



Bruxelles, le 13.5.2015
COM(2015) 250 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**

Semestre européen 2015: recommandations par pays

1. INTRODUCTION

La croissance est de retour dans l'UE, les économies européennes bénéficiant d'un grand nombre des facteurs de soutien en même temps. Les prix du pétrole sont relativement faibles, la croissance mondiale est soutenue, l'euro a continué à baisser et les politiques économiques dans l'UE sont propices à la croissance. Dans ses dernières prévisions économiques publiées le 5 mai 2015¹, la Commission prévoit une croissance du PIB de l'ordre de 1,8 % dans l'UE (1,5 % dans la zone euro) en 2015 et s'attend à ce que cette tendance s'accélère ensuite pour atteindre 2,1 % en 2016 (1,9 % dans la zone euro).

Toutefois, ces évolutions positives sont en grande partie à court terme. L'UE reste confrontée à des faiblesses sous-jacentes dues à la crise et aux tendances de faible croissance à plus long terme déjà observées avant la crise. S'il est vrai que la situation du marché du travail s'améliore progressivement, grâce notamment aux réformes mises en œuvre dans plusieurs États membres ces dernières années, le chômage est encore intolérablement élevé (9,6 %). La pauvreté et la marginalisation ont augmenté. Le niveau élevé de la dette privée et publique continue de peser sur l'investissement et la croissance dans un contexte persistant de faible croissance et d'inflation peu élevée. Dans certains États membres, la proportion de prêts bancaires improductifs est élevée et continue d'augmenter. Un grand déficit d'investissement estimé à plus de 300 000 000 000 EUR accumulés au cours des six dernières années a eu un effet négatif sur la demande intérieure à court terme et sur le potentiel de croissance à moyen et à long terme. La tendance à la baisse de la croissance de la productivité n'a pas encore été inversée et le vieillissement de la population aura des répercussions majeures sur la main-d'œuvre de demain.

Des efforts plus soutenus sont nécessaires pour remédier à ces faiblesses et mettre en place une reprise solide et équilibrée qui soit durable au-delà du court terme.

Depuis son entrée en fonction, la Commission actuelle a défini un programme économique et social ciblé et ambitieux et a rationalisé le processus du semestre européen afin de se concentrer sur les priorités les plus urgentes. Dans son examen annuel de la croissance 2015², la Commission a mis en avant trois priorités interdépendantes pour la politique économique au niveau de l'UE: un coup de fouet coordonné à l'investissement, un engagement renouvelé en faveur des réformes structurelles et une attitude responsable en matière budgétaire.

Les recommandations par pays et la nouvelle recommandation pour la zone euro pour 2015 ont, dans ce contexte, été sélectionnées de façon telle qu'elles se concentrent sur des moteurs de croissance qui contribueront à rendre la reprise durable et à empêcher une croissance atone lorsque les vents favorables temporaires se dissiperont. Elles portent sur:

- l'investissement en faveur de la durabilité de la croissance future. Il convient, pour ce faire, de lever les obstacles au financement et au lancement de projets d'investissement et de mettre rapidement en œuvre le plan d'investissement pour l'Europe;
- des réformes structurelles ambitieuses sur les marchés de produits, de services et du travail, qui contribuent à un accroissement de la productivité, de la compétitivité et de

¹ Prévisions du printemps 2015 de la Commission, 5 mai 2015:

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee2_en.pdf

² COM(2014) 902 final du 28.11.2014. Ces priorités figurent également dans les lignes directrices intégrées [COM(2015) 98 et COM(2015) 99].

l'investissement. En stimulant la création d'emplois et la croissance, ces réformes contribueront à un plus grand partage de la prospérité. Des réformes du fonctionnement des marchés financiers soutiendront un rééquilibrage durable de l'économie, faciliteront l'accès au financement des investissements et atténueront les effets négatifs du désendettement dans les secteurs bancaire, privé et public;

- l'établissement d'un équilibre entre stabilisation à court terme et viabilité à long terme. Pour la zone euro, si l'orientation budgétaire neutre actuelle est généralement appropriée, les États membres qui présentent des niveaux élevés de déficit ou de dette doivent poursuivre leurs efforts pour parvenir à la viabilité budgétaire, tandis que les États membres qui disposent d'une marge budgétaire devraient prendre des mesures en faveur de l'investissement productif. Des changements dans la composition des finances publiques devraient rendre celles-ci plus propices à la croissance;
- l'amélioration de la politique de l'emploi et de la protection sociale afin d'activer, de soutenir et de protéger les personnes et d'assurer une plus grande cohésion sociale, des éléments essentiels d'une croissance économique durable.

2. LA NOUVELLE APPROCHE: UN SEMESTRE EUROPEEN PLUS RATIONALISE

La Commission a apporté un certain nombre de modifications au fonctionnement du semestre européen 2015. Ces modifications ont été conçues de façon à mettre l'accent sur les domaines d'action prioritaires pour chaque État membre, à promouvoir une meilleure mise en œuvre des recommandations et à améliorer l'appropriation au niveau national et avec les partenaires sociaux et les parties prenantes. Les modifications apportées sont les suivantes:

- un ciblage des priorités dans l'examen annuel de la croissance;
- la publication des analyses de la Commission par pays et pour la zone euro trois mois plus tôt que les années précédentes en vue de permettre un débat sur les questions clés avant les conclusions à tirer de l'analyse. Pour les États membres pour lesquels la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques nécessitait un examen approfondi, ces éléments ont été intégrés dans un rapport unique par pays;
- une sensibilisation plus poussée au niveau politique et des débats plus approfondis entre les membres de la Commission, les autorités nationales et les partenaires sociaux au sujet de la mise en œuvre des recommandations antérieures et des domaines susceptibles d'être inclus dans les futures recommandations.

