



Bruxelles, le 28.11.2014
COM(2014) 902 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, À LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE, AU COMITÉ
ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN, AU COMITÉ DES RÉGIONS ET À LA
BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT**

Examen annuel de la croissance 2015

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, À LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE, AU COMITÉ
ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN, AU COMITÉ DES RÉGIONS ET À LA
BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT**

Examen annuel de la croissance 2015

INTRODUCTION

L'UE, qui vient de traverser la pire crise financière et économique de ces dernières générations, a pris de nombreuses mesures pour jeter les bases d'une croissance plus saine et plus durable à l'avenir. Toutefois, malgré les efforts accomplis aux niveaux national et européen, la reprise est moins importante qu'escompté il y a un an. La dynamique a commencé à fléchir au printemps 2014. La crise économique a entraîné la crise sociale en cours et la lenteur de la reprise entrave les efforts déployés en vue de réduire les niveaux élevés de chômage.

Si l'environnement économique mondial explique en partie le ralentissement actuel, des facteurs nationaux spécifiques empêchent une croissance plus rapide dans l'UE. Les différences entre États membres sont grandes. La croissance reste freinée par la fragmentation des marchés financiers qui a suivi la crise financière et de la dette souveraine, par la nécessité de réduire l'endettement des entreprises, des ménages et des États, par la correction incomplète des déséquilibres macroéconomiques et par la défiance liée à l'incertitude quant aux perspectives économiques et à la volonté de mener des réformes structurelles et institutionnelles. Les faibles gains de productivité, le faible niveau des investissements et le chômage structurel élevé limitent les perspectives de croissance de l'Europe.

Dans le même temps, l'UE et ses États membres doivent faire face à une série de tendances à long terme nuisant à la création d'emplois et à la croissance, notamment en ce qui concerne l'évolution sociétale et démographique, la mondialisation, la productivité, les développements technologiques, la pression sur les ressources et les préoccupations environnementales, ainsi qu'à une croissance généralement plus faible dans les pays émergents et en développement.

L'arrivée d'une nouvelle Commission, dotée d'un programme ambitieux pour «l'emploi, la croissance, l'équité et le changement démocratique»¹, est le bon moment pour prendre un nouveau départ. Il est urgent de revitaliser la croissance dans toute l'UE et de susciter un nouvel élan placé sous le signe du changement. Le présent examen annuel de la croissance, ainsi que les documents qui l'accompagnent, décrivent le paquet Emploi, croissance et investissement annoncé comme une priorité absolue des orientations politiques de la présente Commission.

Encadré 1. Ce qu'il faut retenir des prévisions de la Commission de l'automne 2014²

- La croissance du PIB réel devrait atteindre 1,3 % dans l'UE et 0,8 % dans la zone euro pour l'ensemble de l'année 2014. Elle devrait augmenter légèrement en 2015, pour atteindre respectivement 1,5 et 1,1 %, tirée par la hausse de la demande intérieure et extérieure. En 2016, l'activité économique devrait s'accélérer et porter la croissance à, respectivement, 2 et 1,7 %.
- En août 2014, 24,6 millions de personnes étaient au chômage, dont cinq millions dans la tranche des 15-24 ans. Le taux de chômage de longue durée est très élevé. Les taux de chômage varient fortement entre les États membres; en 2014, ils allaient de 5,1 %

¹ Voir les orientations politiques pour la nouvelle Commission du 15 juillet 2014: http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/docs/pg_fr.pdf

² Prévisions économiques de l'automne 2014 de la Commission, 4 novembre 2014: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee7_en.pdf

en Allemagne et 5,3 % en Autriche à 24,8 % en Espagne et 26,8 % en Grèce.

- L'inflation devrait rester faible cette année, avec une baisse des prix des matières premières, en particulier en ce qui concerne l'énergie et les aliments, et des perspectives économiques inférieures aux prévisions. La reprise progressive de l'activité économique sur la période de prévision devrait attiser l'inflation dans l'UE, qui devrait passer de 0,6 % en 2014 à 1 % en 2015 puis à 1,6 % en 2016.
- Les ratios du déficit au PIB devraient diminuer encore cette année, bien que plus lentement qu'en 2013, pour atteindre 3 % dans l'UE et 2,6 % dans la zone euro, contre 4,5 % en 2011. Les déficits publics devraient continuer de se tasser au cours des deux prochaines années grâce au renforcement de l'activité économique. Les ratios du déficit au PIB de l'UE et de la zone euro devraient culminer respectivement à 88,3 % et 94,8 % et rester élevés dans plusieurs pays.

Dans le présent examen annuel de la croissance 2015, la Commission, qui a pris ses fonctions le 1^{er} novembre 2014, décrit les principaux éléments de son nouveau programme pour l'emploi et la croissance. Il ne sera possible de raviver la croissance que si les institutions de l'UE et les États membres travaillent de concert pour obtenir des résultats en matière d'économie sociale de marché en Europe. Aussi le présent examen annuel de la croissance décrit-il ce que l'UE peut faire de plus pour aider les États membres à retrouver des taux de croissance élevés et à avancer vers le développement durable. Pour y arriver, il faudra être déterminé à changer et à faire les choses différemment au niveau national.

1. UNE APPROCHE INTÉGRÉE

Aujourd'hui, le risque d'une faible croissance permanente, d'une inflation proche de zéro et d'un chômage élevé est devenu une préoccupation de premier plan. La crise a non seulement eu un impact cyclique, comme l'indique la faiblesse de la demande globale, mais possède également une composante structurelle importante qui a affaibli le potentiel de croissance des économies de l'UE.

Les politiques structurelles, budgétaires et monétaires doivent être combinées dans le cadre d'une approche intégrée favorable à la croissance qui permettra de relever ce défi efficacement, en agissant à la fois sur la demande et sur l'offre de nos économies. Il faudra, à cet égard, que les États agissent aux niveaux mondial (notamment dans le cadre du G20), national, régional et local, ainsi que de l'UE.

Dans l'intervalle, dans le cadre de son mandat et en toute indépendance, la Banque centrale européenne (BCE) continuera de jouer un rôle essentiel dans l'élaboration des politiques globales de la zone euro. Elle est seule responsable de la politique monétaire de la zone euro. Elle a pris une série de mesures importantes pour assouplir la politique monétaire et renforcer ses effets sur les conditions financières au sens large, notamment dans le cadre de son programme d'achat de titres adossés à des actifs, lancé en octobre dernier. Ces trois mesures, combinées au programme d'obligations sécurisées et au programme d'opérations de refinancement à long terme ciblées, auront une incidence générale importante sur le bilan de la BCE. La taille du bilan devrait se rapprocher de celle de début 2012. Ces mesures devraient soutenir l'activité économique au fur et à mesure qu'elles font leur chemin dans l'économie.

Il est temps pour les pouvoirs publics à tous les niveaux de prendre leurs responsabilités. Compte tenu des différences entre États membres, la bonne approche sera inévitablement différente d'un pays à un autre, tout en restant inscrite dans le cadre d'une approche intégrée commune. La Commission recommande que la politique économique et sociale de l'UE s'articule autour de trois piliers principaux en 2015:

- **un coup de fouet coordonné à l'investissement:** parallèlement au présent examen annuel de la croissance, la Commission présente un plan d'investissement pour l'Europe qui devrait mobiliser au moins 315 000 000 000 EUR supplémentaires sous forme d'investissement public et privé au cours de la période 2015-2017 et améliorer considérablement l'environnement d'investissement global;
- **un engagement renouvelé en faveur des réformes structurelles:** cet élément est essentiel pour permettre aux pays de sortir de l'endettement et de stimuler la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité. Les progrès réalisés aux niveaux national et de l'UE dans des secteurs comme les services, l'énergie, les télécommunications et l'économie numérique, ainsi que l'amélioration des conditions qui s'appliquent aux entreprises créent de nouveaux débouchés qui devraient stimuler l'emploi et la croissance. La réduction des formalités administratives au niveau européen dans le cadre du programme «Mieux légiférer» est essentielle pour établir l'environnement réglementaire approprié et promouvoir un climat propice à l'entrepreneuriat et à la création d'emplois. Cela requiert une appropriation nationale et un engagement au niveau de gouvernement le plus élevé, ainsi que des parlements nationaux. L'«européanisation» de ces efforts renferme un important potentiel;
- **des mesures en faveur de la responsabilité budgétaire:** malgré les progrès considérables réalisés dans le domaine de l'assainissement budgétaire, les États membres doivent à présent s'attacher à maintenir durablement sous contrôle leurs niveaux de déficit et d'endettement. Les politiques budgétaires doivent être différenciées en fonction de la situation de chaque pays. Les États membres disposant d'une marge budgétaire plus importante devraient prendre des mesures pour stimuler la demande intérieure, en insistant particulièrement sur l'investissement. En outre, il convient d'accroître la qualité des finances publiques en améliorant l'efficacité des dépenses et en accordant la priorité à l'investissement productif dans les dépenses publiques, ainsi qu'en rendant le système fiscal plus efficace et plus favorable à l'investissement. La lutte contre la fraude et l'évasion fiscales est essentielle pour garantir l'équité et permet aux États membres de percevoir les recettes fiscales auxquelles ils peuvent prétendre.

