



Bruxelles, le 28.11.2012
COM(2012) 750 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Examen annuel de la croissance

INTRODUCTION

La crise économique et financière que traverse actuellement l'Union européenne a été le déclencheur de changements importants, comme en atteste la restructuration profonde que connaissent aujourd'hui nos économies. Ce processus, s'il est déstabilisateur et pose un certain nombre de défis politiques et sociaux, est néanmoins nécessaire pour jeter les fondements d'une croissance et d'une compétitivité à la fois intelligentes, durables et inclusives.

Pour pouvoir poursuivre les réformes nécessaires qu'elle a engagées, l'UE doit être en mesure de montrer que ses politiques fonctionnent, qu'elles donneront des résultats à terme et que l'incidence de leur mise en œuvre sera équitable pour nos sociétés. Il incombe à la fois aux États membres et aux institutions européennes de régler les problèmes du passé et de placer l'UE sur une trajectoire de développement plus durable pour l'avenir. Consciente que nos économies sont étroitement liées, l'UE redéfinit à présent sa gouvernance économique pour pouvoir mieux relever les défis actuels et futurs.

Le présent examen annuel de la croissance marque le début du Semestre européen 2013 et précise la manière dont cette responsabilité partagée peut être exercée pour amener le changement dans l'ensemble de l'Union, en jetant les fondements d'un retour à la croissance et à la création d'emplois.

Le contexte

La situation économique de l'UE est restée fragile en 2012. On prévoit désormais, pour l'ensemble de l'année, une contraction du PIB de 0,3 % dans l'Union et de 0,4 % dans la zone euro. Il faudra du temps pour retrouver le chemin d'une reprise durable¹. Après des années de croissance faible, la crise entraîne de lourdes conséquences sociales. Les systèmes de protection sociale ont, dans un premier temps, amorti certains de leurs effets, mais leur incidence est aujourd'hui ressentie à tous les niveaux. Le chômage a fortement augmenté ; la précarité et la pauvreté sont en hausse. Ces difficultés sont particulièrement visibles dans la zone euro, mais également au-delà.

Les efforts déployés par les États membres pour réaliser les objectifs de la stratégie Europe 2020 dans les domaines de l'emploi, de la R&D, du climat, de l'énergie, de l'éducation et de la lutte contre la pauvreté, ont été contrariés par la persistance de la crise et l'Europe dans son ensemble est restée en deçà des objectifs qu'elle s'était fixés². Il convient pourtant d'avancer dans tous ces domaines pour évoluer vers une économie européenne intelligente, durable et inclusive.

Si les problèmes varient considérablement d'un pays à l'autre et au sein de la zone euro, la perspective d'une reprise lente rend la situation difficile pour l'ensemble de l'Union. Les niveaux d'endettement accumulés par les acteurs publics et privés limitent les possibilités d'entreprendre de nouvelles activités et de nouveaux investissements. Les instruments de politique budgétaire et monétaire ayant été fortement mis à contribution, la marge de

¹ Pour de plus amples informations sur la situation économique et de l'emploi, voir les prévisions économiques d'automne de la Commission, publiées le 7 novembre 2012, et les documents qui accompagnent le présent examen.

² Pour un aperçu des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs d'Europe 2020, voir: «Stratégie Europe 2020 – L'UE en route vers une économie plus intelligente, plus verte et plus inclusive?», Eurostat, Statistiques en bref, 39/2012.

manœuvre est à présent limitée. Les réformes structurelles jouent un rôle essentiel pour restaurer la compétitivité européenne, mais les décisions en la matière sont souvent difficiles à prendre. Pour soutenir le rythme des réformes, il importera que les objectifs des politiques actuelles soient fixés en toute transparence et que leur incidence sur la société soit équitable.

Les perspectives à court terme demeurent incertaines, mais des tendances plus positives commencent aussi à se dessiner. Les déséquilibres macroéconomiques, qui se sont accumulés au fil du temps, sont en train d'être corrigés et certaines régions européennes renouent avec la compétitivité, même s'il reste encore beaucoup de chemin à parcourir pour éliminer les écarts de performance³. Des progrès sont accomplis dans l'assainissement des finances publiques et d'importantes mesures ont été prises pour apaiser les tensions sur les marchés financiers. Fait important, certains signes indiquent que les vastes réformes entreprises par certains pays commencent à porter leurs fruits, la dette refluant dans les secteurs public et privé dans un certain nombre d'États membres et les exportations repartant à la hausse dans plusieurs pays qui présentaient des déficits commerciaux importants.

De nombreux efforts ont déjà été accomplis, en 2012, au niveau de l'UE pour sortir du cercle vicieux engendré par les faiblesses de nos systèmes financiers, les tensions sur le marché de la dette souveraine et la médiocrité de la croissance économique, et créer ainsi les conditions d'une reprise durable :

- le mécanisme européen de stabilité mis en place offre un mécanisme de soutien crédible pour aider les pays de la zone euro qui peinent à se financer sur les marchés ;
- le pacte pour la croissance et l'emploi, adopté par les chefs d'État ou de gouvernement lors du Conseil européen de juin 2012, doit galvaniser les efforts du législateur européen et des administrations de l'UE à tous les niveaux, afin qu'ils actionnent les leviers de la croissance dont ils disposent, tels que la mise en œuvre des Actes pour le marché unique ou l'utilisation plus ciblée des fonds structurels de l'UE. La Commission a aussi proposé récemment une stratégie visant à améliorer le fonctionnement des marchés de l'énergie, ainsi que des mesures en faveur d'une politique industrielle renforcée ;
- de nouvelles règles visant à renforcer la gouvernance économique, notamment au sein de la zone euro, sont mises en œuvre (paquet «gouvernance économique» dit «six pack»), sont adoptées (traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance) ou devraient l'être prochainement (paquet «surveillance budgétaire» dit «two pack») ;
- des mesures importantes ont été prises par la Banque centrale européenne pour préserver la stabilité financière dans la zone euro.

D'autres décisions importantes, qui influenceront sur l'avenir de l'Europe, sont actuellement à l'examen:

- il nous faut encore dégager accord global sur le cadre financier pluriannuel de l'UE pour 2014-2020. Cet accord sera primordial pour restaurer la croissance et la compétitivité dans l'ensemble de l'Europe et pour atteindre les objectifs d'Europe 2020;

³ Le second rapport annuel sur le mécanisme d'alerte [COM(2012) 751], destiné à recenser les déséquilibres macroéconomiques, est adopté par la Commission parallèlement au présent document.