Ces modifications ont, pour l'essentiel, été bien accueillies par les parties prenantes. En particulier, les États membres ont soutenu le fait que le semestre met davantage l'accent sur un nombre limité de priorités et d'enjeux. Ils se sont félicités de la présentation anticipée d'une analyse intégrée de la situation du pays et de la possibilité de mener un dialogue plus approfondi sur les constatations de la Commission. Un débat sur les enjeux pour la zone euro a eu lieu lors d'une réunion de l'Eurogroupe en avril et a révélé un consensus sur le rapport de la Commission.

Le Parlement européen a adopté trois rapports d'initiative liés concernant le semestre européen: un rapport sur l'examen annuel de la croissance 2015³, un rapport sur l'emploi et

³ P8_TA(2015)0067.

les aspects sociaux dans le cadre de l'examen annuel de la croissance 2015⁴ et un rapport sur la gouvernance du marché unique dans le cadre du semestre européen⁵. Il a, en outre, organisé la semaine parlementaire européenne à Bruxelles, laquelle a réuni le Parlement européen et des parlementaires nationaux pour discuter de questions économiques, sociales et budgétaires.

Les partenaires sociaux ont débattu de l'analyse de la situation économique des États membres contenue dans les rapports par pays aux niveaux national et de l'UE, notamment lors du sommet social tripartite du 9 mars 2015 qui était axé sur l'emploi, la croissance et l'investissement pour l'Europe.

La Commission poursuit le processus de rationalisation dans sa présentation des recommandations par pays pour 2015. Le nombre de recommandations a été réduit de manière significative afin de mettre l'accent sur les principales questions prioritaires d'intérêt macroéconomique et social qui nécessitent une action des États membres dans un avenir proche.

3. RECENTRER LES PRIORITÉS

Pour le semestre européen 2015, la Commission a évalué les résultats obtenus par les États membres dans la mise en œuvre des recommandations par pays de l'année dernière et a axé ses recommandations pour 2015 sur les domaines essentiels pour mettre en place une reprise durable.

Comme indiqué dans les rapports par pays, tous les États membres ont, en règle générale, progressé dans leurs efforts pour remédier aux problèmes recensés dans les recommandations par pays pour la période 2014-2015 (voir tableau en annexe). Les programmes nationaux de réforme et les programmes de convergence et de stabilité font néanmoins apparaître un niveau d'engagement à porter plus avant les réformes qui est variable d'un État membre à l'autre.

S'il est certes encourageant de constater des progrès dans certains domaines, il est inquiétant de noter que dans d'autres, tels que l'ouverture des marchés de produits et de services à la concurrence et les cadres réglementaires, les progrès sont limités voire inexistantes, ce qui constitue un frein important à l'investissement. Les réformes structurelles sont une réponse aux blocages structurels. En tant que telles, elles stimulent le potentiel de croissance et de création d'emplois, généralement dans une perspective de moyen à long terme. Mais elles peuvent également renforcer la confiance et la crédibilité à court terme, ce qui est particulièrement important pour les décisions d'investissement. Cela signifie qu'avant de produire des effets à long terme, les réformes structurelles peuvent aussi stimuler la demande à court terme.

Mettre l'accent sur les priorités

L'examen annuel de la croissance 2015, le rapport sur le mécanisme d'alerte, les rapports par pays et les prévisions économiques qui leur font suite⁶ indiquent qu'un certain nombre de déséquilibres macroéconomiques sont en voie de correction, mais que des risques élevés subsistent dans certains États membres. Ces risques sont notamment associés à des dettes

⁴ P8_TA(2015)0068.

⁵ P8_TA(2015)0069.

⁶ Voir la note de bas de page n° 1.

extérieures publique et privée élevées, même dans les États membres où les comptes courants se sont améliorés. Le renforcement du potentiel d'exportation reste une priorité urgente pour plusieurs États membres. Parallèlement, d'autres États membres pâtissent de faibles investissements en dépit de marges budgétaires disponibles. Les niveaux élevés d'endettement public continuent de poser problème.

La reprise de l'emploi a été relativement plus rapide et plus soutenue qu'escompté. Ce phénomène s'explique probablement par l'incidence favorable de la modération salariale et des réformes récentes du marché du travail. Il existe cependant un décalage entre le moment où les réformes sont introduites et celui où elles produisent pleinement leurs effets sur la création d'emplois. Cela explique en partie pourquoi le taux de chômage reste élevé, en particulier chez les jeunes et les chômeurs de longue durée, ce qui tend à pérenniser une situation sociale négative et conduit souvent à une hausse des niveaux de pauvreté et d'exclusion sociale.

