



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 18 novembre 2016
(OR. en)

14357/16

ECOFIN 1032
UEM 361
SOC 698
EMPL 478
COMPET 580
ENV 708
EDUC 371
RECH 311
ENER 382
JAI 937

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour le Secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur
Date de réception:	17 novembre 2016
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2016) 725 final
Objet:	COMMUNICATION DE LA COMMISSION - Examen annuel de la croissance 2017

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2016) 725 final.

p.j.: COM(2016) 725 final

Bruxelles, le 16.11.2016
COM(2016) 725 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 2017

Introduction

L'examen annuel de la croissance 2017 expose les priorités économiques et sociales les plus urgentes sur lesquelles l'Union européenne et ses États membres doivent concentrer leur attention dans les mois à venir. Dans son discours sur l'état de l'Union du 14 septembre 2016, le président de la Commission soulignait la nécessité, pour l'Europe, de consolider sa reprise économique et d'investir massivement dans sa jeunesse et ses demandeurs d'emploi, ainsi que dans ses jeunes pousses et ses PME. La lettre d'intention signée le même jour par le président et le premier vice-président et adressée aux présidents du Parlement européen et du Conseil, met en exergue la nécessité d'une relance économique qui profite à tous, notamment aux catégories sociales moins favorisées, et qui renforce l'équité et la dimension sociale de notre marché unique. Elle recense un certain nombre de pistes pour créer plus d'emplois et renforcer la croissance et l'investissement dans l'Union, priorité numéro un de la Commission¹. Assurer un avenir économique prometteur pour tous, préserver notre mode de vie et offrir de meilleures chances aux jeunes: telles étaient également les priorités recensées dans la «feuille de route de Bratislava», qui a été approuvée le 16 septembre 2016 par les chefs d'État ou de gouvernement des 27 États membres.

Les orientations concernant les mesures à prendre contenues dans le présent examen annuel de la croissance s'accompagnent d'une recommandation spécifique de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro², d'une communication pour une orientation positive de la politique budgétaire dans la zone euro,³ et d'une analyse approfondie de la situation économique⁴ et sociale et du marché du travail.⁵ Elles s'appuient sur la stratégie de politique économique du triangle vertueux combinant investissements, réformes structurelles et responsabilité en matière de finances publiques, que la présente Commission s'efforce d'appliquer depuis le début de son mandat, dans le contexte de son programme global pour l'emploi, la croissance, l'équité et le changement démocratique. Elles ont également été enrichies par les discussions menées au sein du Parlement européen, du Conseil et des autres institutions de l'UE à la suite du discours sur l'état de l'Union. Les points de vue exprimés par les partenaires sociaux dans le cadre des dialogues institutionnalisés ont également été pris en compte.

Un certain nombre d'avancées ont été observées dans l'UE, qui témoignent de la résilience et du redressement de l'économie européenne, en dépit de l'incertitude plus grande qui règne au niveau mondial. Tous les États membres ont retrouvé le chemin de la croissance. Les investissements ont commencé à se redresser. 8 millions de nouveaux emplois ont été créés depuis 2013. Le taux d'emploi a également augmenté. Si la tendance actuelle se confirme, l'objectif d'un taux d'emploi de 75 % fixé dans la stratégie Europe 2020 pourrait bien être atteint. L'augmentation des taux d'activité au fil des années, malgré la crise, atteste également l'amélioration structurelle de la situation des marchés du travail. Le déficit public moyen, qui était supérieur à 6 % pour la zone euro il y a quelques années, est inférieur à 2 % cette année et continuera de diminuer. Les niveaux d'endettement public se sont stabilisés et devraient baisser.

Néanmoins, la reprise restant fragile, il faut se garder de tout triomphalisme. La croissance, l'emploi et l'investissement sont toujours freinés par les conséquences de la crise,

¹ http://ec.europa.eu/priorities/state-union-2016_fr

² COM(2016) 726

³ COM(2016) 727

⁴ COM(2016) 728

⁵ COM(2016) 729

ainsi que par des défaillances structurelles remontant aux années qui ont précédé la crise. Malgré de récentes améliorations, le chômage reste beaucoup trop élevé dans de nombreuses parties de l'Europe et la période prolongée de chômage élevé a de lourdes conséquences sociales dans de nombreux États membres. En outre, les taux de croissance du PIB et de la productivité restent inférieurs à leur plein potentiel et les niveaux d'investissement restent inférieurs aux niveaux d'avant la crise. Par ailleurs, il subsiste des déséquilibres importants et des risques plus élevés au sein de la zone euro et de l'Union européenne en général, la convergence entre États membres et au sein de ceux-ci ayant marqué le pas dans de nombreux cas.

Encadré 1. Principales évolutions économiques et sociales de la période 2014-2016

Depuis que l'actuelle Commission est entrée en fonction, un certain nombre d'évolutions ont été observées:

- Depuis quelques années, l'économie de l'UE et de la zone euro a renoué avec une croissance modérée qui devrait se poursuivre au cours des prochaines années. Le PIB de l'UE est à présent plus élevé qu'avant la crise.
- La reprise est de plus en plus créatrice d'emplois, notamment grâce aux récentes réformes structurelles menées dans plusieurs États membres. 8 millions de nouveaux emplois ont été créés depuis 2013, dont près de 5 millions depuis le début du mandat de l'actuelle Commission.
- Le taux de chômage dans l'UE a continué de baisser pour s'établir à 8,6 % en septembre 2016, atteignant son niveau le plus bas depuis 2009.
- Parallèlement, le taux d'emploi des 20-64 ans (71,1 % au deuxième trimestre de 2016) est supérieur, pour la première fois, à celui enregistré en 2008. Cela signifie que l'objectif d'un taux d'emploi de 75 % fixé dans la stratégie Europe 2020 n'est plus hors de portée, à condition que la tendance actuelle se poursuive.
- L'investissement total est reparti à la hausse, dans l'UE, depuis 2014 et devrait, selon les prévisions, continuer de croître (UE: 2014: +1,2%; 2015: +2,2%; 2016: +2,0%; 2017: +2,1% 2018: +2,8%).
- Les déficits publics dans la zone euro ont diminué, passant d'une moyenne de 6 % du PIB, il y a quelques années, à un taux bien inférieur à 2 % cette année, et cette baisse devrait se poursuivre. Cette évolution a permis à un certain nombre de pays de sortir, ces dernières années, de la procédure concernant les déficits excessifs.
- L'endettement public dans l'UE et la zone euro devrait continuer à baisser, après avoir atteint un niveau record en 2014, et devrait s'établir à 86,0 % en 2016 (91,6 % dans la zone euro) et continuer à diminuer légèrement au cours des deux années à venir.

Néanmoins, il ne faut pas céder au triomphalisme.

- Les vents favorables qui ont soutenu la reprise jusqu'à présent s'affaiblissent (chute des prix du pétrole, dépréciation de l'euro), et des risques se profilent, notamment au vu du contexte international, mais aussi en raison de l'incertitude générée par le référendum au Royaume-Uni.
- La reprise a été largement soutenue par la politique monétaire de la Banque centrale européenne (BCE), et notamment par la faiblesse des taux d'intérêt qui en a résulté jusqu'à présent.
- La croissance reste modeste et est toujours freinée par les conséquences de la crise, telles que l'endettement privé, mais aussi par des défaillances structurelles remontant aux années qui ont précédé la crise. La situation du secteur bancaire en est un exemple frappant.
- Il subsiste des signes de déséquilibres macroéconomiques et de convergence limitée, notamment au sein de la zone euro.
- Le vieillissement de la population exerce une pression sur la viabilité financière et l'adéquation des

systèmes de protection sociale.

- Certains pays enregistrent des niveaux très élevés d'endettement, sept États membres de la zone euro affichant un endettement proche de 100 % du PIB ou même supérieur.
- Les réformes structurelles restent incomplètes dans de nombreux États membres et l'application des recommandations par pays est trop souvent lacunaire. La modernisation des marchés des produits, des services et du travail reste une priorité dans de nombreux États membres.
- Les niveaux élevés d'inégalité réduisent la production de l'économie et le potentiel de croissance durable, et les risques de pauvreté et d'exclusion sociale, même s'ils diminuent, restent très élevés.
- Bien que le chômage soit en baisse, il reste très élevé dans certains États membres.

