



Bruxelles, le 21.11.2018
COM(2018) 770 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 2019
Pour une Europe plus forte dans un contexte d'incertitude à l'échelle mondiale**

INTRODUCTION

En 2019, l'économie européenne devrait poursuivre son expansion, fournissant des emplois à un nombre record de personnes et permettant à des millions de personnes de sortir de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Les réformes structurelles, l'investissement et les politiques budgétaires responsables mis en œuvre par les États membres, combinés à des mesures énergiques au niveau européen, notamment le plan d'investissement pour l'Europe, ont contribué à la restauration de la stabilité et à la prospérité accrue que connaît aujourd'hui l'économie européenne. Le nombre de personnes exerçant un emploi a atteint un niveau record de 239 millions et le nombre de sans-emploi est revenu au niveau d'avant la crise, ce qui a permis à plus de 10 millions de personnes de s'extirper de la pauvreté ou de l'exclusion sociale au cours des dernières années¹.

L'économie européenne entre maintenant dans sa sixième année de croissance ininterrompue. Les écarts de taux de croissance dans la zone euro sont les plus faibles de l'histoire de l'Union économique et monétaire. La convergence réelle a repris, des taux de croissance plus élevés ayant été enregistrés dans les États membres présentant un niveau plus faible de PIB par habitant. La croissance solide et la faiblesse des taux d'intérêt ont favorisé une baisse continue des déficits publics nationaux, qui sont, dans la plupart des cas, revenus à leurs niveaux d'avant la crise. Le déficit d'investissement dû à la crise est désormais pratiquement résorbé. Après de nombreuses années difficiles, la Grèce a mené à bonne fin son programme d'assistance financière, conservant ainsi sa place au cœur de la zone euro et de l'Union européenne.

La croissance de l'économie ne bénéficie toutefois pas à tous les citoyens et à tous les pays de la même manière et reste vulnérable à l'instabilité mondiale et aux défis à relever à moyen et long terme. Les bases d'une croissance soutenue en Europe sont en place. Toutefois, la croissance économique devrait se tasser et s'expose à des aléas baissiers importants. Les conditions de financement demeurent favorables, mais un resserrement est attendu à mesure que la croissance se poursuit, que l'inflation s'accélère et que la politique monétaire se normalise progressivement. Les inquiétudes quant à la viabilité des finances publiques dans des pays fortement endettés pourraient conduire à une hausse des coûts de financement dans l'économie, notamment dans le secteur bancaire. Certains États membres restent confrontés à un taux de chômage élevé et à un revenu des ménages inférieur aux niveaux d'avant la crise. D'autres souffrent de sous-emploi ou de pénuries de compétences. La croissance de la productivité est faible et la diffusion des technologies numériques progresse lentement. Les défis à long terme tels que le vieillissement de la population, la numérisation et ses effets sur le travail, le changement climatique et l'utilisation non durable des ressources naturelles restent d'actualité. Parmi les facteurs de risque supplémentaires figurent un resserrement plus rapide de la politique monétaire aux États-Unis et ses répercussions potentielles sur la stabilité financière dans les marchés émergents; les tensions

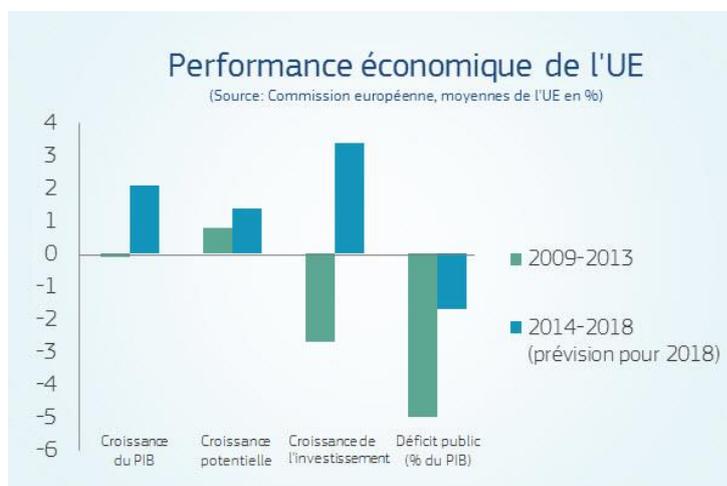
¹ Le projet de rapport conjoint sur l'emploi 2019 qui accompagne l'examen annuel de la croissance dresse un bilan complet des dernières évolutions en matière sociale et d'emploi dans l'UE.

géopolitiques continues qui ont un effet sur le commerce mondial et les incertitudes persistantes concernant les futures relations entre l'Union et le Royaume-Uni.

Les défis émergents et le contexte mondial incertain nous rappellent que la dynamique économique actuelle offre une occasion à ne pas manquer. De nouvelles actions de réforme, un investissement ciblé et la réduction des niveaux d'endettement, dans le respect des règles budgétaires européennes communes, sont essentiels pour rendre l'Union et ses États membres plus forts, plus inclusifs et plus résilients. Les politiques économiques et budgétaires doivent préserver la stabilité macroéconomique, combattre les niveaux élevés d'endettement et créer des réserves face aux chocs extérieurs ou intérieurs afin de réduire les impacts sociaux et sur l'emploi. L'investissement et les réformes structurelles doivent se concentrer davantage encore sur la stimulation de la croissance potentielle.

Une économie résiliente et inclusive permettra à l'Union de faire valoir ses atouts au niveau mondial et de prôner les bienfaits du multilatéralisme et de l'intégration économique. L'euro est un facteur de stabilité et un bouclier face aux risques croissants qui pèsent sur les perspectives économiques mondiales. Toutefois, son architecture doit être davantage renforcée. Un marché unique pleinement intégré et performant aidera également à protéger l'Europe face aux futurs chocs et crises, tandis qu'une véritable union des marchés des capitaux débloquera des financements supplémentaires pour la croissance de l'Europe. Il est également essentiel de doter rapidement notre Union d'un budget à long terme qui prenne en compte l'évolution rapide en matière d'innovation, d'environnement économique et de géopolitique pour soutenir le changement structurel et rendre l'Europe plus forte et plus solidaire face à l'augmentation des incertitudes, au niveau intérieur et extérieur. Pour renforcer la dimension sociale de l'Union et favoriser la convergence vers le haut en vue d'améliorer les conditions de vie et de travail, il est nécessaire de mettre en pratique les principes proclamés dans le socle européen des droits sociaux, tant au niveau européen qu'au niveau national.