L'UE et ses États membres ont reconnu la nécessité de stimuler les investissements. La réponse à l'initiative de la Commission relative à un Fonds européen pour les investissements stratégiques a été positive et plusieurs États membres (Allemagne, France, Espagne, Italie, Luxembourg, Pologne) ont annoncé d'importantes contributions visant à la compléter. Dans le même temps, la Banque européenne d'investissement a déjà défini une première série de projets susceptibles de bénéficier du nouveau plan d'investissement.

Dans le cadre plus vaste de son action visant à renforcer les liens entre investissement, réformes structurelles et responsabilité budgétaire, la Commission a clarifié la marge d'interprétation de la flexibilité offerte par le pacte de stabilité et de croissance⁷, apportant des éclaircissements sur trois aspects stratégiques spécifiques: i) les investissements, en particulier en ce qui concerne la mise en place d'un nouveau Fonds européen pour les investissements stratégiques dans le cadre du plan d'investissement pour l'Europe, ii) les réformes structurelles et iii) la conjoncture économique. Ces lignes directrices sont appliquées pour la première fois dans l'évaluation 2015 du respect du pacte de stabilité et de croissance par les États membres. Les propositions des pays concernés expliquent comment l'interprétation a été appliquée dans chaque cas.

Corriger les déséquilibres macroéconomiques

Les recommandations par pays tiennent compte des domaines d'action prioritaires recensés dans l'examen annuel de la croissance 2015. Elles font également ressortir la nécessité particulière de corriger les déséquilibres constatés par la Commission dans les 16 États membres concernés. S'agissant en particulier des pays connaissant des déséquilibres excessifs, les recommandations par pays couvrent un éventail plus large de problèmes à résoudre pour s'attaquer aux causes profondes de ces déséquilibres. Dans le cas de la Croatie et de la France, où une puissante dynamique de réforme est nécessaire pour remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs, la Commission a analysé les engagements stratégiques des deux États membres et a conclu qu'il n'y avait pas lieu, à ce stade, de passer à l'étape suivante de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM). Les cinq États membres en situation de déséquilibre excessif feront l'objet d'un suivi spécifique de la mise en œuvre de leurs réformes.

⁷ COM(2015) 12 du 13.1.2015.

Encadré 1. Situation des États membres au regard de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques	
Catégorie PDM	États membres en 2015*
Pas de déséquilibres	Autriche, République tchèque, Danemark, Estonie, Lituanie, Luxembourg, Lettonie, Malte, Pologne, Slovaquie
Déséquilibres nécessitant l'adoption de mesures et un suivi	Belgique, Pays-Bas, Roumanie**, Finlande, Suède, Royaume-Uni
Déséquilibres nécessitant l'adoption de mesures décisives et un suivi	Hongrie, Allemagne
Déséquilibres nécessitant l'adoption de mesures décisives et un suivi spécifique	Irlande, Espagne, Slovénie
Déséquilibres excessifs nécessitant l'adoption de mesures décisives et un suivi spécifique	Bulgarie, France, Croatie, Italie, Portugal
Déséquilibres excessifs nécessitant l'adoption de mesures décisives et l'activation de la procédure concernant les déséquilibres excessifs	-

* Chypre et la Grèce font l'objet d'un programme d'ajustement macroéconomique.

** La Roumanie fait l'objet d'un programme d'assistance financière à titre de précaution

4. Objectifs clés des recommandations 2015

Supprimer les obstacles au financement et soutenir l'investissement

Selon les résultats de la dernière enquête de la Banque centrale européenne sur le crédit, les conditions d'octroi des crédits aux entreprises ont encore été assouplies au premier trimestre 2015, soutenant ainsi le redressement de la croissance des prêts. Les banques ont fait état d'un nouvel assouplissement net des critères d'octroi de prêts aux entreprises (tant aux grandes entreprises qu'aux PME).

Néanmoins, les conditions d'octroi de crédits sont restées globalement strictes par rapport à la situation d'avant la crise. Les critères d'octroi des prêts aux entreprises ont été assouplis en termes nets, en particulier en Italie, et sont passés d'un durcissement net à un assouplissement net aux Pays-Bas.

À la suite des recommandations de 2014, de nombreux États membres ont pris des mesures pour remédier aux vulnérabilités du secteur financier et rétablir des conditions normales d'octroi de crédits à l'économie. Toutefois, les progrès restent inégaux. Plusieurs États membres (dont l'Irlande, le Portugal, l'Espagne, la Slovénie et le Royaume-Uni) ont poursuivi la restructuration de leur secteur financier et le rétablissement des conditions normales d'octroi de crédits à l'économie, y compris aux PME.

Dans les recommandations formulées aujourd'hui, la Commission vise un certain nombre de défis importants qui restent à relever. À titre d'exemple, en **Bulgarie**, un examen indépendant de la qualité des actifs à l'échelle du système et un test de résistance ascendant du secteur bancaire devraient être effectués et la surveillance des secteurs financiers bancaires ou non doit être encore renforcée. En **Espagne**, la réforme du secteur des caisses d'épargne doit être achevée, de même que la restructuration et la privatisation des caisses d'épargne du secteur public. En **Croatie**, la capacité du secteur financier à soutenir la relance économique devrait être renforcée afin de relever les défis découlant du niveau élevé des prêts improductifs et des