- d'importantes mesures sont envisagées pour renforcer l'Union économique et monétaire (UEM). Parallèlement au présent document, la Commission présente un projet détaillé pour une véritable UEM. Le Conseil européen de décembre 2012 se penchera également sur ces questions.

Les recommandations annuelles par pays adoptées en juillet 2012⁴ doivent servir de base à l'action des États membres. Leur mise en œuvre fait l'objet d'un dialogue permanent entre les États membres et la Commission et les progrès réalisés seront évalués au printemps prochain. Comme l'indique le rapport du Parlement européen sur le Semestre européen⁵, le suivi au niveau de l'UE joue un rôle important pour coordonner et compléter les efforts des États membres.

Les priorités

Le présent examen annuel de la croissance a pour objectif de définir les priorités économiques et sociales pour l'UE en 2013, en indiquant aux États membres et à l'UE la voie à suivre pour mener leurs politiques. Il donne le coup d'envoi du troisième Semestre européen pour la coordination des politiques qui, au premier semestre de chaque année, examine les résultats et les priorités des États membres d'une manière collective au niveau de l'UE. Le Conseil européen définira des orientations en mars 2013, les États membres devront soumettre leurs programmes nationaux actualisés d'ici la mi-avril 2013 et la Commission présentera ensuite ses recommandations par pays.

Le défi à court terme consiste à restaurer la confiance et à stabiliser la situation économique et financière, tout en réalisant les réformes structurelles qui jetteront les fondements d'une reprise durable et créatrice d'emplois et qui permettront à l'économie de se transformer à moyen terme. Cet ajustement ne se fera pas du jour au lendemain et il nous faut dès lors agir sans tarder.

Compte tenu des signes positifs indiquant que les réformes déjà entreprises commencent à produire leurs effets, la Commission estime que les priorités fixées dans l'examen de l'année dernière restent largement valables et que les États membres et l'UE devraient une nouvelle fois concentrer les efforts qu'ils déploieront en 2013 sur les cinq priorités suivantes:

- procéder à un assainissement budgétaire différencié propice à la croissance
- revenir à des pratiques normales en matière de prêt à l'économie
- promouvoir la croissance et la compétitivité pour aujourd'hui et demain
- lutter contre le chômage et prendre des mesures pour faire face aux retombées sociales de la crise
- moderniser l'administration publique

1. PROCÉDER À UN ASSAINISSEMENT BUDGÉTAIRE DIFFÉRENCIÉ PROPICE À LA CROISSANCE

En conséquence de la crise, le ratio de la dette souveraine est passé, en quelques années à peine, de 60 % à 90 % du PIB en moyenne dans la zone euro. Il convient d'assainir de toute

⁴ Les recommandations par pays se trouvent à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_fr.htm.

⁵ Parlement européen, «Rapport sur le Semestre européen pour la coordination des politiques économiques: mise en œuvre des priorités pour 2012» [2012/2150(INI)], octobre 2012.

urgence les finances publiques afin de soutenir les systèmes de protection sociale et les services publics, limiter les coûts de refinancement pour les États et autres autorités publiques et éviter les retombées négatives pour le reste de l'économie, y compris les éventuels effets de contagion à d'autres pays. L'évolution démographique continuera également à augmenter la pression sur les dépenses liées au vieillissement. Il y a lieu d'accorder une attention particulière à la politique budgétaire dans la zone euro, où l'incidence des politiques budgétaires nationales insoutenables sur d'autres États membres est beaucoup plus forte qu'ailleurs.

D'une manière générale, les efforts d'assainissement budgétaire actuellement consentis commencent à porter leurs fruits: les déficits publics dans la zone euro devraient passer de plus de 6 % en moyenne du PIB en 2010 à un peu plus de 3 % en 2012. La dette publique devrait culminer à quelque 94,5 % l'an prochain dans la zone euro et en 2014 dans l'ensemble de l'UE, pour ensuite commencer à diminuer en pourcentage du PIB.

À court terme, l'assainissement budgétaire peut avoir une incidence négative sur la croissance. Cet effet devrait davantage se faire ressentir pendant les crises financières, lorsque les conditions de financement sont également difficiles pour les autres acteurs économiques. Il ne s'agit toutefois pas du seul facteur important pour la croissance : en fonction des choix qui seront opérés en ce qui concerne la composition de l'ajustement, l'«effet multiplicateur» de la politique budgétaire sera différent. L'expérience a, par exemple, montré que dans les pays où la part des dépenses publiques dans le PIB et les taux d'imposition sont relativement élevés, l'assainissement budgétaire réalisé grâce à une réduction des dépenses plutôt qu'à une nouvelle hausse des recettes soutient davantage la croissance sur le long terme. Entre 2009 et 2012, les finances publiques ont été assainies grâce à des mesures axées, à parts largement égales, tant sur les dépenses que sur les recettes : les dépenses devaient avoir diminué de 2 points de pourcentage du PIB et les recettes augmenté de 1,3 point de pourcentage.

Par ailleurs, un autre scénario consistant à reporter l'ajustement budgétaire se révélerait beaucoup plus coûteux. Plusieurs États membres ne sont pas en mesure de financer leurs besoins sur les marchés ou peinent à contenir la hausse des écarts de taux d'intérêt («spreads») sur leurs obligations en raison des doutes que suscite la viabilité de leurs finances publiques. Pour restaurer la confiance des investisseurs, réduire les coûts du remboursement de la dette et créer une marge de manœuvre budgétaire, ces pays doivent agir avec détermination et à un rythme approprié pour placer les finances publiques sur une trajectoire durable. L'incidence négative sur la croissance peut être atténuée en grande partie, à condition que l'ajustement budgétaire soit bien pensé. Le retour à la viabilité budgétaire sera bénéfique tant aux acteurs publics que privés de ces pays et contribuera à la stabilité financière générale de l'UE.

La situation budgétaire et économique étant différente dans chaque État membre, la Commission préconise un effort d'assainissement budgétaire différencié, adapté à chaque pays. Conformément au pacte de stabilité et de croissance, ces stratégies devraient être axées sur les progrès accomplis en termes structurels, plutôt qu'en termes purement nominaux, et prévoir une composition de l'ajustement qui soutienne à la fois la croissance et l'équité sociale. Une telle approche permettra également de réajuster les déséquilibres de la balance courante.