En outre, la mondialisation et les mutations démographiques et technologiques constituent d'importantes sources de changement qui doivent profiter à tous. Cette évolution ne peut ni ne doit être inversée mais il peut être nécessaire de la compléter, en particulier par des efforts visant à garantir une répartition équitable des avantages de la mondialisation et des mutations technologiques, notamment de la numérisation, entre les différentes catégories de la société, notamment les jeunes. Les préoccupations liées à l'égalité, à l'équité et à la participation de tous appellent à sensibiliser tous les acteurs concernés à l'incidence des politiques et des réformes sur la répartition des revenus.

Ainsi que souligné par le Parlement européen⁶, la réussite effective de la coordination des politiques économiques dans le cadre du semestre européen ne peut être appréciée qu'à l'aune de la mise en œuvre des réformes clés décrites dans les recommandations par pays. Le semestre européen a certes induit d'importantes réformes dans les États membres, mais leur mise en œuvre reste globalement décevante dans certains domaines et varie d'un pays à l'autre. Grâce à la rationalisation du semestre, les recommandations se concentrent à présent sur les principales difficultés de chaque État membre. En outre, les activités d'analyse comparative et d'évaluation par les pairs se sont intensifiées au sein des différentes formations du Conseil. La mise en œuvre des priorités fixées d'un commun accord reste prioritaire.

S'il incombe à l'UE d'établir un environnement approprié en termes d'amélioration de la réglementation et d'orientation des politiques, ainsi qu'il ressort des priorités du programme de travail de la Commission⁷, c'est aux États membres qu'il revient de prendre l'essentiel des mesures qui s'imposent. L'UE a présenté des propositions concrètes visant à consolider la reprise et à accroître la résilience aux chocs futurs. Par exemple, la recommandation du Conseil sur les conseils nationaux de la productivité, adoptée en septembre, encourage les États membres à réfléchir à la notion de compétitivité dans une acception large, en mettant l'accent sur l'accroissement de la productivité et de la croissance. L'accélération des progrès à accomplir dans l'adoption des réformes conformément aux recommandations par pays adressées à chaque État membre, conjuguée à une programmation et à une mise en œuvre appropriées, est nécessaire pour accroître le potentiel de croissance et favoriser la cohésion économique, sociale et territoriale. Les États membres doivent mettre en œuvre ces réformes d'une manière qui tienne pleinement compte de leur incidence à court et à moyen terme, et notamment de leurs effets redistributifs et de l'évolution des coûts au fil du temps.

Encadré 2. Synthèse des domaines d'action essentiels au niveau de l'UE

⁶ Semestre européen pour la coordination des politiques économiques: mise en œuvre des priorités pour 2016, 2016/2101(INI).

⁷ COM(2016) 710

Au niveau de l'Union européenne, l'actuelle Commission est résolue à:

- poursuivre une politique économique fondée sur le triangle vertueux que constituent la relance des investissements, la poursuite des réformes structurelles et la mise en œuvre de politiques budgétaires responsables. Elle a renouvelé le semestre européen en conséquence, notamment en accordant plus de temps au dialogue avec les États membres et en intégrant des considérations sociales dans les objectifs économiques;
- appliquer les règles du pacte de stabilité et de croissance, notamment en recourant à la souplesse qu'elles prévoient afin de mieux prendre en compte le cycle économique et de faciliter les réformes et les investissements, en appliquant la clause d'investissement et la clause des réformes structurelles;
- déployer un plan d'investissement pour l'Europe afin de combler le déficit d'investissement, notamment par l'extension de la durée du Fonds européen pour les investissements stratégiques, le renforcement de l'efficacité des fonds de l'UE soutenant le plan, des efforts visant à faire tomber les obstacles aux investissements et la création de nouvelles sources de financement de l'économie réelle, et ce à travers l'union des marchés des capitaux;
- prendre les mesures nécessaires pour approfondir le marché unique dans le domaine des services et des produits, ainsi que des infrastructures, achever l'union de l'énergie, mettre en place un véritable marché unique numérique et élargir les débouchés pour les entreprises de l'UE au moyen d'accords commerciaux, ainsi que pour garantir l'équité de la fiscalité dans l'ensemble de l'UE;
- donner la priorité à l'investissement dans le capital humain en lançant une nouvelle stratégie pour les compétences, en donnant un coup d'accélérateur au déploiement de la garantie pour la jeunesse et en comparant les performances en matière d'éducation et de formation avec un modèle de référence;
- compléter l'Union économique et monétaire européenne par un «approfondissement par la pratique», notamment en soutenant le dialogue social de l'UE, mais aussi au moyen d'initiatives visant à compléter l'union bancaire et à mieux prendre en compte les priorités de la zone euro dans son ensemble.

Le programme de travail de la Commission pour 2017 résume ses priorités pour l'année suivante.

Tous les moyens d'action - monétaires, budgétaires et structurels - doivent être utilisés à la fois individuellement et collectivement pour renforcer la création d'emplois, la croissance, l'investissement et la stabilité financière. Dans le contexte actuel caractérisé par la faiblesse de l'inflation, de la croissance et des taux d'intérêt, et par une orientation favorable de la politique monétaire, la reprise économique doit reposer sur d'autres domaines d'action. Dans un contexte mondial marqué par des incertitudes de plus en plus nombreuses, il est primordial de mobiliser tous les moteurs de croissance internes au moyen d'un dosage approprié des politiques.

Compte tenu de ce qui précède, la Commission invite les États membres à redoubler d'efforts sur les trois éléments du triangle vertueux de la politique économique, et ce faisant, à mettre l'accent sur l'équité sociale, de manière à générer une croissance plus inclusive:

- stimuler l'investissement;
- mener des réformes structurelles;
- et garantir des politiques budgétaires responsables.

1. Stimuler l'investissement

1.1 Améliorer le fonctionnement du secteur financier

L'accès au financement est d'une importance capitale pour permettre aux entreprises de se développer et d'innover. Dans certains États membres, la proportion de PME considérant l'accès au financement comme la principale difficulté reste élevée (30 % en Grèce et 25 % à Chypre). Le problème du financement est également soulevé par les plus petites entreprises (12 % des microentreprises), les sociétés relativement jeunes (13 % de celles créées au cours des deux à cinq dernières années) et des jeunes entreprises à forte croissance (14 % des entreprises affichant des taux de croissance annuelle de 20 % ou plus - *gazelles*)⁸. Les PME s'appuyant principalement sur le secteur bancaire pour se financer, leur accès au crédit reste une source de préoccupation, en particulier dans les pays où les systèmes bancaires sont soumis à un programme d'ajustement. Afin de soutenir et de réformer le cadre en matière de capital-risque, qui est d'une importance vitale pour les entreprises à forte croissance, en particulier, et d'aider les marchés financiers à octroyer davantage de crédits à l'économie, la Commission a proposé d'apporter des modifications aux règlements relatifs aux fonds de capital-risque européens et aux fonds d'entrepreneuriat social européens, marquant ainsi une nouvelle étape vers la création de l'union des marchés des capitaux.

L'union des marchés des capitaux peut créer les conditions de l'égalité d'accès au financement pour toutes les entreprises de tous les États membres, encourageant ainsi l'investissement et l'innovation sans distorsions. Les conditions et modèles de financement diffèrent considérablement selon les États membres, ce qui empêche le secteur financier d'assumer correctement sa fonction principale d'intermédiaire efficace entre les sources de capital et les possibilités d'investissement. Une véritable union des marchés des capitaux offrira des sources de financement alternatives, au travers des marchés des actions et des obligations, pour compléter le système bancaire, d'une part, et faciliter une évaluation des risques appropriée et l'allocation de capitaux dans le système financier, d'autre part. Les capitaux doivent en effet être disponibles pour les secteurs où la croissance de la productivité est très forte et les activités hautement productives et pour les secteurs d'innovations. Des marchés des capitaux plus intégrés permettraient également d'amortir les chocs économiques par un partage des risques avec le secteur privé. Outre la nécessité de garantir l'adoption rapide des mesures déjà proposées par la Commission, de nouvelles modifications au cadre législatif applicable aux investissements des compagnies d'assurance et des banques dans des actifs d'infrastructure et des petites et moyennes entreprises contribueront à accroître le financement de l'économie. En outre, les carences des cadres nationaux en matière d'insolvabilité génèrent des conditions d'accès au crédit inégales dans les États membres. La Commission présentera prochainement une proposition concernant les cadres de restructuration préventifs, la seconde chance et les mesures visant à améliorer les procédures d'insolvabilité.