1. QUATRE ANNEES QUI ONT PERMIS D'ENGENDRER DES RESULTATS EN MATIERE DE CROISSANCE, D'EMPLOI ET D'INVESTISSEMENT



En 2014, l'Europe sortait juste de la pire crise financière et économique depuis des générations. La production économique réelle commençait seulement à revenir aux niveaux d'avant la crise et une période prolongée de faibles investissements, ainsi que d'autres facteurs, pesaient sur la productivité et la compétitivité. Des déficits publics élevés et d'autres

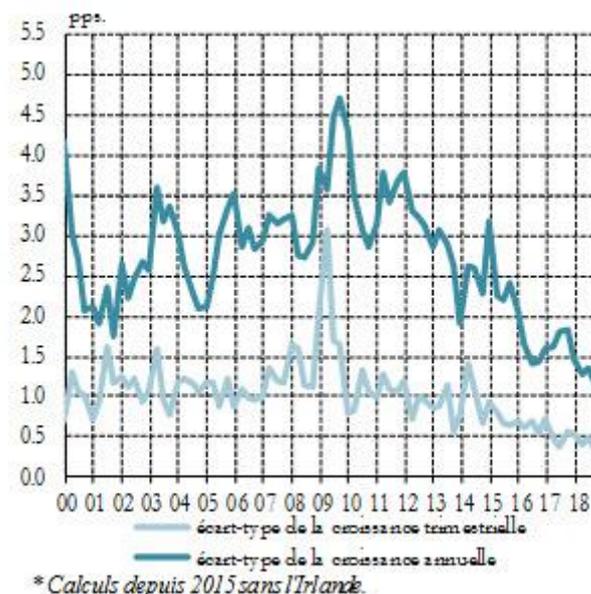
déséquilibres macroéconomiques mettaient en péril la fragile reprise. Les conséquences

sociales de la crise se sont fortement fait sentir dans toute l'Union, avec un taux de chômage très élevé, en particulier parmi les jeunes, une hausse de la pauvreté et un accroissement des inégalités sociales.

Aujourd'hui, l'Europe a en grande partie tourné la page de la crise économique et financière.

L'économie européenne entre maintenant dans sa sixième année de croissance ininterrompue. Cette croissance économique solide a été accompagnée d'une reprise de l'investissement, d'une hausse de la demande des consommateurs, d'une amélioration des finances publiques et de la poursuite de la création d'emplois, même si le rythme différait en fonction des pays. La dispersion des taux de croissance entre les pays de la zone euro est revenue à son plus faible niveau depuis la création de l'Union monétaire (voir le graphique 1)².

Graphique 1 - Écart de croissance du PIB dans la zone euro (2000-2018). Source: Commission européenne



Les performances microéconomiques se sont également améliorées ces dernières années.

L'écart de productivité avec les États-Unis s'est stabilisé et la production manufacturière de l'UE a considérablement augmenté. Les biens manufacturés et les services européens restent attractifs sur le marché mondial, malgré la chute de la demande émanant des marchés émergents et la hausse des prix du pétrole. La connectivité numérique dans les États membres a augmenté de plus de 40 % depuis 2014.

Lors de sa prise de fonction, le président Juncker a proposé un programme ambitieux pour «l'emploi, la croissance, l'équité et le changement démocratique».

L'emploi, la croissance et l'investissement figuraient en tête des dix priorités présentées. Depuis lors, les trois principaux piliers de la politique économique et sociale de l'UE sont la stimulation coordonnée de l'investissement, l'attachement renouvelé aux réformes structurelles et la poursuite de politiques budgétaires responsables. En cohérence avec

Depuis 2014...	
Emplois créés	12 400 000
Investissement	Hausse de 6 % Plus de 500 Mrd EUR
Pays relevant de la procédure concernant les déficits excessifs	De 11 à 1
Taux de chômage	De 10 % à 6,8 %
Dettes publiques	Baisse de 7,1 points de pourcentage du PIB
Production industrielle	Hausse de 9,2 %
Connectivité numérique (Indice DESI 2018)	Hausse de 42 %

Source: Commission européenne *prévision pour les données de 2018

² Voir aussi le rapport annuel 2017 de la Banque centrale européenne (avril 2018), qui souligne également qu'en 2017, les différences entre les taux de croissance dans la zone euro, mesurées comme les écarts-types de la valeur ajoutée brute, ont été les plus faibles depuis 1998 (1998: 1,47σ - 2017: 0,75σ).

les lignes directrices intégrées³, ces éléments ont constitué un triangle vertueux, qui a contribué à renforcer la reprise et à soutenir la croissance économique.

Le plan d'investissement pour l'Europe a considérablement contribué à tenir les promesses faites en 2014⁴. Il a déjà permis d'augmenter le PIB de l'UE de 0,6 % et devrait encore contribuer à une hausse de 0,7 % supplémentaire d'ici à 2020. Il a facilité l'acheminement des investissements publics et privés vers des projets garantissant la croissance à long terme. Le plan Juncker, qui complète les actions nationales pour améliorer l'accès au financement, a stimulé et diversifié la disponibilité des instruments financiers au cours de la reprise. Selon les estimations, ses opérations ont déjà soutenu la création de plus de 750 000 emplois, et ce chiffre devrait passer à 1,4 million d'ici à 2020.

Les progrès effectués en matière de politiques budgétaires saines et de réformes structurelles ont été essentiels pour réduire les niveaux d'endettement et favoriser la création d'emplois, ainsi qu'améliorer la qualité de ces derniers. Dans le cadre du Semestre européen, les réformes structurelles ont soutenu la croissance inclusive et l'emploi, tout en facilitant la réduction des déséquilibres macroéconomiques. L'intégration du socle européen des droits sociaux dans le Semestre européen depuis 2018 a encore plus favorisé ce processus. La discipline budgétaire a préservé la stabilité financière dans de nombreux États membres. Les finances publiques reposent désormais sur des bases plus saines, même si, dans les pays fortement endettés, des réserves budgétaires doivent être reconstituées de manière plus affirmée. La qualité des dépenses publiques s'est améliorée, notamment grâce à la reprise de l'investissement. Les meilleures conditions pour les entreprises, notamment les mesures visant à alléger la charge administrative ou à rendre les systèmes fiscaux plus efficaces, ont également été essentielles pour créer l'environnement réglementaire adéquat et promouvoir un climat d'entrepreneuriat et de création d'emplois. Les progrès aux niveaux national et de l'UE dans des domaines comme les services, les infrastructures, le haut débit, l'énergie, le transport, l'économie circulaire, les réformes du marché du travail, les soins de santé, l'éducation, la recherche, la formation et l'innovation ont créé de nouvelles possibilités pour l'emploi et la croissance.

