

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 23.3.2011
COM(2011) 11 final/2
ANNEXE 1

RECTIFICATIF:

Annule et remplace l'annexe 1 du COM(2011) 11 final du 12.1.2011
Concerne toutes les versions linguistiques.

EXAMEN ANNUEL DE LA CROISSANCE

ANNEXE 1

RAPPORT SUR L'ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA STRATÉGIE EUROPE 2020

EXAMEN ANNUEL DE LA CROISSANCE

ANNEXE 1

RAPPORT SUR L'ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA STRATÉGIE EUROPE 2020

La présentation de cet examen annuel de la croissance, qui marque le début du premier «semestre européen», a lieu alors que l'Union européenne se trouve à un tournant. En effet, elle émerge lentement de la récession où elle était plongée depuis deux ans. La reprise se consolide et s'accélère, même si des incertitudes demeurent sur les marchés souverains et si la remise en état et la réforme du secteur financier doivent encore se poursuivre.

Lorsque les perspectives commencent à s'améliorer, il est temps d'agir avec résolution. Sortir l'Europe de la crise n'a jamais signifié remettre simplement les choses dans leur état antérieur. La crise a mis au jour les faiblesses fondamentales de l'économie européenne et a révélé des déséquilibres internes croissants. Une reprise fondée sur une croissance durable et génératrice d'emplois ne sera possible que si les lacunes structurelles sous-jacentes sont comblées. L'Europe peut tirer parti de la crise pour lancer une transformation profonde de sa structure économique.

Cependant, si l'Europe a contenu et absorbé les effets de la crise mondiale relativement mieux que les autres parties du monde, le rythme de sa sortie de crise risque d'être plus lent. La crise a encore aggravé l'écart avec les États-Unis en matière de productivité du travail. La compétitivité en termes de prix et de coûts reste problématique. Des pays à économie émergente retrouvent la croissance plus rapidement que l'UE, bien que certains d'entre eux doivent aussi faire face à d'importants défis sur le plan économique.

Europe 2020 est la stratégie convenue par l'UE et ses États membres pour aider «l'Europe à se remettre de la crise et à en sortir plus forte, tant sur le plan interne qu'au niveau international»¹. Sortir l'Europe de la crise nécessite un programme de réformes coordonné et global, visant l'assainissement budgétaire, le retour à des conditions macroéconomiques saines et la réalisation en priorité des mesures favorisant la croissance.

L'UE et ses États membres ont la responsabilité collective d'entreprendre les réformes structurelles, tournées vers l'avenir, qui sont nécessaires mais difficiles, tout en redressant leur situation budgétaire et en rétablissant des conditions macroéconomiques saines.

L'Europe doit renforcer la coordination des réformes et des politiques économiques pour faire en sorte qu'ajustement macroéconomique, assainissement budgétaire et réformes des politiques aillent de pair. L'assainissement budgétaire est une condition essentielle mais non suffisante à la croissance. En l'absence de politiques proactives, la croissance potentielle restera probablement faible durant la prochaine décennie. L'environnement des entreprises, en particulier des PME, sera crucial pour la croissance. Or, sans croissance, l'assainissement budgétaire sera encore plus difficile.

¹ Conclusions du Conseil européen du 17 juin 2010.

Le Conseil européen de juin 2010 a instauré le concept de «semestre européen» pour regrouper les politiques macroéconomiques et les réformes structurelles dans le cadre de la stratégie Europe 2020. Le «semestre européen» est une période, au début de chaque année, au cours de laquelle les États membres présentent à la fois leurs programmes prévus par le pacte de stabilité et de croissance et ceux prévus par Europe 2020, et reçoivent des orientations et recommandations avant la finalisation de leur budget national. Cette façon de procéder renforcera la coordination en amont des politiques économiques et de la surveillance économique dans l'UE et permettra de combiner les avantages d'un agenda commun au niveau de l'UE et ceux d'une action sur mesure au niveau national. L'UE peut ainsi tirer des leçons des évolutions nationales en temps utile, tandis que les États membres peuvent incorporer les orientations et le point de vue européens à leurs politiques nationales pour l'année suivante.

Dans le cadre de ce nouveau cycle de coordination des politiques, la Commission évaluera, dans un examen annuel de la croissance, les défis économiques que connaît l'UE et recommandera des actions prioritaires pour les relever. Sur cette base, le Conseil européen de printemps fournira des orientations concernant les principaux défis à venir. Les États membres, tenant compte de ces orientations, élaboreront alors leur stratégie budgétaire à moyen terme dans le cadre de leur programme de stabilité ou de convergence et exposeront, dans leur programme national de réforme, les mesures nécessaires pour tendre vers les objectifs de la stratégie Europe 2020 et supprimer les obstacles à la croissance. Ces deux documents seront soumis simultanément, à la mi-avril au plus tard. La dernière phase du «semestre» est l'émission par le Conseil, avant l'été et sur la base de recommandations de la Commission, d'orientations politiques pour chaque pays. Les États membres pourront donc tenir compte de ces contributions lors de l'élaboration de leur budget pour l'année suivante.

Pour ce premier «semestre européen», l'examen annuel de la croissance consiste principalement en messages clés concernant les actions à mener en priorité par les États membres. Les éléments d'analyse qui étayaient ces messages sont présentés dans les trois rapports annexes.

1. DONNER LA PRIORITE AUX INITIATIVES FAVORISANT LA CROISSANCE

Une action au niveau des États membres est cruciale pour éviter une «décennie perdue»...

L'analyse de la situation macroéconomique et du marché du travail dans l'UE montre que les États membres doivent agir en 2011 et 2012 afin d'éviter le glissement vers une croissance médiocre et peu porteuse d'emploi (scénario dit de la «décennie perdue»). Le plus urgent est de briser le cercle vicieux que constituent dette insoutenable, perturbations sur les marchés financiers et faible croissance économique, qui s'est installé dans certains États membres. La première priorité est de remettre les politiques budgétaires sur les rails tout en protégeant les politiques qui favorisent la croissance, mais aussi de remettre rapidement le secteur financier sur pied pour trouver le chemin de la reprise. La deuxième priorité est de réduire le chômage sans tarder et de mettre en place des réformes efficaces du marché du travail, pour des emplois plus nombreux et de meilleure qualité. Ces priorités ne pourront être réalisées que si elles s'accompagnent d'un grand effort pour donner un coup de fouet à la croissance.