Le pacte de stabilité et de croissance fournit le cadre approprié pour un ajustement budgétaire flexible et efficace. Les objectifs budgétaires, exprimés en termes nominaux, font souvent la une de l'actualité. Pourtant, le pacte met l'accent sur la position budgétaire sous-jacente et les

efforts d'assainissement préconisés par le Conseil sont dès lors exprimés en termes structurels⁶. En conséquence, si ces conditions sont remplies, un État membre peut se voir accorder un délai pour corriger son déficit excessif, si une détérioration de la situation économique l'empêche d'atteindre l'objectif qui a été fixé. Ainsi, en 2012, l'Espagne et le Portugal se sont vu accorder une extension d'un an - jusqu'en 2014 - des délais fixés pour ramener leurs déficits publics sous la barre des 3 % du PIB. Une fois les situations de déficit excessif corrigées, les États membres sont tenus d'atteindre leur objectif budgétaire à moyen terme, ce qui garantira le maintien des finances publiques à des niveaux acceptables.

Les États membres qui ne parviennent plus à refinancer leur dette sur les marchés doivent rapidement assainir leurs finances afin de restaurer d'urgence la confiance des investisseurs. Une telle concentration des efforts, ainsi que le prévoient les programmes d'ajustement économique, facilitera la correction nécessaire de leurs déséquilibres macroéconomiques. Cette approche est corroborée par l'ajustement positif qui a lieu en Irlande, au Portugal et en Roumanie. Toutefois, en Grèce, le processus est plus long et plus coûteux en raison d'une série de facteurs, notamment les incertitudes permanentes entourant la mise en œuvre du programme.

Pour les États membres disposant d'une plus grande marge de manœuvre budgétaire, les stabilisateurs économiques peuvent jouer pleinement leur rôle, conformément au pacte. Le rythme d'assainissement peut soutenir la croissance, mais il convient que les États membres tiennent compte des risques budgétaires qui peuvent apparaître s'ils reportent l'assainissement en raison des défis que posent les niveaux élevés d'endettement, la perspective du vieillissement démographique et le potentiel de croissance relativement faible dans certains pays, ainsi que des conséquences négatives qu'entraînerait un changement de la confiance des marchés.

La Commission continuera d'être attentive aux évolutions de l'économie réelle. Ses prochaines prévisions d'hiver, prévues pour le début de l'année prochaine, montreront notamment si les États membres respectent la trajectoire fixée en matière de réduction de leur déficit structurel et s'il serait justifié d'ajuster le délai pour la correction des déficits excessifs, conformément à l'esprit et à la lettre du pacte de stabilité et de croissance.

Il faut du temps pour assainir les finances publiques. Des règles de gouvernance européennes et des cadres budgétaires nationaux solides, comme le prévoit la législation de l'UE, permettront de consolider ces efforts à terme. Au nombre de ces règles figurent l'établissement de règles budgétaires chiffrées, le recours à des institutions budgétaires indépendantes et une planification à moyen terme, ainsi que la surveillance multilatérale des progrès accomplis.

En ce qui concerne le volet «dépenses» des budgets publics, il est primordial de se pencher sur l'efficacité et l'efficacités globales des dépenses. Si la situation diffère d'un pays à l'autre, la Commission a recommandé aux États qui envisagent de procéder à des coupes de se montrer sélectifs, de manière à préserver le potentiel de croissance et les filets de sécurité sociaux essentiels. La Commission estime notamment:

- qu'il convient d'accorder la priorité aux investissements dans l'éducation, la recherche, l'innovation et l'énergie et de les renforcer, si possible, tout en veillant à ce que les deniers publics soient dépensés de manière efficace. Il y a également

⁶ Le solde budgétaire est exprimé en termes structurels lorsqu'il est corrigé des effets du cycle économique et des mesures ponctuelles et temporaires.

lieu d'accorder une attention particulière au maintien ou au renforcement du champ d'action et de l'efficacité des services de l'emploi et des politiques actives du marché du travail, telles que les formations pour les chômeurs et les dispositifs de garantie pour les jeunes ;

- qu'il convient de poursuivre la modernisation des systèmes de protection sociale afin d'en garantir l'efficacité, la pertinence et la viabilité. Il y a lieu d'accélérer les réformes des régimes de retraite afin d'aligner l'âge de départ à la retraite sur l'espérance de vie, de limiter l'accès aux régimes de départ anticipé à la retraite et d'allonger la durée de la vie active. Compte tenu des défis démographiques et des pressions sur les dépenses liées au vieillissement, il convient également d'entreprendre des réformes des systèmes de soins de santé afin d'en garantir le bon rapport coût-efficacité et la viabilité, en évaluant le fonctionnement de ces systèmes au regard de deux objectifs: une utilisation plus efficiente des ressources publiques et un accès à des soins de santé de qualité.

En ce qui concerne le volet «recettes» des budgets publics, une augmentation des impôts sur le revenu des particuliers et/ou des taux de TVA a été récemment observée dans de nombreux États membres⁷. Il est toutefois encore possible de déplacer la pression fiscale globale vers des bases d'imposition moins préjudiciables à la croissance et à la création d'emplois et de rendre les systèmes fiscaux plus efficaces, plus compétitifs et plus équitables. Un tel déplacement nécessite une approche globale garantissant une redistribution équitable et adaptée à la situation des différents États membres. C'est la raison pour laquelle la Commission recommande :

- de réduire fortement la pression fiscale sur le travail dans les pays où elle est comparativement élevée et entrave la création d'emplois. Pour que les réformes n'aient pas d'incidence sur les recettes, d'autres taxes telles que les taxes sur la consommation, les impôts périodiques sur la propriété immobilière et les taxes environnementales pourraient être augmentées ;
- de lever des recettes additionnelles en élargissant les bases d'imposition plutôt qu'en augmentant les taux d'imposition ou en créant de nouvelles taxes. Il convient de réduire ou de supprimer les exonérations fiscales, les taux réduits de TVA ou les exonérations des droits d'accise. Les subventions préjudiciables à l'environnement devraient être progressivement éliminées⁸. d'améliorer le respect des obligations fiscales par l'adoption systématique de mesures visant à réduire l'économie parallèle, à lutter contre la fraude fiscale⁹ et à garantir une plus grande efficacité de l'administration fiscale;
- de réduire les avantages fiscaux incitant les entreprises à se financer par l'emprunt.
- de réformer la fiscalité immobilière et résidentielle afin d'éviter la résurgence de risques financiers dans le secteur du logement. Il convient notamment de revoir les aspects des régimes fiscaux qui augmentent la propension des ménages à recourir à l'emprunt, généralement par une réduction d'impôt sur les emprunts hypothécaires.

