EXAMEN ANNUEL DE LA CROISSANCE 2015[1] : SYNTHESE

Malgré les efforts réalisés, la reprise est moins importante qu'escompté (croissance du PIB de 1,3% en 2014 et 1,5% en 2015), ce qui entrave la réduction du chômage. La Commission estime qu'au-delà de l'environnement économique mondial, les facteurs explicatifs à ce ralentissement doivent également être cherchés au niveau national : fragmentation des marchés financiers, niveau d'endettement public et privé, déséquilibres macro-économiques, méfiance liée à l'incertitude sur les perspectives économiques et à la volonté de mener des réformes structurelles. Les perspectives de croissance de l'UE sont limitées par les faibles gains de productivité, le faible niveau d'investissement et le chômage structurel.

La prise de fonction de la nouvelle Commission constitue l'opportunité d'un nouveau départ. L'examen annuel de la croissance décrit avec le Plan d'investissement pour l'Europe un paquet intégré de priorités pour l'Europe.

La Commission plaide pour une approche intégrée, combinant politiques structurelles, budgétaires et monétaires, agissant à la fois sur l'offre et la demande. Il s'agit également de mobiliser les différents niveaux d'intervention : mondial (G20), national, régional, local et européen, les pouvoirs publics devant prendre leurs responsabilités à tous les niveaux. La BCE continuera également à jouer son rôle dans l'élaboration des politiques globales de la zone euro.

La Commission articule ses propositions autour de trois piliers sur lesquels il convient d'agir de manière simultanée, détaillés ci-après. Elle propose également de rationaliser et renforcer le semestre européen. Enfin, elle annonce de nouvelles orientations sur la meilleure façon d'utiliser la flexibilité dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance.

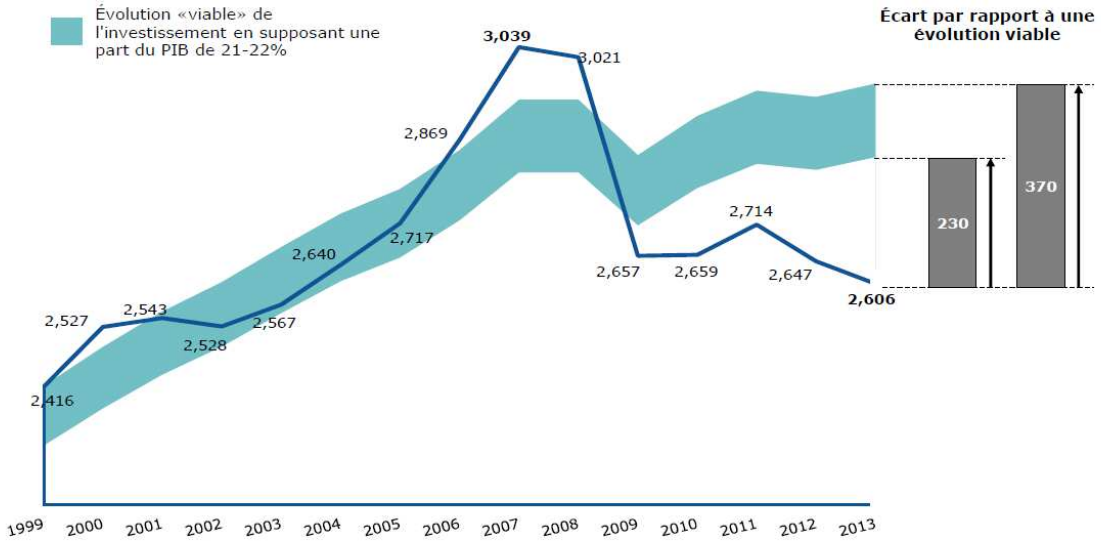
Stimulation de l'investissement

Après le niveau record de 2007, l'investissement a reculé de 15%, et le taux d'investissement demeure en-deçà de son niveau historique ; cela freine la reprise et pèse sur la compétitivité et le potentiel de croissance de l'UE. Or, les besoins d'investissements sont nombreux, dans différents domaines : nouvelles technologies, éducation, innovation, énergie, systèmes de protection sociale, transport, environnement,…Bien que le volume d'épargne privée et le niveau de liquidité soient élevés, cet argent ne se retrouve pas dans l'économie réelle, les pouvoirs publics ont donc un rôle à jouer.

Les pouvoirs nationaux et régionaux peuvent agir au niveau des réformes structurelles, de la responsabilité budgétaire et de la stimulation des investissements. La Commission indique que les Etats membres disposant d'une marge budgétaire doivent investir davantage, tout en veillant comme les autres à une utilisation efficiente des ressources, à orienter prioritairement vers l'investissement et la croissance, en coordination avec les fonds européens (Horizon 2020, COSME, mécanisme pour l'interconnexion en Europe et Fonds structurels et d'investissement), et à instaurer un cadre propice à l'investissement privé.