Pour être efficaces, les réformes doivent améliorer le fonctionnement des marchés du travail et des produits, encourager l'innovation et améliorer les conditions-cadres de l'activité commerciale en Europe. Cela permettra d'attirer davantage d'investissements du secteur privé

et, ainsi, de contribuer à améliorer la qualité des finances publiques. En ce qui concerne le marché du travail, les efforts de réforme devraient viser en premier lieu la faible participation de certains groupes au marché du travail et le mauvais fonctionnement de ce marché. Ces politiques devraient également avoir des incidences positives sur l'assainissement budgétaire, car elles entraîneraient des recettes fiscales plus élevées et une diminution des dépenses publiques consacrées aux transferts sociaux, et contribueraient à réduire le risque de déséquilibres macroéconomiques. Les réformes structurelles peuvent générer des gains importants, même à court terme. L'amélioration des conditions-cadres et les réformes des marchés des produits et du travail encouragent la hausse de la production comme celle de l'emploi.

Les initiatives phares et les instruments de l'UE doivent être mobilisés pour soutenir les efforts nationaux

Les actions au niveau de l'UE contribueront aussi à faire augmenter la croissance de manière intelligente, durable et inclusive. La Commission a conçu un programme ambitieux qui consiste en sept initiatives phares et, parallèlement, en actions dans des domaines transversaux qui contribuent à la réalisation de la stratégie.

Elle a présenté les sept initiatives phares prévues d'Europe 2020². Chacune de ces initiatives traite de questions particulières et contient des mesures visant des domaines précis. Leur véritable valeur réside dans le fait qu'elles sont étroitement liées et qu'elles se soutiennent l'une l'autre. Ainsi, certaines mesures clés concernent plusieurs initiatives phares (par exemple, la nécessité d'établir un nouveau système de protection des droits de propriété intellectuelle apparaît dans les initiatives «Une Union de l'innovation», «Politique industrielle» et «Stratégie numérique»).

La réalisation de la stratégie Europe 2020 s'appuie aussi sur la mobilisation efficace et le recentrage de tous les instruments et outils de l'UE afin de soutenir les réformes. Ainsi, la stratégie préconise des actions visant à renforcer le marché intérieur, le budget de l'UE et les instruments pour l'action économique extérieure pour les adapter aux objectifs d'Europe 2020:

- conformément à cet engagement, la Commission a lancé un débat sur un futur «Acte pour le marché unique» destiné à revitaliser le marché unique et à exploiter de nouvelles sources de croissance³;
- la communication sur le «réexamen du budget de l'Union» fixe les orientations générales et les options possibles concernant la manière dont le budget de l'UE peut contribuer à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020, en tenant davantage compte des priorités de celle-ci dans les politiques de dépenses de l'Union⁴;
- enfin, la communication intitulée «Commerce, croissance et monde des affaires — la politique commerciale au cœur de la stratégie Europe 2020» indique la voie à suivre pour que la politique en matière de commerce et d'investissements constitue un puissant moteur de croissance⁵..

Priorités pour la croissance au niveau de l'UE

² «Une stratégie numérique pour l'Europe» [COM(2010) 245 final/2 du 19.5.2010]; «Jeunesse en mouvement» [COM(2010) 477 du 15.9.2010]; «Une Union de l'innovation» [COM(2010) 456 du 6.10.2010]; «Une politique industrielle à l'ère de la mondialisation» [COM(2010) 614 du 27.10.2010]; «Une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois: une contribution européenne au plein emploi» [COM(2010) 682 du 23.11.2010]; «Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale: un cadre européen pour la cohésion sociale et territoriale» [COM(2010) 758 du 15.12.2010]. L'initiative phare «Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources» sera présentée d'ici la fin janvier 2011.

³ «Vers un Acte pour le marché unique» [COM(2010) 608 du 27.10.2010].

⁴ «Le réexamen du budget de l'Union» — COM(2010) 700 du 19.10.2010.

⁵ «Commerce, croissance et affaires mondiales: la politique commerciale au cœur de la stratégie Europe 2020», COM(2010) 612 du 9.11.2010.

La stratégie Europe 2020 présente une gamme étendue de réformes politiques à mettre en œuvre dans les années à venir. Accélérer la reprise économique et la création d'emplois représente un défi considérable et urgent, et les efforts de l'UE en 2011 et 2012 devront dès lors se concentrer sur l'adoption de mesures qui permettent de soutenir le plus directement les réformes des États membres, qui ne nécessitent pas de grands investissements publics et qui ont l'incidence la plus marquée sur la croissance et la création d'emplois. La Commission se concentrera donc sur un certain nombre de mesures prioritaires au niveau de l'UE pour encourager la croissance. Ces mesures, sélectionnées parmi celles qui sont liées aux initiatives phares, doivent présenter des avantages économiques évidents à court ou moyen terme et se prêter à une adoption relativement rapide. Par exemple, il conviendrait en priorité de franchir un nouveau cap dans le marché unique en exploitant tout le potentiel du secteur des services, en attirant des capitaux privés pour financer des entreprises novatrices à croissance rapide, en modernisant les régimes de normalisation et de propriété intellectuelle et en permettant l'accès à l'énergie avec un bon rapport coût/efficacité. La Commission proposera également des mesures concernant la TVA, une assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés et une fiscalité commune de l'énergie pour améliorer l'environnement fiscal des entreprises et renforcer la lutte contre la double imposition, et réalisera le programme de l'UE en matière de climat et d'énergie.

Étant donné l'importance des secteurs de services, en tant que tels et en tant que prestataires pour les autres secteurs, la consolidation du marché intérieur des services est un puissant vecteur de croissance et d'emploi pour les économies de l'UE. La mise en œuvre pleine et entière de la directive «services» accroîtra la concurrence, modernisera le cadre réglementaire et fera progresser les réformes structurelles importantes. Des mesures supplémentaires devraient donc être prises pour approfondir le marché intérieur des services.