prêts hypothécaires en devises étrangères, ainsi que de la faiblesse des pratiques de gouvernance dans certaines institutions. La **Hongrie** devrait prendre des mesures pour rétablir des conditions normales d'octroi de crédits à l'économie réelle et éliminer les obstacles à un assainissement du portefeuille fondé sur le marché, en plus de réduire considérablement les risques de passif éventuel liés à l'augmentation de la participation de l'État dans le secteur bancaire. En **Irlande**, des solutions de restructuration pour une grande majorité d'arriérés hypothécaires devraient être finalisées d'ici à fin 2015 et les modalités du suivi par la Banque centrale d'Irlande devraient être durcies. Les solutions de restructuration pour les prêts octroyés à des PME en difficulté et les prêts immobiliers commerciaux résiduels devraient être rendues durables par un nouvel examen des performances des banques par rapport à leurs propres objectifs. L'**Italie** devrait mettre en place des mesures contraignantes d'ici à la fin de 2015 pour remédier aux lacunes qui subsistent dans la gouvernance d'entreprise des banques, en accordant une attention particulière au rôle des fondations, et prendre des mesures visant à accélérer la réduction généralisée des prêts improductifs. À **Malte**, l'accès des petites et micro-entreprises au financement devrait être amélioré. Le **Portugal** devrait prendre des mesures pour réduire l'endettement excessif des entreprises, réduire le ratio de prêts non productifs aux entreprises détenus par les banques et réduire le biais fiscal en faveur de l'endettement des entreprises. La **Slovénie** devrait faire baisser le niveau des prêts improductifs des banques en fixant des objectifs spécifiques, améliorer la capacité de contrôle des risques de crédit dans les banques et prendre des mesures visant à améliorer l'accès au financement des PME et des micro-entreprises.

Améliorer l'environnement et la productivité des entreprises

La crise a lourdement pesé sur le potentiel de croissance de la production dans l'UE, mais celui-ci affichait déjà une tendance à la baisse bien avant le début de la crise. Une grande partie de la croissance de la production perdue depuis la crise est de nature structurelle. Aussi convient-il de s'attaquer d'abord aux obstacles structurels pour que l'économie de l'UE s'engage sur la voie d'une croissance plus durable et évite une longue période de stagnation.

Le plan d'investissement de la Commission européenne et le nouveau Fonds européen pour les investissements stratégiques, conjugués aux Fonds structurels et d'investissement européens, devraient doper les investissements dans l'UE. Mais pour que leur effet donne sa pleine mesure, l'environnement réglementaire et administratif doit être modernisé dans le cadre des efforts déployés pour améliorer le climat d'investissement. L'efficacité de l'administration et de la justice, fondamentale pour garantir un environnement propice à la croissance des petites entreprises, reste un défi.

Dans un certain nombre d'États membres, il est urgent d'améliorer l'efficacité de l'administration, de réduire la durée des procédures judiciaires, de renforcer l'indépendance, la qualité et l'efficacité du système judiciaire et de repenser le système des marchés publics. À titre d'exemple, la **Bulgarie** devrait préparer une réforme approfondie du cadre en matière d'insolvabilité en s'inspirant des bonnes pratiques et des expériences internationales, notamment pour améliorer les mécanismes de pré-insolvabilité et de restructuration extrajudiciaire. En **République tchèque**, les efforts déployés ces dernières années pour s'attaquer au problème de la corruption ont pris beaucoup de retard et des inquiétudes persistent en ce qui concerne la transparence des marchés publics. En **Croatie**, il conviendrait d'améliorer l'efficacité et la qualité de la justice, notamment des tribunaux de commerce. L'**Italie** devrait adopter et mettre en œuvre les lois pendantes visant à améliorer le cadre institutionnel et à moderniser l'administration publique, et veiller à ce que les réformes

adoptées pour améliorer l'efficacité de la justice civile contribuent à réduire la durée des procédures. En **Lettonie**, le climat des affaires et la qualité des services publics auraient également tout à gagner de l'adoption de mesures plus fermes contre les conflits d'intérêt et la corruption. La **Slovaquie** devrait dynamiser les investissements dans les infrastructures, améliorer et simplifier les procédures administratives d'obtention des permis de bâtir et d'aménagement du territoire, et renforcer la concurrence dans les appels d'offres publics. En **Slovénie**, l'amélioration de l'efficacité des tribunaux s'est poursuivie en 2014, mais à un rythme plus lent, et la longueur des procédures et le nombre d'affaires non résolues restent importants.

Une mise en œuvre ambitieuse de réformes structurelles est nécessaire dans de nombreux États membres afin de rendre les marchés de produits et de services plus flexibles et compétitifs. L'examen annuel de la croissance 2015 a notamment mis en lumière six barrières de taille à l'échelon européen: i) les exigences disproportionnées et injustifiées concernant les agréments, notamment en ce qui concerne la personnalité juridique et les exigences relatives à l'actionnariat; ii) le manque de clarté des législations nationales pour ce qui est des règles applicables aux entreprises qui fournissent des services transfrontières; iii) l'absence de reconnaissance mutuelle; iv) les procédures administratives extrêmement lourdes; v) les avancées inégales quant à l'évaluation mutuelle, actuellement en cours, des réglementations professionnelles et des réformes applicables aux professions réglementées; vi) les derniers obstacles à la libre circulation des marchandises.