Graphique 1. Une approche intégrée



Des actions simultanées dans les trois domaines sont essentielles pour restaurer la confiance, réduire l'incertitude qui freine l'investissement et maximiser les importants effets de démultiplication induits par l'association des trois piliers. En particulier, il est clair qu'un engagement renouvelé en faveur des réformes structurelles sera essentiel pour assurer la viabilité des finances publiques et mobiliser des investissements.

Pour mettre en œuvre la logique de la nouvelle approche intégrée, la Commission propose de rationaliser et de renforcer le semestre européen pour la coordination des politiques économiques afin de soutenir ces trois piliers.

Afin de renforcer le lien entre réformes structurelles, investissements et responsabilité budgétaire, la Commission fournira également de nouvelles orientations sur la meilleure façon d'utiliser la flexibilité prévue dans les dispositions existantes du pacte de stabilité et de croissance.³

2. STIMULER L'INVESTISSEMENT

La faiblesse des investissements freine la reprise en Europe

Il est urgent de stimuler l'investissement en Europe. Alors que celui-ci avait atteint un niveau record en 2007, il a reculé de 430 milliards d'euros environ du fait de la crise, ce qui représente une chute de 15 %. Dans certains États membres, ce fléchissement est encore plus spectaculaire⁴. Selon les prévisions d'automne de la Commission, la faiblesse de ces investissements freine la timide reprise que connaît l'UE.

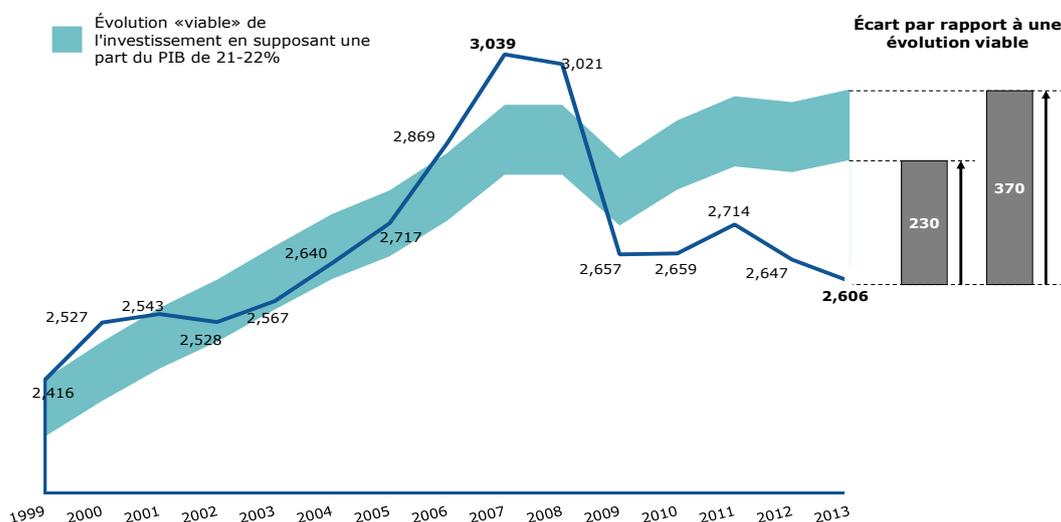
Le but n'est pas de revenir au niveau record de 2007 avec des investissements du même type, certains d'entre eux engagés avant la crise n'étant plus viables. Il est toutefois inquiétant de constater que contrairement aux États-Unis, l'Europe n'a enregistré aucun rebond des investissements ces dernières années. En 2013, ceux-ci représentaient encore 19,3 % du PIB,

³ Comme annoncé dans les orientations politiques pour la nouvelle Commission du 15 juillet 2014.

⁴ C'est notamment le cas pour l'Italie (-25 %), le Portugal (-36 %), l'Espagne (-38 %), l'Irlande (-39 %) et la Grèce (-64 %).

ce qui est approximativement deux points de pourcentage en dessous de leur moyenne historique, si on exclut les années de forte expansion. En conséquence, l'Europe accuse un retard d'investissement de 230 à 370 milliards d'euros par rapport à ses tendances à long terme.

Graphique 2. Évolution récente de l'investissement dans l'UE
(Formation brute de capital fixe, EU-28, prix 2013 en Mrd EUR)



Dans le même temps, d'importants besoins en investissements ne sont pas satisfaits. Ainsi, les ménages et les entreprises ont besoin et envie de bénéficier des technologies les plus récentes et de devenir plus performants dans le domaine énergétique et plus efficace dans l'utilisation des ressources. Nos systèmes d'éducation et d'innovation sont sous-équipés et sous-financés par rapport à ceux de nos principaux concurrents. Nos systèmes de protection sociale ont besoin d'être modernisés pour relever les défis du vieillissement rapide de la population. Notre secteur énergétique doit doter ses réseaux des dernières technologies de pointe, intégrer des sources d'énergie renouvelables et diversifier ses sources d'approvisionnement. Notre secteur du transport doit moderniser ses infrastructures, réduire les encombrements et améliorer les liaisons à vocation commerciale. Notre environnement a besoin d'installations et de réseaux plus performants pour le traitement des déchets, le recyclage et le traitement des eaux usées. Et l'Europe doit se doter de réseaux à haut débit étendus et plus rapides ainsi que de centres de données plus intelligents.

Ces besoins se font cruellement ressentir après autant d'années de croissance lente ou nulle, le risque étant d'être confronté à une contraction et à un vieillissement du stock de capital productif de l'Europe. Notre compétitivité et notre potentiel de croissance s'en trouveraient encore davantage réduits, ce qui pèserait sur notre productivité et notre capacité à créer des emplois.

Il n'existe pas de réponse simple ou unique. Les raisons de ces résultats médiocres en matière d'investissements sont multiples: le manque de confiance des investisseurs, les attentes timides en matière de demande et l'endettement élevé des ménages, des entreprises et des pouvoirs publics. Dans de nombreuses régions, les perspectives incertaines et les inquiétudes liées au risque de crédit ont empêché les PME de pouvoir financer des projets intéressants.

Bien que le volume d'épargne dans le secteur privé et le niveau de liquidité soient aujourd'hui élevés, cet argent ne se retrouve pas dans l'économie réelle européenne. C'est à ce stade que les pouvoirs publics ont, à tous les niveaux, un rôle à jouer.

Il existe de nombreux moyens d'action aux niveaux national et régional

Les pouvoirs nationaux et régionaux ont un rôle clé à jouer dans la promotion des réformes structurelles nécessaires, l'exercice de la responsabilité budgétaire et la stimulation des investissements pour soutenir l'emploi et la croissance. Les États membres qui disposent d'une marge budgétaire doivent investir davantage. L'ensemble des États membres, mais en particulier ceux dont les capacités budgétaires sont plus limitées, devraient veiller à utiliser les ressources de manière efficiente et à privilégier les dépenses consacrées à l'investissement et à la croissance dans leur budget, augmentant ainsi l'effet mobilisateur des fonds de l'UE à leur disposition et instaurant un environnement plus propice à l'investissement des acteurs privés.

