort, vilket rimligen minskar utrymmet för skatteplanering. Antagligen innebär det också en högre effektivitet, utan att skatteintäkterna nödvändigtvis minskar.

Det är givetvis en pedagogisk utmaning att förklara och försvara åtgärder som ovan beskrivits, då ”vinnarna” återfinns bland de allra rikaste. Kritikerna har tagit vara på tillfället och framgångsrikt etsat fast epitetet ”de rikas president”. Det är inte helt orättvist: en ytlig fördelningsanalys visar att topp en procent av de med högst inkomster har på kort sikt gynnats mest av skattereformerna.

I valrörelsen var ett argument för att avskaffa skatten att människor flyttar utomlands för att slippa betala. Enligt en beräkning uppgick förlusterna till så mycket som 5 miljarder euro årligen.⁴² Några beräkningar om huruvida avskaffandet har bromsat flykten finns ännu inte.

Kostnaden att anställa är hög i Frankrike. Republiken har höga löneskatter. Av 35 OECD-länder ligger man på fjärde plats. Enligt OECD är det totala skattetrycket 47,6 procent, att jämföra med OECD-genomsnittet på 36 procent.

Det som är mindre känt är att Frankrike också har stora nedsättningar av arbetsgivaravgiften för låginkomsttagare. Den lagstadgade minimilönen – SMIC – utgör basen för dessa rabatter. SMIC definieras i förhållande till timlönen eller till en normal 35-timmarsvecka. Minimilönen i Frankrike uppgår 2018 till 1 500 euro per månad räknat på en heltidsanställning.

Macron har valt att gå vidare på den inslagna vägen och genomför en ytterligare sänkning av arbetsgivaravgiften med sex procent, som dock är mer jämnt fördelad över inkomstgrupperna. En reduktion av arbetsgivaravgiften med sex procentenheter kan antagligen bara få effekt på sysselsättningen om den utformas på ett sätt som gör att den effektiva minimilönen sänks.⁴³

⁴⁰ Financial Times, 2018-10-14, *Emmanuel Macron's political problems mask progress on reform*

⁴¹ Pichet 2015

⁴² Financial Times, 2017-04-10, *France's wealth tax riles and divides presidential candidates*

⁴³ Intervju med Philippe Laffon, socialförsäkringsdepartementet i Paris (dec 2018)

Det är med andra ord svårt att se sänkningen isolerat, då det inte är nivån på arbetsgivaravgifterna som bestämmer sysselsättningspotentialen, utan arbetskraftens produktivitet i förhållande till den lägsta tänkbara arbetskraftskostnaden.

En sänkning på sex procent kan få tydliga positiva effekter, givet att minimilönen reallt ligger kvar på samma nivå. Det lär emellertid inte i sig förändra bilden av att Frankrike har uppenbara problem med stor arbetslöshet. För att förändra detta krävs fler och parallella reformer.

Sammantaget är den övergripande bilden att Frankrike genomfört betydande förändringar av skatterna. Men det är samtidigt viktigt att konstatera att reformerna på utgiftssidan inte motsvarar de på intäktssidan. Detta riskerar leda till underskott i de offentliga finanserna.

Experterna på MEDEF applåderar flera delar i skattepaketet, men ser risker med att regeringen inte vågar ta tag i de riktiga problemen. Offentliga utgifter står för 56 procent av BNP. ”Det är ett problem som ingen politiker verkar kunna ta tag i på riktigt. President Macron går inte tillräckligt långt i det avseendet”, enligt Redolous.