Les États membres doivent également remédier aux faiblesses dont souffre encore le secteur bancaire afin de favoriser les investissements et de faciliter le financement de l'économie européenne. Le niveau élevé des prêts improductifs reste un problème majeur dans plusieurs États membres. Les prêts improductifs et le manque d'efficacité opérationnelle, conjugués à la faiblesse des taux d'intérêt et de la croissance, pèsent sur la rentabilité des banques, ce qui plombe leur capacité à générer ou à lever de nouveaux capitaux pour soutenir l'octroi de nouveaux prêts et, partant, leur capacité à soutenir la reprise économique. Pour briser ce cercle vicieux, il convient de soulager les banques de cette charge qui pèse sur elles, et ce sans grever les finances publiques. Un cadre extrajudiciaire et un cadre en matière d'insolvabilité efficaces, couvrant notamment la restructuration préventive, sont essentiels à cet égard, et les réformes adoptées devraient être intégralement mises en œuvre. Le recouvrement des prêts improductifs par des établissements non bancaires spécialisés et la

⁸ Enquête sur l'accès des entreprises au financement (SAFE), <http://ec.europa.eu/growth/safe>

vente de ces prêts à ces derniers devraient être possibles et encouragés dans tous les États membres, dans le respect de la législation applicable.

Les banques devraient être encouragées à poursuivre le renforcement de leur efficacité opérationnelle.

Les facteurs conjoncturels et structurels – notamment les nouvelles exigences réglementaires et le contexte actuel de rendement faible – ont eu un impact sur la rentabilité des banques. L'adaptation des modèles économiques des banques au nouvel environnement requiert des efforts supplémentaires, qui peuvent consister à réduire davantage la surcapacité et à assainir le secteur. Il convient de trouver rapidement un accord sur les initiatives réglementaires en cours afin d'assurer la clarté et la sécurité juridiques, tout en évitant toute incidence négative sur le financement de l'économie réelle. Les initiatives complémentaires envisagées au niveau international ne devraient pas engendrer d'importantes augmentations générales des exigences de fonds propres.

Il convient de progresser rapidement vers l'achèvement de l'union bancaire, ce qui nécessite parallèlement des améliorations en matière de réduction des risques et de partage des risques. La résilience du secteur bancaire a considérablement augmenté au cours des dernières années. Néanmoins, les cours des valeurs bancaires ont, par moments, été en proie à de fortes tensions en 2016, notamment en raison des événements intervenus sur les marchés internationaux, tels que les turbulences en Chine, ou à la suite du référendum au Royaume-Uni. Il est essentiel de préserver et de continuer à rétablir la confiance dans le secteur bancaire. La directive relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances, associée aux règles de l'UE en matière d'aides d'État, constitue le cadre préservant la stabilité du système financier tout en protégeant les contribuables. Les travaux sur un dispositif de soutien commun du fonds de résolution unique devraient être accélérés. Les discussions relatives à un système européen d'assurance des dépôts doivent se poursuivre afin de parvenir à un accord entre les colégislateurs dans les plus brefs délais, et l'adoption des propositions à venir en matière de réduction des risques doit également être une priorité.

1.2 Accroître l'efficacité des fonds de l'UE soutenant le plan d'investissement pour l'Europe

Le plan d'investissement pour l'Europe s'est révélé utile pour obtenir des résultats concrets et encourager un accroissement durable des investissements dans les États membres. Le Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFIS) a mobilisé près de 138 milliards d'euros dans 27 États membres en à peine plus d'un an. Au cours de la même période, près de 300 000 PME devraient avoir bénéficié de l'EFIS⁹. Le plan d'investissement pour l'Europe, au travers de ses diverses facettes (instruments financiers, assistance technique et mesures visant à améliorer l'environnement des entreprises), a un réel impact dans toute une série de secteurs en soutenant des projets innovants qui contribuent à la création d'emplois et à la croissance à l'échelon local, ainsi qu'à la lutte contre le chômage des jeunes. Ces projets sont d'une importance cruciale pour l'avenir de l'économie de l'UE et ciblent des domaines essentiels tels que le soutien aux PME, l'innovation et la R&D, les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique, les infrastructures numériques et de transport.

Le plan d'investissement bénéficiera à davantage de projets dans davantage d'États membres. La Commission a proposé de prolonger la durée de l'EFIS (proposition relative à un «EFIS 2.0») et de doubler son montant pour le porter à 630 milliards d'euros d'ici à 2022,

⁹ COM(2016) 359 et COM(2016) 581.

tout en améliorant sa couverture géographique et sectorielle. Une adoption rapide de cette proposition est essentielle¹⁰.

Outre la prolongation de la durée de l'EFSI, la couverture géographique s'améliorera encore grâce aux moyens supplémentaires et simplifiés qui peuvent être utilisés pour combiner l'EFSI avec les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI), associés à une assistance technique renforcée dans l'ensemble de l'Europe. Dans le cadre de la nouvelle période de programmation des Fonds ESI, qui contribuent à hauteur de 454 milliards d'euros aux investissements dans les États membres sur la période 2014-2020, l'accent a davantage été mis sur l'utilisation efficace et efficiente des ressources de l'UE, les programmes devant indiquer clairement les résultats escomptés et traduire ces derniers en objectifs quantifiables. En outre, les États membres sont invités à œuvrer à la mise en place des conditions législatives et structurelles permettant aux secteurs bénéficiaires des fonds d'atteindre les objectifs fixés. Pour l'avenir, la Commission a proposé d'accroître les possibilités de combiner l'EFSI avec les Fonds ESI, ainsi qu'avec le mécanisme pour l'interconnexion en Europe.

Les investissements durables dopent la productivité dans l'ensemble de l'économie grâce à une utilisation plus rationnelle des ressources, au renforcement de l'efficacité énergétique et à la réduction des coûts des intrants, tout en réduisant les coûts et les incidences externes. Plus particulièrement, le soutien à la transition vers une économie circulaire et sobre en carbone permettra de créer de nouveaux emplois dans des services tels que les services innovants et les services de réparation et d'entretien, ainsi que dans la conception et la fabrication de nouveaux produits plus durables. Les domaines spécifiques dans lesquels l'économie circulaire et l'utilisation plus rationnelle des ressources sont susceptibles de revêtir une importance macroéconomique significative sont les marchés publics verts, les investissements dans les infrastructures de gestion des déchets et les infrastructures hydrauliques, la construction durable, les matières premières critiques, les biocarburants et les produits biochimiques, ainsi que les investissements liés à l'énergie et au climat.

Les investissements doivent aussi cibler en priorité le capital humain et les infrastructures sociales. Le développement de services de soins de longue durée et de structures de garde d'enfants abordables et flexibles est particulièrement important pour réduire les obligations familiales à l'égard des personnes âgées et des enfants qui pèsent fréquemment sur les femmes. Des efforts d'investissement soutenus sont également nécessaires dans le domaine de l'éducation et de l'apprentissage tout au long de la vie afin de soutenir l'employabilité et de supprimer le risque d'écarts de rémunération et en termes de conditions de travail entre travailleurs hautement qualifiés et travailleurs peu qualifiés.