Des mesures visant à rendre les marchés publics plus ouverts et plus performants peuvent réduire nettement les coûts engagés par le secteur public et encourager la concurrence sur les marchés concernés. L'utilisation pertinente des économies qui résulteraient de telles mesures pourrait avoir des avantages notables au niveau macroéconomique. Un meilleur accès aux marchés publics des pays tiers pourrait aussi engendrer des gains supplémentaires en Europe.

L'amélioration des infrastructures dans les domaines de l'énergie durable, des transports et des technologies de l'information (en particulier les technologies haut débit) peut contribuer à la croissance et à l'emploi, dans le respect des objectifs de «décarbonisation» à long terme. Dans cette perspective, le recours à des mécanismes de financement innovants, y compris des emprunts obligataires européens pour financer des projets, peut accroître la capacité d'ajustement de l'économie.

Du point de vue microéconomique, le renforcement de la concurrence dans les secteurs des transports et de l'énergie pourrait entraîner une augmentation de l'efficacité économique grâce à l'arrivée de nouveaux fournisseurs et aux baisses de prix, et une utilisation plus rationnelle du travail et du capital grâce à l'innovation. Du point de vue macroéconomique, ces mesures pourraient conduire à une augmentation de l'activité: les gains réalisés dans les secteurs des transports et de l'énergie pourraient se répercuter sur le reste de l'économie, vu l'importance de ces services dans les coûts de production des autres secteurs d'activité.

L'industrie et le secteur manufacturier représentent une source importante d'innovation et de développement technologique dans le secteur privé et réalisent la plus grande partie des exportations de l'UE. Leur reprise est essentielle à la croissance économique. Parallèlement,

un marché unique fonctionnel des biens et services respectueux de l'environnement offre des possibilités considérables de croissance, d'innovation et d'emploi.

En matière de normalisation, il est essentiel que l'UE joue un rôle de précurseur au niveau mondial. À cette fin, la Commission proposera des mesures pour accélérer et moderniser la normalisation en Europe, y compris en matière de TIC. En effet, il s'agit d'un enjeu particulièrement important pour ce secteur interconnecté en pleine évolution. La Commission élaborera aussi des normes européennes spécifiques afin de contribuer à l'émergence d'un marché de technologies et de produits novateurs ne gaspillant pas de ressources et émettant peu de CO₂.

Pour faciliter les opérations transfrontalières dans le marché unique, la Commission présentera en outre, en 2011, un instrument juridique dans le domaine du droit européen des contrats, qui sera facile à utiliser et pour lequel les entreprises et les consommateurs pourront opter lorsqu'ils réalisent une opération, ainsi qu'un règlement qui simplifiera le recouvrement transfrontalier des créances, y compris au moyen de saisies bancaires. Cela devrait contribuer à améliorer la situation en la matière dans l'UE, où seuls 37 % des créances transfrontalières sont recouvrées.

Afin de débloquer la situation actuelle, dans laquelle il n'est pas toujours possible d'accéder licitement à des contenus mis en ligne dans un autre pays de l'Union, la Commission proposera un cadre européen de protection de la propriété intellectuelle qui renforcera le commerce électronique, et notamment les industries numériques.

En ce qui concerne l'accès au financement, en particulier pour les PME et les jeunes entreprises innovantes, un train de mesures visant à lever les obstacles, notamment fiscaux, qui découlent de divergences entre réglementations nationales, prévoyant entre autres un passeport pour les gestionnaires de fonds de capital-risque, peut contribuer à réduire les coûts de financement pour les jeunes entreprises grâce à des primes de risque plus faibles, encourageant ainsi l'innovation. La Commission se penchera aussi sur l'attractivité de l'UE pour les investisseurs étrangers à long terme.

2. PREMIERS PAS VERS LES OBJECTIFS D'EUROPE 2020

Le Conseil européen de juin 2010, qui a adopté la stratégie Europe 2020 et ses cinq grands objectifs de l'UE, a appelé les États membres à agir maintenant *«pour mettre en œuvre ces priorités à leur niveau. En concertation étroite avec la Commission, ils devraient arrêter rapidement leurs objectifs nationaux, en tenant compte des positions de départ et des situations qui sont les leurs et conformément à leurs procédures nationales de décision. Ils devraient également recenser les principaux freins à la croissance et indiquer, dans leurs programmes nationaux de réforme, comment ils entendent s'y attaquer»*.

À l'automne 2010, les États membres ont travaillé en étroite coopération avec la Commission pour établir des objectifs nationaux et élaborer des stratégies destinées à les mettre en œuvre. Ils étaient invités à présenter pour la mi-novembre leur projet de programme national de réforme (PNR) en indiquant les objectifs nationaux envisagés ainsi que les réformes nécessaires pour les atteindre et lever les obstacles de longue date à la croissance. Le fait que chaque État membre fixe son propre niveau d'ambition par rapport aux objectifs généraux d'Europe 2020 constitue un élément important de cette stratégie: ainsi, les États s'approprient les objectifs nationaux en ce que ceux-ci font l'objet d'un débat politique interne.

Tous les États membres, à deux exceptions près, se sont fixé des objectifs nationaux. Certains d'entre eux n'ont présenté que des objectifs provisoires ou qualitatifs. En outre, étant donné le caractère préliminaire de la réflexion, certains objectifs sont présentés sous forme de fourchette ou d'«objectifs minimaux» sur la base des politiques actuelles.