Tous ces éléments ont favorisé la croissance inclusive et contribué à des améliorations substantielles du marché du travail et des conditions sociales. Le taux d'emploi des 20-64 ans est passé à 73,2 % au deuxième trimestre de 2018, ce qui constitue le plus haut niveau jamais atteint dans l'UE (voir le graphique 2). Si la tendance actuelle se poursuit, l'UE est bien partie pour atteindre son objectif de 75 % en 2020 prévu par la stratégie Europe 2020. En parallèle, le taux de chômage est par conséquent récemment tombé à 6,8 %, ce qui constitue un retour à son niveau d'avant la crise. Le chômage de longue durée et des jeunes baisse également. Il reste toutefois élevé dans plusieurs États membres. Grâce à l'amélioration des conditions du marché du travail, le nombre de personnes exposées au risque de pauvreté ou

³ Comme l'indiquent la décision (UE) 2018/1215 du Conseil du 16 juillet 2018 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres et la recommandation (UE) 2015/1184 du Conseil du 14 juillet 2015 relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union européenne.

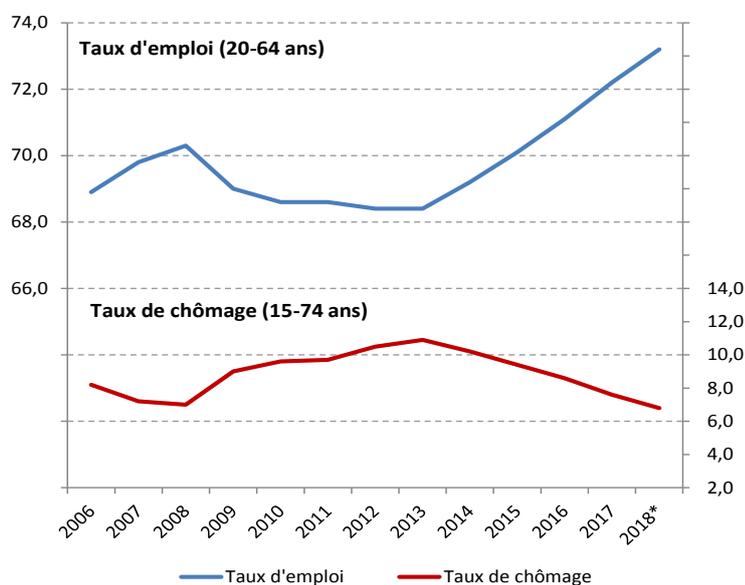
⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement. Plan d'investissement pour l'Europe: premier bilan et prochaines étapes [COM(2018) 771 final].

d'exclusion sociale, qui a atteint 113 millions en 2017, est passé pour la première fois sous les niveaux d'avant la crise. Cependant, la pauvreté des travailleurs est élevée et augmente dans plusieurs États membres. Le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale reste problématique, en particulier pour les enfants, les personnes handicapées et les personnes issues de l'immigration.

2. PRINCIPAUX DEFIS POUR L'AVENIR

Malgré les progrès accomplis, les risques et défis externes se multiplient, ce qui requiert une réponse européenne plus forte et unie. De la présence accrue de la Chine dans la chaîne de valeur mondiale à la rupture, par les États-Unis, de l'ordre économique de l'après-guerre, en passant par un protectionnisme commercial accru, l'UE devra relever le défi d'un contexte mondial incertain et qui change rapidement.

Graphique 2 - Évolution du marché du travail



Source: Eurostat, EFT

*T2-2018 et T3-2018, respectivement, pour le taux d'emploi et le taux de chômage (corrigés des variations saisonnières)

L'avenir prospère de l'Europe dépend de sa capacité à remédier aux faiblesses persistantes, à fournir des réponses aux défis à plus long terme et à résister aux risques qui se multiplient au niveau mondial. La mondialisation a soutenu la croissance économique, mais n'a pas apporté les mêmes bienfaits pour tous. Certaines régions et certains secteurs ont éprouvé des difficultés à tirer le meilleur parti de l'intégration du marché et de l'innovation technologique. Des niveaux élevés d'inégalité de revenus persistent, malgré des conditions

économiques favorables.

Dans plusieurs États membres, la dynamique de réforme atone, la faible croissance de la productivité et les niveaux d'endettement élevés pèsent sur le potentiel de croissance de l'économie. Le vieillissement de la population, la numérisation et le changement climatique exercent une pression grandissante sur notre main-d'œuvre, les systèmes de protection sociale et l'industrie, ce qui nous pousse à innover et à réformer pour maintenir des conditions de vie élevées.

Encadré: principaux risques et défis

- ✓ *Faiblesses persistantes*: faible croissance de la productivité; inégalité persistante des revenus et réduction lente de la pauvreté; disparités régionales et territoriales; endettement public et privé élevé et autres déséquilibres macroéconomiques, notamment au sein de la zone euro.
- ✓ *Défis à court terme*: hausse du protectionnisme et des tensions géopolitiques ayant une incidence sur les relations commerciales; instabilité sur les marchés émergents; inadéquation des compétences et apparition de pénuries de main-d'œuvre dans certains pays et secteurs; migration; diffusion lente des nouvelles technologies numériques; retrait progressif des mesures de relance de la Banque centrale; baisse de la dynamique de réforme/risques de revirement des réformes et d'aggravation des déséquilibres budgétaires.
- ✓ *Défis à moyen/long terme*: exploitation du potentiel de croissance de la numérisation; incidences des transformations technologiques sur les travailleurs et certains secteurs; incidences des changements démographiques et rôle de la migration; atténuation des effets du changement climatique et adaptation à celui-ci; utilisation durable des ressources naturelles.

La stabilité macrofinancière et des finances publiques saines restent une condition préalable à une croissance durable. La mise en œuvre de réformes structurelles et la restauration d'une marge de manœuvre budgétaire se renforcent mutuellement à cet égard: les réformes qui stimulent la croissance conduisent à une diminution des niveaux d'endettement, tandis que la réduction de la dette peut créer une marge pour l'investissement et la croissance. Tandis que tous les pays devraient lever les entraves à l'investissement, le fait d'encourager les pays de la zone euro affichant un excédent important de leur balance courante à investir davantage contribuera à un rééquilibrage.