Grâce aux nouveaux outils et instruments qui seront bientôt disponibles, les pouvoirs nationaux et régionaux auront, au cours des prochains mois, une fenêtre d'opportunité unique pour utiliser au mieux le budget de l'UE durant la période 2014-2020. Le budget de l'UE s'élève à 960 milliards d'euros pour cette période de sept ans, ce qui correspond à 140 milliards d'euros par an, soit l'équivalent de 1 % du PIB de l'Union. Des programmes phares de l'UE comme Horizon 2020 (pour l'innovation et la recherche), le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (pour les infrastructures) et COSME (pour le financement des PME) sont actuellement sur les rails.

C'est également vrai pour la nouvelle génération de Fonds structurels et d'investissement européens, qui débloquent 350 milliards d'euros pour de nouveaux investissements en 2014-2020. Une fois le cofinancement national pris en compte, les investissements représenteront plus de 600 milliards d'euros. Si l'importance de ces Fonds varie selon les pays, de manière générale, ils jouent toutefois un rôle hautement stratégique. Ainsi, ils représentent en moyenne 10 % du total des investissements publics dans l'UE.

Un plan d'investissement pour l'Europe

Le plan d'investissement pour l'Europe, que la Commission présente en parallèle avec l'examen annuel de la croissance, complétera et stimulera les efforts existants. Il mobilisera au moins 315 milliards d'euros entre aujourd'hui et la fin de l'année 2017 en investissements publics et privés supplémentaires. Dans un premier temps, cette mobilisation peut résulter d'un effort commun consenti par les institutions de l'UE et la Banque européenne d'investissement (BEI), qui créeront un nouveau Fonds européen pour les investissements stratégiques. L'impact du plan sera toutefois démultiplié et dépassera les 315 milliards d'euros à mesure que de nouveaux acteurs s'y associeront en apportant des contributions volontaires supplémentaires: les États membres, les banques de développement nationales (BDN), les autorités régionales et les investisseurs privés auront tous un rôle central à jouer. Il est important de noter que, dans le cadre de l'évaluation des finances publiques au titre du pacte de stabilité et de croissance, la Commission considérera de manière favorable les apports de capitaux au nouveau Fonds.

Ces capitaux supplémentaires devraient cibler des infrastructures, principalement des réseaux énergétiques et de haut débit, ainsi que des infrastructures de transport, notamment dans des centres industriels, l'éducation, la recherche et l'innovation, les énergies renouvelables et

l'efficacité énergétique. Autant de domaines où des besoins précis se font sentir et où des progrès devraient apporter des bénéfices considérables à l'économie et à la société.

Tel qu'il est déployé, le plan d'investissement poursuivra trois objectifs stratégiques connexes: inverser les récentes tendances à la baisse des investissements et donner une nouvelle impulsion à la création d'emplois et à la reprise de l'économie de l'UE; s'engager résolument pour répondre aux besoins à long terme de notre économie en stimulant la compétitivité dans les domaines stratégiques; et renforcer la dimension européenne de notre capital humain et de nos infrastructures physiques, en accordant une attention toute particulière aux interconnexions qui sont essentielles pour notre marché unique.

Le plan d'investissement a été élaboré en tenant compte de la marge de manœuvre budgétaire limitée des autorités nationales afin de ne pas peser sur les finances publiques des États. La responsabilité budgétaire contribue au regain de confiance dont l'Europe a besoin pour sortir de la crise. C'est pourquoi le plan repose sur des solutions accessibles au niveau de l'UE et sur des organes et des procédures bien établies qui permettront d'accélérer la mise à disposition des financements ainsi que d'assurer une exécution rigoureuse et une obligation de rendre compte.

Encadré 2. Les principales caractéristiques du plan d'investissement pour l'Europe

Le plan d'investissement pour l'Europe repose sur trois volets qui se renforcent mutuellement:

- la mobilisation d'une enveloppe d'au moins 315 milliards d'euros afin de financer des investissements supplémentaires entre aujourd'hui et la fin de l'année 2017;
- des initiatives ciblées pour s'assurer que les investissements répondent aux besoins de l'économie réelle;
- des mesures pour améliorer l'environnement d'investissement, en rendant les investissements en Europe plus attractifs.

Mobiliser une enveloppe d'au moins 315 milliards d'euros afin de financer des investissements supplémentaires au niveau de l'UE

- Un nouveau Fonds européen pour les investissements stratégiques sera créé, en étroite partenariat avec la BEI, pour soutenir les investissements stratégiques à portée européenne et le financement à risque des PME et des entreprises à capitalisation moyenne en Europe.
- Le potentiel des Fonds structurels et d'investissement européens sera pleinement exploité. Cela signifie faire en sorte que les fonds de l'UE restants de la période de programmation 2007-2013 soient utilisés au mieux. Cela signifie également une augmentation de l'effet de levier des fonds de l'UE pour la période 2014-2020 en doublant globalement la part des instruments financiers innovants et en maximisant le recours au cofinancement privé.

Faire en sorte que l'économie réelle profite des financements

- Une réserve transparente de projets propices aux investissements sera constituée au niveau de l'UE, sur la base du rapport qui sera présenté en décembre 2014 par une task force composée de la Commission, de la BEI et des États membres.
- Des sources d'expertise et d'assistance technique seront réunies au sein d'une «plateforme» de conseil en investissement à l'attention des promoteurs, des investisseurs et des autorités de gestion.

- La Commission et la BEI, conjointement avec les pouvoirs nationaux et régionaux, coopéreront avec des promoteurs de projets, des investisseurs et des acteurs institutionnels pour faciliter la réalisation de projets d'investissements importants.

Améliorer l'environnement d'investissement

- Des mesures pour améliorer le cadre réglementaire, aux niveaux national et européen, pour le rendre clair et prévisible et pour encourager l'investissement.
- Des mesures pour développer des sources nouvelles ou alternatives de financement à long terme de l'économie et pour évoluer vers une union des marchés de capitaux.
- Des mesures pour achever le marché unique dans des secteurs clés comme l'énergie, le transport et l'économie numérique.

3. UN ENGAGEMENT RENOUVELÉ EN FAVEUR DES RÉFORMES STRUCTURELLES

Le renforcement de la compétitivité de l'économie européenne et la mise en place du cadre réglementaire approprié pour les investissements à long terme sont deux moteurs essentiels de la croissance. Les réformes structurelles peuvent aider à attirer des investissements productifs privés, en particulier dans les industries de réseau et le secteur de la fabrication intelligente, où les besoins en investissements sont importants. Au niveau de l'UE, cela nécessite d'approfondir encore le marché unique et d'éviter les réglementations trop contraignantes, plus particulièrement pour les petites et moyennes entreprises, d'améliorer l'accès au financement et de garantir la qualité des investissements dans la recherche et l'innovation. Au niveau des États membres, ces efforts doivent s'accompagner d'une mise en œuvre ambitieuse des réformes structurelles des marchés de produits, de services et du travail.

SUPPRIMER LES PRINCIPAUX OBSTACLES AU NIVEAU DE L'UE

La mise en œuvre du marché unique des biens et des services est une priorité. Avec plus de 500 millions de consommateurs, le marché unique européen reste le vecteur de croissance le plus puissant à l'échelle de l'UE. Pour répondre à cette priorité, il faudra mettre l'accent sur une intégration accrue des marchés des services et des biens sur lesquels le potentiel d'emploi, de croissance et d'innovation est considérable, à la fois pour le commerce en ligne et le commerce traditionnel. Dans ce contexte, il est important d'exploiter les synergies entre un marché unique performant et l'industrie. Les consommateurs doivent pouvoir bénéficier d'un marché unique intégré qui offre les mêmes possibilités que celles qui se présentent à eux sur leurs marchés nationaux respectifs. Un marché intérieur approfondi procurera également des avantages sur le plan extérieur. Il renforcera la position des entreprises européennes au sein des chaînes de valorisation mondiales, attirera des investissements et placera l'Union en meilleure position pour renforcer les liens avec les nouveaux centres de la croissance mondiale au moyen d'accords commerciaux accroissant la convergence réglementaire avec nos principaux partenaires commerciaux.