⁷ Commission européenne, «Tax reforms in EU Member States 2012», European Economy 6/2012.

⁸ En 2013, les États membres commenceront également à percevoir de nouvelles recettes de la mise aux enchères des quotas d'émissions dans le cadre de la troisième phase du système d'échange de quotas d'émissions.

⁹ La Commission présentera prochainement un plan d'action visant à renforcer la lutte contre la fraude fiscale et l'évasion fiscale, ainsi que des orientations pour garantir une bonne gouvernance dans le domaine fiscal.

Des recommandations détaillées par pays ont été formulées sur la plupart de ces mesures et des évaluations par les pairs sont prévues au niveau de l'UE pour évaluer les progrès accomplis et les bonnes pratiques mises en place. La mise en œuvre constitue à présent le principal défi.

2. RÉTABLIR L'ACTIVITÉ DE PRÊT À L'ÉCONOMIE

La crise a eu une incidence durable sur la situation financière de nombreux acteurs publics et privés, ce qui a altéré la confiance des investisseurs et des prêteurs et nuï à l'efficacité du secteur financier. Les tensions sur les marchés de la dette souveraine et dans le secteur bancaire se sont attisées mutuellement, engendrant de graves problèmes de financement pour de nombreux emprunteurs. Elles ont également conduit à la fragmentation du système financier par pays, qui s'est accompagnée d'un repli des activités financières sur les marchés intérieurs nationaux. L'accès limité ou coûteux au financement qui en a résulté pour de nombreuses entreprises et de nombreux ménages a jusqu'à présent été un obstacle majeur à la relance dans toute l'Europe. Dans le même temps, le niveau élevé d'endettement contraint de nombreux acteurs économiques à réduire leur exposition financière ou à augmenter leur épargne. Ce processus de désendettement peut également constituer un obstacle à la relance à court terme. Les problèmes sont particulièrement graves dans les États membres vulnérables de la zone euro.

L'UE prend actuellement des mesures afin de lutter contre les risques pour le secteur financier et de remédier aux anciennes faiblesses de nos systèmes de régulation et de supervision :

- des efforts coordonnés ont été déployés afin d'évaluer les risques pour le secteur bancaire et de recapitaliser les banques. La comptabilisation des pertes et le nettoyage des bilans des banques sont essentiels pour améliorer la confiance dans les marchés et doivent être achevés sans délai ;
- de nouvelles autorités de surveillance de l'UE sont en place depuis janvier 2011 et œuvrent à l'élaboration d'un règlement uniforme visant à renforcer le cadre juridique applicable aux institutions financières. Un accord rapide sur les propositions de la Commission relatives au capital des banques et à la liquidité bancaire, aux systèmes de garantie des dépôts et à la résolution des défaillances bancaires est nécessaire pour fournir un cadre plus cohérent de prévention et de gestion des crises financières ;
- une surveillance plus étroite des niveaux d'endettement privé et des risques financiers connexes, comme les bulles immobilières, s'exerce désormais dans le cadre du Comité européen du risque systémique (CERS) et de la nouvelle procédure de l'UE visant à corriger les déséquilibres macroéconomiques ;
- un des fondements du renforcement de l'Union économique et monétaire proposés par la Commission consiste en l'établissement d'une union bancaire, comprenant un mécanisme de surveillance unique sous l'autorité de la Banque centrale européenne, afin d'intégrer davantage le régime de surveillance des banques au niveau de l'UE. L'établissement d'un tel mécanisme créera également les conditions permettant au mécanisme européen de stabilité de recapitaliser directement les banques qui ne parviennent pas à lever des capitaux sur les marchés.

Au niveau national, les États membres peuvent faire davantage d'efforts pour promouvoir les autres sources de financement, augmenter la liquidité et réduire la dépendance traditionnelle des entreprises vis-à-vis du financement bancaire. Ils peuvent par exemple :

- promouvoir de nouvelles sources de capitaux, notamment les prêts interentreprises, multiplier les possibilités d'émissions d'obligations d'entreprise et faciliter l'accès au capital-risque ;
- réduire les retards de paiement par les pouvoirs publics, étant donné que les délais moyens de paiement se sont encore allongés avec la crise et engendrent des charges particulières pour les PME dans un contexte déjà défavorable pour les entreprises. La directive de l'UE sur le retard de paiement, qui doit être transposée d'ici mars 2013, réduira les délais de paiement à 30 jours et améliorera l'indemnisation en cas de retard de paiement ;
- faire jouer aux banques publiques et aux institutions publiques de garantie un rôle plus actif dans le financement des PME. Cela pourrait couvrir les risques pris par les investisseurs privés et compenser le manque de fonds propres ou la petite taille de l'entreprise à financer, notamment au moyen de nouvelles formes de titrisation ;
- soutenir des mécanismes innovants, tels que des mécanismes publics permettant aux banques d'emprunter à un taux plus faible à condition d'octroyer davantage de prêts à long terme aux entreprises ou de fournir des prêts moins coûteux et plus accessibles aux PME ;
- adopter une approche équilibrée à l'égard des saisies immobilières, protégeant les ménages vulnérables tout en évitant de surcharger les bilans des banques. Cette approche comprend des mesures visant à instaurer le régime de la faillite personnelle permettant de modifier les conditions des hypothèques afin d'éviter les saisies.