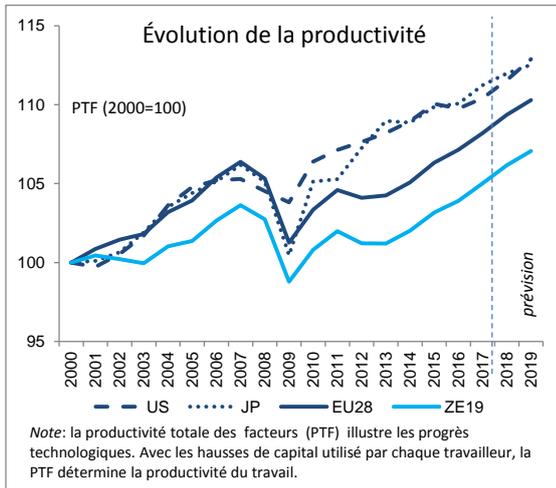
Pour répondre aux futurs chocs potentiels, il faudra accomplir des progrès, nécessaires depuis longtemps, en matière d'approfondissement de l'Union économique et monétaire. Il convient de mettre d'urgence l'accent sur l'achèvement de l'union bancaire - y compris sur l'établissement d'un filet de sécurité pour le fonds de résolution unique - et la création d'une fonction de stabilisation centrale afin de répondre aux chocs asymétriques tout en conservant des incitations fortes aux réformes structurelles au niveau national. La Commission a fait plusieurs propositions concrètes pour y parvenir, dont la plupart sont maintenant en attente d'adoption par le Parlement et le Conseil. Les incertitudes économiques au niveau mondial ont des effets sur la confiance des entreprises et des consommateurs, ainsi que sur les perspectives économiques. Cela entraîne une hausse du coût lié au retardement des mesures et renforce la nécessité de consolider le rôle international de l'euro. Une économie forte permettra à l'UE de mettre à profit ses atouts au niveau mondial, en promouvant le multilatéralisme.

Le renforcement du protectionnisme et des tensions commerciales sur la scène mondiale a également exacerbé l'importance d'un marché unique performant⁵. Pour atténuer ces menaces, il est essentiel de procéder rapidement aux réformes en attente des marchés des capitaux et de l'énergie et de l'économie numérique, de prendre des mesures d'exécution

⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Le marché unique dans un monde qui change. Un atout sans égal nécessitant une volonté politique renouvelée [COM(2018) 772 final].

crédibles et de poursuivre les réformes des marchés des produits et des services au niveau national. Il est essentiel d'adopter les mesures proposées par l'UE⁶ pour renforcer la mobilité de la main-d'œuvre en fixant des règles claires et équitables afin de garantir que le marché intérieur bénéficie plus largement aux citoyens. Un accord sur des règles harmonisées en vue d'une assiette consolidée de l'impôt sur les sociétés supprimerait les obstacles fiscaux transfrontières et serait positif pour les entreprises dans le marché unique.

Graphique 3 - Source: Commission européenne



Au cours des deux dernières décennies, la productivité totale des facteurs dans la zone euro était en retrait par rapport aux principaux concurrents au niveau mondial (voir le graphique 3). Il est essentiel de favoriser la productivité pour soutenir la croissance économique. En particulier, cela peut permettre à l'UE de rester compétitive, de soutenir la croissance des salaires, de créer des emplois de qualité et de promouvoir une convergence vers le haut des niveaux de vie. Une plus forte croissance de la productivité permettrait également à l'UE de contribuer davantage aux chaînes de valeur

mondiales.

Il existe des différences considérables de productivité entre les entreprises, régions et secteurs de l'UE. En particulier, la hausse de la productivité dans la plupart des secteurs des services ne parvient pas à suivre le rythme du secteur manufacturier et de la concurrence internationale. Cela a une incidence significative sur la compétitivité de l'UE, puisque 9 nouveaux emplois créés sur 10 le sont dans les secteurs des services. Dans la plupart des États membres, les entreprises les plus productives ont augmenté leur productivité, tandis que les entreprises les moins productives stagnent. Cela donne à penser que la diffusion des technologies des entreprises les plus innovantes vers le reste de l'économie a ralenti. L'amélioration de l'efficacité de la répartition contribuerait à transférer les capitaux et la main-d'œuvre des entreprises moins productives vers les entreprises plus productives, réduisant ainsi la dispersion et accroissant la productivité globale. La productivité étant un moteur de la croissance des salaires, cela aurait également un effet à la hausse sur les salaires.

Pour bien se développer, des économies de plus en plus numérisées et mondialisées nécessitent des investissements accrus et plus intelligents dans les compétences et l'éducation. La numérisation comporte d'importants avantages, mais aussi des obstacles pour les travailleurs et les employeurs. Le transfert technologique en cours se traduit par une restructuration rapide, même dans les industries traditionnelles, ce qui nécessite une main-d'œuvre plus qualifiée et un relèvement du niveau des compétences. Aujourd'hui encore, les inadéquations de compétences sont considérables, 40 % des employeurs de l'UE faisant état de difficultés à recruter des personnes dotées des compétences adéquates. En moyenne, dans

⁶ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une Autorité européenne du travail [COM(2018) 131 final].

l'UE, le taux d'emploi des travailleurs ayant un faible niveau d'éducation est près de 30 points de pourcentage inférieur à celui des travailleurs ayant un niveau élevé d'éducation. Plus de 60 millions d'adultes n'ont pas les compétences nécessaires en lecture, en écriture, en calcul et dans le domaine numérique.

Les grandes disparités régionales et territoriales restent un grand sujet de préoccupation. L'UE est une machine de convergence unique, qui aide à assurer une plus grande cohésion entre les États membres et en leur sein, dans une Union élargie. Toutefois, dans de nombreux pays de l'UE, certaines régions sont à la traîne. Si les régions les plus pauvres sont devenues plus prospères depuis 2010, l'écart économique qui les sépare des régions plus riches s'est accru. Le changement technologique et la transition énergétique pourraient accroître cet écart, à moins que des mesures adéquates soient prises pour stimuler la compétitivité régionale (par exemple en créant des incitations à l'adoption des nouvelles technologies et au recyclage de la main-d'œuvre, et en combattant le déclin démographique). À cet égard, les investissements réalisés dans le cadre de la politique de cohésion de l'UE ont un grand rôle à jouer, en parallèle avec les réformes nationales visant à stimuler la croissance potentielle, l'inclusivité et la bonne gouvernance. Les propositions de la Commission relatives au nouveau cadre financier pluriannuel encouragent le renforcement des liens entre les besoins de réformes structurelles recensés dans le cadre du Semestre européen et les investissements européens dans les États membres, afin de renforcer la compétitivité et la cohésion.

Même si l'inégalité de revenus est plus faible au sein de l'UE que dans d'autres économies développées, elle reste supérieure à son niveau d'avant la crise. Le socle européen des droits sociaux vise à garantir la convergence vers de meilleures conditions de vie et de travail. Des réformes sont essentielles à cet égard, y compris le développement de systèmes de protection sociale inclusifs et favorables à la croissance, des systèmes d'imposition et de prestations plus équitables et des institutions du marché du travail qui combinent effectivement flexibilité et sécurité. À mesure que de nouvelles formes de travail apparaissent, y compris sur des plateformes et pour son compte propre, la protection sociale, qui vise traditionnellement à couvrir les travailleurs à temps plein sous contrats à durée indéterminée devra être modernisée et adaptée. À l'heure de la mondialisation, la capacité d'un gouvernement d'imposer à lui seul les plus gros salaires et les plus riches est devenue de plus en plus limitée. Garantir une fiscalité plus juste, y compris de l'économie numérique, conformément aux mesures proposées par l'UE, est une condition préalable à une croissance plus inclusive.