[1] COM(2014)902

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



Le plan d'investissement[2] pour l'Europe compètera et stimulera les efforts existants. Celui-ci vise à mobiliser au minimum 315 milliards d'investissements supplémentaires sur 2015-2017. Les différents acteurs sont en outre invités à y contribuer pour en renforcer l'impact. Ces capitaux supplémentaires devraient cibler des infrastructures dans différents domaines. Le plan a été élaboré de manière à ne pas peser sur les finances publiques des Etats.

Réformes structurelles

Les réformes structurelles, via la mise en place d'un cadre réglementaire approprié aux investissements à long terme, peuvent aider à attirer des investissements productifs privés. Il s'agit d'approfondir le marché unique, d'éviter les règlementations trop contraignantes et de mettre en œuvre des réformes des marchés de produits, de services et du travail.

Au niveau de l'UE, la mise en œuvre du marché unique des biens et services est une priorité, tant pour renforcer la situation de l'industrie et des consommateurs sur le plan intérieur que pour renforcer la position des entreprises au sein des chaînes de valeur mondiales et attirer des investisseurs étrangers. Les priorités d'actions identifiées portent sur le marché unique numérique, l'énergie (marché intérieur de l'énergie, infrastructures, énergies renouvelables, efficacité énergétique) et l'amélioration du cadre réglementaire européen (REFIT).

Au niveau des Etats membres, l'accent doit être placé sur une mise en œuvre ambitieuse des réformes sur les marchés des produits, des services et du travail. Les objectifs poursuivis sont de rétablir la compétitivité et d'améliorer l'investissement des entreprises, et ainsi favoriser la croissance, la productivité et l'emploi, et in fine contribuer à améliorer la situation sociale et réduire la pauvreté. La Commission pointe un certain nombre de priorités pour 2015 :

- *Marchés du travail et lutte contre le chômage* : adaptation de la règlementation en matière de protection de l'emploi en vue de concilier protection et promotion de la création d'emplois, réduction de la charge fiscale, diminution de la segmentation du marché, suppression des obstacles à la mobilité géographique (portabilité des droits de pension, réseau EURS), développement des compétences dans les secteurs en croissance

[2] Pour une synthèse détaillée du plan, voir note du 28/11/2014.

(numérique, secteurs verts, soins de santé) en activant les leviers de l'enseignement, de la formation professionnelle et en alternance. Il convient en outre de mieux évaluer les compétences requises aux niveaux régional et sectoriel. La Commission place en outre un accent particulier sur les jeunes, notamment au travers de la Garantie jeunes, et pour lesquels les fonds dédiés à l'Initiative pour l'emploi des jeunes doivent être activés plus rapidement. Afin de lutter contre le chômage de longue durée, la Commission préconise des systèmes de prestations combinant remplacement adéquat des revenus et services d'activation et de soutien individualisés, et suppression des désincitants fiscaux à la recherche d'emploi. Enfin, il faut assurer que les salaires réels suivent l'évolution de la productivité.

- *Réforme des retraites* : malgré les réformes déjà engagées, de nouveaux efforts sont nécessaires pour améliorer l'efficience et la soutenabilité financière des retraites, tout en assurant un niveau de revenus décent aux retraités. Il s'agit notamment de lier plus systématiquement l'âge légal de retraite à l'espérance de vie.
- *Modernisation des systèmes de protection sociale* : La Commission préconise des politiques plus simples et mieux ciblées, complétées par une gamme de services : garde d'enfants, enseignement de qualité et abordable, prévention du décrochage scolaire, aides à la formation et à l'emploi, aide au logement, soins de santé accessibles et en ligne.
- *Amélioration de la flexibilité des marchés de produits et de services* : modernisation du fonctionnement des industries de réseau et de la capacité des infrastructures, ouverture accrue du secteur des services, notamment concernant les professions réglementées. La Commission considère que les avancées dans l'application de la directive services sont inégales, et un certain nombre d'obstacles doivent encore être levés, tels que les exigences disproportionnées, le manque de clarté des règles applicables aux services transfrontaliers, l'absence de reconnaissance mutuelle, la lourdeur des procédures administratives. De derniers obstacles doivent également être levés en matière de circulation des marchandises.
- *Amélioration des conditions-cadres en faveur de l'investissement des entreprises* : il s'agit notamment d'améliorer l'efficience des dépenses publiques et des investissements privés dans le cadre des partenariats publics-privés et de la gouvernance des entreprises publiques, d'ouvrir davantage les marchés publics notamment via les moyens électroniques et des procédures plus efficientes.
- *Amélioration de la qualité des investissements en faveur de la recherche et de l'innovation* : les investissements publics en faveur de la R&I doivent rester prioritisés, et rendus plus efficients, notamment en termes d'effet de levier sur le privé. La Commission pointe la qualité des institutions de R&I et du développement de leurs stratégies et programmes, ainsi que l'environnement favorable aux investissements et à l'émergence de PME innovantes à forte croissance.
- *Une administration publique plus efficace* : les défis sont de renforcer l'efficacité de l'administration dans un contexte de restrictions budgétaires, d'alléger la charge administrative et réglementaire et de s'adapter aux besoins de l'économie numérique. L'efficience et l'impartialité des systèmes judiciaires sont également pointées comme prioritaires.