Le marché unique numérique est essentiel à l'emploi, à la croissance et à l'innovation. L'économie mondiale se numérise. Les technologies de l'information et des communications ne sont pas un simple secteur d'activité; elles constituent le fondement d'une économie innovante moderne. Un marché unique numérique connecté pourrait générer jusqu'à

260 milliards d'euros de gains d'efficacité par an.⁵ Les technologies numériques introduisent de nouveaux modes de production des biens et de fourniture des services, du secteur automobile à l'industrie chimique en passant par le commerce de détail et l'énergie, et elles remodelent nos modes de travail et d'apprentissage. En se positionnant en bonne place dans le secteur de l'économie numérique, l'UE garantira sa compétitivité future et s'engagera sur une trajectoire de retour à la croissance. Les services numériques sont vitaux pour l'efficacité et la sécurité des principales infrastructures stratégiques de l'Europe, notamment celles de l'énergie et du rail. Plus important encore, ces services apportent d'immenses bienfaits à la société: accès aux biens et services et à l'information, liberté d'expression, créativité, soins de santé et services publics de meilleure qualité. Et pourtant, nous ne disposons pas d'un marché unique numérique. Seules 14 % des PME utilisent l'internet pour vendre en ligne. À peine 12 % des consommateurs effectuent des achats à l'étranger. S'y ajoute la frustration de ne pas pouvoir bénéficier de services numériques dans un autre État membre en raison de pratiques commerciales restrictives ou d'obstacles juridiques. Ce n'est que lorsque des règles européennes communes de haut niveau seront mises en place dans le domaine de la protection des données et lorsque la confiance des consommateurs sera rétablie que les entreprises pourront exploiter pleinement le potentiel du secteur numérique.

De nouvelles réformes structurelles sont nécessaires pour parvenir à une Union plus résiliente sur le plan de l'énergie, dotée d'une politique visionnaire en matière de changement climatique, conformément aux objectifs d'Europe 2020 et au cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030 adopté par le Conseil européen en octobre 2014, et pour assurer la sécurité d'approvisionnement énergétique et achever le marché intérieur de l'énergie. Il faut, pour ce faire, améliorer la conception du marché de l'énergie, renforcer les instruments de marché existants, ainsi que moderniser et étendre les infrastructures énergétiques. Cela devrait permettre à l'énergie de circuler librement au sein de l'UE, d'éliminer les îlots énergétiques et d'intégrer les énergies renouvelables au réseau. Le financement des investissements requis constituera un défi majeur. Un soutien important sera certes fourni par l'intermédiaire des fonds structurels et d'investissement de l'UE, mais il convient de mettre en place des mécanismes financiers innovants pour encourager et mobiliser des investissements pour la modernisation du secteur de l'énergie et de promouvoir l'investissement des particuliers en faveur de l'efficacité énergétique.

Une action ambitieuse s'impose pour mettre en place un cadre réglementaire européen propice à l'emploi, à la croissance et à l'investissement. La Commission accordera la priorité aux travaux entamés en décembre 2012 avec le lancement du programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT), qui passe au crible l'ensemble des législations existantes. Ce programme devrait alléger et simplifier la législation européenne, tout en diminuant le coût pour les citoyens et les entreprises. La Commission renforcera encore ses outils réglementaires (analyse d'impact, évaluation) en étroite coopération avec les autres institutions européennes, les États membres et les parties prenantes.

La suppression des barrières réglementaires mentionnées ci-dessus devrait aller de pair avec le déploiement du nouveau Fonds européen pour les investissements stratégiques établi en partenariat entre la Commission et la BEI.

⁵ Mapping the Cost of Non-Europe, 2014-19 (Évaluer le coût de la non-Europe, 2014-2019), étude publiée par le Parlement européen en juillet 2014.

LES RÉFORMES STRUCTURELLES AU NIVEAU DES ÉTATS MEMBRES

En définitive, la réforme et la modernisation de nos économies sont nécessaires pour appuyer notre modèle social européen. Il est important que tous les acteurs de la société, en particulier les partenaires sociaux, puissent jouer un rôle dans ce contexte et soutenir activement le changement.

Une mise en œuvre ambitieuse des réformes structurelles sur les marchés de produits, de services et du travail peut aider à accroître la productivité, à rétablir la compétitivité et à améliorer l'environnement des entreprises, et favoriser ainsi l'investissement. Elle peut aussi participer à un rééquilibrage durable de notre modèle de croissance, atténuer les effets négatifs du désendettement nécessaire du secteur privé et contribuer à prévenir les déséquilibres macroéconomiques préjudiciables. En outre, par ses effets sur la croissance, la productivité et l'emploi - pour autant que les canaux appropriés soient en place - elle peut contribuer à améliorer la situation sociale générale, à réduire la pauvreté et à rendre la dette privée et publique plus soutenable.

Malgré les résultats obtenus par certains États membres, en particulier les plus vulnérables d'entre eux, des efforts de réforme supplémentaires doivent être accomplis dans tous les États membres. L'expérience récente a largement démontré qu'une action ambitieuse produit des résultats tangibles (voir Encadré n° 3).

Encadré 3. Exemples de réformes structurelles efficaces mises en œuvre dans les États membres

- En **Espagne**, les autorités ont approuvé en décembre 2013 une loi garantissant l'unité du marché dans l'intérêt de la libre circulation des personnes, de la liberté d'établissement et de la libre circulation des marchandises. Cette loi rationalise de manière ambitieuse la superposition de législations en la matière en Espagne, et vise à réduire la fragmentation du marché intérieur et à accroître la concurrence sur les marchés de produits. Selon les autorités espagnoles, la réforme devrait conduire à terme à une hausse du PIB de plus de 1,5 %.
- Le **Portugal** a adopté plusieurs réformes du marché du travail de 2011 à 2013. La protection des travailleurs sous contrats à durée indéterminée et déterminée a été harmonisée. La législation sur le temps de travail a été assouplie et des mesures ont été prises pour mieux adapter les salaires à la productivité de l'entreprise. Les allocations de chômage ont été réformées et les conditions requises pour pouvoir en bénéficier ont été élargies. Le service public pour l'emploi a été réformé, les politiques actives du marché du travail existantes ont été revues et de nouveaux programmes, ciblant notamment les jeunes, ont été mis en place. Le taux de chômage a baissé d'environ deux points de pourcentage entre 2013 et 2014.
- La **Pologne** a entrepris une réforme ambitieuse visant à faciliter l'accès aux professions réglementées. L'accès à 50 professions - dont celles d'avocat, de notaire, d'agent immobilier et de chauffeur de taxi - a été libéralisé durant la première phase de réforme en 2013. Le Parlement polonais a adopté un ensemble de décisions portant sur 91 autres professions en avril 2014 et devrait approuver la déréglementation de 101 professions supplémentaires début 2015.

- L'Italie a mis en œuvre, en 2013, une série de mesures visant à renforcer la concurrence et à améliorer la transparence sur les marchés du gaz et de l'électricité. Les initiatives prises par les autorités italiennes ont contribué à remédier au problème de longue date que constituent les prix élevés de l'énergie en Italie et, selon les estimations de l'autorité de régulation du secteur de l'énergie, elles ont permis de réduire les prix payés par l'utilisateur final.

La Commission recommande de se concentrer sur un certain nombre de réformes essentielles en 2015. Elle pointe des domaines qui intéressent l'ensemble des États membres, même si les mesures spécifiques à adopter différeront d'un État membre à l'autre. Dans la zone euro, une attention particulière devra être accordée à l'amélioration de la coordination de certaines de ces réformes afin de renforcer les synergies positives et de prévenir les effets de contagion négatifs. Les domaines dans lesquels des réformes sont nécessaires sont les suivants:

1. Amélioration de la dynamique des marchés du travail et lutte contre le taux de chômage élevé. Les pays les plus compétitifs et résilients sont ceux dont les entreprises et les entrepreneurs accordent la plus grande importance au développement permanent des compétences et investissent le plus dans celui-ci, qui encouragent l'innovation et dont les travailleurs sont à même de changer aisément d'emploi, de secteur et/ou de région.

La réglementation en matière de protection de l'emploi et les entités compétentes devraient mettre en place un environnement approprié qui favorise l'emploi tout en offrant des niveaux de protection modernes aussi bien aux travailleurs qu'aux personnes qui sont à la recherche d'un emploi. Les États membres doivent redoubler d'efforts pour lever les obstacles à la création d'emplois, en impliquant les partenaires sociaux et, au besoin, en réformant les mécanismes de résolution des litiges liés au travail. Ils doivent intensifier les réformes axées sur la réduction de la charge fiscale pesant sur le travail afin de contribuer au rétablissement de l'emploi. La diminution de la segmentation du marché de l'emploi devrait concourir à la suppression des obstacles à l'emploi que rencontrent les personnes actuellement sans emploi, sous-employées ou employées en vertu d'un contrat temporaire, et faciliter une mobilité professionnelle vers le haut.