Le vieillissement de la population en Europe est un défi pour les systèmes de retraite, de soins de santé et de soins de longue durée. Le ratio entre le nombre de personnes de 65 ans ou plus et celles de 15 à 64 ans devrait passer de 28,8 % en 2015 à 35,1 % en 2025 et à plus de 50 % en 2050. Cette situation a d'importantes conséquences pour la croissance économique future et la répartition des ressources. Elle nécessitera des mesures supplémentaires pour garantir à la fois la viabilité budgétaire et une couverture adéquate. La situation des jeunes est particulièrement préoccupante, puisque ceux-ci pourraient faire face à un double fardeau: devoir payer des taux de contribution plus élevés pendant leur vie active et

percevoir une pension plus faible après leur retraite. Un marché du travail plus dynamique et inclusif et des systèmes de protection sociale réformés pourraient atténuer les risques sociaux et pour les finances publiques liés au vieillissement de la population.

3. FIXER LES BONNES PRIORITES POUR UN AVENIR PROSPERE

L'Europe doit avoir une vision à long terme et accroître sa résilience socio-économique afin de renforcer sa capacité à absorber les chocs et à saisir les nouvelles opportunités.

La croissance constante que connaît l'Europe aujourd'hui crée les conditions adéquates pour procéder aux réformes en suspens et urgentes nécessaires pour remédier aux difficultés auxquelles nous sommes confrontés.

Faire les bons choix aujourd'hui en matière d'actions à mener est essentiel pour parvenir à une croissance accrue et plus équitable, à de meilleurs emplois et à une capacité accrue d'atténuer les effets des cycles économiques mondiaux. Un ensemble cohérent de priorités est essentiel pour orienter les plans de réforme nationaux et compléter les efforts accomplis au niveau de l'UE. La clé pour un avenir prospère consiste encore 1) à réaliser des investissements de haute qualité; 2) à se concentrer sur les réformes qui renforcent la croissance de la productivité, l'inclusivité et la qualité institutionnelle; et 3) à continuer de garantir la stabilité macrofinancière et des finances publiques saines.

Réaliser des investissements de haute qualité

L'investissement est le moteur de la croissance et de la création d'emplois. Les États membres doivent continuer d'encourager un environnement propice à un investissement favorisant la croissance. Un investissement public et privé bien ciblé devrait aller de pair avec un ensemble bien conçu de réformes structurelles. Il devrait servir à créer ou à moderniser les infrastructures stratégiques, à renforcer le capital humain pour la compétitivité de demain et à améliorer les conditions de vie et de travail. Il devrait également contribuer à réaliser l'objectif de l'UE consistant à passer à une économie circulaire, à faibles émissions de carbone, en faveur de la durabilité à long terme. L'investissement favorable à la durabilité environnementale a en réalité le potentiel de stimuler la productivité dans l'ensemble de l'économie grâce à une plus grande efficacité des ressources et à des coûts d'intrants plus faibles.

Il existe d'importants déficits d'investissement dans la recherche et l'innovation,⁷ y compris dans les infrastructures numériques et les actifs incorporels. L'essor des technologies numériques modifie profondément la dynamique de l'innovation. Les effets de réseau et la complexité du processus d'innovation se renforcent. Les bénéfices de l'innovation sont concentrés dans quelques entreprises de pointe qui ont atteint des taux élevés de croissance de la productivité. Pour garantir des gains de productivité liés à l'innovation plus importants, une diffusion et une adoption plus larges de l'innovation sont nécessaires dans toute l'UE. L'investissement devrait soutenir un renforcement des liens entre la science et les

⁷ Actuellement, le pourcentage du PIB investi dans la recherche et le développement dans l'UE est de 2,03 %, soit loin en deçà de l'objectif général de 3 %. L'UE continue en outre d'être fortement à la traîne par rapport aux autres économies avancées que sont les États-Unis (2,79 %), le Japon (3,29 %) et la Corée du Sud (4,23 %).

entreprises, en mettant davantage l'accent sur la diffusion de l'innovation et la création de nouveaux marchés, en développant les infrastructures numériques (par exemple le haut débit et la numérisation des petites et moyennes entreprises) et en développant l'ensemble de compétences adéquat.

L'investissement dans l'éducation, la formation et les compétences est essentiel pour accroître la productivité et soutenir l'emploi dans le contexte d'une évolution rapide et de la numérisation. Les États membres devraient doter les jeunes des compétences correspondant aux besoins du marché du travail, tout en permettant et en encourageant l'apprentissage tout au long de la vie. Ils doivent accorder une attention particulière à l'adaptabilité de la main-d'œuvre, en particulier la main-d'œuvre peu qualifiée, afin de garantir l'utilisation optimale du progrès technologique. Une attention particulière est également nécessaire pour combattre les inégalités d'accès à une éducation et une formation de qualité, inégalités qui persistent dans la plupart des États membres.

Encadré: compétences et connaissances pour la croissance de demain

Un investissement public de haute qualité dans l'éducation et la formation est essentiel pour stimuler une croissance durable, inclusive et à forte intensité de connaissances. Les résultats médiocres en matière d'éducation ont des effets majeurs sur les taux d'emploi, les niveaux de pauvreté et la compétitivité futurs. Les effets perturbateurs de l'innovation sur le lieu de travail rendent l'éducation et la formation de qualité encore plus essentielles. Dans la plupart des États membres, cela nécessite plus d'investissements et de réformes dans le domaine des systèmes d'éducation et de formation. L'efficacité et la pertinence, pour le marché du travail, de l'investissement visant à relever le niveau d'instruction pourraient être améliorées.

Il est essentiel de garantir l'égalité d'accès à une éducation de qualité et de parvenir à des résultats élevés en matière d'éducation. Cela nécessite des investissements appropriés. Il est essentiel d'appliquer une approche stratégique globale, qui doit souvent commencer par garantir l'accès à une éducation et à des soins à la petite enfance de qualité, lequel constitue une première étape vers la réussite dans l'éducation et, plus tard, dans la vie professionnelle. En outre, le renforcement des compétences de base devrait être une priorité d'action, de même que le renforcement de l'éducation initiale et du développement professionnel continu des enseignants et des formateurs. Les États membres devraient également renforcer les systèmes d'enseignement et de formation professionnels et les rendre plus attrayants, en tant que premier choix, en accroissant leur flexibilité et leur adéquation avec les besoins du marché du travail, et en multipliant les possibilités de formations sur le lieu de travail et d'apprentissages. Des efforts sont également nécessaires pour moderniser l'enseignement supérieur.