Si aucune conclusion définitive ne peut être tirée des chiffres préliminaires fournis dans les projets de PNR, certaines tendances générales se dégagent néanmoins. Il existe un risque que les objectifs nationaux soient fixés de façon peu ambitieuse et trop centrée sur le court terme, et que l'élaboration des trajectoires de réforme jusqu'en 2020 ne fasse pas l'objet d'une attention suffisante. Le but de la fixation d'objectifs n'est pas simplement numérique: il s'agit de susciter un élan dans lequel chaque État membre s'engage à faire des efforts pour accomplir des progrès mesurables dans des domaines clés qui sont résumés par les cinq grands objectifs. Dans la plupart des cas, l'agrégation des objectifs nationaux provisoires montre que l'UE doit encore parcourir du chemin pour atteindre les grands objectifs convenus par le Conseil européen. Certains États membres éprouvent peut-être des difficultés à prendre des engagements ambitieux dans une conjoncture économique incertaine, ce qui est compréhensible. Cependant, du point de vue de la logique des programmes nationaux de réforme à long terme, l'important est d'établir une trajectoire qui prend en compte les circonstances actuelles, mais vise à atteindre le résultat recherché à la fin de la période. La Commission, reconnaissant d'une part que cette nouvelle approche est mise en œuvre cette année pour la première fois, et d'autre part que prendre des mesures ambitieuses en temps d'assainissement budgétaire constitue un défi particulier pour de nombreux États membres, propose de réaliser une évaluation à mi-parcours en 2014. Cela permettra à l'UE de vérifier si le niveau de progrès souhaité peut être atteint, et pourquoi, et de prendre des mesures supplémentaires si nécessaire.

La section suivante donne une première vue d'ensemble des projets d'objectifs nationaux actuels, qui sont présentés dans le tableau en annexe. D'ici à avril 2011, tous les États membres doivent se fixer des objectifs nationaux précis en rapport avec chacun des cinq grands objectifs de l'UE. À partir de l'année prochaine, l'«examen annuel de la croissance» se penchera davantage sur les progrès accomplis au regard des grands objectifs, sur la base des objectifs nationaux finalisés.

2.1. Emploi

Le grand objectif de l'UE est un taux d'emploi de 75 % pour les femmes et les hommes de 20 à 64 ans, à atteindre notamment grâce à une plus grande participation des jeunes, des travailleurs âgés et des travailleurs peu qualifiés, ainsi qu'à une meilleure intégration des migrants légaux. La faible participation au marché du travail est depuis longtemps l'une des principales faiblesses structurelles de l'Europe. Avant la crise, les taux d'emploi en Europe étaient inférieurs de plusieurs points de pourcentage à ceux des États-Unis et du Japon. La crise a provoqué une forte aggravation du chômage, tandis que l'évolution démographique risque de faire encore diminuer la main-d'œuvre disponible. L'augmentation de la participation au marché du travail aurait une incidence importante sur la future croissance de l'Europe.

L'analyse des projets de PNR montre que les États membres se sont approprié cet objectif et ont, en grande partie, entrepris de remédier aux goulets d'étranglement sur le marché du travail. La plupart des États membres ont choisi un objectif précis, mais l'Autriche, la Belgique, Chypre, l'Italie et la Slovaquie ont proposé une fourchette cible. Les Pays-Bas et le

Royaume-Uni n'ont pas encore fixé d'objectif national officiel. Les taux proposés comme objectif vont de 62,9 % (Malte) à 80 % (Suède).

Si, en 2020, tous les États membres atteignaient leur objectif national ou la valeur inférieure de leur fourchette cible, le taux d'emploi moyen pour l'ensemble des États membres qui se sont fixé un objectif national serait de 72,4 %. Si tous les États membres atteignaient la valeur supérieure de leur fourchette cible, ce taux d'emploi moyen serait de 72,8 %. En d'autres termes, sur la base des objectifs nationaux actuels en matière de taux d'emploi, il manquerait 2,2 à 2,6 points de pourcentage à l'UE pour atteindre son objectif de 75 %.

2.2. Recherche et développement

Tant en ce qui concerne les ressources investies, en particulier celles du secteur privé, qu'en ce qui concerne l'efficacité des dépenses, l'Europe est nettement à la traîne par rapport aux États-Unis et aux autres économies avancées. Cet écart a une incidence négative sur les perspectives de croissance, notamment pour les secteurs qui ont le plus grand potentiel. L'objectif indiqué dans la stratégie Europe 2020 est d'améliorer notamment les conditions des investissements dans la R&D afin d'élever le niveau des investissements (privés et publics combinés) à 3 % du PIB au moins.

Le niveau agrégé calculé à partir de l'ensemble des objectifs nationaux provisoires est de 2,7 ou 2,8 % du PIB, chiffre inférieur à l'objectif de 3 % du PIB investis dans la R&D, mais qui représente un effort important, surtout dans le contexte budgétaire actuel. Certains États membres ont pris des mesures pour augmenter notablement leurs investissements publics dans la recherche, l'innovation et l'enseignement, conscients que ces investissements alimenteront la croissance. Certains États membres ont communiqué des objectifs ambitieux mais réalistes, même s'il leur est difficile de s'engager en ce qui concerne la part de leur objectif d'investissement dans la R&D qui doit venir du secteur privé.

Un autre aspect étroitement lié aux performances de l'UE en matière d'innovation est la part des entreprises innovantes à croissance rapide dans l'économie⁶. Les États membres doivent commencer à adapter leurs réformes pour tendre vers la suppression des obstacles à la croissance des entreprises innovantes, notamment en améliorant les conditions-cadres et l'accès au financement.

2.3. Action pour le climat et politique de l'énergie

Parvenir à une croissance durable veut dire transformer l'Europe en une économie et une société compétitive, ne gaspillant pas de ressources et émettant peu de CO₂. Cette vision soutient le triple objectif exposé dans la stratégie Europe 2020: réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 20 % par rapport aux niveaux de 1990, ou de 30 % si les conditions sont favorables; faire passer la part des sources d'énergie renouvelables dans la consommation finale d'énergie de l'UE à 20 %; augmenter de 20 % l'efficacité énergétique.

Des objectifs nationaux existent déjà en ce qui concerne les sources d'énergie renouvelables et la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

⁶ La Commission met au point un indicateur spécifique à la demande du Conseil européen — COM(2010) 546 du 6.10.2010, p. 29.

En revanche, l'analyse des projets de PNR montre que jusqu'ici, les États membres se sont peu approprié l'objectif d'efficacité énergétique. Certains n'ont pas fourni d'indications quant à cet objectif, tandis que d'autres ont utilisé des méthodes différentes pour exprimer leur objectif national. Au vu de ces différences et du caractère incomplet des informations fournies, il y a lieu de clarifier d'urgence les objectifs à atteindre par chaque État membre.