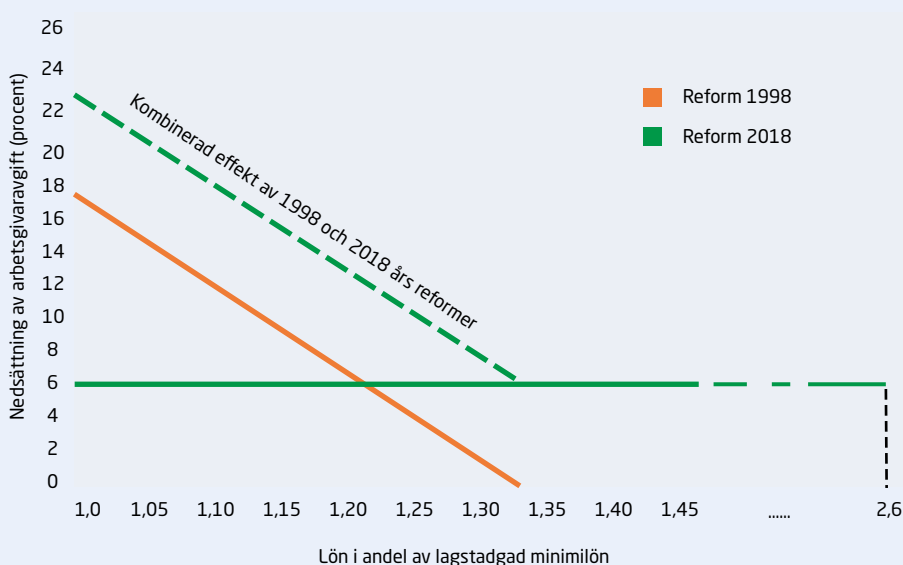
Avslutningsvis påminner strategin att gå fram med kontroversiella skattereformer det svenska exemplet under mitten av 2000-talet. Det var ingen slump att förmögenhetsskatten slopades tidigt i mandatperioden.

Den typen av strukturreformer är svåra att förklara för medborgarna, även om de är nödvändiga av strikt ekonomisk-rationella skäl. Å andra sidan måste fördelningspolitiskt svåra reformer balanseras av väsentliga framgångar, såsom tydligt sänkt arbetslöshet. Det är brist på resultat som ger livsluft för gula protester och som kommer jaga presidenten igenom mandatperioden.

Fakta - Macrons arbetsgivaravgiftsreform

Frankrike står med höga minimilöner och höga kostnadströsklar in i arbete. Som svar har sänkningar av arbetsgivaravgifterna införts. De omfattande rabatterna på arbetsgivaravgifterna för låginkomsttagare infördes 1993-1998 och har utvecklats till en integrerad del av skattesystemet. Arbetsgivare som anställer personer som tjänar minimilönen betalar i princip ingen arbetsgivaravgift. Sedan ökar avgiften så att den vid en lön på 1,6 SMIC är uppe på normal nivå, alltså 28 procent av bruttolönen.

Den arbetsgivaravgiftssänkning som president Macron nu infört, och som påbörjades under presidentens tid som finansminister hos Francois Hollande, har en helt annan utformning. Det handlar om en rabatt på ytterligare sex procent av arbetsgivaravgiften och sänkningen är enhetlig från minimilönen (SMIC) till 2,6 gånger SMIC. Åttio procent av alla löntagare befinner sig i detta intervall.



Farhågorna om att arbetsgivare avstår från att investera i anställdas kompetens på grund av incitamenten i skattesystemet, alltså den progressiva arbetsgivaravgiften, kan ha varit en bidragande orsak till att regeringen även lagt stort fokus vid program för yrkesutbildning.

Man kan se systemet som ett generellt system likt svenska nystartsjobb, där åtgärden riktas till alla löntagare med låga inkomster - inte enbart personer som tidigare varit arbetslösa. Rabatten omfattar nästan en procent av BNP, alltså betydligt mer än de svenska nystartsjobben. Det kan tyckas märkligt att denna omfattande rabatt för låginkomstjobb inte tycks ha fått någon större positiv effekt på arbetslöshetsnivån, men man måste se den i kombination med ett mycket strikt minimilönesystem.

Det är ovanligt svårt att få grepp om storleken av sysselsättningseffekten: den ligger i häraden 10 000 - 200 000 fler i sysselsättning som isolerad effekt av arbetsgivarnedsättningen, enligt expertisen på *French Strategy*.

Arbetslöshetsförsäkringen

I länder som rönt stor framgång i att öka sysselsättningen och minska arbetslösheten har genomgripande reformer av arbetslöshetsförsäkringen varit centrala. En närmast enig tysk expertkår härleder *Hartz*-reformernas positiva genomslag som en konsekvens av skärpta uppföljningsmetoder av aktivt arbetssökande och minskade ersättningsnivåer för arbetssökande.