Il est essentiel d'élaborer une approche stratégique du développement des compétences tout au long de la vie. Pour accroître la résilience et l'adaptabilité au changement des personnes, des actions devraient soutenir la participation active de tous les adultes à des activités de recyclage ou de relèvement du niveau des compétences. Un marché du travail sain et une veille stratégique sur les besoins en compétences devraient sous-tendre les décisions de financement et aider à anticiper les possibles besoins de restructuration. La réussite des stratégies de développement des compétences tout au long de la vie dépend des services d'orientation et de soutien à tous les stades de l'apprentissage. Il convient de redoubler d'efforts pour fournir un accès à un relèvement du niveau des compétences pour les adultes peu qualifiés (y compris des compétences transversales et numériques), pour les aider à acquérir les qualifications correspondant au marché du travail. Cela favorisera également l'intégration des migrants et une meilleure utilisation de leurs compétences et qualifications.

La croissance économique actuelle doit entraîner une anticipation de l'investissement dans la modernisation et la décarbonation de l'industrie, des transports et des systèmes énergétiques de l'Europe. Les investissements dans les infrastructures dans ces domaines devraient répondre à l'évolution des besoins pour l'avenir et faciliter l'insertion des entreprises de l'UE dans les chaînes de valeur internationales au sein et en dehors du marché unique. La poursuite du découplage de l'utilisation de l'énergie et des ressources et de la croissance économique est nécessaire pour atteindre les objectifs de l'UE pour 2030 en matière de climat et d'énergie, conformément aux engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris. L'investissement dans l'économie circulaire à faibles émissions de carbone, y compris par l'innovation, est une des clés pour permettre à l'Europe de rester compétitive au niveau mondial et d'accroître la productivité sans compromettre le niveau de vie. La modernisation des infrastructures de transport, y compris les investissements dans une mobilité intelligente, durable et sûre, y compris la mobilité à zéro émission, reste problématique dans plusieurs États membres. Des investissements ciblés dans la construction résidentielle, associés à des réglementations nationales simplifiées, sont nécessaires pour rendre le logement plus abordable et réduire la consommation d'énergie.

L'investissement privé, provenant de marchés des capitaux performants et intégrés, doit être davantage exploité. Alors que l'UE finalise la mise en œuvre de son plan d'action sur l'établissement d'une union des marchés des capitaux⁸, toute la diversité des marchés des capitaux d'Europe, allant de plateformes mondiales à des réseaux intégrés au niveau régional, en passant par des initiatives locales, devrait être davantage développée pour financer les entreprises et promouvoir la décarbonation et la transition vers une économie plus durable.

Les propositions de la Commission pour le prochain cadre financier pluriannuel de l'UE soutiennent pleinement la réalisation d'investissements accrus et de meilleure qualité par les autorités nationales et le secteur privé. Comme mentionné ci-dessus, la Commission entend établir des liens plus effectifs entre le Semestre européen et le financement de l'UE pour 2021-2027 (voir l'encadré ci-dessous). En outre, le nouveau programme InvestEU⁹ rassemblera sous un même toit la multitude d'instruments financiers de l'UE disponibles pour soutenir l'investissement. Cela rendra le financement de l'UE pour les projets d'investissements stratégiques en Europe plus simple, plus efficace et plus flexible. En renforçant les pratiques existantes dans le cadre du prochain cadre financier pluriannuel, les programmes de l'UE seront utilisés de manière cohérente pour optimiser la valeur ajoutée des financements de l'UE et soutenir les réformes au niveau national dans le cadre du Semestre européen, l'objectif ultime étant de parvenir à des résultats de manière efficiente en ce qui concerne les priorités d'action de l'UE.

⁸ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Un plan d'action pour la mise en place d'une union des marchés des capitaux [COM(2015) 468 final].

⁹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme InvestEU [COM(2018) 439 final].

Encadré: une adéquation accrue entre le Semestre européen et le financement par les fonds de cohésion de l'UE

Il est essentiel de remédier aux difficultés recensées dans le cadre du Semestre européen pour stimuler l'investissement et accroître ainsi son efficacité en matière de renforcement de la cohésion socio-économique et territoriale dans l'UE. Dans le même temps, des investissements sont parfois nécessaires pour soutenir la mise en œuvre des recommandations par pays. Des liens formels existent déjà entre les fonds de cohésion de l'UE et la coordination des politiques économiques dans le cadre du Semestre européen. La création de synergies et d'une complémentarité encore accrues entre ces processus peut être très positive pour ces derniers.

Pour y parvenir, le Semestre européen 2019 mettra davantage l'accent sur l'évaluation des besoins d'investissement afin d'orienter les décisions de programmation pour 2021-2027. Les rapports par pays 2019 analyseront les besoins d'investissement dans chaque pays, y compris, le cas échéant, les dimensions sectorielles et régionales. Sur la base de cette analyse, une nouvelle annexe au rapport par pays recensera les besoins d'investissement pertinents pour le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen plus et le Fonds de cohésion pour la période 2021-2027. Cela fournira une contribution analytique solide au dialogue de programmation avec les États membres.

Sur la base des rapports par pays, la Commission vise également à déterminer, dans le cadre de ses propositions de recommandations par pays 2019, les domaines prioritaires pour l'investissement public et privé, afin de faciliter davantage la mise en œuvre des réformes propices à la croissance.

Concentrer les efforts de réformes sur la croissance de la productivité, l'inclusivité et la qualité institutionnelle

L'investissement de qualité doit aller de pair avec l'ensemble approprié de réformes structurelles. Une approche prospective de la croissance appelle à remettre l'accent des efforts de réforme nationaux sur trois domaines essentiels: la croissance de la productivité, l'inclusivité et la qualité institutionnelle.

Une croissance plus élevée de la productivité devrait être un objectif essentiel des réformes nationales. Une adoption plus large et plus rapide des technologies améliorant la productivité requiert des mesures ciblées pour promouvoir un investissement correspondant (par exemple des incitations fiscales), le développement des compétences et le renforcement des liens entre les systèmes d'éducation et de formation et les entreprises. Les technologies numériques avancées telles que l'informatique à haute performance, la cybersécurité et l'intelligence artificielle sont désormais suffisamment mûres pour être déployées et développées. Elles ont le potentiel pour créer de nouvelles sources de revenus et de nouveaux emplois à condition que les incitations adéquates pour les entreprises soient mises en place.