En outre, il importe d'exploiter pleinement les instruments financiers de l'UE, existants ou nouveaux, afin que ceux-ci jouent le rôle de catalyseurs d'investissements ciblés, en particulier en ce qui concerne les infrastructures essentielles :

- l'apport de 10 milliards d'euros supplémentaires à la Banque européenne d'investissement (BEI) permettra à celle-ci d'augmenter ses financements de 60 milliards d'euros au cours des trois à quatre prochaines années et de mobiliser auprès des autres pourvoyeurs de financements jusqu'à trois fois ce montant ;
- le recours à des emprunts obligataires pour le financement de projets est un nouvel instrument important de partage des risques destiné à mobiliser des financements privés, provenant par exemple de compagnies d'assurance et de fonds de pension, pour compléter les prêts bancaires classiques. Plusieurs projets sont maintenant à un stade de préparation avancé à la BEI ;
- dans le cadre du pacte pour la croissance et l'emploi, la Commission continue de collaborer avec les États membres pour reprogrammer et accélérer l'utilisation des fonds structurels de l'UE afin de soutenir la croissance, notamment en ce qui concerne les PME. Les États membres sont en outre invités à indiquer dans leurs programmes nationaux de réforme la façon dont ils comptent utiliser les fonds structurels pour promouvoir des priorités propices à la croissance pour le prochain cycle de programmes (2014-2020). Il convient également d'exploiter pleinement les mécanismes prévus dans le programme pour l'innovation et la compétitivité, qui ont déjà permis de mobiliser 2,1 milliards d'euros de fonds de capital-risque et de fournir 11,6 milliards d'euros de prêts aux PME.

3. PROMOUVOIR LA CROISSANCE ET LA COMPÉTITIVITÉ POUR AUJOURD'HUI ET DEMAIN

La crise accélère la mutation du paysage économique. Certains secteurs traditionnels sont très durement touchés, tandis que d'autres, plus nouveaux, éprouvent des difficultés à se développer. La rapidité de la restructuration constitue certes un défi, mais doit également être mise à profit pour exploiter les nouvelles sources potentielles de croissance et d'emploi¹⁰. Ces ajustements viennent s'ajouter aux problèmes à plus long terme en matière de compétitivité rencontrés par nombre de nos économies et contribuent souvent à y remédier. Le rapport sur le mécanisme d'alerte adopté parallèlement au présent examen montre que l'évolution de la compétitivité prix et hors prix contribue de manière positive à améliorer les déséquilibres extérieurs, quoiqu'avec un certain décalage parfois. Les États membres soumis à une forte pression des marchés ont mené des réformes importantes, mais il convient de faire davantage pour améliorer la compétitivité interne et externe dans de nombreux États membres.

Comme l'illustrent les recommandations par pays, s'il n'existe pas de recette unique, des objectifs communs peuvent néanmoins être dégagés, un certain nombre de réformes envisagées et de nombreux exemples de bonnes pratiques servir de fil conducteur, notamment ceux donnés par les figures de proue européennes au niveau mondial. Si certaines réformes tardent parfois à faire sentir leurs effets, d'autres donnent des résultats plus immédiats.

Des conditions-cadres doivent être en place au niveau national et les priorités devraient notamment être les suivantes :

- promouvoir l'innovation et les nouvelles technologies et augmenter l'investissement public et privé dans la R&D. Le soutien ciblé des autorités publiques et la concurrence accrue pour les subventions de recherche joueront un rôle important à cet égard ;
- améliorer les performances des systèmes d'éducation et de formation et le niveau de compétences général, en associant plus étroitement le monde du travail au monde de l'enseignement ;
- améliorer l'environnement des entreprises en assouplissant les formalités requises pour créer une entreprise, en simplifiant les procédures d'autorisation, d'octroi de licences et de mise en conformité avec la législation fiscale et en réduisant la charge administrative globale qui pèse sur les entreprises. Il convient de surmonter les obstacles à l'activité dans les secteurs générateurs d'emplois tels que la construction, les services aux entreprises, la logistique, le tourisme et le commerce de gros ;
- exploiter le potentiel de l'économie verte en établissant un cadre réglementaire prévisible et en promouvant l'émergence de nouveaux marchés et de nouvelles technologies. En particulier, des programmes plus ambitieux de rénovation en vue d'accroître l'efficacité énergétique – incluant les exigences de la directive de l'UE relative à l'efficacité énergétique, mais ne s'y limitant pas – peuvent entraîner d'importantes économies et de nombreuses créations d'emplois, en plus d'apporter des bénéfices environnementaux. Une gestion des déchets, une gestion des eaux et un recyclage de meilleure qualité ont également un potentiel élevé de création d'emplois, tout en contribuant à garantir l'approvisionnement en ressources et matières rares.

¹⁰ La première édition du rapport sur l'état de l'intégration du marché unique (COM(2012) 752) qui accompagne le présent examen présente des exemples de sources inexploitées de croissance. De plus amples informations seront également disponibles dans l'étude de la Commission à venir intitulée «Le coût de la non-Europe: le potentiel inexploité du marché unique».

Le marché unique européen offre de nombreuses perspectives de développement pour les entreprises et de nombreuses possibilités pour les consommateurs de bénéficier de meilleurs services et produits. Dans le domaine des services, les avantages pourraient être nombreux si les États membres amélioraient la mise en œuvre de la directive sur les services :

- en respectant l'obligation qui leur est faite de supprimer les restrictions fondées sur la nationalité ou la résidence du prestataire de services ;
- en réexaminant la nécessité et la proportionnalité de la réglementation des services professionnels, en particulier la fixation des prix, et les limitations relatives aux structures d'entreprise et à l'actionnariat ;
- en réexaminant l'application de la clause sur la libre prestation de services afin de supprimer les doubles réglementations injustifiées dans les secteurs tels que la construction, les services aux entreprises et le tourisme, et en garantissant une politique des prix transparente dans les services de soins de santé ;
- en renforçant la concurrence dans le secteur du commerce de détail par la réduction des restrictions d'exploitation, et en particulier par la suppression de l'examen des besoins économiques.