Cependant, l'évaluation préliminaire montre que les efforts cumulés n'entraîneraient qu'une réduction de la consommation d'énergie de moins de 10 % et seraient donc loin de permettre à l'UE d'atteindre son objectif global, qui est de 20 % d'ici à 2020. Ce constat est inquiétant, car l'efficacité énergétique est la solution présentant le meilleur rapport coût/efficacité pour réduire les émissions, améliorer la sécurité énergétique et la compétitivité et rendre la consommation d'énergie plus abordable tout en créant de l'emploi. De la même façon, en matière d'atténuation des changements climatiques, les mesures existantes ou prévues ne sont pas encore suffisantes pour atteindre les grands objectifs fixés pour 2020.

2.4. Éducation et formation

Encourager l'innovation et la croissance nécessite aussi de disposer d'une main-d'œuvre qualifiée et formée. Un niveau élevé de qualification de la population est également essentiel pour relever les défis des changements démographiques et de l'inclusion sociale en Europe. Investir dans des services de bonne qualité dans les domaines de l'enseignement, de la formation et de l'apprentissage tout au long de la vie constitue donc un élément crucial d'une croissance intelligente, durable et inclusive.

L'objectif en matière d'éducation établi par la stratégie Europe 2020 est double: en 2020, moins de 10 % de la population âgée de 18 à 24 ans devrait avoir quitté l'école prématurément et au moins 40 % des jeunes adultes de l'UE (30-34 ans) devraient avoir achevé des études supérieures ou d'un niveau équivalent. L'analyse des projets de PNR révèle qu'en moyenne, une plus grande attention y est accordée à l'analyse des défis actuels et des réponses possibles qu'à la définition de plans et mesures de réforme concrets. La plupart des projets de PNR n'indiquent pas clairement si les mesures décrites sont mises en place, ou au moins ajustées, en fonction des priorités de la stratégie Europe 2020.

Tous les projets de PNR fixent des objectifs nationaux en matière de réduction du pourcentage de jeunes qui quittent l'école prématurément et d'augmentation du nombre de diplômés du supérieur, à l'exception du Royaume-Uni (qui ne fixe pas d'objectifs) et des Pays-Bas (qui fixent un objectif pour la déscolarisation précoce, mais pas pour l'enseignement supérieur).

En ce qui concerne la déscolarisation précoce, certains États membres se sont fixé des objectifs très ambitieux, mais, au total, les efforts envisagés ne permettraient probablement pas d'atteindre l'objectif européen de 10 % en 2020. Sur la base des objectifs inscrits dans les projets de PNR et compte non tenu des pays qui n'ont pas encore défini les leurs (le Royaume-Uni pour les deux objectifs, les Pays-Bas pour l'enseignement supérieur), on estime qu'en 2020, 10,5 % des jeunes quitteraient prématurément le système d'enseignement. L'objectif européen commun de 10 % serait donc manqué. En chiffres absolus, cela signifie que d'ici à 2020, environ 200 000 jeunes Européens supplémentaires abandonneraient l'enseignement et la formation.

De la même façon, les objectifs nationaux actuels pour l'enseignement supérieur ne suffiront pas à atteindre l'objectif global pour 2020. Avec un taux de 37,3 % de diplômés de

l'enseignement supérieur en 2020, l'objectif européen commun de 40 % ne serait pas atteint. En chiffres absolus, cela signifie qu'en 2020, il y aurait environ 800 000 diplômés de l'enseignement supérieur âgés de 30 à 34 ans en moins que si le taux de 40 % avait été atteint.

2.5. Inclusion sociale, lutte contre la pauvreté

La croissance ne peut être durable que si ses bénéficiaires profitent à toutes les composantes de la société. Or, ces dix dernières années ont vu les inégalités croître en Europe et de plus en plus de gens connaître la pauvreté et l'exclusion sociale. La crise économique a accru de façon spectaculaire le nombre de personnes vivant ou risquant de tomber sous le seuil de pauvreté. Renverser cette tendance et faire en sorte que croissance et cohésion sociale aillent de pair est un objectif clé de la stratégie Europe 2020. Le grand objectif de l'UE est de réduire de 25 % le nombre d'Européens vivant au-dessous du seuil de pauvreté, afin d'extraire au moins 20 millions de personnes de la pauvreté. L'objectif est défini en fonction de trois indicateurs⁷ qui reflètent les multiples facettes de la pauvreté et de l'exclusion en Europe. Ainsi, le concept initial de pauvreté monétaire relative est élargi pour tenir compte de la dimension non monétaire de la pauvreté et des situations d'exclusion du marché du travail. Cela permet aussi de mieux rendre compte de la diversité des situations et des priorités dans les États membres.

L'analyse préliminaire montre que la pauvreté relative demeure un problème important dans la plupart des pays de l'UE. L'amélioration du niveau de vie global est un facteur important de réduction de la pauvreté et de l'exclusion dans les pays ayant un PIB par habitant relativement faible et des taux de privation matérielle élevés. La lutte contre l'exclusion du marché du travail constitue une priorité pour tous les pays, y compris ceux dotés de systèmes élaborés de sécurité sociale qui protègent relativement bien la population de la pauvreté monétaire, mais incitent ou aident peu les personnes les plus éloignées du marché du travail à y participer à nouveau.

Dans leurs projets de PNR, la plupart des pays ont certes fixé des objectifs dans ce domaine, mais ceux-ci n'atteignent pas encore le niveau d'ambition convenu par le Conseil européen. La plupart des États membres ont utilisé les trois indicateurs pour définir l'objectif de l'UE, reconnaissant ainsi que des stratégies à grande échelle sont nécessaires pour lutter contre la pauvreté sous tous ses aspects. Il conviendrait toutefois de relever le niveau d'ambition afin de tenir compte de l'interaction entre les objectifs, notamment du lien entre participation au marché du travail et pauvreté. Il est urgent que les quelques pays qui ne l'ont pas encore fait fixent leur objectif.