Likafullt har den dåvarande svenska alliansregeringens arbetslinje-reformer i bland annat arbetslöshetsförsäkringen varit avgörande för att stärka arbetskraftsutbudet och lett till ökande sysselsättning efter finanskrisen. Är Frankrike på väg att göra samma resa?

Det franska socialförsäkringssystemet har stora renoveringsbehov – något som gäller fler delar än arbetslöshetsförsäkringen. Särskilt pensionssystemet står inför en stor förändring, som vår rapport dock inte har utrymme för att belysa i tillräcklig omfattning.

Sjukersättningen, som är närliggande arbetslöshetsförsäkringen, är värd att nämna. Frankrike har relativt låga utgifter för sjukdomsrelaterade förmåner. Sverige använder 3,6 procent av BNP för sjukdomsrelaterade förmåner medan Frankrike endast använder 1,4 procent. Snittet i OECD är 1,9 procent, men inkluderar då även länder med mindre omfattande trygghetssystem som exempelvis Turkiet.⁴⁴

Siffran antyder dock att arbetslöshetsförsäkringen bär en relativt stor del av den totala kostnaden för frånvaro från arbetsmarknaden. En del av de personer som i Sverige skulle ha klassificerats som alltför sjuka för att arbeta kommer därmed med stor sannolikhet att i Frankrike betraktas som jobbsökande. När vi ser till den franska arbetslösheten, som är hög, bör vi därför ha i åtanke att det kan handla om delvis olika grupper i befolkningen.

Detta sagt, arbetslöshetsförsäkringens utformning är central om man vill förstå varför arbetslösheten biter sig fast på en hög nivå. Det handlar inte så mycket om höga ersättningsnivåer generellt, som om hur försäkringen fungerar. Cahuc & Carcillo konstaterar att 12 procent av alla löntagare har minimilön.⁴⁵

Vid minimilönen är ersättningsnivån 90 procent av den tidigare lönen, men med tanke på att det går snabbt att kvalificera sig för arbetslöshetsersättning behöver lönenivån som ligger till grund för ersättningen inte nödvändigtvis spegla en arbetstagares långsiktigt uthålliga produktivitet. Arbetslösa kan även kombinera några dagars arbete med arbetslöshetsersättning, vilket gör att ersättningen i vissa avseenden mer fungerar som en negativ inkomstskatt.

En annan faktor som påverkar arbetslöshetsnivån är kontroller av aktivt arbetssökande. Det handlar om en arbetslös som väljer att inte acceptera erbjudna jobb drabbas av sanktioner eller inte gör det.

Det finns tydliga tecken på att kontrollsystemet inte alls fungerar. Cahuc och Carcillo skriver att "sanktionerna som omgärdar aktivt arbetssökande är *de facto* icke-existerande. Systemet vad gäller kontroller och uppföljningsåtgärder är så komplicerade att de nästan aldrig används. Aktiva åtgärder finns tillgängliga, men är alltid frivilliga".

⁴⁴ OECD (2012)

⁴⁵ Cahuc och Carcillo (2016)

Det finns experter som har en annan bild. Bruno Croquet som arbetat i decennier i utformandet av den franska arbetslöshetsförsäkringen menar att ”det inte finns problem vad gäller att få arbetslösa att acceptera jobb på fransk arbetsmarknad”.

Han pekar på att *moral hazard*-effekterna är låga och att rörligheten är hög. ”Vi står med 40 miljoner sysselsatta. Varje månad byter 3 miljoner arbetstagare jobb. 2,7 miljoner av dessa erhåller arbetslöshetsersättning”.⁴⁶

Till de hittills uppräknade problemen ska läggas att arbetare över 50 år kan få arbetslöshetsersättning under så lång tid som tre år, utan att behöva återkvalificera sig. Det gör att arbetslöshetsförsäkringen i praktiken blir en mjuk väg ut ur arbetslivet.