La performance des industries de réseau en Europe a également des répercussions critiques sur le reste de l'économie et peut être fortement améliorée :

- en développant les incitations appropriées pour un déploiement rapide, à l'échelle du pays, des infrastructures nécessaires à l'internet à haut débit, ainsi que le transfert mobile de données. Les gouvernements doivent libérer les fréquences pour le haut débit sans fil ;
- en garantissant la transposition et la mise en œuvre intégrales du troisième paquet «énergie», en particulier en dégroupant les réseaux, en garantissant l'indépendance et les pouvoirs nécessaires des régulateurs nationaux et en supprimant progressivement les prix réglementés de l'énergie, tout en protégeant les consommateurs vulnérables ;
- en accélérant la mise en œuvre du ciel unique européen grâce à la réduction de la fragmentation de la gestion du trafic aérien et à l'amélioration de l'organisation de l'espace aérien ;
- en ouvrant les services ferroviaires nationaux de voyageurs à la concurrence, notamment en assurant un accès égal aux infrastructures ;
- en intégrant mieux les ports dans la chaîne logistique grâce à la suppression des barrières à l'entrée concernant les services portuaires ;
- en supprimant les restrictions restantes en matière de cabotage pour améliorer l'adéquation entre offre et demande dans le domaine du transport international ;
- en appliquant, conformément à la directive sur le commerce électronique, des règles de transparence et des exigences en matière d'information harmonisées pour les entreprises et les consommateurs.

La performance des marchés des produits sera également grandement améliorée si les organismes nationaux d'harmonisation atteignent les objectifs fixés au niveau de l'UE, notamment en passant des normes nationales aux normes européennes. Il convient d'exploiter pleinement la notification des règles techniques pour les produits et services informatiques afin de faciliter leur diffusion dans le marché unique.

4. LUTTER CONTRE LE CHÔMAGE ET PRENDRE DES MESURES POUR FAIRE FACE AUX RETOMBÉES SOCIALES DE LA CRISE

Au cours des douze derniers mois, le nombre des chômeurs a augmenté de deux millions, passant à plus de 25 millions de personnes. Le taux de chômage atteint à présent 10,6 % dans l'UE et 11,6 % dans la zone euro. Le chômage de longue durée est en hausse et près d'un chômeur sur deux est sans emploi depuis plus d'un an. La situation varie très fortement d'un pays de l'Union à l'autre, les taux de chômage nationaux se situant en moyenne dans une fourchette comprise entre moins de 5 % et plus de 25 %. Les jeunes sont particulièrement touchés, leur taux de chômage allant jusqu'à dépasser 50 % dans certains pays¹¹, mais d'autres tranches d'âge sont également frappées.

Compte tenu de la longueur des périodes de chômage, de la restructuration rapide de l'économie et des difficultés à trouver un emploi, le risque existe de voir le chômage devenir de plus en plus structurel et un nombre sans cesse accru de personnes se retirer du marché du travail¹². Des signes tangibles montrent également que les risques de pauvreté et d'exclusion sociale augmentent dans nombre d'États membres¹³. Les pressions supplémentaires sur les systèmes de protection sociale portent également atteinte à leur capacité à exercer leurs fonctions de protection sociale.

Les perspectives d'emploi médiocres combinées au décalage dans le temps entre reprise économique et reprise du marché de l'emploi écartent toute perspective d'amélioration immédiate ou automatique de la situation de l'emploi. C'est un défi majeur pour l'UE dans son ensemble et pour les pays les plus touchés, qui appelle à une action plus résolue de la part des pouvoirs publics et des partenaires sociaux.

Outre l'incidence de la crise actuelle, la tendance structurelle au vieillissement et, d'ici peu, à la réduction de la frange de la population en âge de travailler dans certaines régions de l'Europe pose un défi particulier. L'approche consistant à encourager des départs en préretraite pour les travailleurs les plus âgés dans l'espoir que des jeunes seront recrutés à leur place s'est avérée très inefficace et coûteuse dans le passé et ne doit pas être répétée.

En dépit de niveaux de chômage particulièrement élevés, il existe aussi des goulets d'étranglement en matière de compétences et des déséquilibres sur le marché du travail, certaines régions ou certains secteurs ne trouvant pas de travailleurs satisfaisant à leurs besoins. Une participation accrue au marché du travail, un meilleur niveau de qualifications et une plus grande mobilité restent des priorités urgentes.

Plusieurs réformes ambitieuses sont actuellement mises en œuvre en Europe. Dans des pays subissant une pression financière, des mesures ont été prises pour favoriser une organisation flexible du travail dans les entreprises, réduire le montant des indemnités de licenciement pour les contrats standard et simplifier les procédures de licenciement individuel ou collectif. Des mesures ont également été prises en vue d'assouplir les conditions de fixation des salaires, en permettant notamment aux entreprises de s'affranchir plus facilement des conventions collectives et en revoyant les accords salariaux sectoriels.

¹¹ L'an passé, la Commission a mis en place des équipes d'action destinées à aider les pays aux taux de chômage des jeunes les plus élevés à reprogrammer les fonds de l'UE de manière à soutenir la formation des jeunes et leurs perspectives d'emploi. On peut en voir les premiers résultats à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/council_dinner/youth_action_team_fr.pdf.

¹² Le projet de rapport conjoint sur l'emploi annexé à la présente étude fournit des précisions à ce sujet.

¹³ Le nombre de personnes exposées au risque de pauvreté et au risque d'exclusion sociale a augmenté depuis 2008 dans 13 des 23 États membres disposant de données en 2011.

Préparer une reprise de la croissance riche en emplois

Il est essentiel que des efforts supplémentaires soient consentis afin d'améliorer la résilience du marché du travail et d'investir dans le capital humain pour aider les entreprises à recruter et à s'adapter, tout en permettant à davantage de personnes de rester actives et de saisir les opportunités qui s'offrent à elles. Les partenaires sociaux ont un rôle fondamental à jouer aux côtés des pouvoirs publics. C'est pourquoi la Commission recommande, en particulier :

- de limiter la pression fiscale sur le travail, notamment pour les bas salaires, dans le cadre d'efforts accrus visant à réduire la fiscalité sur le travail. Des réductions temporaires du montant des cotisations de sécurité sociale ou des dispositifs de subvention d'emplois pour les nouveaux recrutés, notamment pour les travailleurs peu qualifiés et les chômeurs de longue durée, pourraient aussi être envisagés afin de promouvoir la création d'emplois, pour autant qu'ils soient bien ciblés ;
- de poursuivre la modernisation des marchés du travail en simplifiant la législation du travail et en facilitant une organisation flexible du travail comprenant des mesures de chômage partiel et des environnements de travail favorisant l'allongement de la durée de la vie active. La réduction des écarts existant dans la protection de l'emploi entre les différents types de contrats de travail devrait également contribuer à réduire la segmentation du marché du travail et le travail non déclaré dans plusieurs pays. L'incidence des indemnités de chômage devrait être surveillée, afin de garantir des règles appropriées en matière d'admissibilité et de recherche d'emploi effective ;
- de surveiller les effets des mécanismes de fixation des salaires, en particulier des mécanismes d'indexation, et de les modifier au besoin, en respectant les pratiques nationales en matière de consultation, afin de mieux tenir compte de l'évolution de la productivité et de soutenir la création d'emploi. Il est important que le niveau des salaires minimums soit établi en fonction du juste équilibre entre création d'emplois et adéquation des revenus ;
- d'exploiter le potentiel d'emplois des secteurs en expansion tels que l'économie verte, les soins de santé et les TIC, au moyen d'un cadre juridique fiable et tourné vers l'avenir, du développement de qualifications appropriées et d'un soutien public ciblé¹⁴.