L'UE a besoin de travailleurs compétents dans des secteurs en croissance tels que l'économie numérique, les secteurs verts et les soins de santé. L'enseignement a un rôle clé à jouer dans l'ajustement des compétences aux signaux envoyés par le marché du travail. La formation professionnelle et les systèmes de formation en alternance doivent être améliorés afin de permettre aux jeunes d'acquérir toutes les compétences nécessaires. L'apprentissage tout au long de la vie devrait devenir une priorité centrale, grâce à la mobilisation des acteurs tant publics que privés et à la garantie d'un accès plus large à tout âge et pour les personnes qui en ont le plus besoin. Il est également indispensable de mieux évaluer les compétences requises aux niveaux régional et sectoriel.

La situation des jeunes et des chômeurs de longue durée requiert une action ciblée. Les systèmes de prestations devraient combiner le remplacement adéquat des revenus par des services d'activation et de soutien, ciblés sur les besoins individuels et fournis par le biais de guichets uniques. Les mesures fiscales dissuadant la recherche d'un emploi doivent être supprimées. L'initiative intitulée «Garantie pour la jeunesse» représente un effort ambitieux à cet égard: elle allie différents instruments visant à lutter efficacement contre le chômage des jeunes. Toutefois, les fonds disponibles, dont l'enveloppe de 6,4 milliards d'euros allouée à l'Initiative pour l'emploi des jeunes, devraient être utilisés plus rapidement et de manière plus

efficace par les États membres et étoffés par des fonds nationaux. Seuls trois programmes opérationnels pertinents, à hauteur d'1,6 milliard d'euros au total, ont été adoptés pour la France, l'Italie et la Lituanie, permettant des paiements de préfinancement en faveur de ces pays. Pour que la majeure partie des programmes opérationnels pertinents puisse être adoptée d'ici à la fin de l'année, il convient que les États membres tiennent compte des observations de la Commission dans les plus brefs délais.

On dénombre en moyenne plus de 2 millions d'emplois vacants dans l'UE. Bien qu'il y ait des limites à la mobilité géographique, il semble que les travailleurs n'utilisent pas toutes les possibilités en matière de libre circulation. La suppression des obstacles nécessitera d'étendre la portée des transferts des droits de pension dans l'ensemble de l'UE et d'aider les travailleurs à poser des choix éclairés en termes de mobilité, par exemple au moyen du réseau EURES. Des mesures doivent également être prises pour prévenir l'utilisation abusive des règles existantes et la fuite constante des cerveaux qui touche certaines régions. Il sera essentiel d'intensifier la collaboration au sein de l'UE en ce qui concerne l'échange d'informations et de bonnes pratiques.

Un niveau d'emploi élevé exige que les salaires réels suivent l'évolution de la productivité, y compris au niveau sectoriel et au niveau des entreprises. Certains États membres doivent encore corriger les tendances qui existaient avant la crise, lorsque les salaires dépassaient les gains de productivité. Le rôle des partenaires sociaux est crucial. Les accords collectifs devraient offrir une certaine souplesse permettant des hausses salariales différenciées, selon les secteurs et au sein de ceux-ci, tenant compte de l'évolution spécifique de la productivité.

2. Réforme des retraites. Il est indispensable de garantir la soutenabilité et l'adéquation des régimes de retraite dans l'ensemble de l'UE. La majorité des États membres ont procédé à une refonte de leurs systèmes publics de retraite au cours des dernières années, de façon à en assainir les bases face au vieillissement de la population européenne. Toutefois, ainsi qu'il ressort des recommandations par pays de 2014, d'autres réformes sont nécessaires dans de nombreux cas afin d'améliorer l'efficacité et la soutenabilité financière des retraites. Il convient par ailleurs de préserver l'adéquation des régimes de retraite afin de garantir un niveau de revenus décent aux retraités. Compte tenu de la tendance à une longévité croissante, nombre d'États membres doivent adopter une vision plus dynamique de l'âge de la retraite et lier de façon plus systématique l'âge légal de départ à la retraite à l'espérance de vie, de façon à garantir un équilibre adéquat entre la durée de la vie active et celle de la retraite.

3. Modernisation des systèmes de protection sociale. Les mécanismes de protection sociale doivent être efficaces et adéquats à toutes les étapes de la vie. Il convient de mettre en place des politiques sociales plus simples et mieux ciblées et de les compléter par des services de garde d'enfants et un enseignement de qualité et abordables, par la prévention du décrochage scolaire, par des aides à la formation et à l'emploi, par une aide au logement, ainsi que par des soins de santé accessibles. Les systèmes de soins de santé doivent être réformés de façon à proposer des soins de qualité au moyen de structures efficaces, y compris la santé en ligne.

4. Amélioration de la flexibilité des marchés des produits et de services. La modernisation du fonctionnement des industries de réseau et de la capacité des infrastructures, de même qu'une ouverture plus grande des secteurs des services, demeurent un défi pour la plupart des États membres, ainsi qu'il ressort de la recommandation adressée à ces derniers en 2014. Cette recommandation mettait l'accent sur les mesures visant à améliorer le fonctionnement des industries de réseau des États membres et à intensifier la concurrence au sein des secteurs de produits et de services, notamment en ce qui concerne les professions réglementées.

L'application effective de la législation relative aux consommateurs peut également renforcer la confiance et alimenter la demande au sein du marché intérieur.

La législation de l'UE définit un cadre permettant de mener à bien cette modernisation au niveau national, ainsi que de rendre l'Europe dans son ensemble plus attractive et compétitive. Les États membres ont entrepris de nombreuses réformes dans le secteur des services à la suite de l'entrée en vigueur de la directive «services» en 2006, mais les avancées enregistrées plus récemment sont inégales. La pleine mise en œuvre de cette directive devrait améliorer sensiblement le fonctionnement du marché unique en ce qui concerne les services et pourrait déboucher sur un gain économique pouvant atteindre, à terme, 1,6 % du PIB de l'UE, en plus des 0,8 % obtenus avec le niveau de mise en œuvre actuel⁶. La persistance globale de très nombreuses exceptions aux principes généraux énoncés dans la directive, de même que les processus de réforme laborieux menés par plusieurs États membres, continuent de peser sur la mise en œuvre pleine et entière de la directive et ne permettent pas d'exploiter tout son potentiel. L'intensification des réformes nationales doit mettre l'accent sur la suppression des obstacles que constituent: i) les exigences disproportionnées et injustifiées concernant l'agrément dans certains États membres, notamment en ce qui concerne la personnalité juridique et les exigences relatives à l'actionnariat; ii) le manque de clarté des législations nationales pour ce qui est des règles applicables aux entreprises qui fournissent des services transfrontières; iii) l'absence de reconnaissance mutuelle; iv) les procédures administratives extrêmement lourdes, avec un fonctionnement des guichets uniques encore perfectible; iv) les avancées inégales quant à l'évaluation mutuelle, actuellement en cours, des réglementations professionnelles et des réformes applicables aux professions réglementées; v) les derniers obstacles à la libre circulation des marchandises. La Commission continuera de collaborer avec les États membres pour lever ces obstacles⁷.

5. Amélioration des conditions-cadres en faveur de l'investissement des entreprises. Les efforts déployés pour améliorer l'environnement des entreprises afin de le rendre plus favorable aux investissements sont essentiels pour encourager les investissements privés, en particulier dans les États membres disposant d'une marge de manœuvre budgétaire très étroite pour ce qui est des investissements publics. Les partenariats public-privé et la gouvernance des entreprises publiques devront être élaborés avec soin afin d'accroître l'efficacité des dépenses publiques et des investissements privés. Il convient d'ouvrir davantage les marchés publics en recourant notamment à la législation de l'UE. Cela implique également de renforcer la capacité administrative des pouvoirs adjudicateurs en termes de planification et de mise en œuvre, au moyen notamment de marchés publics électroniques. Il est aussi indispensable, dans de nombreux cas, d'améliorer l'efficacité des procédures et la transparence. Des cadres efficaces en matière d'insolvabilité sont tout aussi cruciaux pour une réallocation efficace des ressources.