3. PROGRAMMES NATIONAUX DE REFORME

3.1. Projets de programmes nationaux de réforme

Les objectifs d'Europe 2020 sont au cœur des programmes nationaux de réforme, qui devraient représenter un programme de réforme d'une bien plus grande ampleur. Les États membres ont été invités à transmettre leurs projets de programmes nationaux de réforme d'ici au 12 novembre 2010 et à inclure les quatre composantes suivantes:

⁷ Taux de risque de pauvreté, privation matérielle grave et personnes vivant dans des ménages à très faible intensité de travail.

- un scénario macroéconomique à moyen terme: tous les projets de programmes nationaux de réforme contiennent un scénario macroéconomique et accordent une attention particulière aux obstacles macrostructurels à la croissance, en particulier dans le domaine budgétaire;
- les objectifs nationaux traduisant les grands objectifs d'Europe 2020: la plupart des projets de programmes nationaux de réforme les ont inclus (voir ci-dessus);
- une énumération des principaux obstacles à la croissance et à l'emploi. Les projets de programmes nationaux de réforme ont confirmé le plus souvent l'existence des obstacles à la croissance recensés en juin 2010 par le comité de politique économique et en octobre 2010 par le comité de l'emploi. Dans certains cas, quelques défis supplémentaires ont été rajoutés;
- les principales mesures envisagées pour donner la priorité aux initiatives favorisant la croissance. La plupart des projets n'évoquaient pas la concentration des réformes structurelles en début de processus en vue de dynamiser la croissance durable à moyen et long termes.

Les projets de programmes nationaux de réforme varient quant à leur niveau de détail et à leur degré de préparation, certains étant plus complets et plus avancés que d'autres. De manière générale, les pressions exercées sur la croissance et l'emploi potentiels ne sont pas pleinement prises en compte dans les projets de programmes nationaux de réforme. Les scénarios macroéconomiques présentés par les États membres ont tendance à être trop optimistes au regard de l'évaluation faite par la Commission. Dans le même temps, les scénarios en matière d'emploi sont trop pessimistes, étant influencés par des facteurs négatifs à court terme. Un examen préliminaire des projets de programmes nationaux de réforme fait apparaître les principaux points suivants:

- la grande majorité des États membres fait face à d'importants défis budgétaires alors qu'ils s'emploient à réduire leurs déficits structurels et leur endettement souvent important et à contenir les coûts induits par une population vieillissante. Dans de nombreux pays, le renforcement de la qualité des finances publiques et du cadre institutionnel au moyen d'un meilleur contrôle budgétaire pourrait être bénéfique en termes de durabilité;
- la plupart des États membres ont mis en avant la nécessité de disposer d'un secteur financier stable et opérationnel, capable d'assurer une intermédiation financière sans l'aide de l'État. Parmi les défis dans ce domaine, on citera le surendettement des ménages et la nécessité d'assurer une surveillance réglementaire efficace et de disposer d'un secteur bancaire performant;
- s'il importe à chaque État membre d'apporter des solutions aux écarts de compétitivité et aux déséquilibres de sa balance courante, cela l'est d'autant plus pour le bon fonctionnement de l'UEM. Au sein de la zone euro, des actions sont ainsi menées pour réduire les déséquilibres internes, en renforçant, par exemple, les conditions de la demande intérieure, en procédant à des ajustements des prix et des salaires relatifs, en augmentant la flexibilité des salaires et en réaffectant des ressources du secteur non marchand au secteur marchand;
- tous les États membres ont aussi noté qu'il était nécessaire d'améliorer la participation au marché du travail et/ou les conditions d'emploi et de remédier au mauvais fonctionnement

et à la mauvaise segmentation des marchés du travail, à l'insuffisante mobilité professionnelle et géographique des travailleurs, au manque d'incitations à travailler et à l'exclusion de différents groupes d'âge;

- la plupart des États membres ont également reconnu qu'ils faisaient face à des défis relatifs à l'amélioration de la productivité et à la facilitation de la transition vers une production et des exportations à plus forte valeur ajoutée. Ces défis portent sur l'augmentation des investissements en capital, sur la nécessité de se doter d'un environnement législatif des entreprises et d'une administration plus efficaces, et sur la promotion d'une concurrence accrue;
- les États membres, enfin, reconnaissent la nécessité de promouvoir leurs capacités d'innovation et de renforcer l'investissement dans le capital humain, afin d'augmenter leur potentiel de croissance et de réduire les déséquilibres sur le marché du travail.

Toutefois, à ce stade, les politiques présentées dans les projets de programmes nationaux de réforme sont loin d'apporter une réponse claire aux importants défis macroéconomiques et aux freins à la croissance. Les actions stratégiques se réfèrent souvent aux instruments susceptibles d'être utilisés pour relever ces défis plutôt qu'à des mesures concrètes. Si les mesures d'assainissement budgétaire ont été décrites par le menu, il n'a en revanche guère été fait cas des réformes structurelles susceptibles de stimuler la croissance à moyen et long terme. De nombreux projets de programmes nationaux de réforme donnent un aperçu des mesures planifiées devant permettre aux États membres d'atteindre leurs objectifs nationaux. La liste des mesures incluait souvent, toutefois, des mesures déjà mises en œuvre ou à un stade déjà avancé. Les actions stratégiques prévues ont souvent été présentées en des termes plutôt vagues, peu de détails étant fournis quant à la nature précise des mesures, au délai de mise en œuvre, à l'incidence escomptée, au risque de mise en œuvre incomplète ou d'échec de mise en œuvre, au coût budgétaire et à l'utilisation des Fonds structurels de l'UE. Cette tendance générale ne concerne pas les programmes présentés par les États membres recevant une aide financière, dont les mesures sont exposées plus en détail.

3.2. Coopération dans la perspective de programmes nationaux de réforme finaux

Le délai entre la soumission des projets de programmes nationaux de réforme et des programmes nationaux de réforme finaux sera mis à profit pour procéder à un échange entre la Commission et les États membres, ainsi qu'à une évaluation par les pairs, au sein du Conseil. En novembre 2010, les aspects des projets de programmes nationaux de réforme ayant trait à l'emploi ont fait l'objet d'une évaluation par les pairs au sein du comité de l'emploi, et, en décembre, leurs aspects macroéconomiques ont fait l'objet d'un examen horizontal par le comité de politique économique.