Améliorer les niveaux d'employabilité, notamment celui des jeunes

Parallèlement, les États membres devraient déployer davantage d'efforts pour lutter contre le chômage, améliorer encore l'aptitude à l'emploi et soutenir l'accès au monde du travail ou le retour vers celui-ci, en particulier pour les chômeurs de longue durée et les jeunes. Cela passe notamment par les mesures suivantes :

- dynamiser les services publics de l'emploi et intensifier les politiques actives du marché du travail, y compris la mise à niveau des compétences, l'aide individualisée à la recherche d'emploi, le soutien à l'entrepreneuriat et à l'emploi indépendant et la mise en place de systèmes de soutien à la mobilité géographique. Malgré certaines ressources supplémentaires consacrées à ces activités ou des efforts visant à améliorer leur efficacité, le soutien apporté est insuffisant face à l'envolée du nombre de chômeurs inscrits constatée dans plusieurs pays ;

¹⁴ La Commission a expliqué comment exploiter ce potentiel dans sa communication «Vers une reprise génératrice d'emplois» [COM(2012) 173] du 18 avril 2012.

- réduire le décrochage scolaire et faciliter la transition de l'école vers le marché du travail en proposant des dispositifs de stage, d'apprentissage et de formation en alternance (enseignement en classe combiné avec une expérience pratique en entreprise) de qualité. Il est nécessaire de développer l'esprit d'entreprise afin de soutenir la création de nouvelles entreprises et d'améliorer les niveaux d'employabilité chez les jeunes¹⁵ ;
- concevoir et mettre en œuvre des dispositifs de garantie pour la jeunesse prévoyant que chaque jeune de moins de 25 ans recevra une offre d'emploi et bénéficiera d'un enseignement continu, d'un apprentissage ou d'un stage dans les quatre mois suivant la sortie de l'enseignement formel ou après quatre mois de chômage. Ces dispositifs peuvent être cofinancés par le Fonds social européen¹⁶ ;
- faciliter la participation au marché du travail et l'accès à l'emploi d'un deuxième revenu du ménage grâce à des mesures d'incitation adéquates en matière de fiscalité et à la mise en place de services de gardes d'enfants abordables et de qualité ;
- améliorer l'accès aux systèmes d'apprentissage tout au long de la vie, notamment pour les travailleurs âgés, en renforçant les partenariats entre organismes publics et privés participant à la transmission, à la mise en œuvre et à l'actualisation de compétences spécifiques ;
- améliorer le lien entre systèmes éducatifs et d'apprentissage tout au long de la vie, d'une part, et besoins du marché du travail, d'autre part. Des formations diplômantes courtes (deux ans) correspondant à l'enseignement supérieur dans des domaines connaissant des pénuries de compétences et des systèmes ciblés de soutien à la mobilité géographique peuvent s'avérer particulièrement efficaces dans les circonstances actuelles ;
- encourager la mobilité de la main-d'œuvre transfrontalière en supprimant les obstacles juridiques et en facilitant la reconnaissance des qualifications et de l'expérience professionnelles. Il convient de renforcer la coopération entre les services publics de l'emploi, la plate-forme EURES pouvant servir de base à un marché du travail européen mieux intégré.

Promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté

Outre ces mesures, des efforts supplémentaires sont requis pour garantir la capacité des systèmes de protection sociale à contrer les effets de la crise, promouvoir l'inclusion sociale et prévenir la pauvreté:

- il importe d'élaborer des stratégies d'inclusion actives comprenant des mesures efficaces et adéquates d'aide au revenu, des mesures de lutte contre la pauvreté, notamment celle des enfants, et un large accès à des services abordables de grande qualité, tels que des services sociaux, de soins de santé et de garde d'enfants, un logement et l'alimentation électrique ;
- il convient de renforcer le lien entre mesures d'assistance sociale et mesures d'activation, grâce à des services plus personnalisés (guichet unique), et davantage d'efforts pour permettre aux groupes vulnérables d'accéder réellement aux mesures. Dès que le marché du travail sera reparti de l'avant, il importera de retirer

¹⁵ La Commission a adopté, le 20 novembre 2012, une communication intitulée «Repenser l'éducation» [COM(2012) 669].

¹⁶ La Commission présentera bientôt un «train de mesures sur l'emploi des jeunes».

progressivement les mesures liées à la crise, tout en veillant à préserver les filets de sécurité essentiels.

5. MODERNISER L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Le resserrement des finances publiques a donné un nouvel élan à la modernisation de l'administration publique. Dans l'UE, les dépenses publiques représentent près de 50 % du PIB et le secteur public environ 17 % de l'emploi total.

Au fil des ans, de nombreux États membres ont pris des mesures visant à accroître l'efficacité de leurs services publics, ainsi que la transparence et la qualité de leur administration publique et de leur système judiciaire. Ces réformes ont été d'une ampleur particulière dans les pays en situation de détresse financière. Il s'est notamment agi de réorganiser l'administration locale et centrale, de rationaliser le régime de rémunération du secteur public et la gouvernance des entreprises publiques, de réformer les procédures de marchés publics, de procéder à un examen régulier et complet des dépenses publiques et de promouvoir des mesures efficaces dans tout le secteur public, notamment en recourant davantage aux services partagés et aux solutions fondées sur les technologies de l'information. À plusieurs reprises, les États membres et la Commission ont coopéré en fournissant ou en échangeant une assistance technique.