Dans ce contexte, les recommandations par pays pour 2015 visent à réduire encore les réglementations anticoncurrentielles, à supprimer les barrières à l'entrée et à stimuler la concurrence intérieure et transfrontière. Ainsi, l'**Allemagne** est l'un des États membres de l'UE dont la réglementation est la moins favorable à la concurrence dans le secteur des services professionnels; le **Danemark** a vu la croissance de sa productivité freinée par des barrières à l'entrée et des charges réglementaires dans les secteurs des services orientés vers le marché national, en particulier dans les secteurs de la construction et du commerce de détail; en **Espagne**, il existe encore des barrières qui empêchent les entreprises de se développer, notamment des réglementations liées à la taille de celles-ci, et le pays doit encore réformer les services professionnels et les associations professionnelles; la **France** dispose de marges pour améliorer la concurrence dans le secteur des services, notamment des services professionnels, du commerce de détail et des industries de réseau, et plusieurs de ses réglementations et tarifs douaniers s'appliquant aux professions réglementées freinent l'activité économique; l'environnement dans lequel opèrent les entreprises en **Croatie** présente des faiblesses institutionnelles majeures, notamment des barrières excessives pour les prestataires de services et une multitude de charges parafiscales; la **Hongrie** n'a pas supprimé les barrières à l'entrée introduites ces dernières années dans le secteur des services et en a instauré de nouvelles en 2014 – comme l'obligation faite à tous les établissements de commerce de détail de se voir octroyer une autorisation au niveau central; l'**Italie** applique toujours toute une série de restrictions à la concurrence qui nuit au bon fonctionnement des marchés des produits et services. Des barrières importantes demeurent dans les services publics locaux, les ports et aéroports, les services juridiques ainsi que dans les secteurs bancaire, pharmaceutique et des soins de santé. En outre, des faiblesses significatives persistent dans le secteur des marchés publics, malgré un recours plus généralisé aux achats centralisés, et les services publics locaux restent à l'abri de la concurrence.

Adapter les finances publiques pour les rendre plus propices à la croissance

La plupart des États membres ont réussi à ramener leur déficit public à moins de 3 % du PIB en 2014. Le déficit dans la zone euro a continué de diminuer pour atteindre 2,4 % et l'endettement public devrait se réduire à partir de 2015. De ce fait, plusieurs États membres bénéficient d'un répit budgétaire et ont la possibilité d'accélérer les bienfaits des réformes structurelles. Toutefois, les pays présentant un taux d'endettement et un déficit élevés doivent poursuivre leurs efforts d'assainissement pour respecter le pacte de stabilité et de croissance. L'efficacité, la qualité et la capacité à soutenir la croissance de leurs finances publiques doivent également être renforcées.

De plus, certaines questions à long terme requièrent une attention particulière. Un certain nombre d'États membres, dont l'Italie, l'Espagne et la Hongrie, ont entrepris de réformer leur fiscalité et d'améliorer le respect des obligations fiscales. Bien que de nombreux États membres reconnaissent la nécessité d'alléger la charge fiscale pesant sur le travail et d'éliminer les distorsions dans les systèmes fiscaux, les progrès ont été lents. Des défis à long terme se posent également pour les systèmes de santé et de retraite, dont les dépenses représentent une part importante des finances publiques. Dans le même temps, elles sont essentielles pour garantir l'équité sociale entre les générations et au sein de chacune d'elles.

De nombreux États membres ont pris des mesures visant à réformer les systèmes de soins de santé et de retraite. La Commission recommande la poursuite des réformes dans ces domaines pour des États membres tels que la Bulgarie, la Croatie, l'Espagne, la Finlande, la France, la Lettonie, le Luxembourg, Malte, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie et la Slovaquie.

Parmi les États membres qui font l'objet d'une procédure pour déficit excessif, la Commission recommande une sortie de la procédure pour Malte et la Pologne. Il resterait dès lors neuf États membres soumis à cette procédure à l'issue de ce cycle du semestre, soit bien moins que les 24 États concernés en 2011. La Commission a élaboré un rapport en vertu de l'article 126, paragraphe 3, pour la Finlande, dans lequel elle analyse la violation, par cette dernière, des critères relatifs à la dette et au déficit fixés par le traité, ce qui pourrait entraîner l'ouverture d'une procédure pour déficit excessif.

La Commission recommande que le Conseil déclare que le Royaume-Uni n'a pas engagé d'action suivie d'effets dans le cadre de la procédure pour déficit excessif étant donné qu'il est attendu que le pays n'aura pas respecté le délai de 2014-2015 ni réalisé l'effort budgétaire annuel moyen recommandé. Elle recommande également que le Conseil émette une nouvelle recommandation conformément à l'article 126, paragraphe 7, fixant 2016-2017 comme nouveau délai.

Après le 10 juin,⁸ la Commission évaluera les mesures prises par la France en réponse à la recommandation du Conseil du 10 mars 2015. Elle a également recensé des risques dans d'autres États membres visés par une procédure pour déficit excessif pour ce qui est de la correction durable et en temps opportun du déficit excessif. Elle estime dès lors que de nouvelles mesures sont nécessaires pour ces pays. C'est le cas notamment pour la Croatie et l'Espagne, compte tenu du délai fixé à 2016, mais aussi pour le Portugal, compte tenu du délai fixé à 2015 (qui peut être respecté).