Après l'adoption du présent examen annuel de la croissance, qui fournit aux États membres une orientation générale destinée à apporter la touche finale à leurs projets de programmes nationaux de réforme, la Commission contactera une nouvelle fois les États membres sur un plan bilatéral, afin de discuter de la finalisation de ces programmes à la lumière de cette orientation et des circonstances qui leur sont propres.

Parallèlement, des consultations nationales devraient être parachevées, afin de garantir une forte appropriation des programmes nationaux de réforme. Ces consultations devraient associer aux préparatifs des acteurs politiques (parlements nationaux, autorités régionales et locales), ainsi que des partenaires sociaux et d'autres parties prenantes. Seul dans un nombre

restreint de cas, les projets de programmes nationaux de réforme ont déjà fait l'objet de consultations à différents niveaux. Si certains États membres ont fait savoir qu'ils engageraient des consultations avant de finaliser leurs programmes nationaux de réforme, la plupart d'entre eux n'ont fourni aucune indication sur leur processus de consultation.

Le manque d'attention accordé aux réformes structurelles susceptibles de stimuler la croissance à moyen et long termes est préoccupant. En l'absence de telles politiques qui favorisent la croissance, les stratégies d'assainissement pourraient s'avérer contre-productives.

L'objectif est que les programmes nationaux de réforme finaux correspondent à un programme de réforme ciblé, que les États membres et différents acteurs au sein des États membres se sont approprié politiquement, tout en suivant certains critères communs permettant des synergies et un meilleur suivi. Les programmes nationaux de réforme finaux devraient notamment prévoir ce qui suit:

- des estimations de croissance potentielle et réelle de la production à moyen terme couvrant une période de quatre ans (au moins). Les scénarios macroéconomiques présentés dans les programmes 2011 devraient donc couvrir la période allant jusqu'en 2014;
- des objectifs ambitieux et réalistes couvrant l'ensemble des cinq grands objectifs de l'UE, assortis de trajectoires jusqu'en 2020 visant à la réalisation des objectifs, et un examen à mi-parcours en 2014;
- de plus amples précisions sur les mesures à long terme, allant au-delà de celles déjà en préparation, notamment un plan cohérent de réforme des systèmes de recherche et d'innovation, fondé sur une analyse des atouts et des faiblesses de chaque État membre⁸;
- les implications budgétaires des réformes – y compris, au besoin, des indications plus claires sur les plans visant à utiliser les Fonds structurels de manière à soutenir un investissement propice à la croissance et sur les progrès réalisés à cet égard au niveau national;
- des mesures visant à supprimer les freins à la croissance, dont des détails sur l'échéance, les effets escomptés et les conséquences budgétaires. Ces mesures porteront sur les moteurs de croissance ou sur les conditions-cadres pour favoriser la croissance et peuvent notamment avoir pour objectif de soutenir le marché intérieur, l'environnement des entreprises, la croissance et l'internationalisation des PME, les réformes structurelles dans les marchés de service (la directive sur les services, par exemple), l'adoption d'une société et d'une économie numériques, de meilleures conditions pour les consommateurs, etc. Les bénéfiques, notamment en termes de productivité, d'un recours plus généralisé aux technologies de l'information et des communications sont bien connus et nécessitent donc dans de nombreux cas des mesures stratégiques ciblées;
- des informations sur la participation et les contributions des différentes parties prenantes. Il convient également de mentionner à cet égard les efforts consentis en termes de communication visant à rapprocher les programmes de réforme des parties prenantes et des citoyens, ainsi que les mécanismes mis en place dans les États membres pour suivre la mise en œuvre des réformes.

⁸ Pour aider les États membres à réaliser cette analyse, un «outil d'autoévaluation» leur est proposé dans l'initiative phare «Une Union de l'innovation» [COM(2010) 546 (final)].

4. CONCLUSIONS

Pour ce premier examen annuel de la croissance, le suivi et l'évaluation des progrès accomplis pose un défi particulier, étant donné que la stratégie Europe 2020 n'a été mise en place que très récemment. Dans les mois suivant l'adoption de la stratégie et son approbation par le Conseil européen en juin 2010, les mesures prises au niveau de l'UE ont naturellement consisté à en fixer le cadre et à lancer les sept initiatives phares qui lui sont associées. Les États membres ont commencé, pour leur part, à prendre les premières mesures destinées à mettre en œuvre leurs propres programmes de réforme. Prenant en considération le caractère innovant du premier cycle de mise en œuvre d'Europe 2020, les États membres ont présenté des ébauches de programmes nationaux de réforme donnant une idée des documents finaux à soumettre en avril 2011.

L'examen thématique montre qu'alors que l'urgence de procéder à un assainissement budgétaire et la nécessité de remettre de l'ordre dans les secteurs bancaire et financier font l'objet d'un consensus général, beaucoup moins d'énergie a été consacrée à la définition des réformes nécessaires à la correction des déséquilibres et au redémarrage de la croissance et de la création d'emplois. C'est également le cas pour ce qui est des objectifs nationaux préliminaires, qui montrent que l'UE risque fort de ne pas atteindre les grands objectifs définis à son niveau. Néanmoins, les données préliminaires révèlent que les fossés ne sont pas larges au point de ne pouvoir être comblés par une action déterminée au cours des années à venir. Ce qui importe le plus dans les premières années est d'engendrer une dynamique en faveur d'objectifs mobilisant les ressources des États membres, quel que soit leur point de départ. Dans les prochains mois, il conviendrait avant toute chose de progresser dans les réformes structurelles en prenant des dispositions au niveau national et en donnant la priorité aux mesures favorisant la croissance dans le cadre des initiatives phares, conformément aux messages clés du présent examen annuel de la croissance.