6. Amélioration de la qualité des investissements en faveur de la recherche et de l'innovation (R&I). Les investissements en faveur de la R&I aux niveaux national et régional ont un rôle crucial à jouer dans la relance d'une croissance durable. Les États membres doivent continuer de donner la priorité aux investissements publics en faveur de la R&I, en garantissant l'efficacité et l'effet de levier sur les investissements privés. Ils doivent mettre davantage l'accent sur la qualité des institutions actives dans la R&I, sur le développement de la stratégie de celles-ci et leurs processus d'élaboration de politiques, ainsi que sur leurs

⁶ J. Monteagudo, A. Rutkowski, D. Lorenzani, The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation, Economic Papers 456, June 2012, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf.

⁷ COM(2012) 261 du 8 juin 2012.

programmes. Les États membres doivent également maintenir le rythme des réformes afin de garantir un environnement favorable aux investissements, nécessaire à la réalisation d'investissements par les entreprises de R&I et à l'émergence de PME innovante à forte croissance.

7. Une administration publique plus efficace. Les administrations publiques de toute l'UE doivent relever le défi consistant à «faire mieux avec moins», autrement dit répondre aux besoins de la population à une époque de restrictions budgétaires, améliorer le climat des affaires en allégeant la charge administrative et réglementaire pour les entreprises et les citoyens, et s'adapter aux besoins de l'économie numérique. Cela demeure un défi pour la grande majorité des États membres. Plusieurs d'entre eux ont entrepris des réformes institutionnelles et territoriales, avec pour double objectif de réaliser des économies grâce à la rationalisation de leur organisation et d'assurer le bon fonctionnement du processus décisionnel et la mise en œuvre efficace des réformes grâce à la clarification des compétences des divers niveaux institutionnels ou gouvernementaux.

En outre, à l'instar du programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT) mis en œuvre au niveau de l'UE, la plupart des États membres doivent viser la simplification et une approche plus numérique de l'administration publique. La suppression des obstacles bureaucratiques et réglementaires devrait conduire à une législation plus efficace, simple et accessible et ouvrir la voie à un environnement plus favorable pour les entreprises et les citoyens, ce qui favorisera à son tour les investissements. À cet égard, une efficacité accrue et l'impartialité de systèmes judiciaires indépendants constituent une condition préalable importante. Il est de toute évidence nécessaire de s'attaquer à des aspects tels que la durée des procédures, le nombre d'affaires pendantes, l'utilisation insuffisante des technologies de l'information, la promotion des mécanismes de règlement extrajudiciaire des litiges et l'indépendance des systèmes judiciaires.

4. ADOPTER UNE ATTITUDE RESPONSABLE EN MATIÈRE BUDGÉTAIRE

En raison de la nette augmentation des niveaux de déficit et d'endettement enregistrée dans l'ensemble de l'UE pendant la crise financière, un profond assainissement budgétaire a été nécessaire pour rétablir la confiance dans la viabilité des finances publiques des États membres et briser le cercle vicieux entre l'évolution de la dette souveraine et l'instabilité financière. Les importants ajustements entrepris au cours de ces dernières années ont permis de réduire les déficits et de stabiliser les niveaux d'endettement dans l'UE. La forte diminution du nombre de pays soumis à une procédure pour déficit excessif, qui est passé de 24 en 2011 à 11 en 2014, témoigne de l'amélioration de la situation budgétaire. Selon les toutes dernières estimations, l'orientation budgétaire dans l'UE devrait maintenant rester neutre dans les prochaines années, ce qui signifie que la politique budgétaire ne pèsera plus sur l'évolution de la croissance.

Les niveaux d'endettement public restent cependant très élevés, ce qui, couplé à d'importants endettements extérieurs, rend les économies plus vulnérables aux chocs défavorables et peut freiner la croissance. De tels déséquilibres peuvent aussi menacer le bon fonctionnement de la zone euro dans son ensemble. Il reste indispensable d'inverser la tendance à la hausse de l'endettement public au cours des années à venir, comme l'impose aux États membres le pacte de stabilité et de croissance. Des politiques budgétaires responsables s'appuyant sur la croissance économique peuvent y contribuer. Il convient, premièrement, d'adapter le rythme des ajustements budgétaires en fonction des difficultés budgétaires éprouvées par les

différents États membres. Ainsi, ceux qui connaissent des problèmes de viabilité des finances publiques doivent poursuivre leur assainissement, alors que ceux qui disposent de marges budgétaires doivent les utiliser pour soutenir la croissance. Les États membres doivent aussi faire pleinement usage des cadres budgétaires nationaux améliorés récemment pour définir la trajectoire budgétaire qui s'impose et ne pas s'en écarter. Deuxièmement, la composition des stratégies budgétaires doit être pensée de manière à favoriser la croissance. Dans plusieurs pays, pour autant que la cohérence avec les exigences en matière d'assainissement soit préservée, il est possible de contribuer à une augmentation de la croissance et de l'investissement en mettant l'accent sur la compression des dépenses, si possible en combinaison avec une réduction des impôts créant le plus de distorsions.

Encadré 4. Un assainissement budgétaire responsable propice à la croissance

Les assainissements budgétaires effectués par les États membres n'ont pas été très propices à la croissance. Ils ont excessivement reposé sur des hausses d'impôts, lesquelles ne constituent pas des mesures optimales dans la plupart des États membres où la pression fiscale est déjà élevée. En ce qui concerne les dépenses des budgets nationaux, les investissements publics ont été la principale cible des coupes budgétaires, alors qu'il s'agit de dépenses budgétaires susceptibles de générer de la croissance. Il est vrai que dans certains États membres, l'importance de l'ajustement budgétaire qui s'imposait et la dynamique de la crise financière ont nécessité le recours à des solutions rapides.

Avec l'apaisement de la crise financière et le ralentissement du rythme des assainissements, la composition des mesures budgétaires a commencé à s'améliorer. Cette amélioration était déjà perceptible en 2014 et peut également être observée dans les projets de budgets pour 2015. La chute des dépenses d'investissement a été interrompue et la composition des recettes est devenue plus génératrice de croissance. En particulier, les projets de budgets pour 2015 contiennent quelques mesures fiscales positives visant à réduire la charge fiscale pesant sur le travail, même si le niveau des ambitions affichées n'est pas encore à la hauteur des défis à relever.

En ce qui concerne les recettes, il importe de veiller à ce que le système fiscal soit efficient et orienté vers la croissance. Il est possible de stimuler l'emploi et la croissance en déplaçant la charge fiscale pesant sur le travail vers d'autres types d'impôts nuisant moins à la croissance, comme les impôts récurrents sur le patrimoine ou la consommation ou les taxes environnementales, en tenant compte de l'effet redistributif potentiel d'un tel glissement de l'imposition. La charge fiscale élevée qui pèse sur le travail est un problème de longue date en Europe, des écarts de 40 % existant entre les États membres en ce qui concerne les coûts liés à l'embauche de travailleurs au salaire moyen et les salaires nets de ces derniers. L'élargissement des bases d'imposition, les mesures de simplification et une plus grande transparence peuvent aussi contribuer à rendre le système fiscal plus efficient, à accroître le respect des obligations fiscales et à faciliter la lutte contre la planification fiscale agressive.

En ce qui concerne les dépenses, il convient d'accorder la priorité aux investissements publics productifs et aux dépenses actuelles qui contribuent le plus à la croissance – des décisions rapides sur le plan d'investissement pour l'Europe proposé par la Commission contribueront à soutenir ces priorités. Les mécanismes de protection sociale doivent jouer leur rôle dans la lutte contre la pauvreté et favoriser l'inclusion sociale. La capacité des programmes de dépenses actuels à atteindre leurs objectifs en faisant une utilisation optimale des ressources disponibles doit être accrue par l'adoption de réformes et d'autres mesures, comme le

réexamen des dépenses. Au moins huit États membres procèdent actuellement ou ont récemment décidé de procéder à l'une ou l'autre forme de réexamen des dépenses, à savoir: le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la France, l'Italie, l'Irlande, le Danemark, l'Espagne et la Suède. Un partage plus large des résultats de ces réexamens et des expériences qui en ont été retirées doit faire partie du système de gouvernance global.