⁸ Voir la recommandation du Conseil du 10 mars 2015.

Sur la base de ses prévisions du printemps 2015, la Commission prévoit un risque d'écart significatif pour la Hongrie en 2015. En 2016, à politique inchangée, ces écarts seront soit significatifs, soit plus faibles pour un certain nombre de pays. Dans tous ces cas, la Commission estime que de nouvelles mesures sont nécessaires.

À la suite de la communication de la Commission sur la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance⁹, plusieurs États membres bénéficieront de cette flexibilité à partir de 2016. La Lituanie pourra appliquer la clause de réforme des retraites à condition qu'Eurostat confirme la nature systémique des mesures de réforme engagées. L'Italie peut appliquer la clause des réformes structurelles pour autant que le gouvernement prenne les mesures nécessaires en 2015 (voir les recommandations concernant l'Italie pour plus de détails). La réaction du gouvernement italien à l'arrêt de la Cour constitutionnelle rendu fin avril 2015 en ce qui concerne les retraites fera l'objet d'un suivi, afin d'évaluer si l'élaboration d'un rapport en vertu de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE sera nécessaire ultérieurement, ce qui nécessiterait une révision ultérieure des objectifs budgétaires.

Les indications sur les nouvelles mesures à prendre dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance sont reflétées dans les recommandations par pays présentées par la Commission.

Encadré 2. Situation des États membres au regard du pacte de stabilité et de croissance, au 13 mai 2015	
Pas de procédure concernant les déficits excessifs	Autriche, Belgique, Bulgarie, République tchèque, Danemark, Estonie, Allemagne, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Roumanie, Slovaquie, Suède
Abrogation de la procédure concernant les déficits excessifs	Malte, Pologne
Procédure concernant les déficits excessifs en cours	Croatie, Chypre, France, Grèce, Irlande, Portugal, Slovénie, Espagne
Nouveau délai: 2016-2017	Royaume-Uni
Ouverture d'une nouvelle procédure concernant les déficits excessifs envisagée	Finlande

Améliorer la politique de l'emploi et la protection sociale

Dans son examen annuel de la croissance 2015, la Commission a insisté sur la nécessité d'améliorer la dynamique du marché du travail et de faire baisser les taux de chômage élevés. Ces efforts sont essentiels pour stimuler la création d'emplois et remédier à des distorsions telles qu'une forte segmentation, le chômage de longue durée et des jeunes et l'inadéquation des compétences. La rigidité des règles de licenciement et la trop longue durée des conflits du travail peuvent freiner les nouvelles embauches dans le cadre de contrats à durée

⁹ Voir la note de bas de page n° 8.

indéterminée, restreindre la mobilité professionnelle et encourager un recours excessif aux contrats temporaires. Le poids de la fiscalité du travail, en particulier sur les bas salaires, peut faire obstacle à la création d'emplois et saper les incitations à participer au marché du travail. La promotion de la création d'emplois exige également que les salaires réels suivent l'évolution de la productivité et reflètent les différences de situations entre secteurs et entre entreprises. Une certaine souplesse permettant une évolution salariale différenciée peut être nécessaire pour tenir compte de situations différentes d'un secteur à un autre et au sein d'un même secteur en ce qui concerne l'évolution de la compétitivité et de la productivité. Pour ce faire, les partenaires sociaux devraient être associés au processus, dans le respect des pratiques et des habitudes nationales. Si les mécanismes de fixation des salaires aboutissent à des salaires qui ne sont pas en rapport avec le niveau et l'évolution de la productivité, ils peuvent entraîner des pertes d'emploi ou une segmentation des marchés du travail, notamment si les employeurs recourent à d'autres formes d'emploi qui ne sont pas couvertes par ces mécanismes. Des programmes d'enseignement et de formation professionnels efficaces et efficaces, y compris une formation ciblée pour les adultes, sont cruciaux pour améliorer l'employabilité. Le rôle des services publics de l'emploi doit aussi être adapté dans certains États membres et les instruments actifs sur le marché du travail pourraient être mieux ciblés pour soutenir l'inclusion de ceux qui sont le plus éloignés du marché du travail. Le chômage à long terme doit être combattu par une combinaison de mesures d'assistance sociale efficaces et de mesures en faveur de l'employabilité.

Tout en reconnaissant les progrès qui ont été accomplis dans certains États membres, la Commission estime qu'il est nécessaire de faire avancer les réformes du marché du travail, compte tenu de la situation tendue sur les marchés du travail de nombreux États membres. En **France**, le coût du salaire minimum reste élevé par rapport aux autres États membres et il continue d'évoluer d'une manière non propice à la compétitivité et à la création d'emplois. De plus, dans un contexte d'inflation faible, son indexation automatique pourrait conduire à des hausses de salaires supérieures à ce qui serait nécessaire pour préserver le pouvoir d'achat. La **Pologne** détient le record des contrats temporaires dans l'UE, alors que le taux de transition des emplois à durée déterminée vers des emplois permanents est faible et que l'écart salarial compte parmi les plus élevés de l'UE. Des dispositions rigides en matière de licenciement, des procédures judiciaires longues et d'autres charges lourdes pour les employeurs favorisent le recours aux contrats à durée déterminée et atypiques. De plus, le coût, ressenti comme élevé, des contrats couverts par le code du travail mène à une utilisation excessive des contrats de droit civil, qui sont attrayants pour les employeurs en raison des faibles contributions à la sécurité sociale y afférentes, mais qui peuvent réduire la qualité des emplois disponibles, en particulier pour les jeunes.