Les États membres devraient assumer une responsabilité collective et individuelle dans le marché unique pour tirer parti de son potentiel inexploité. Avec l'innovation et la diffusion des technologies, des marchés des produits et des services performants sont un moteur essentiel de la croissance de la productivité, étant donné qu'ils permettent une allocation des ressources plus efficiente. Si certains États membres disposent d'un environnement favorable aux entreprises, d'autres ont besoin de réformes plus profondes pour faciliter l'entrée et la sortie sur les marchés des biens et des services. Des réformes sont

nécessaires en particulier dans les marchés de l'énergie, des télécommunications, des transports, des services aux entreprises et de la vente au détail. Il subsiste des comportements de recherche de rente qui retardent l'introduction d'innovations et de nouveaux modèles d'entreprise, y compris l'économie collaborative et circulaire. Dans de nombreux cas, les cadres d'insolvabilité ne sont pas assez efficaces pour débloquer des ressources pour les nouvelles entreprises.

D'autres réformes sont nécessaires pour parvenir au juste équilibre entre flexibilité et sécurité sur le marché du travail. La législation du travail et les systèmes de protection sociale devraient fournir une sécurité à tous les types de travailleurs, faciliter les transitions entre les emplois et statuts, stimuler la mobilité et la flexibilité, tout en combattant mieux la segmentation du marché du travail et la pauvreté au travail. Des politiques actives du marché du travail et des services publics de l'emploi plus efficaces sont essentiels à cet égard. Dans certains États membres, les incitations fiscales et en matière d'action visant à renforcer la participation des femmes au marché du travail pourraient également générer d'importantes possibilités de gains de productivité.

L'inclusivité devrait également être au cœur des efforts de réforme, en garantissant que les gains de productivité bénéficient à tous les citoyens. Cela requiert de mettre davantage l'accent sur une éducation, une formation et un apprentissage des adultes de qualité, notamment pour les personnes peu qualifiées (voir encadré spécifique), une conception appropriée et innovante des systèmes d'imposition et de prestations et un accès continu ou amélioré à des services de soins de santé, de garde d'enfants et de soins de longue durée de qualité.

La hausse des salaires, due à l'augmentation de la productivité, peut réduire les inégalités et contribuer à la convergence à la hausse des conditions de vie. L'évolution des salaires réels a continué, en moyenne, d'être à la traîne par rapport à la productivité en 2017, dans le prolongement d'une tendance à plus long terme. Dans un contexte de déclin de la pratique des négociations collectives, des politiques visant à améliorer la capacité institutionnelle des partenaires sociaux pourraient être bénéfiques dans les pays où le dialogue social est faible ou a subi les effets de la crise.

La lutte contre la pauvreté et les inégalités nécessite aussi des systèmes inclusifs et efficaces d'imposition et de prestations. Les réformes nationales des systèmes d'imposition et de prestations devraient se concentrer sur l'adéquation des prestations et de la couverture ainsi qu'optimiser les incitations à la participation au marché du travail. Dans plusieurs États membres, la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales reste essentielle pour garantir un partage équitable de la charge entre les contribuables et garantir des recettes fiscales destinées à des investissements dans des services publics de haute qualité. Dans l'UE, l'évasion fiscale des entreprises à elle seule est estimée à 50 à 70 milliards d'EUR par an.

Les États membres devraient promouvoir davantage les politiques en matière d'activation et d'inclusion sociale, ainsi que l'accès universel à des services de soins abordables et de qualité. Des mesures sont particulièrement nécessaires pour favoriser la participation des travailleurs atypiques et non salariés aux régimes de sécurité sociale. Un

accès plus large à des services de soin de qualité (par exemple la garde d'enfants ou les soins de longue durée) élargirait les possibilités pour les femmes d'entrer ou de rester dans l'emploi et réduirait le risque de pauvreté et d'exclusion sociale parmi les enfants et les groupes vulnérables. Des politiques plus efficaces d'intégration des migrants sur le marché du travail soutiendraient leur intégration sociale plus large. Pour garantir la viabilité budgétaire et maintenir l'accès universel à des soins de santé de qualité, les États membres doivent améliorer le rapport coût-efficacité en investissant dans l'innovation, en améliorant l'intégration des soins de santé aux niveaux des soins primaires, des soins ambulatoires spécialisés et des soins hospitaliers, et en renforçant les liens avec l'aide sociale pour répondre aux besoins d'une population vieillissante. Un accent accru sur la prévention est également garanti pour appuyer ces efforts.

Des institutions publiques performantes contribuent à accroître la croissance et sont une condition préalable à la réalisation d'autres réformes. Les analyses empiriques montrent qu'une meilleure qualité institutionnelle est généralement associée à une productivité plus élevée. Il s'agit notamment d'éléments liés à l'efficacité de l'administration publique, au degré de numérisation des services publics, à la qualité et à la stabilité de l'environnement réglementaire, à la lutte contre la corruption et au respect de l'état de droit. Tous ces aspects peuvent avoir une incidence sur les décisions d'investissement et pourraient être améliorés par un partage et une mise en œuvre plus larges des bonnes pratiques de l'UE. Les États membres devraient également se concentrer plus systématiquement sur la qualité de la gouvernance et remédier activement aux lacunes.

L'état de droit, des systèmes judiciaires efficaces et des cadres de lutte contre la corruption solides sont essentiels pour attirer les entreprises et permettre la croissance économique. Il s'agit ici en particulier de l'indépendance et de l'efficacité des systèmes judiciaires, ainsi que d'une approche globale de la lutte contre la corruption, associant prévention, poursuites effectives et sanctions. Il convient d'y associer la transparence et l'intégrité du secteur public, la protection juridique effective des lanceurs d'alerte, la présence de médias indépendants et la coopération accrue avec la société civile. Dans certains États membres, une application plus stricte de la législation doit être complétée par des politiques de prévention saines et des incitations à utiliser les systèmes de paiements électroniques ou les solutions numériques pour combattre l'économie souterraine.

La croissance économique toujours favorable aujourd'hui offre les conditions optimales pour une bonne mise en œuvre des réformes, même si dans certains pays, les efforts de réforme perdent leur dynamique. Pour soutenir et encourager la poursuite de la mise en œuvre des réformes au niveau national, la Commission a proposé la création d'un programme d'appui aux réformes¹⁰. Ce nouvel outil budgétaire de l'UE pour la période 2021-2027 devrait fournir des incitants financiers aux réformes et au renforcement de l'assistance technique, en se fondant sur le succès de l'actuel programme d'appui à la réforme structurelle et sur la forte demande pour ce dernier.

¹⁰ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme d'appui aux réformes [COM(2018) 391 final].

Garantir la stabilité économique et des finances publiques saines

Les déséquilibres macroéconomiques dans l'UE ont diminué, mais des vulnérabilités subsistent. Une réévaluation globale des risques sur les marchés financiers internationaux pourrait pousser les investisseurs à réévaluer les risques hérités du passé comme les niveaux d'endettement élevés, les faiblesses persistantes dans les secteurs bancaires et la marge de manœuvre budgétaire limitée dans certains États membres. Une correction supplémentaire des encours importants requiert dès lors des réductions supplémentaires de la dette privée et publique élevée et un renforcement supplémentaire du secteur financier. Cela contribuera à créer la marge de manœuvre budgétaire nécessaire pour assurer la viabilité à long terme, renforcer les capacités visant à remédier aux futures crises et libérer des fonds pour des investissements futurs.