Les États membres pourront s'appuyer sur des orientations plus claires en ce qui concerne les règles comptables (SEC 2010), en particulier dans le domaine des partenariats public-privé. Un guide sur le traitement statistique des partenariats public-privé, élaboré par Eurostat en coopération avec la Banque européenne d'investissement et destiné principalement aux acteurs privés, a été publié le 29 septembre 2016¹¹. Cette publication a été suivie d'une campagne d'information active, actuellement en cours. En outre, la Commission surveille de près l'incidence de l'interprétation des règles de

¹⁰ Conclusions du Conseil européen d'octobre 2016: le Conseil européen invite le Conseil à approuver, lors de sa session du 6 décembre, sa position de négociation concernant la proposition de la Commission relative à un nouveau EFSI, en tenant compte de l'évaluation externe indépendante qui sera réalisée en novembre.

¹¹ Eurostat / Centre européen d'expertise en matière de PPP/ Banque européenne d'investissement, «Guide sur le traitement statistique des PPP», septembre 2016.

comptabilité publique sur la création de partenariats public-privé dans différents secteurs et réfléchira à d'autres mesures à prendre si nécessaire.

1.3 S'attaquer aux obstacles à l'investissement

L'UE et ses États membres ont pris des mesures pour lutter contre les obstacles à l'investissement, mais il faut faire davantage. Tandis que la Commission poursuivra ses efforts en vue d'améliorer l'environnement global des investissements au niveau de l'UE, notamment par l'approfondissement du marché unique, les États membres devraient redoubler d'efforts pour éliminer les obstacles à l'investissement aux niveaux national, régional et local.

Des investissements durables requièrent un environnement économique stable et prévisible. La Commission a déjà présenté des initiatives pour faciliter le financement de l'économie réelle, telles que la réduction des exigences de fonds propres pour les entreprises d'assurance et de réassurance en ce qui concerne les investissements dans les infrastructures et l'adoption d'orientations pratiques sur l'application de règles en matière d'aides d'État concernant le financement public des infrastructures¹². En outre, les travaux relatifs à l'union de l'énergie, à l'union des marchés des capitaux, à la stratégie pour le marché unique, à la stratégie pour un marché unique numérique, au train de mesures sur l'économie circulaire et aux accords internationaux de commerce et d'investissement prévoient des mesures spécifiques qui, lorsqu'elles seront entièrement mises en œuvre, permettront d'éliminer les obstacles, de promouvoir l'innovation et d'améliorer le cadre pour les investissements. Par exemple, dans le cadre de l'union de l'énergie, il conviendrait de mettre en place un processus de gouvernance s'appuyant sur les plans nationaux en matière d'énergie et de climat pour 2030 et au-delà, qui garantirait la prévisibilité pour les entreprises, les investisseurs et la société au sens large. Il est également nécessaire d'accroître la sécurité ex ante de la comptabilité publique pour des secteurs spécifiques, tels que l'efficacité énergétique. Le déploiement intégral de la 5G, la cinquième génération des systèmes de communication mobile, dans l'ensemble de l'Union européenne d'ici à 2025 pourrait créer deux millions d'emplois. En outre, la récente relance de l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés¹³ contribuera à faire de l'UE un lieu plus attractif pour les investissements en offrant aux entreprises des règles prévisibles, des conditions de concurrence équitables et des coûts de mise en conformité réduits. Elle favorisera également l'innovation en Europe en veillant à ce que les coûts d'investissement dans la R&D soient fiscalement déductibles et en remédiant à la distorsion fiscale en faveur du financement par l'emprunt plutôt que par des fonds propres.

Donner de l'importance aux investissements dans la connaissance, l'innovation, l'éducation et les TIC, qui sont des moteurs de la croissance, est également une priorité. Dans plusieurs États membres, la chute considérable des investissements dans les équipements et les machines explique en partie la baisse de la productivité après la crise. Dans le même temps, l'accroissement des investissements dans des actifs incorporels, tels que la R&D, les TIC et la formation, sera nécessaire pour stimuler la croissance de la productivité totale des facteurs et attirer les investissements. Les États membres doivent veiller à ce que les moyens de financement soient affectés aussi efficacement que possible. Dans le passé, la productivité totale des facteurs, qui comprend plusieurs facteurs tels que l'innovation et une répartition plus rationnelle des ressources, a moins contribué à la croissance et à la productivité dans l'UE qu'aux États-Unis. Les problèmes structurels qui ont des effets défavorables sur les marchés des produits, des services, des capitaux et du travail sont responsables de cette performance en demi-teinte en Europe. Il est primordial d'améliorer

¹² C/2016/2946

¹³ COM(2016) 685

l'interaction entre la recherche universitaire et le développement des produits et des services par les entreprises afin de stimuler la compétitivité et la croissance. Dans le même esprit, la création de plateformes nationales pour le passage des entreprises au numérique contribuerait à mobiliser les fonds de l'UE engagés dans ce domaine afin de réaliser des investissements importants qui renforceront également la compétitivité de notre économie.

Les États membres doivent intensifier leurs efforts en vue de mettre en œuvre les réformes nécessaires pour éliminer les obstacles à l'investissement qui ont été décelés dans le contexte du semestre européen. En dépit des mesures prises par certains États membres, en particulier par les pays de la zone euro durement touchés par la crise, les résultats des efforts déployés pour surmonter les obstacles à l'investissement ont été dans l'ensemble disparates, et il faut faire davantage. Les domaines concernés sont notamment l'insolvabilité, les marchés publics, l'efficacité et la transparence de l'administration publique ou des réglementations sectorielles, ainsi que le fonctionnement des marchés du travail et des produits. Il est nécessaire en particulier de veiller à l'efficacité et à la transparence de l'administration publique, ainsi qu'à l'efficacité des systèmes judiciaires pour soutenir la croissance économique et fournir des services de haute qualité aux entreprises et aux citoyens. En outre, certains États membres se heurtent à des obstacles à l'investissement tels que, notamment, des taux élevés d'imposition et des systèmes fiscaux trop complexes, la corruption, des cadres de recherche et d'innovation insuffisants, des difficultés d'accès au financement, en particulier pour les PME. Ces réformes décrites dans les recommandations par pays sont nécessaires pour maintenir et accroître les niveaux d'investissement dans les États membres, en tenant compte des particularités nationales.

1.4 Donner aux entreprises de l'UE la possibilité de tirer avantage des marchés et des investissements mondiaux

Les exportations vers le reste du monde sont devenues une source d'emplois de plus en plus importante pour les Européens. Grâce à la compétitivité internationale de nos entreprises, plus de 30 millions d'emplois sont aujourd'hui soutenus par les exportations extra-UE — deux tiers de plus qu'il y a 15 ans — ce qui signifie que les exportations soutiennent à présent près d'un emploi sur sept en Europe. Ces emplois sont hautement qualifiés et mieux rémunérés que la moyenne. Ils sont répartis dans tous les États membres de l'UE et sont liés, à la fois directement et indirectement, aux exportations extra-UE. Par exemple, 200 000 emplois en Pologne, 140 000 en Italie et 130 000 au Royaume-Uni sont liés aux exportations allemandes extra-UE. Les exportations françaises extra-UE soutiennent 150 000 emplois en Allemagne, 50 000 en Espagne et 30 000 en Belgique. Par conséquent, les retombées positives des échanges commerciaux, notamment les avantages considérables pour les consommateurs européens, sont beaucoup plus étendues qu'on ne l'imagine souvent. Avec, comme toile de fond, les premiers signes d'inversion des tendances du commerce mondial, il est nécessaire de favoriser la transparence et de faciliter la poursuite de l'intégration des entreprises de l'UE dans les chaînes de valeur mondiales, notamment pour les fournisseurs de services et les PME.

L'UE est bien placée pour utiliser la politique de commerce et d'investissement en vue de contribuer à atteindre cet objectif, dont tireront avantage tant les entreprises que les consommateurs et les travailleurs. L'UE est le premier exportateur et importateur mondial de biens et de services considérés ensemble. Ce premier rang fait de l'UE le plus grand partenaire commercial d'environ 80 pays et le deuxième plus important partenaire de 40 autres. L'UE devrait tirer parti de cet atout pour en faire profiter ses propres citoyens et les populations d'autres régions du monde, en particulier celles des pays les plus pauvres au monde.