Les principaux thèmes abordés à l'occasion du «semestre européen» consisteront à gérer le retour à la discipline budgétaire et à la stabilité macroéconomique, tout en mettant en place des réformes structurelles. À la lumière des conclusions du Conseil européen de mars, la Commission évaluera les programmes nationaux de réforme et les programmes de stabilité et/ou de convergence d'ici juin 2011 avant de faire à chaque État membre des recommandations intégrées spécifiques, en se basant sur les lignes directrices intégrées «Europe 2020», tout en fournissant des orientations en matière de politique budgétaire dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance⁹. Les recommandations et les avis du Conseil sur les programmes de stabilité et de convergence seront adoptés par le Conseil en juillet 2011. Il appartiendra dès lors à l'UE et aux États membres de transformer ces recommandations et avis en décisions concrètes au moment d'établir leurs budgets nationaux pour 2012 au cours du second semestre de cette année.

⁹ Recommandation 2010/410/UE du Conseil du 13 juillet 2010 relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union et décision 2010/707/UE du Conseil du 21 octobre 2010 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États, qui, ensemble, constituent les lignes directrices intégrées «Europe 2020».

Annexe:
Objectifs provisoires pour Europe 2020¹⁰

Projets d'objectifs des États membres	Taux d'emploi (en %)	R&D (en % du PIB)	Objectifs de réduction d'émissions (par rapport aux niveaux de 2005) ¹¹	Énergies renouvelables	Efficacité énergétique – réduction de la consommation d'énergie (en Mtep) ¹²	Déscolarisation précoce (en %)	Enseignement supérieur (en %)	Réduction de la pauvreté (en nombre de personnes concernées) ¹³
AT	77-78 %	3,76 %	-16 %	34 %	7,2	9,5 %	38 % (y compris niveau CITE 4a, actuellement environ 12 %)	235 000
BE	71-74 %	2,6-3,0 %	-15 %	13 %	Aucun objectif dans le PNR	9,5-10 %	46-48 %	330 000-380 000
BG	76 %	1,5 %	20 %	16 %	3,2	11 %	36 %	260 000 (500 000)
CY	75-77 %	0,5 %	-5 %	13 %	0,46	10 %	46 %	18 000
CZ	75 %	2,70	9 %	13 %	Aucun objectif dans le PNR	5,5 %	32 %	30 000
DE	75 %	3 %	-14 %	18 %	37,7	Inférieure à 10 %	42 % (y compris niveau CITE 4, actuellement 11,4 %)	330 000 (660 000)
DK	78,5 %	3 %	-20 %	30 %	Aucun objectif dans le PNR	Inférieure à 10 %	40 %	22 000
EE	76 %	3 %	11 %	25 %	0,49 (utilisation finale uniquement)	9,5 %	40 %	49 500

¹⁰ Les objectifs nationaux définitifs seront présentés dans les programmes nationaux de réforme en avril 2011.

¹¹ Les objectifs de réduction d'émissions nationaux définis dans la décision 2009/406/CE (décision sur le partage de l'effort) concernent les émissions non couvertes par le système d'échange de droits d'émission. Les émissions couvertes par le système d'échange de droits d'émission seront réduites de 21 % par rapport aux niveaux de 2005. La réduction totale des émissions correspondante sera de 20 % par rapport aux niveaux de 1990.

¹² Il est à noter que les projections nationales varient aussi au regard de l'année (des années) de référence pour l'estimation des économies.

¹³ Contribution estimée à l'objectif de l'UE.

EL	70 %	2 %	-4 %	18 %	5,4	10 %	32 %	450 000
ES	74 %	3 %	-10 %	20 %	25,2	15 %	44 %	Aucun objectif dans le PNR
FI	78 %	4 %	-16 %	38 %	4,21	8 %	42 %	150 000
FR	75 %	3 %	-14 %	23 %	43	9,5 %	50 %	1 600 000 d'ici 2015
HU	75 %	1,8 %	10 %	13 %	24,9	10 %	30,3 %	450 000-500 000
IE	Aucun objectif dans le PNR	Aucun objectif dans le PNR	-20 %	16 %	2,75	8 %	60 %	186 000
IT	67-69 %	1,53 %	-13 %	17 %	27,9	15-16 %	26-27 %	2 200 000
LT	72,8 %	1,9 %	15 %	23 %	0,74 (utilisation finale uniquement)	9 %	40 %	170 000
LU	73 %	2,6 %	-20 %	11 %	0,19 (utilisation finale uniquement)	Inférieure à 10 %	40 %	3 000
LV	73 %	1,5 %	17 %	40 %	0,67	13,4 %	34-36 %	121 000
MT	62,9 %	0,67 %	5 %	10 %	0,24	29 %	33 %	6 560
NL	Aucun objectif dans le PNR	Aucun objectif dans le PNR	-16 %	14 %	Aucun objectif dans le PNR	Réduire le nombre à 25 000 (= jusqu'à 9 %)	Aucun objectif dans le PNR	Aucun objectif dans le PNR
PL	71 %	1,7 %	14 %	15 %	13,6	4,5 %	45 %	1 500 000-2 000 000
PT	75 %	2,7-3,3 %	1 %	31 %	Aucun objectif dans le PNR	10 %	40 %	200 000
RO	70 %	2 %	19 %	24 %	10	11,3 %	26,7 %	580 000
SE	80 %	4 %	-17 %	49 %	Aucun objectif dans le PNR	10 %	40-45 %	Aucun objectif dans le PNR
SI	75 %	3 %	4 %	25 %	Aucun objectif dans le PNR	5,1 %	40 %	40 000
SK	71-73 %	0,9-1,1 %	13 %	14 %	1,08 (utilisation finale uniquement)	6 %	30 %	170 000

UK	Aucun objectif dans le PNR	Aucun objectif dans le PNR	-16 %	15 %	Aucun objectif dans le PNR	Aucun objectif dans le PNR	Aucun objectif dans le PNR	Objectif actuel de pauvreté des enfants
Estimation UE	72,4-72,8 %	2,7-2,8 %	-20 % (par rapport aux niveaux de 1990)	20 %	Inférieure à 10 %	10,5 %	37,3 %	
Grand objectif de l'UE	75 %	3 %	-20 % (par rapport aux niveaux de 1990)	20 %	Augmentation de 20 % de l'efficacité énergétique	10 %	40 %	20 000 000