Autres domaines d'action couverts par le semestre européen

Étant donné que les recommandations par pays pour 2015 mettent désormais l'accent et la priorité sur les principales questions prioritaires d'intérêt macroéconomique et social qui nécessitent une action des États membres dans un avenir proche, le nombre de recommandations a été réduit de manière significative.

Cela ne veut pas dire pour autant que les domaines couverts par le champ élargi des recommandations par pays des années précédentes ont perdu de leur importance. La Commission continuera d'assurer un suivi dans ces domaines dans ses rapports par pays et d'encourager les États membres à adopter une approche globale dans leur programme national de réforme. Bon nombre de ces questions seront abordées dans le cadre d'autres processus

(par exemple dans le cadre de l'union de l'énergie, du marché unique numérique, des mécanismes de suivi et de mise en œuvre liés au marché unique et dans des domaines tels que l'environnement et le suivi relatif à l'espace européen de la recherche et à l'union de l'innovation) et/ou lors de discussions sur la mise en œuvre des politiques avec les commissions sectorielles du Parlement européen, les Conseils sectoriels et les acteurs concernés. Si la législation européenne n'est pas correctement mise en œuvre, la Commission aura recours à des procédures d'infraction pour assurer la conformité nécessaire plutôt que d'émettre des recommandations.

Dans les cas où la Commission constate que des réformes sont en cours, mais que leur incidence ne peut encore être évaluée, elle ne formule pas de recommandation cette année mais signale qu'elle suivra de près tant leur mise en œuvre que les résultats obtenus pour vérifier que les réformes donnent les résultats escomptés.

5. CONCLUSION

Un ciblage accru, plus de temps pour la discussion et un plus grand nombre de possibilités d'aborder le fond des problèmes à la lumière des données disponibles et des priorités européennes: telle est la voie suivie dans le cadre de l'examen de la Commission pour renforcer et rationaliser le semestre européen au niveau national et européen.

La rationalisation du semestre européen va de pair avec une appropriation et une responsabilisation accrues au niveau politique et vise à améliorer la mise en œuvre des recommandations par pays. Le but de cette nouvelle approche, qui s'appuie sur l'appréciation de la gouvernance européenne par les États membres, est de faire progresser les réformes de manière à ce que leurs effets positifs soient ressentis par les entreprises et les citoyens.

La Commission invite le Conseil à approuver l'approche proposée pour les recommandations par pays pour la période 2015-2016 et les États membres à appliquer strictement ces dernières.

Les priorités annuelles doivent être fixées dans le cadre d'une stratégie économique à long terme renouvelée. C'est pourquoi la Commission procède à un examen à mi-parcours de la stratégie Europe 2020, qu'elle entend présenter avant la fin de cette année.

La Commission poursuivra également ses travaux sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire, notamment l'examen du cadre de gouvernance économique.

ANNEXE 1 - APERÇU DES RECOMMANDATIONS PAR PAYS DE L'UE POUR 2015-2016

	Finances publiques et systèmes de protection sociale				Secteur financier		Marché du travail			Marchés des produits et des services		Éducation	Inclusion sociale	Administration	
	Finances publiques	Impôts	Système de retraite	Système de soins de santé	Banques et accès au financement	Logement et endettement privé	Marché du travail	Taxation du travail	Fixation des salaires	Services et industries de réseau	Innovation et environnement des entreprises	Éducation et compétences	Pauvreté et inclusion sociale	Modernisation administrative et État de droit	
AT															AT
BE															BE
BG															BG
CZ															CZ
DE															DE
DK															DK
EE															EE
ES															ES
FI															FI
FR															FR
HR															HR
HU															HU
IE															IE
IT															IT
LT															LT
LU															LU
LV															LV
MT															MT
NL															NL
PL															PL
PT															PT
RO															RO
SE															SE
SI															SI
SK															SK
UK															UK
Zone euro															Zone euro

ANNEXE 2 – APERÇU DES OBJECTIFS FIXES DANS LA STRATEGIE EUROPE 2020¹⁰

*Pays ayant formulé leur objectif national par rapport à un indicateur autre que le grand objectif de l'UE

Objectifs des États membres	Taux d'emploi (en %)	R&D (en % du PIB)	Objectifs de réduction des émissions (par rapport aux niveaux de 2005) ¹¹	Énergies renouvelables (en % de la consommation finale brute d'énergie)	Efficacité énergétique ¹²	Abandon scolaire (en %)	Enseignement supérieur en %	Réduction de la population menacée de pauvreté ou d'exclusion sociale (en nombre de personnes)
Grand objectif de l'UE	75 %	3 %	-20 % (par rapport aux niveaux de 1990)	20 %	20 %	<10 %	40 %	20 000 000
AT	77-78 %	3,76 %	-16 %	34 %	31,5	9,5 %	38 % (y compris CITE 4/4a)	235 000
BE	73,2 %	3 %	-15 %	13 %	43,7	9,5 %	47 %	380 000
BG	76 %	1,5 %	20 %	16 %	15,8	11 %	36 %	260 000
CY	75-77 %	0,5 %	-5 %	13 %	2,2	10 %	46 %	27 000
CZ	75 %	1 % (secteur public uniquement)	9 %	13 %	39,6	5,5 %	32 %	Maintenir le nombre de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale au niveau de 2008, avec des efforts pour le réduire de 30 000 unités*
DE	77 %	3 %	-14 %	18 %	276,6	<10 %	42% (y compris CITE 4)	Réduire le nombre de chômeurs de longue durée de 320 000 unités par rapport à 2008*
DK	80 %	3 %	-20 %	30 %	17,8	<10%	40 %	Réduire le nombre de personnes vivant dans des ménages à faible niveau d'intensité de travail de 22 000 unités par rapport à 2008*
EE	76 %	3 %	11 %	25 %	6,5	9,5 %	40 %	Ramener le taux de risque de pauvreté à 15 %*