La ratification de l'accord de Paris sur le changement climatique ouvrira de nouvelles perspectives pour les entreprises de l'UE. L'accord est synonyme de stabilité des politiques et de sécurité d'investissement pour les entreprises de l'UE actives dans des secteurs à faible intensité de carbone et à faibles émissions, non seulement en Europe, mais aussi dans le reste du monde. L'UE et ses États membres sont les plus grands contributeurs du financement public de la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement. Ensemble, ils fournissent environ un tiers du financement public disponible pour la lutte contre le changement climatique et totalisent près de la moitié des annonces de contribution au Fonds vert pour le climat. Pour la période 2014-2020, au moins 20 % du budget de l'UE seront consacrés à des actions liées au changement climatique. L'UE finance l'Alliance mondiale contre le changement climatique, l'une des initiatives internationales les plus importantes dans le domaine du changement climatique. Pour accroître l'aide aux populations les plus pauvres et les plus vulnérables, l'UE a lancé une nouvelle phase, pour laquelle un engagement d'environ 350 millions d'euros pour la période 2014-2020 est prévu. Cette phase aidera les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement à s'adapter aux incidences du changement climatique. L'an dernier, l'UE et les États membres ont fourni 17,6 milliards d'euros pour aider les pays en développement à faire face au changement climatique. Cette implication témoigne de la volonté de l'UE d'assumer sa part de l'engagement pris par les pays développés de fournir aux pays en développement, d'ici à 2020, un financement annuel de 100 milliards de dollars émanant de sources diverses.

Il est nécessaire d'accroître l'attrait de l'UE en tant que destination des investissements tant étrangers qu'européens. La part de l'UE dans les flux mondiaux d'investissements directs étrangers a chuté, passant d'environ 50 % avant la crise à 20 % en 2014. Alors que les flux d'investissements étrangers directs sont orientés par l'évolution de la situation mondiale et par des événements qui sont dans une grande mesure externes à l'UE, les afflux dépendent d'un éventail de facteurs de localisation au niveau des pays, de facteurs spécifiques aux entreprises et de facteurs sectoriels qui ont une incidence sur le climat d'investissement et qui peuvent être directement influencés par les décideurs politiques à court et à moyen terme.

2. Poursuivre les réformes structurelles

2.1. Créer des emplois et accroître les compétences

Les États membres doivent investir davantage dans la création de conditions propices à une participation accrue au marché du travail, d'un plus grand nombre d'emplois de qualité et de programmes de formation et de mise à niveau efficaces. Il convient d'assurer la concordance entre des marchés du travail efficaces et flexibles, d'une part, et le renforcement des compétences et l'allocation de revenu lors des transitions de la vie active, ainsi que des systèmes de protection sociale solidement ancrés dans des normes sociales élevées, d'autre part. Les États membres qui ont mené de vastes réformes du marché du travail et de la protection sociale avant la crise ont été mieux à même de soutenir l'emploi et de préserver l'équité durant la récession. Ces réformes portent notamment sur des dispositions contractuelles souples et fiables qui favorisent les transitions sur le marché du travail et évitent un marché du travail à deux vitesses, des stratégies globales d'apprentissage tout au long de la vie, des politiques actives sur le marché du travail efficaces et des systèmes de protection sociale modernes. D'autres États membres ont engagé des réformes dans cette direction pendant la crise et contribué ainsi à renforcer l'intensité en emplois de la reprise actuelle.

Dans de nombreux États membres, la population en âge de travailler et la population active ne cessent de se réduire, notamment à cause des faibles taux de natalité, du vieillissement, de l'émigration et des sorties du marché du travail pour des raisons de santé. Il y a lieu dans ce contexte de remédier à la précarité, à la segmentation du marché du travail et à leur incidence sur la croissance de la productivité afin de réduire leur impact négatif sur la demande intérieure et la croissance de la productivité. En outre, l'égalité des chances est essentielle pour l'équité sociale. Accroître la participation des femmes au marché du travail, combler les écarts de rémunération injustifiés entre hommes et femmes, améliorer l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée pour les hommes et les femmes, continuer à avancer dans l'intégration des groupes défavorisés et lutter contre la discrimination des personnes issues de l'immigration sont des exemples qui illustrent la manière dont croissance et équité sociale vont de pair. C'est pourquoi il est nécessaire que les États membres garantissent l'accès à des services de qualité et à des prestations en nature, tels que l'aide à l'enfance, le logement, les soins de santé et les soins de longue durée, l'éducation et la formation. Des services de qualité et des prestations en nature contribuent à accroître la participation au marché du travail, notamment des femmes, ainsi que l'inclusion sociale. Les politiques du logement méritent également une attention particulière, car elles peuvent éliminer les obstacles à la mobilité géographique au niveau national, au moyen d'allocations ciblées ou de programmes de logements sociaux.

Plusieurs États membres devront mettre en place des structures adéquates pour faire face à l'afflux de migrants, notamment les réfugiés, au-delà des besoins immédiats à court terme. Bien que les incidences économiques et budgétaires soient manifestes, elles ne sont ni ingérables ni démesurées du point de vue macroéconomique. L'enjeu stratégique consiste à veiller à court terme à un accueil harmonieux au sein des sociétés d'arrivée d'une manière qui permette aussi de surmonter les difficultés à plus long terme qui ont trait au marché du travail, aux politiques d'éducation et aux institutions dans ce domaine et aux systèmes sociaux. La capacité à adapter les politiques, à concevoir des incitations et à renforcer les compétences qui favorisent l'intégration sur le marché du travail aura une incidence directe sur la viabilité à long terme des finances publiques. Par exemple, plusieurs États membres ont mis au point des stratégies destinées à faciliter l'intégration des migrants ayant une expérience antérieure et des capacités entrepreneuriales. Ces États membres ont fourni un soutien aux migrants afin de les aider à adapter leurs compétences et leur expérience aux conditions du marché local¹⁴.

En dépit de progrès accomplis récemment, les États membres doivent faire davantage pour lutter contre le chômage des jeunes. Jusqu'à présent, 9 millions de jeunes ont bénéficié de la garantie pour la jeunesse de l'UE, un cadre mis en place pour améliorer le passage de l'école au monde du travail, investir dans l'employabilité des jeunes et prévenir le risque d'exclusion sociale. Néanmoins, les États membres doivent poursuivre le déploiement de la garantie pour la jeunesse et accroître son efficacité afin d'atteindre les jeunes et les régions qui en ont le plus besoin. La Commission mobilisera tous ses instruments; elle a proposé un financement supplémentaire en faveur de la garantie pour la jeunesse et présentera une nouvelle initiative en faveur des jeunes d'ici peu. En outre, près de quatre millions d'étudiants ont déjà bénéficié du programme Erasmus. Un jeune bénéficiaire du programme Erasmus sur trois s'est vu offrir un emploi par l'entreprise dans laquelle il a été formé.

¹⁴ Un guide a été publié récemment par la Commission; il contient 22 études de cas relatives aux bonnes pratiques et un outil d'auto-évaluation interactif (<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/18421>) pour aider les prestataires de services à améliorer les mesures ciblant les entrepreneurs migrants et les candidats entrepreneurs.

Les États membres doivent mettre l'accent sur l'adéquation des compétences avec le marché du travail, car les prévisions annoncent une pénurie à venir de travailleurs formés et possédant des qualifications professionnelles. Pour trop de jeunes, l'enseignement et la formation professionnels initiaux demeurent un second choix, et la possibilité de continuer à améliorer ses compétences n'est offerte qu'à une minorité de travailleurs. Moderniser l'enseignement et la formation professionnels, notamment en encourageant les parcours d'apprentissage flexibles, aidera chacun à développer des compétences transférables utiles tout au long de sa vie. Pour y parvenir, des partenariats étroits avec les milieux de l'entreprise, de l'enseignement supérieur et de la recherche sont nécessaires. La participation active des partenaires sociaux peut déboucher sur le développement de l'apprentissage dans de nouveaux domaines couvrant différents niveaux de compétences, ce qui devrait aider à remédier à l'inadéquation des compétences. Au niveau de l'UE, la révision de la directive carte bleue vise à harmoniser et à préciser le cadre juridique destiné à attirer des ressortissants de pays tiers hautement qualifiés, tandis que la garantie des compétences souligne la nécessité d'évaluer les besoins spécifiques pour les ressortissants de pays tiers.