Diverses mesures mises en exergue ci-dessus, telles que la transposition intégrale et correcte du droit européen, l'efficacité des systèmes de recouvrement de l'impôt et de soins de santé, la nécessité de réduire les délais de paiement et le rôle des services publics de l'emploi, peuvent avoir une incidence positive majeure et demandent à être poursuivies. La Commission considère en outre les mesures suivantes comme particulièrement susceptibles de favoriser la croissance :

- s'appuyer sur une bonne gestion financière en tirant pleinement parti des possibilités qu'offrent les marchés publics en termes de soutien à la concurrence sur le marché, et du développement des moyens de passation électronique de marchés dans le marché unique. Ces actions contribuent non seulement à renforcer l'efficacité et l'équité, mais aussi à lutter contre la corruption ;
- simplifier le cadre réglementaire des entreprises et réduire la charge administrative et la bureaucratie, au niveau national en particulier ;
- veiller à ce que soit mise en place, à grande échelle, une numérisation interopérable de l'administration publique, afin d'encourager le recours à des procédures conviviales pour les prestataires de services et leurs destinataires, mais aussi à des fins de simplification administrative et de transparence. L'interopérabilité transfrontière des services en ligne et des centres de recherche dans toute l'UE est d'une grande importance ;
- améliorer la qualité, l'indépendance et l'efficacité des systèmes judiciaires, tout en veillant à ce que les recours puissent être tranchés dans un délai raisonnable et en encourageant le recours à des mécanismes de règlement non contentieux des litiges, ce qui devrait avoir pour effet de réduire les coûts pour les entreprises et de rendre tel ou tel pays plus attrayant aux yeux des investisseurs étrangers ;
- faire un meilleur usage des Fonds structurels de l'UE en intensifiant les efforts déployés cette année pour renforcer les capacités administratives, afin de garantir une distribution plus rapide des fonds inutilisés.

CONCLUSION

L'économie de l'UE émerge peu à peu de la plus grave crise économique et financière de ces dernières décennies. Les États membres partent de niveaux différents. La nature et l'importance des défis auxquels ils font face diffèrent, de même que le rythme des réformes. La situation reste fragile. La mise en œuvre des réformes se poursuit et d'importants ajustements sont encore en cours à l'heure actuelle, mais des signes donnent à penser qu'une reprise devrait s'amorcer dans le courant de l'an prochain. Dans les États membres ayant entrepris des réformes en profondeur, les efforts commencent à porter leurs fruits : les déséquilibres s'estompent peu à peu et la compétitivité s'améliore.

Ce processus n'a pas pour unique objet le retour à la croissance : il vise aussi à jeter les bases d'une croissance d'un autre type après la crise. Des réformes structurelles au niveau national comme au niveau de l'UE doivent renforcer l'aptitude de l'UE à affronter la concurrence sur le marché mondial en générant une croissance intérieure grâce à des actions durables, tout en dotant l'UE des politiques et instruments nécessaires pour garantir un avenir prospère, inclusif et économe en ressources. La solidarité et l'équité – au sein des pays comme dans toute l'Europe – seront les garants essentiels du caractère politiquement et socialement acceptable et profitable à tous des efforts entrepris.

De nombreuses décisions importantes ont déjà été prises dans les États membres et au niveau de l'UE. Il importe, à présent, de maintenir le cap et de mettre en œuvre ce qui a été convenu. Pour restaurer la confiance et le retour à la croissance, il est capital également de maintenir le rythme des réformes, en particulier dans les domaines suivants :

- Pour que les finances publiques soient de nouveau viables, il convient de les remettre sur les rails. Cela est important, non seulement pour restaurer la confiance des investisseurs à court terme, mais aussi pour satisfaire aux besoins d'une société vieillissante et préserver les perspectives des générations futures. Le rythme et la nature de l'assainissement budgétaire peuvent varier : alors que certains États membres doivent réduire rapidement leurs déficits, d'autres disposent d'une plus grande marge de manœuvre. Il est possible d'atténuer les conséquences négatives sur la croissance à court terme au moyen de mesures appropriées concernant tant les dépenses que les recettes des budgets publics.
- Il importe de poursuivre les efforts visant à remettre sur pied le secteur financier, afin de restaurer la stabilité financière et de doter l'économie de meilleures conditions de financement, en faisant notamment appel à d'autres sources de financement. Des progrès supplémentaires sont nécessaires au niveau de l'UE en vue de mettre en place un cadre de surveillance intégré et de renforcer le cadre juridique applicable aux institutions financières.
- Les réformes structurelles doivent être renforcées pour promouvoir la croissance et doper la compétitivité. Un vaste éventail de mesures peuvent encore être envisagées au niveau national, la législation de l'UE en vigueur faisant office de catalyseur du changement. Il y a beaucoup à apprendre des bonnes pratiques en vigueur dans les États membres et les pays tiers.
- La situation du marché du travail et la situation sociale requièrent une réaction d'urgence. Entre autres éléments essentiels, la stratégie retenue doit prévoir d'intensifier les politiques actives du marché du travail, de renforcer et d'améliorer les

services publics de l'emploi, de simplifier la législation du travail et de s'assurer que l'évolution des salaires est favorable à la création d'emplois. La situation des jeunes requiert une attention particulière. Il convient aussi d'intensifier les efforts en vue de promouvoir l'inclusion sociale et de prévenir la pauvreté en renforçant les filets de sécurité essentiels.

- Les stratégies de croissance nationales et à l'échelle européenne ne sauraient être mises en œuvre sans l'aide d'administrations publiques efficaces. Davantage peut être fait encore en matière de modernisation, par exemple dans les domaines des marchés publics, de la numérisation de l'administration publique, de l'amélioration de la qualité et de l'indépendance des systèmes judiciaires, ainsi que du déploiement efficace et efficient des Fonds structurels de l'UE.

Les orientations fournies dans l'examen annuel de la croissance 2013 seront débattues au niveau de l'UE afin de préparer le Conseil européen de printemps, en mars prochain, et de contribuer à la préparation de séries réactualisées de programmes nationaux et de recommandations par pays. La Commission travaillera main dans la main avec les autorités nationales - y compris les parlements nationaux -, les institutions de l'UE et d'autres parties prenantes afin de créer un sentiment d'appropriation partagé et d'orienter les progrès dans le cadre plus large des efforts à consentir par l'UE pour sortir de la crise et jeter les fondations d'une croissance intelligente, durable et inclusive dans l'ensemble de l'Union.