Des actions crédibles pour atteindre les objectifs budgétaires fixés, conformément aux règles européennes communes, demeurent essentielles. Dans de nombreux pays, l'endettement reste élevé, ce qui réduit la marge pour absorber les chocs de revenu négatifs. Alors que l'économie continue de croître, le moment est venu de renforcer les réserves budgétaires nécessaires afin de faire face à la prochaine récession et d'atténuer les effets sociaux et sur l'emploi potentiels. Plusieurs États membres ont réduit leur dette publique et ont atteint, voire dépassé, leur objectif budgétaire à moyen terme, créant ainsi une marge pour des investissements publics plus élevés en vue de soutenir la croissance potentielle. Toutefois, plusieurs États membres connaissent encore des niveaux élevés d'endettement public, ce qui limite leur capacité à investir pour l'avenir. Ces pays ont également fait moins de progrès en matière de réduction de la dette publique au cours des dernières années. Ils devraient profiter de l'expansion économique actuelle pour constituer des réserves; renforcer davantage leurs finances publiques, en particulier en termes structurels; et accorder la priorité aux dépenses consacrées aux éléments favorisant la résilience et le potentiel de croissance. Le pacte de stabilité et de croissance fournit des règles claires pour garantir des politiques budgétaires responsables.

Améliorer la qualité et la composition des finances publiques est important pour assurer la stabilité macroéconomique et est un élément essentiel de la politique budgétaire des États membres. Sur le plan des recettes, des systèmes fiscaux efficaces qui fournissent des incitations à l'investissement et à la croissance devraient être établis. Des efforts sont également nécessaires sur le plan des dépenses, au moyen d'un réexamen des dépenses et en accordant la priorité aux dépenses qui favorisent la croissance à long terme et l'équité.

Garantir la viabilité à long terme des finances publiques est également essentiel. Aujourd'hui, les personnes vivent plus longtemps en bonne santé, mais le changement démographique exerce également une pression croissante sur les systèmes de protection sociale. Les réformes des retraites visant à adapter l'équilibre entre la vie active et la retraite et à soutenir l'épargne-pension complémentaire restent essentielles. La mise en œuvre de ces réformes est souvent politiquement difficile et il convient d'éviter de revenir sur ces réformes, étant donné que cela pourrait mettre en péril la viabilité budgétaire, réduire le potentiel de croissance et l'équité entre les générations. Une meilleure gouvernance des marchés publics

pourrait également grandement contribuer à accroître l'efficacité des dépenses publiques dans plusieurs États membres.

La résilience du secteur financier s'est améliorée, mais les efforts en vue de réduire les prêts non performants et de renforcer des cadres de surveillance doivent se poursuivre. Si certains États membres ont fait des progrès substantiels pour réduire l'encours de prêts non performants, d'autres doivent faire des efforts supplémentaires, notamment en matière d'insolvabilité. L'adoption des mesures présentées par la Commission en mars 2018,¹¹ conformément au plan d'action pour la lutte contre les prêts non performants en Europe,¹² soutiendra cette évolution. Les possibilités offertes par l'évolution technologique et un marché pleinement intégré dans une union bancaire achevée doivent être mieux mises à profit. Les cadres macroprudentiels doivent être adaptés pour remédier aux risques de surchauffe et prévenir l'apparition de nouveaux déséquilibres. Les cadres de surveillance nationaux et leur coordination devraient être encore améliorés pour garantir une mise en œuvre totale des règles de l'UE en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux ainsi qu'une prévention et une gestion des risques adéquates de la part des banques.

CONCLUSIONS ET PROCHAINES ETAPES

L'UE et ses États membres doivent prendre des mesures résolues et concertées pour parvenir à tenir les promesses en matière de croissance inclusive et durable à l'avenir, qui plus est à la lumière d'un contexte mondial de plus en plus incertain. L'Europe doit accroître son potentiel de croissance et sa résilience économique et sociale, renforçant ainsi sa capacité à faire face aux chocs et à transformer les défis à long terme en opportunités.

Les États membres devraient tenir compte des priorités recensées par la Commission dans le présent examen annuel de la croissance lorsqu'ils mettent en œuvre leurs politiques et stratégies nationales, et notamment lorsqu'ils conçoivent leurs programmes nationaux de réforme. Parallèlement, ils devraient accélérer la mise en œuvre de leurs programmes de réforme et des réformes essentielles soulignées dans les recommandations par pays. Ils devraient utiliser pleinement les instruments d'action et de financement dont ils disposent au niveau de l'UE pour stimuler un investissement propice à la croissance. Il sera particulièrement important d'assurer des synergies encore plus grandes entre les priorités établies dans le cadre de la coordination des politiques économiques et sociales au niveau de l'UE et le financement par le budget de l'UE, conformément aux propositions de la Commission relatives au prochain cadre financier pluriannuel.

La Commission poursuivra le dialogue établi avec les États membres dans le cadre du Semestre européen. Son objectif est de dégager une perception commune des difficultés les plus pressantes dans les rapports par pays à venir et de recenser les domaines d'action prioritaire lors du prochain cycle de recommandations par pays. La création de conseils

¹¹ Le paquet comprend une proposition de directive sur les gestionnaires de crédits, les acheteurs de crédits et le recouvrement de garantie, une proposition de règlement modifiant le règlement sur les exigences de fonds propres et un plan détaillé sur la création de sociétés nationales de gestion de portefeuille.

¹² Conseil de l'Union européenne, conclusions du Conseil relatives au plan d'action pour la lutte contre les prêts non performants en Europe, 11 juillet 2017.

nationaux de la productivité pourrait bénéficier aux débats nationaux sur la manière de stimuler la productivité en fournissant une analyse indépendante de haute qualité et en renforçant l'appropriation nationale des réformes¹³. Les États membres devraient faire en sorte que les partenaires sociaux et les parlements nationaux participent pleinement au processus de réforme. Leur participation, ainsi qu'une coopération plus large avec la société civile, sont essentielles pour améliorer l'appropriation et la légitimité des réformes et apporter de meilleurs résultats sur le plan socio-économique.

¹³ Actuellement, treize États membres ont nommé un conseil national de la productivité: Chypre, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, la Lituanie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal et la Slovénie. Trois États membres n'appartenant pas à la zone euro ont nommé un conseil national de la productivité: le Danemark, la Hongrie et la Roumanie.