Il est nécessaire de moderniser l'éducation et la formation afin de doter les travailleurs de meilleures compétences, allant des compétences fondamentales que sont la lecture, l'écriture et le calcul aux compétences entrepreneuriales et numériques. Les indicateurs de niveau d'instruction ont continué de s'améliorer en 2015, et le taux d'abandon scolaire a diminué dans la plupart des États membres pour atteindre 11 %. Toutefois, les taux d'abandon scolaire sont supérieurs chez les élèves roms et ceux qui sont issus de l'immigration, en particulier les élèves nés à l'étranger. Le taux de diplômés de l'enseignement supérieur a également augmenté de façon considérable et régulière, atteignant 38,7 % en 2015, 17 États membres se situant au-dessus du grand objectif de 40 % fixé dans la stratégie Europe 2020. Néanmoins, au regard des normes internationales, trop d'Européens ne possèdent qu'un faible niveau de compétences fondamentales et numériques, ce qui constitue pour l'Europe un désavantage concurrentiel dans une économie mondiale en mutation rapide. Il est essentiel de favoriser les compétences pour accroître la convergence et soutenir le modèle social européen, tout en favorisant le renforcement des capacités d'entrepreneuriat et d'innovation. La nouvelle stratégie en matière de compétences pour l'Europe¹⁵ insiste particulièrement sur la nécessité de soutenir les adultes qui n'ont pas atteint le deuxième cycle de l'enseignement secondaire en leur donnant l'occasion d'évaluer leurs compétences, en leur offrant de nouvelles possibilités de formation et en validant les compétences acquises.

Un dialogue social efficace est primordial pour le bon fonctionnement de l'économie sociale de marché. Dans les États membres plus performants, le dialogue social est généralement plus solidement implanté. Le succès du dialogue social dépend de plusieurs facteurs, notamment de la volonté et de la capacité des différents partenaires de jouer un rôle et de rechercher des solutions, par exemple en ce qui concerne la fixation des salaires¹⁶. La participation des partenaires sociaux aux niveaux européen et national est essentielle pour trouver le juste équilibre qui permettra d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques économiques et sociales dans un contexte global et tourné vers l'avenir.

Les États membres devraient, en concertation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, veiller à ce que leurs systèmes de fixation des

¹⁵ COM(2016) 381

¹⁶ Le 24 octobre 2016, une première surveillance multilatérale tripartite du dialogue sociale dans les États membres a eu lieu au sein du comité de l'emploi, sur la base des lignes directrices pour l'emploi, confirmées par le Conseil EPSCO le 13 octobre 2016. Elle a été menée conjointement avec des représentants nationaux des organisations syndicales et des associations d'entreprises.

salaires permettent à la fois de créer des emplois et d'accroître le revenu réel et, dans cette perspective, soient mieux adaptés aux variations de la productivité au fil du temps. Dans plusieurs États membres, l'évolution des salaires ne suit pas suffisamment l'évolution de la productivité. Cette situation peut entraîner une érosion de la compétitivité ou, si l'évolution des salaires est trop modérée, une baisse de la demande globale et de la croissance. Elle peut également freiner les gains de productivité, la recherche, le développement et l'innovation, et les investissements dans le capital humain visant à améliorer les compétences. Elle peut aussi fausser les incitations à la réaffectation des ressources vers des secteurs à plus forte valeur ajoutée et, partant, entraver la poursuite de la réforme structurelle des économies de l'UE destinée à les rendre plus compétitives. Il est important de veiller à ce que la diversité des qualifications et les divergences entre les résultats économiques des régions, des secteurs et des entreprises soient dûment prises en considération. Lors de la fixation des salaires minimaux, les États membres et les partenaires sociaux devraient tenir compte de leurs répercussions sur la pauvreté des travailleurs, la création d'emplois et la compétitivité.

2.2. La politique sociale en tant que facteur productif – moderniser l'État providence

Il est nécessaire que les États membres repensent leurs régimes de protection sociale afin de mieux promouvoir la participation au marché du travail et d'offrir une sécurité d'emploi et un revenu de remplacement appropriés. Le pourcentage de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale dans l'UE, bien qu'il ait continué de baisser en 2015, reste très élevé¹⁷. Même si l'UE est encore loin d'atteindre son objectif, fixé dans la stratégie Europe 2020, de sortir au moins 20 millions de personnes de la pauvreté et de l'exclusion sociale d'ici à 2020, le nombre de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale se rapproche à présent de son niveau de 2008, l'année de référence par rapport à laquelle l'objectif de la stratégie Europe 2020 a été fixé. La protection sociale représente une large part des dépenses publiques des États membres, en raison également de l'augmentation des dépenses au cours des dernières années, mais un meilleur ciblage est possible.

Les régimes d'imposition et de prestations devraient offrir une aide sociale et des incitations au travail appropriées. Il est primordial d'améliorer l'adéquation et la couverture des mécanismes d'aide au revenu (allocations de chômage; assistance sociale, notamment le revenu minimum; pensions) afin d'éviter l'exclusion sociale; dans le cas des allocations de chômage, une telle amélioration peut accroître à la fois la stabilité macroéconomique et la participation au marché du travail tout en réduisant la précarité. Les allocations de chômage devraient être suffisantes du point de vue de leur durée, des conditions d'éligibilité et de leurs niveaux, et être accessibles à tous les travailleurs quel que soit leur contrat; dans le même temps, il convient de préserver les incitations au travail et de prévoir des exigences d'activation en ce qui concerne la recherche d'un emploi et la participation à des mesures actives. En outre, des prestations de revenu minimum adéquat devraient être garanties à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes pour mener un niveau de vie décent. Pour les personnes en âge de travailler, ces prestations devraient être assorties d'exigences de participation au soutien actif afin de favoriser leur (ré)intégration sur le marché du travail, ce qui aidera à préserver la viabilité de ces systèmes de soutien. Dans cette perspective, il pourra être nécessaire, dans certains cas, de créer des guichets uniques chargés des chômeurs de courte et de longue durée. Il conviendrait également de promouvoir des réformes de la fiscalité et des prestations en vue d'améliorer les incitations au travail et de rendre le travail financièrement attrayant. Les régimes fiscaux peuvent aussi contribuer à lutter contre les inégalités de revenus et la pauvreté.

¹⁷ En 2015, environ 119 millions de personnes étaient menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale, soit environ 3,5 millions de personnes de moins qu'en 2014.

Les systèmes nationaux de retraite devraient mieux tenir compte de l'augmentation de l'espérance de vie. Les systèmes de retraite, en coordination avec les mesures du marché du travail, devraient autoriser et encourager les hommes et les femmes à rester au travail jusqu'à un âge plus avancé, tenant ainsi compte de l'augmentation de l'espérance de vie, mais aussi limiter les possibilités de retraite anticipée aux personnes véritablement incapables de travailler plus longtemps. Pour une vie active plus longue et plus satisfaisante, il faut aussi des compétences adéquates, des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie et des environnements de travail propices, notamment une répartition des tâches et des horaires de travail flexibles. Pour favoriser l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée pour les personnes en âge de travailler et contribuer à réduire l'écart de pension entre les hommes et les femmes, les systèmes de retraite pourraient créditer les obligations de prise en charge, en tenant dûment compte des situations budgétaires et des implications des futures dépenses. Une large couverture de retraites complémentaires peut jouer un rôle déterminant pour la constitution de revenus de retraite, en particulier lorsque l'adéquation des retraites publiques risque de poser problème; cette couverture devrait être encouragée par des moyens appropriés en fonction du contexte national.