Le pacte de stabilité et de croissance fournit le cadre adéquat pour générer une croissance à long terme dans le contexte de finances publiques viables, et prévoit une certaine souplesse, si nécessaire. Il met l'accent sur l'évolution de la situation budgétaire en termes structurels et pas seulement sur le déficit nominal, ce qui permet d'extraire les éléments qui échappent au contrôle des pouvoirs publics, qu'ils soient négatifs (les chocs asymétriques, par exemple) ou positifs (comme les recettes exceptionnelles). Nous avons ainsi une meilleure idée de la position budgétaire sous-jacente. Chaque État membre est évalué individuellement, en tenant compte de sa situation économique particulière et des défis posés, au niveau national, par le vieillissement de la population, notamment dans le domaine des pensions et des soins de santé, ainsi que par le niveau de la dette publique.

5. RATIONALISER NOTRE SYSTÈME DE GOUVERNANCE AFIN DE LE RENDRE PLUS EFFICACE ET D'ACCROÎTRE L'APPROPRIATION

Le présent examen annuel de la croissance lance le cycle annuel de gouvernance économique dénommé semestre européen. Il combine surveillance budgétaire et macroéconomique et surveillance des politiques structurelles au niveau de l'UE en amont de la prise de décisions et de l'établissement des budgets au niveau national pour l'année suivante. Depuis 2011, le semestre européen est utilisé pour initier et guider d'importantes réformes budgétaires et structurelles dans les États membres. Parallèlement au présent examen annuel de la croissance, la Commission a réalisé **un réexamen de la législation «six pack» et «two pack»** qui a renforcé la gouvernance économique de l'UE⁸.

Le semestre européen est devenu un outil important pour la mise en œuvre des réformes, tant au niveau national qu'au niveau européen, en faisant en sorte que l'UE et ses États membres coordonnent leurs politiques économiques et leurs efforts destinés à stimuler l'emploi, la croissance et l'investissement. Le suivi réalisé par la Commission⁹ a toutefois révélé que l'appropriation des réformes par les États membres est encore insuffisante, ce qui se traduit par un niveau insatisfaisant de mise en œuvre des recommandations par pays, en particulier en ce qui concerne les réformes structurelles. Au vu des difficultés économiques de l'Europe, la Commission estime que le moment est venu de **rationaliser et de renforcer le semestre européen** de façon à le rendre plus efficace en lui conférant une orientation plus précise, davantage de clarté et une dimension politique pour l'avenir, conformément à l'approche intégrée présentée dans le présent examen annuel de la croissance. La réforme du semestre européen doit viser à accroître l'efficacité de la coordination des politiques économiques au niveau de l'UE en renforçant l'obligation de rendre compte et en améliorant l'appropriation du processus par l'ensemble des acteurs (voir l'annexe).

La rationalisation du semestre européen a pour but d'accroître l'appropriation politique, l'obligation de rendre compte et l'acceptation du processus, de renforcer la crédibilité de ce

⁸ COM(2014) 905 du 28 novembre 2014.

⁹ Les évaluations réalisées par la Commission sont présentées dans les documents de travail des services de la Commission qui accompagnent chaque année les recommandations par pays http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_fr.htm.

dernier et la comparabilité entre États membres et d'aider à améliorer la mise en œuvre des recommandations par pays.

Le débat sur le semestre européen est aussi important dans la perspective du **réexamen à mi-parcours de la stratégie Europe 2020, qui sera présenté à temps pour être mis à l'ordre du jour du Conseil européen du printemps 2015**. À la suite de la communication dressant l'état des lieux de la stratégie Europe 2020 publiée en mars dernier¹⁰ et sur la base des résultats de la consultation publique, de la synthèse des débats tenus au Conseil et des contributions reçues des parties intéressées, la Commission a entrepris le réexamen à mi-parcours de la stratégie Europe 2020 et présentera ses idées début 2015.

Si l'on veut que l'UE réussisse à relever ses défis en matière d'emploi et de croissance, il est indispensable de recueillir un large consensus sur l'orientation qu'il convient de donner aux politiques à mettre en œuvre ainsi qu'un important soutien de la part des parties prenantes à l'appui des efforts de réforme. Cela signifie qu'il convient d'associer davantage les parlements nationaux, les partenaires sociaux et la société civile au sens large à la mise en œuvre des politiques décidées aux niveaux national et de l'UE. Dans un effort visant à associer plus étroitement les parlements nationaux au processus, ces derniers et le Parlement européen se réunissent chaque année à l'occasion de la semaine parlementaire européenne afin de débattre du semestre européen avec la participation de la Commission.

La nécessité de suivre l'évolution de la situation sociale et les effets des réformes à terme est également manifeste. Des mesures ont déjà été prises pour renforcer la dimension sociale de l'Union économique et monétaire. En particulier, la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques est actuellement dotée d'indicateurs sociaux et en matière d'emploi qu'il convient d'utiliser pleinement pour mieux appréhender le marché du travail ainsi que les évolutions sociales et les risques associés. La Commission veillera aussi à ce que les partenaires sociaux européens soient mieux associés au processus du semestre européen.

Si les premières idées seront mises à l'essai pour ensuite être mises en œuvre dans le cadre du semestre européen 2015, d'autres propositions seront élaborées dans les mois à venir dans le cadre des travaux entrepris pour approfondir la gouvernance économique, qui sont coordonnés par le président de la Commission, en concertation avec les présidents du Conseil européen, de la Banque centrale européenne et de l'Eurogroupe¹¹.

6. CONCLUSION

L'élaboration des politiques économiques de l'UE doit d'urgence prendre un nouveau départ. Dans son examen annuel de la croissance 2015, la Commission propose que l'UE suive une approche intégrée en matière de politique économique, fondée sur trois grands piliers devant tous interagir: stimuler l'investissement, accélérer les réformes structurelles et procéder à un assainissement budgétaire responsable et propice à la croissance.

¹⁰ COM(2014) 130 final, «État des lieux de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive», http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_fr.pdf et http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_fr.pdf.

¹¹ Comme convenu lors du sommet de la zone euro du 24 octobre 2014.

Il est prioritaire que les États membres approuvent le plan d'investissement de 315 000 000 000 EUR proposé dans le cadre de cet examen annuel de la croissance. Ils devraient s'engager à procéder aux modifications législatives nécessaires pour créer le nouveau Fonds proposé avant fin juin 2015. Ils devraient aussi s'engager à doubler au moins, globalement, le recours à des instruments de financement innovants pour mettre en œuvre des projets au titre des Fonds structurels et d'investissement européens dans les trois années à venir.

Selon la situation de chaque État membre, l'approche intégrée proposée devrait être mise en œuvre au niveau national en s'attaquant aux rigidités du marché du travail afin de faire baisser les taux de chômage élevés, en poursuivant les réformes dans le domaine des retraites, en modernisant les systèmes de protection sociale, en améliorant la flexibilité des marchés des produits et des services, en améliorant les conditions-cadres pour l'investissement privé, en améliorant la qualité des investissements dans la recherche, l'innovation, l'éducation et la formation et en rendant l'administration publique plus efficiente. Les partenaires sociaux sont invités à contribuer activement aux programmes de réforme nationaux.

Une participation accrue des parlements nationaux, des partenaires sociaux et des parties prenantes au semestre européen est nécessaire pour renforcer, au niveau national, l'appropriation et l'obligation de rendre compte. La rationalisation du semestre européen 2015 sera un premier pas dans cette direction.

L'approche intégrée proposée appelle les États membres, le Parlement européen et le Conseil européen à prendre des initiatives politiques. La Commission coopérera avec l'ensemble des acteurs pour remettre l'Europe sur la voie d'une reprise économique durable.

ANNEXE

Rationalisation et renforcement du Semestre européen

Le semestre européen désigne le cycle annuel de coordination des politiques économiques et budgétaires dans le cadre duquel des orientations sont fournies aux États membres avant qu'ils ne prennent des décisions stratégiques au niveau national. Ces orientations sont fournies dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance et de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques. Le semestre européen sert également à mettre en œuvre la stratégie Europe 2020.