Kort sagt finns alla ingredienser för att skapa hög arbetslöshet är på plats – höga minimilöner, bristande ”monitoring”, flexibel arbetslöshetsersättning, hög ersättningsnivå för låginkomsttagare och att försäkringen i praktiken används som en förtida pension för äldre arbetskraft.

Den genomsnittliga ersättningsgraden i Frankrike är enligt sammanställningar av EU-kommissionen dock inte extremt hög, utan ligger på knappt 70 procent av den tidigare inkomstnivån.

Inte heller är utgifterna särskilt stora i ett EU-perspektiv, utan uppgår till knappt två procent av BNP. Det som emellertid skiljer Frankrike från andra länder är att kvalificeringsperioden för arbetslöshetsersättning är kort. Därmed är det möjligt att kombinera korta tillfälliga arbeten med arbetslöshetsersättning.⁴⁷

Intressant nog har Frankrike också ett system för socialt grundskydd som är utformat enligt principerna för en negativ inkomstskatt. Grundnivån är 6 500 euro per år om man saknar barn – en summa som avräknas mot arbetsinkomster upp till 17 500 euro per år.

Avräkningen är med andra ord ungefär 30 procent. Även detta system kan bidra till att perioder med arbete varvas med arbetslöshet då lagstadgade minimilönen gör det omöjligt att arbeta heltid för mindre än 17 500 euro per år. Det tillskott som den ”negativa inkomstskatten” kan ge blir endast aktuellt om man arbetar mindre än heltid.

Det bör understrykas att även om den *genomsnittliga* ersättningsgraden är låg är den hög – närmare 90 procent – för låginkomsttagare. För personer över 50 år kan perioder med arbetslöshet dessutom sträcka sig över två eller tre år – något som gör det franska systemet till ett av de mest generösa i EU för låginkomsttagare och äldre arbetskraft.⁴⁸

Många av de problem som präglar den franska arbetsmarknaden är sådant som har hanterats i Sverige. Trots att även Sverige har höga avtalade minimilöner är skillnaden betydande. Arbetslöshetsförsäkringen och minimilönen är lågt hängande frukter om man vill förbättra den franska ekonomin och konkurrenskraften.

Vårt intryck, efter att ha talat med centrala aktörer på området, är dock att det inte har hänt särskilt mycket. Högtflygande planer på tämligen genomgripande reformer

⁴⁶ Intervju i Paris med Bruno Coquet (dec 2018)

⁴⁷ Esser (2013)

⁴⁸ Cahuc och Carcillo (2016)

i början av mandatperioden av arbetslöshetsförsäkringen tycks ha parkerats säkert på partsnivå utan att något särskilt kommer att ske.

Experten Bruno Coquet konstaterar att ”... parterna hittills inte är överens om vad som bör göras, vem som bör göra det och hur det ska genomföras. Den *roadmap* som presenterats är inte realistisk”.

Om detta blir utfallet av en i grunden vällovlig och nödvändig ambition vore det olyckligt. Det synes uppenbart att fransk arbetslöshetsförsäkring, kallat *Unedic*, är i behov av rätt omfattande förändringar som liknar den tyska *Hartz*-reformens genomförande. Fransk arbetsmarknad skulle må bra av en gedigen reform av arbetslöshetsförsäkringen.

Sammanfattande argumentation – inspiration för svensk omställning?

I Sverige har omställningsfrågorna kommit högst upp på den inrikespolitiska dagordningen – som en direkt konsekvens av fyrtioöverenskommelsen och parternas nya förhandlingssituation.

Ambitionen att gå mer mot en ordning på svensk arbetsmarknad som främjar trygghet och omställning genom förändrad arbetsrätt lär stärkas under kommande år. Oaktat att våra respektive system i grunden är väldigt olika: Vad kan vi lära av fransk *flexicurity*?

För det första är det rimligt att slå fast att Frankrike sannolikt inspireras mer av Sverige än *vice versa*. Det tar sig till uttryck i en nyfikenhet på vår partsmodell och frågan om hur en ändamålsenlig partsrepresentation kan uppnås. Andan i ”Macronlagen” handlar om att stärka medarbetarnas delaktighet och skapa en social dialog, likt vårt svenska system.