Les politiques en matière de santé devraient soutenir et renforcer les filets de sécurité sociale et les stratégies d'inclusion actives grâce à des politiques de prévention, mais aussi de guérison et de réadaptation. Il est dès lors nécessaire que les États membres continuent de réformer leurs systèmes de santé, assurant ainsi un accès universel à des services publics de santé et de soins de santé performants. Pour des raisons tant sociales qu'économiques, il est essentiel d'éviter que des problèmes de santé et les dépenses qu'ils engendrent ne précipitent les personnes malades dans la pauvreté ou l'exclusion sociale. Ce principe vaut aussi pour l'activation des personnes handicapées. En dépit des mesures prises au niveau de l'UE, l'inégalité des chances sur le marché du travail reste la difficulté la plus importante pour les personnes handicapées. Il convient de redoubler d'effort pour faire en sorte que l'accent soit mis sur les aptitudes plutôt que sur les handicaps.

2.3 Approfondir le marché unique et agrandir les marchés nationaux

Les États membres devraient exploiter pleinement les instruments disponibles au niveau de l'UE pour libérer tout le potentiel d'investissement et de productivité en Europe. La croissance de la productivité a certes connu un ralentissement ces dernières années, mais cette tendance n'a pas touché toutes les entreprises dans la même mesure. Dans bon nombre de cas, ce sont les entreprises les moins productives qui ont enregistré une croissance négative de leur productivité. Les États membres doivent introduire des réformes et des politiques encourageant la diffusion des nouvelles technologies, de sorte que leurs bienfaits puissent se propager à un cercle élargi d'entreprises. La mise en œuvre de la stratégie pour le marché unique permettra de créer de nouveaux débouchés pour les entreprises et de supprimer les obstacles réglementaires et administratifs existants, notamment pour les prestataires de services désireux d'étendre leurs activités en Europe. Les travaux se poursuivent afin d'élaborer des propositions concrètes liées à l'application des règles du marché unique, ainsi que des mesures dans le domaine des services aux entreprises, y compris pour faciliter leur prestation au-delà des frontières, de la restructuration et de l'insolvabilité des entreprises et de la création d'un régime de TVA simple, moderne et étanche à la fraude. La stratégie pour le marché unique numérique renforcera la sécurité juridique dans le secteur numérique. Une meilleure application des règles de protection des consommateurs garantira des conditions équitables dans l'ensemble du marché unique, renforcera la confiance et contribuera à libérer le plein potentiel du marché unique numérique. La Commission explore également la possibilité de concevoir un cadre d'autorisation unique à l'échelle de l'UE qui s'appliquerait directement aux grands projets ayant une dimension transfrontière ou aux grandes plateformes d'investissement faisant intervenir des cofinancements nationaux.

Les marchés publics sont importants pour la compétitivité car ils peuvent induire des changements structurels. Chaque année dans l'UE, les autorités publiques dépensent environ 14 % du PIB dans les marchés publics, ce qui correspond à une dépense annuelle de 1,9 billion d'euros dans l'Union¹⁸. C'est particulièrement le cas dans des secteurs tels que l'énergie, les transports, la défense, les technologies de l'information ou les services de santé, où le secteur public est une source de demande essentielle. Des systèmes de marchés publics modernes exigent des autorités publiques chargées des acquisitions qui comprennent les implications économiques de leur travail et dont l'intégrité et la transparence ne peuvent être mises en doute. Il convient de disposer d'institutions à même de coordonner des achats publics entre des organismes de différents niveaux de manière à réaliser des économies d'échelle, de gérer les plaintes introduites par les entreprises et d'auditer les contrats publics. Des procédures permettant d'empêcher les actes de corruption et les offres collusoires et de s'attaquer de façon résolue aux cas de marchés publics inéquitables doivent être en place. De surcroît, dans certains États membres dans lesquels les entreprises publiques exercent une influence tangible sur l'économie, il est important de disposer de structures de gouvernance appropriées qui contribueront de manière optimale au développement économique.

Dans bon nombre d'États membres, les évolutions structurelles impliquent le transfert de ressources en capitaux et en main-d'œuvre d'activités traditionnelles vers des activités nouvelles, souvent dans le secteur des services. La productivité de la main-d'œuvre dans ce secteur est plus faible et croît plus lentement dans l'UE que dans d'autres économies avancées, en particulier les États-Unis. Il devient impératif d'augmenter la productivité dans ce secteur en croissance afin de créer des emplois de qualité et d'offrir des salaires élevés. Malheureusement, l'intégration incomplète du marché intérieur des services et les obstacles qui continuent d'entraver l'accès à certains segments de ces marchés limitent l'expansion des échanges à l'intérieur de l'UE et l'expansion des marchés pour ces services. Une concurrence accrue sur des marchés de services plus intégrés aurait également des effets bénéfiques pour les consommateurs et les producteurs en aval, étant donné que les marges tendent à baisser dans un environnement plus concurrentiel et que la qualité des produits et des services peut par ailleurs s'améliorer. Les salariés doivent toutefois disposer des compétences et des aptitudes qui leur permettent de s'adapter au changement, ce processus pouvant nécessiter une contribution active des autorités publiques. Les problèmes liés à l'application du principe de reconnaissance mutuelle et, dans certains cas, les exigences nationales en matière de marquage menacent l'intégrité du marché intérieur. Un certain nombre de barrières excessives dans le domaine des professions réglementées continuent d'entraver la réalisation du plein potentiel du marché intérieur. Dans le cas des services aux entreprises, des professions libérales et du commerce de détail, l'élimination de tels obstacles aurait des effets économiques plus larges.

L'adoption d'environnements législatifs applicables aux nouveaux modèles commerciaux est particulièrement importante pour le dynamisme économique, mais cela ne doit pas se faire au détriment de l'équité. L'UE et ses États membres doivent se montrer ouverts aux nouvelles méthodes commerciales dans le contexte de l'économie collaborative. Dans le même temps, une approche fragmentée des nouveaux modèles commerciaux à l'échelle de l'Europe est source d'incertitude à la fois pour les opérateurs traditionnels, pour les prestataires de services nouveaux et pour les consommateurs. C'est la raison pour laquelle la Commission a présenté des orientations concernant l'application des dispositions existantes du droit de l'Union à ce secteur dynamique en évolution rapide¹⁹. Dans

¹⁸ Il s'agit de l'estimation la plus récente, qui n'inclut pas les dépenses des entreprises de services collectifs. Les estimations précédentes, qui englobaient de telles dépenses, s'élèvent à environ 19 % du PIB de l'UE, soit quelque 2,3 billions d'euros.

¹⁹ COM(2016) 356.

le cadre de ces orientations, les États membres devraient évaluer le bien-fondé et le caractère proportionné des restrictions existantes et recourir à des interdictions absolues uniquement en dernier ressort; ils devraient également veiller à ce que les consommateurs bénéficient d'un niveau élevé de protection, tout en s'abstenant d'imposer des obligations disproportionnées aux particuliers qui ne fournissent des services que sur une base occasionnelle. Par ailleurs, les États membres devraient continuer à simplifier et à clarifier l'application des règles en matière fiscale et de responsabilité et des dispositions du droit du travail à l'économie collaborative. En coopérant avec les autorités nationales pour l'enregistrement de leurs activités économiques, les plateformes d'économie collaborative peuvent grandement contribuer à une collecte plus simple de l'impôt. Considérées dans leur ensemble, ces initiatives devraient concourir à l'établissement de conditions-cadres plus fortes pour l'innovation, la réduction de la fragmentation existante du marché et, in fine, la création d'emplois.