Responsabilité budgétaire

Les ajustements réalisés au cours des dernières années ont permis de réduire les déficits et de stabiliser les niveaux d'endettement. Selon les estimations de la Commission, l'orientation budgétaire de l'UE devrait rester neutre dans les prochaines années, et la politique budgétaire

ne devrait dès lors plus peser sur la croissance. Toutefois, les niveaux d'endettement publics restent élevés et doivent être réduits. Le rythme des ajustements budgétaires doit être adapté en fonction des situations des Etats membres et les trajectoires qui s'imposent doivent être définies et appliquées. Il s'agit en outre de définir les stratégies budgétaires de manière à favoriser la croissance ; selon la Commission, il est possible de contribuer à la croissance et de l'investissement en compressant les dépenses, si possible en combinaison avec une réduction des impôts les plus distorsifs.

Il faut par ailleurs veiller à l'efficience du système fiscal, p.ex. en déplaçant la charge du travail vers d'autres types d'impôts (sur le patrimoine, la consommation, taxes environnementales), ou en adoptant des mesures de simplification et de transparence.

Au niveau des dépenses, la priorité doit être donnée aux investissements publics productifs et aux dépenses qui contribuent le plus à la croissance. Les mécanismes de protection sociale doivent jouer leur rôle dans la lutte contre la pauvreté et favoriser l'inclusion sociale. Des exercices de réexamen des dépenses pourraient contribuer à renforcer l'efficacité de ces dernières.

Le pacte de stabilité et de croissance constitue le cadre adéquat et prévoit une certaine souplesse si nécessaire.

Rationalisation du système de gouvernance

Le semestre européen est utilisé depuis 2011 pour le suivi des politiques budgétaires, macro-économiques et structurelles de l'UE et des Etats membres. Toutefois, la Commission estime que l'appropriation des réformes par les Etats membres reste insuffisante, ce qui se traduit par un niveau insatisfaisant de mise en œuvre des recommandations par pays. Elle propose donc de rationaliser et de renforcer le semestre européen en lui conférant une orientation plus précise, davantage de clarté et une dimension politique.

Concrètement, la Commission propose de réunir les deux documents d'évaluation par pays existants (document de travail de la Commission accompagnant les recommandations et bilan approfondi présenté dans la foulée du mécanisme d'alerte) en une seule évaluation, qui serait publiée en mars. Cela permettrait une simplification, une transparence accrue et un dialogue renforcé avec la Commission. Par ailleurs, elle propose de recentrer les programmes nationaux de réforme et d'associer davantage les parlements nationaux et les partenaires sociaux à leur conception. Ceux-ci peuvent jouer un rôle de communication et d'appropriation au niveau national et apporter une contribution plus ciblée à l'analyse de la Commission à un stade plus précoce. Au niveau européen, un débat avec le Parlement et les partenaires sociaux pourrait être envisagé avant la présentation de l'examen annuel de la croissance, ainsi que sur les questions horizontales émergentes au niveau des recommandations. La Commission propose en outre de renforcer le caractère multilatéral du processus au travers d'échanges de vues sur le suivi des recommandations de manière à accroître la pression par les pairs.

Le réexamen à mi-parcours de la Stratégie Europe 2020 sera également à l'ordre du jour du Conseil européen du printemps 2015 ; la Commission présentera ses propositions début 2015 suite à la phase de consultation qui s'est tenue au 2nd semestre 2014.

La Commission souligne également l'importance du consensus et du soutien des parties prenantes à obtenir sur les orientations politiques à mettre en œuvre. Il convient dès lors d'associer davantage les parlements nationaux et européen, les partenaires sociaux et la société civile à la mise en œuvre des politiques décidées aux nivaux national et de l'UE. La Commission pointe la nécessité de suivre l'évolution de la situation sociale, et rappelle

l'adjonction d'indicateurs sociaux et d'emploi dans l'analyse des déséquilibres macro-économiques.

La Commission annonce finalement d'autres propositions dans les mois à venir dans le cadre des travaux d'approfondissement de la gouvernance économique.