Vi hittar även spår till delar av arbetslinjereformerna under dåvarande alliansregeringen, bland annat skattereformerna (borttagande av förmögenhetsskatt) och ambitionen att sänka trösklarna in i arbete. Till yttermera visso är det tydligt i möten med fransmännen att det finns ett stort intresse för det svenska pensionssystemet och de reformer som sjösattes i Sverige under 1990-talet.

Icke desto mindre är det angeläget att slå fast att Frankrikes regering har klubbat igenom väsentliga förändringar av landets arbetsmarknadsinstitutioner – förändringar som skapar förutsättningar för ett slags *flexicurity*. I Sverige har inte minst fackliga debattörer lyft fram Frankrikes nya utbildningsreformer.

Men det är bara ena sidan av myntet. De sannolikt mest avgörande reformerna handlar om mer förutsägbara och förenklade uppsägningsprocesser, mindre kostsamma tvister och en mer renodlad byråkrati med tydligare ingångar till de institutioner som reglerar arbetsmarknaden. Dessutom har genomgripande förändringar skett vad gäller partsrepresentationen. Samtliga dessa delar är av vikt att belysa i en ny svensk modell för trygghet och omställning.

Dessutom går landet mot en resultatnriktad yrkesutbildning som värderar och mäter resultat, något som ligger i linje med framgångsrika anglosaxiska utformningar av arbetsförmedlingar och utbildningsprogram. Initiativ för att stärka kompetensutveckling mitt i livet införs. Även detta är prioriterade reformer för svenskt vidkommande.

Flera skattereformer har sjösatts som på sikt kan stärka konkurrenskraften och investeringsklimatet i republiken. Det är indikativt att svenska industriföreträdare som Jacob Wallenberg andas morgonluft i Frankrike och vågar satsa på nya investeringar i landet. Nyligen redovisade resultat från konsultjätten EY indikerar ett förbättrat investeringsklimat.

Är detta en evolution av tidigare fransk politisk inriktning, eller en revolution? Det är givet att en mer marknadsvänlig inriktning påbörjades redan under president Hollande, men mycket talar för att de mest genomgripande förändringarna har legat

på bordet hos tankesmedjor och på OECD längre tillbaks än så – ofta 20 år – men att möjlighetens fönster inte har funnits där innan den tidigare ekonomirådgivaren Macron med sin detaljkänedom tog tillfället i akt.

Likt tidigare presidenter har Emmanuel Macron fått möta en kritikstorm när institutionella reformer aktualiserats. Skillnaden den här gången är att flertalet reformområden redan bearbetats och att reformer som svårligen kan backas redan genomförts.

Det framstår som tydligt att presidenten läst sitt lands historia grundligt och använde sitt förändringsmandat tidigt i presidentperioden för att sjösätta de kanske tuffaste inslagen i hans reformprogram: som till exempel ”Macron-lagen”.

Bildsättningen av en regering som jagas av interna protester präglar samhällsdebatten i Sverige. TV-bilder som kablas ut av människor med gula västar som bränner bilar i Paris används som slagträ i en fördelningspolitisk debatt – för att kritisera den nyligen fastlagda fyrpartiöverenskommelsen från vänster.

När protesterna hördes som mest på Paris gator före jul slog Daniel Suhonen på tanke-smedjan Katalys fast att ”macronismen ligger i spillror”.⁴⁹ Tidigare finansminister Anders Borg varnar för att gula demonstrationer i Sverige om en grön skatteväxling resulterar i höjda koldioxidskatter, samtidigt som värnskatten förväntas avvecklas här i Sverige.⁵⁰

Efter en tung vinter för president Macron börjar opinionen så sakteligen vända till hans fördel. Efter en landsomfattande samtalskampanj talar mycket för att han ridit ut stormen.⁵¹

Deltagare i demonstrationerna orkestrerade av *gilets jaunes* (gula västarna) har minskat från 280 000 personer i november, till 22 000 till dags datum. Nu väntar Frankrikes politiska etablissemang på EU-valet, som blir något av ett lackmus-test för sittande regering.