Les États membres doivent mettre en place des systèmes fiscaux modernes capables de soutenir la croissance et l'équité entre les entreprises. Les initiatives de l'UE renforceront la coopération en matière fiscale dans la lutte contre les pratiques fiscales abusives, qu'il s'agisse d'accroître la transparence concernant les rulings fiscaux et les informations fiscales relatives aux multinationales, d'élaborer des mesures communes anti-abus contre les mécanismes d'évasion fiscale les plus répandus ou du plan d'action sur la TVA de la Commission. La dimension transnationale de la fraude et de l'évasion fiscales et l'intégration des économies des États membres appellent une approche coordonnée, non seulement au travers d'initiatives européennes, mais aussi dans le cadre d'une coordination des politiques nationales. La proposition récente de la Commission concernant l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés et le règlement des différends en matière de double imposition permettra d'établir un cadre fiscal moderne, équitable et compétitif pour l'UE. Les activités propices à la croissance, comme les investissements en matière de recherche et développement et le financement sur fonds propres, seront encouragées et viendront à l'appui des objectifs plus vastes consistant à relancer la croissance, l'emploi et l'investissement. Pour de nombreux États membres, il est opportun de s'attaquer au manque d'efficacité de la collecte de l'impôt, et certains d'entre eux ont d'ailleurs pris des mesures en ce sens. Les États membres devraient également profiter de l'occasion pour alléger la fiscalité sur le travail. Ils devraient, dans le même temps, accorder une attention particulière aux effets distributifs de leurs réformes fiscales.

3. Des politiques budgétaires responsables

La réduction du déficit public moyen dans la zone euro et du nombre de pays visés par une procédure pour déficit excessif témoigne des efforts accomplis ces dernières années. La Commission vient de publier ses avis relatifs aux projets de plan budgétaire des États membres de la zone euro²⁰. Le tableau d'ensemble masque d'importantes disparités entre les États membres. La viabilité des finances publiques continue de poser problème dans plusieurs pays dans lesquels la dette publique est élevée, ce qui peut constituer une source de vulnérabilité aux chocs défavorables. D'autres pays disposent d'une marge de manœuvre budgétaire. D'un point de vue économique, l'orientation de la politique budgétaire doit être

²⁰ COM(2016) 730.

évaluée à l'aune du double objectif de la viabilité à long terme des finances publiques et de la nécessité de soutenir la reprise économique²¹.

Compte tenu de la nécessité de soutenir la reprise en cours, des efforts supplémentaires s'imposent à ce stade pour parvenir à une orientation positive de la politique budgétaire dans l'ensemble de la zone euro, et ce également à l'appui de la politique monétaire de la Banque centrale européenne²². C'est ce qui était déjà annoncé dans la lettre d'intention du Président adressée au Parlement et au Conseil et qui figure à présent dans le projet de recommandation concernant la politique économique de la zone euro²³. La politique budgétaire des États membres devrait soutenir la croissance tout en garantissant la soutenabilité à long terme de leur dette. Les États membres disposant d'une marge de manœuvre budgétaire devraient utiliser les moyens disponibles pour contribuer à stabiliser la demande. Les États membres ne bénéficiant pas d'une telle marge devraient respecter les exigences du pacte de stabilité et de croissance et exploiter toutes les possibilités de soutenir les réformes et d'améliorer la qualité de leurs finances publiques, au profit de l'emploi et de la croissance. Ils doivent se concentrer sur la qualité et la composition des budgets (tant des recettes que des dépenses) afin de maximiser leur impact sur la croissance. Les exercices de réexamen des dépenses sont largement reconnus comme un outil efficace à cet effet. Cela conduirait à une meilleure répartition des orientations budgétaires entre les pays et éviterait toute situation dans laquelle une macrostabilisation serait atteinte à court terme au prix d'un accroissement des risques pesant sur la viabilité des finances publiques à moyen terme.

L'application des règles par la Commission continuera de se faire en recourant à la souplesse nécessaire qu'offre le pacte de stabilité et de croissance²⁴. Pour appliquer sa méthode actuelle, la Commission tiendra également compte de l'incidence budgétaire de l'afflux exceptionnel de réfugiés et des besoins exceptionnels en matière de sécurité. Plusieurs pays ayant fait appel à la clause des réformes structurelles et à la clause d'investissement ont déjà bénéficié d'une importante souplesse en la matière.

La faiblesse des coûts de financement est, pour les États membres, une occasion idéale d'avancer certains investissements publics. Conjugué à une croissance nominale qui se renforce progressivement, cet environnement offre également la possibilité de réduire des taux élevés d'endettement. La réduction des dépenses qui ne sont pas tournées vers l'avenir et le comblement des lacunes fiscales pourront faciliter ce processus. Le pacte de stabilité et de croissance constitue le cadre approprié pour encadrer la politique budgétaire dans des circonstances variables. Il convient d'exploiter pleinement les outils de surveillance budgétaire afin d'encourager l'adoption de bonnes politiques et de renforcer la reprise économique.

La majorité des États membres ont réformé leur système de retraite afin d'en améliorer la viabilité, l'efficience et l'adéquation, mais ils doivent prendre des mesures supplémentaires pour consolider ces efforts de réforme²⁵. À cette fin, les actions menées devraient viser à compléter les réformes des systèmes de retraite adoptées par des mesures d'accompagnement, consistant notamment à augmenter les revenus de la retraite grâce à l'allongement de la vie professionnelle, par exemple en liant l'âge de départ à la retraite à

²¹ COM(2016) 727.

²² COM(2016) 727.

²³ COM(2016) 726.

²⁴ COM(2015) 12.

²⁵ Voir Comité de politique économique (AWG) et Commission européenne (DG ECFIN), (2015), «The 2015 Ageing Report: economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013 – 2060)», European Economy, n° 3, et Commission européenne (DG EMPL) et Comité de la protection sociale, (2015), «The 2015 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU», Vol I et II.

l'espérance de vie, et à soutenir d'autres formes de revenus complémentaires à la retraite. Les États membres devraient également mettre en place des mesures favorables à la résilience afin de garantir la viabilité des systèmes publics de retraite, même dans des circonstances défavorables.

Poussées par le vieillissement de la population et les évolutions technologiques, les dépenses publiques en matière de soins de santé et de soins de longue durée devraient augmenter de manière significative au cours des prochaines décennies. Afin de préserver des systèmes de santé viables et de soutenir la contribution positive de ceux-ci à la santé de la population et à la prospérité économique, il conviendra de déployer de nouvelles actions permettant aux personnes de rester plus longtemps en bonne santé, tout en rendant nos systèmes de santé plus efficaces, accessibles et résilients²⁶.

4. Prochaines étapes

Les États membres devraient renforcer la mise en œuvre des réformes essentielles mises en exergue dans les recommandations par pays qui leur ont été adressées. Dans le même temps, ils devraient exploiter pleinement les possibilités qui leur sont offertes au niveau de l'UE. Il faut du temps pour que les réformes ne produisent leurs effets, et plus elles seront reportées, plus longtemps les économies continueront de croître à un niveau inférieur à leur potentiel. Les États membres sont encouragés à utiliser efficacement les outils disponibles au niveau de l'UE, par exemple les Fonds structurels et d'investissement européens, le programme d'appui à la réforme structurelle dès qu'il aura été adopté par les législateurs, et le plan d'investissement pour l'Europe. La Commission est prête à fournir une assistance si nécessaire. Elle poursuivra un dialogue constructif avec le Parlement européen et le Conseil afin de faire avancer rapidement les initiatives prioritaires de l'UE.

La Commission intensifiera son dialogue avec les États membres en prévision des programmes nationaux et des recommandations par pays du printemps prochain. Ce dialogue devrait reposer sur une conception commune d'une mise en œuvre et d'une planification réussies des réformes, en tenant compte des effets à court et à moyen termes et des coûts et avantages distributifs. Après la publication des rapports par pays au cours de l'hiver, la Commission poursuivra ses discussions avec les États membres à travers différents canaux, notamment lors de visites spéciales au niveau politique organisées sous la conduite du vice-président compétent. Les États membres auront également la possibilité de faire part de leurs observations sur l'analyse de la Commission au cours du second cycle de réunions bilatérales, ainsi que dans les programmes nationaux de réforme et les programmes de stabilité et de convergence. Tout au long de ses contacts, la Commission mettra résolument l'accent sur la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées par le Conseil.

Aux fins de l'élaboration des programmes nationaux, la communication plaide pour un rôle important des parlements nationaux et pour une implication plus forte des partenaires sociaux. L'élaboration inclusive de ces programmes contribuera à leur appropriation et à un plus large soutien des efforts de réforme. Aussi la Commission est-elle disposée à faciliter les contacts à tous les niveaux.

²⁶ COM(2014) 215.