Le semestre européen débute chaque année par la publication, par la Commission, de l'examen annuel de la croissance. Il expose les priorités économiques générales de l'UE. Il est soumis à l'examen des autres institutions et alimente les discussions préalables au Conseil européen de printemps. Les États membres présentent des programmes nationaux au printemps de chaque année. La Commission propose alors des recommandations stratégiques par pays à chaque État membre en se fondant sur son évaluation des situations économiques et programmes nationaux. Tous les domaines d'action concernés sont couverts: réformes budgétaire, macro-économique et structurelle. Les recommandations font l'objet de discussions au sein du Conseil et sont approuvées par le Conseil européen de juin avant d'être finalement adoptées par le Conseil. Les États membres sont censés répercuter les recommandations dans leurs plans budgétaires et stratégiques pour l'année suivante et les mettre en œuvre dans les 12 mois qui suivent.

Le semestre européen a certes renforcé la coordination des politiques économiques au niveau de l'UE, mais l'insuffisance et parfois l'inexistence de la mise en œuvre des principales recommandations par pays a remis son efficacité en cause. Un semestre européen rationalisé et renforcé doit s'appuyer sur les points forts existants du processus et s'attaquer à ses points faibles, en simplifiant les différentes étapes et les résultats obtenus, en améliorant la coopération et le dialogue avec les États membres, en limitant les exigences en matière d'information, en renforçant le caractère multilatéral du processus et en consolidant l'appropriation à tous les niveaux.

Simplifier les conclusions de la Commission et permettre un retour d'informations plus détaillé sur l'analyse de la Commission: la pratique consistant à présenter conjointement, en automne, l'examen annuel de la croissance et le rapport sur le mécanisme d'alerte fonctionne bien, les deux documents se complétant mutuellement et exposant l'approche globale de l'UE pour l'année à venir. Toutefois, les deux principaux documents spécifiques aux pays produits à un stade ultérieur du processus, à savoir le document de travail des services de la Commission accompagnant les recommandations par pays et le bilan approfondi présenté dans la foulée du rapport sur le mécanisme d'alerte, sont actuellement présentés à deux moments différents au printemps. Une évaluation économique unique complète par État membre servant de base aux recommandations à adresser aux États membres améliorerait la cohérence du processus et réduirait la charge administrative. Un avancement de la date de publication de ces documents - par exemple en mars - permettrait aussi une plus grande transparence et un possible retour d'information au sujet de l'analyse de la Commission.

Rationaliser les exigences en matière d'information: les exigences en matière d'information imposées aux États membres doivent être proportionnées et apporter une valeur ajoutée manifeste. Elles devraient consister en une seule et même démarche impliquant que les informations disponibles recueillies au moyen de documents et de missions sur le terrain

soient effectivement partagées et réutilisées, le travail au niveau européen se concentrant sur l'analyse et l'actualisation de ces informations. Recentrés, les programmes nationaux de réforme peuvent jouer un rôle de communication et d'appropriation important au niveau national et ainsi apporter une contribution nationale plus ciblée à l'analyse de la Commission à un stade plus précoce, les parlements nationaux et les partenaires sociaux étant associés à leur conception.

Renforcer le caractère multilatéral du processus: l'appropriation du semestre européen par les États membres est, dans l'ensemble, encore trop faible au niveau national, mais aussi au niveau européen. Cela nuit à la qualité des discussions et à la mise en œuvre ultérieure des recommandations par pays. Dans les domaines où les outils de surveillance sont plus développés, tels que les finances publiques et les cadres budgétaires, le niveau de mise en œuvre est nettement plus élevé. La rationalisation du processus devrait permettre de disposer de plus de temps pour examiner les orientations de l'UE et d'en débattre. La présentation, plus en amont, de l'analyse par pays de la Commission serait également utile à cet égard. En outre, il devrait être possible, en collaboration avec la présidence du Conseil, de renforcer l'examen croisé des résultats et des politiques tout au long de l'année. L'amélioration de la comparabilité des actions stratégiques et des résultats entre États membres faciliterait aussi la pression par les pairs et contribuerait à alimenter davantage ces discussions thématiques multilatérales. Les échanges de vues sur le suivi, par la Commission, de l'exécution des réformes sont particulièrement importants dans le cadre de la préparation de la discussion menée au Conseil au sujet des projets de recommandations et dans la perspective du débat au Conseil européen de juin.

Ouvrir le processus et intensifier la coopération avec d'autres acteurs: la légitimité démocratique du processus du semestre européen a parfois été remise en question. Ces dernières années, la Commission a progressivement noué un dialogue approfondi et plus permanent avec les États membres par le biais de réunions bilatérales, de discussions plus ciblées au sein des comités du Conseil et de missions techniques plus étendues. Les parlements se sont aussi davantage impliqués. En ce qui concerne le Parlement européen, sa participation étroite a été rendue possible grâce au dialogue économique, instauré par le paquet législatif relatif à la gouvernance économique («six-pack»), qui prévoit des discussions entre le Parlement européen, d'une part, et les États membres, le Conseil, la Commission, le Conseil européen et l'Eurogroupe, d'autre part. En outre, le Parlement européen tient des débats politiques importants à des moments-clés du semestre européen. Les parlements nationaux ont pris de plus en plus conscience de l'importance du semestre européen au fil des ans grâce à la mise en œuvre du paquet législatif relatif à la surveillance budgétaire («two-pack») et à la participation plus directe de la Commission au travers de présentations et de débats. Nonobstant cette évolution positive, il est encore possible d'élargir le dialogue, non seulement avec les parlements, mais aussi avec les partenaires sociaux. Par exemple, la Commission pourrait, à l'avenir, nouer un dialogue avec le Parlement européen et les partenaires sociaux au niveau européen avant la présentation de l'examen annuel de la croissance et poursuivre le débat à la suite de son adoption. S'appuyant sur son analyse par pays, la Commission pourrait aussi discuter avec le Parlement européen de questions horizontales émergentes et, le cas échéant, collaborer avec les partenaires sociaux pour recueillir des informations au sujet de questions d'actualité spécifiques aux pays.



LE SEMESTRE EUROPÉEN: UN PARTENARIAT ENTRE L'UE ET LES ÉTATS MEMBRES

| | Novembre | Décembre | Janvier | Février | Mars | Avril | Mai | Juin | Juillet | Août | Septembre | Octobre |
|-----------------------------------|--|---|--|---|--|--|---|--|--|------|--|---------|
| Commission européenne | <p>Prévisions économiques d'automne</p> <p>Examen annuel de la croissance et rapport sur le mécanisme d'alerte</p> <p>Avis de la Commission sur les projets de plan budgétaire</p> | <p>Réunions bilatérales avec les États membres</p> | <p>Missions d'information dans les États membres</p> | <p>Prévisions économiques d'hiver</p> | <p>Document analytique unique par État membre (programme de réforme et déséquilibres)</p> | <p>Réunions bilatérales avec les États membres</p> | <p>La Commission propose des recommandations par pays concernant les politiques budgétaire, économique et sociale</p> | | | | | |
| Conseil européen / Conseil | <p>Les ministres des finances examinent les avis de la Commission sur les projets de plan budgétaire</p> | <p>Les ministres nationaux adoptent les conclusions concernant l'EAC et le RMA</p> <p>Les dirigeants de l'UE conviennent des principaux domaines de coordination sur la base de l'EAC et du RMA</p> | | | <p>Les dirigeants de l'UE adoptent les priorités économiques sur la base de l'EAC</p> | | | <p>Les ministres nationaux examinent les RPP</p> | <p>Les dirigeants de l'UE adoptent les RPP finales</p> | | | |
| États membres | | <p>Les États membres adoptent les budgets</p> | | | <p>Les États membres présentent leurs programmes nationaux de réforme (sur les politiques économiques) et leurs programmes de stabilité ou de convergence (sur les politiques budgétaires)</p> | | | | | | <p>Les États membres présentent leurs projets de plan budgétaire et leurs programmes de partenariat économique (pays soumis à une PDE)</p> | |
| Parlement européen | | | | <p>Dialogue sur les priorités économiques</p> | | | | | | | <p>Débat/résolution sur le semestre européen et les RPP</p> | |

Glossaire: EAC: examen annuel de la croissance - RMA: rapport sur le mécanisme d'alerte - RPP: recommandations par pays - PDE: procédure de déficit excessif - BA: bilan approfondi

Commission européenne