Den här rapporten har belyst hur problembilden ser ut och vilka prioriterade reformområden som varit centrala för president Macrons första år – för att vända Frankrikes ganska sargade ekonomiska situation och tudelade arbetsmarknad.

Vad som står klart är att jobbet långt ifrån är färdigt. Frankrike står alltjämt med betydande strukturproblem, som under lång tid hämmat ekonomins konkurrenskraft och cementerat arbetslösheten på en hög nivå. Just arbetslöshetsfrågan jagar den franska regeringen och är kanske den viktigaste förklaringen till att missnöjet fortfarande är så stort i Frankrike.

Det är för tidigt att slå fast allt för tvärsäkert vilka effekter de respektive reformerna kommer att få för fransk arbetsmarknad. Det går att skönja en gradvis förändring av till exempel nedgången av antalet tvister och ett genomslag i partsrepresentationen, men det är för tidigt att påstå att uppdraget är slutfört.

Kanske den viktigaste slutsatsen är vikten av att vidmakthålla momentum vid genomförande av reformprogram – detta är avgörande för att nå resultat. Frankrikes regering har visat att det går att sjösätta genomgripande omställningsreformer – om man agerar tidigt och resolut i en mandatperiod.

⁴⁹ SvD Debatt, *Tänker Annie Lööf styra mot social avgrund?* Suhonen et al (2019)

⁵⁰ Anders Borg uttalande i Expressen (feb 2019)

⁵¹ The Economist *The Great debate* (13 april 2019) s.25

Källor

- Bloomberg, Gobry ”*Macron’s labour market reforms aren’t enough*” (2018)
- Cahuc & Carcillo
- EY ”*Baromètre EY de l’attractivité*” (2018)
- Ezrati M i Forbes ”*Macron’s next move for France and for Europe*” (juli 2018)
- Expressen ”*Anders Borg säger Macron*” (maj 2017)
- Financial Times *Paris vows to extend labour reforms despite gilet jaunes* (2019)
- Financial Times ”*France grapples with shift to flexible work*” (2018)
- Financial Times ”*France’s wealth tax riles and divides presidential candidates* (2017)
- Financial Times ”*Macron’s political problems mask progress on reform*” (2018)
- Hamilton ”*Så vann Tyskland EM-guldet i jobbskapande*” (2017)
- New York Times ”*In France, Hollande offers plan to revive the economy*” (2012)
- OECD ”*Economic survey of France – towards more inclusive growth and employment*” (2017)
- OECD ”*A broken social elevator*” (2018)
- OECD ”*The French reform in an international perspective*” (2018)
- The Economist ”*Mind the gap*” (2018)
- The Economist ”*Macron’s nightmare*” (2018)
- The Economist ”*The Great debate*” (2019)
- Wall Street Journal, Gobry ”*The failure of the French elite*” (2019)
- SvD Debatt *Suhonen ”Tänker Annie Lööf styra mot social avgrund?”* (2019)

Intervjuer och citat:

- Petra Hansson, svenska ambassaden i Paris (dec 2018)
- Phillipe Laffon, franska socialförsäkringsdepartementet (dec 2018)
- Jacob Wallenberg, uttalat och verifierat citat i Paris februari 2018
- Antoine Naboulet, Marie-Cecile Milliat, Veronique Fouque, Vincent Donne vid *France Strategie* (dec 2018)
- Bruno Coquet, expert arbetslöshetsförsäkring (dec 2018)
- Guillaume Cravero, diplomatisk rådgivare vid franska arbetsmarknadsdepartementet (dec 2018)
- Oliver Redolous, arbetsgivarorganisationen MEDEF (dec 2018)
- Jean Cristophe Sciberas, personaldirektor Solvay (dec 2018)
- Sandrine Cazes, expert OECD och ingår i franska regeringens utvärderingskommitté (dec 2018)

Slutligen, tack till franska ambassaden i Stockholm för kontaktytor i Paris och ett värdefullt meningsutbyte!

www.svensktnaringsliv.se

Storgatan 19, 114 82 Stockholm

Telefon 08-553 430 00