¹⁰ Objectifs nationaux tels que définis dans les programmes nationaux de réforme (PNR) en avril 2015.

¹¹ Les objectifs nationaux de réduction des émissions définis dans la décision 2009/406/CE (ou «décision relative à la répartition de l'effort») concernent les émissions ne relevant pas du système d'échange de quotas d'émission. Les émissions relevant de ce système seront réduites de 21 % par rapport aux niveaux de 2005. La réduction globale des émissions correspondante sera de 20 % par rapport aux niveaux de 1990. Les objectifs sont définis en réduction des émissions ou en augmentation maximale des émissions.

¹² En vertu de l'article 27, paragraphe 3, point a), de la directive 2012/1/UE relative à l'efficacité énergétique, la consommation d'énergie de l'Union européenne en 2020 ne doit pas dépasser 1474 Mtep d'énergie primaire ou 1 078 Mtep d'énergie finale. Ce tableau ne reprend que les niveaux de consommation d'énergie primaire en 2020, exprimés en Mtep.

Objectifs des États membres	Taux d'emploi (en %)	R&D (en % du PIB)	Objectifs de réduction des émissions (par rapport aux niveaux de 2005) ¹¹	Énergies renouvelables (en % de la consommation finale brute d'énergie)	Efficacité énergétique ¹²	Abandon scolaire (en %)	Enseignement supérieur en %	Réduction de la population menacée de pauvreté ou d'exclusion sociale (en nombre de personnes)
EL	70 %	1,21 %	-4 %	18 %	27,1	9,7 %	32 %	450 000
ES	74 %	2 %	-10 %	20 %	119,9	15 % (décrochage scolaire)	44 %	1 400 000-1 500 000
FI	78 %	4 %	-16 %	38 %	35,9	8 %	42 % (définition nationale étroite)	Ramener le nombre de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale à 770 000 unités
FR	75 %	3 %	-14 %	23 %	236,3	9,5 %	50 % (pour les 17-33 ans)	1 900 000
HR	62,9 %	1,4 %	11 %	20 %	9,2	4 %	35 %	Ramener le nombre de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale à 1 220 000 unités (soit une réduction de 150 000 personnes)
HU	75 %	1,8 %	10 %	13 %	26,6	10 %	30,3 %	450 000
IE	69-71 %	Environ 2 % (2 %5% du PNB)	-20 %	16 %	13,9	8 %	60 %	Réduire de minimum 200 000 unités le nombre de personnes en situation de pauvreté combinée (pauvreté persistante, risque de pauvreté ou privation d'éléments de base)*
IT	67-69 %	1,53 %	-13 %	17 %	158	16 %	26-27 %	2 200 000
LT	72,8 %	1,9 %	15 %	23 %	6,49	<9%	48,7%	Ramener le nombre de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale à 814 000 unités
LU	73 %	2,3-2,6 %	-20 %	11 %	4,48	<10 %	66%	6 000
LV	73 %	1,5 %	17 %	40 %	5,37	10 %	34-36 %	121 000 (personnes menacées de pauvreté après transferts sociaux et/ou vivant dans des ménages à très faible niveau d'intensité de travail)*
MT	70 %	2 %	5 %	10 %	0,825	10 %	33 %	6 560
NL	80 %	2,5 %	-16 %	14 %	60,7	<8%	40%	Réduire de 100 000 unités le nombre de personnes (de 0 à 64 ans) vivant dans des ménages à très faible niveau d'intensité de travail*
PL	71 %	1,7 %	14 %	15 %	96,4	4,5 %	45 %	1 500 000
PT	75 %	2,7-3,3 %	1 %	31 %	22,5	10 %	40 %	200 000

Objectifs des États membres	Taux d'emploi (en %)	R&D (en % du PIB)	Objectifs de réduction des émissions (par rapport aux niveaux de 2005) ¹¹	Énergies renouvelables (en % de la consommation finale brute d'énergie)	Efficacité énergétique ¹²	Abandon scolaire (en %)	Enseignement supérieur en %	Réduction de la population menacée de pauvreté ou d'exclusion sociale (en nombre de personnes)
RO	70 %	2 %	19 %	24 %	42,99	11,3 %	26,7 %	580 000
SE	>80 %	4 %	-17 %	49 %	43,4	<10 %	40-45 %	Ramener à un niveau bien inférieur à 14 % le pourcentage de personnes de 20 à 64 ans qui ne font pas partie de la population active (à l'exception des étudiants à temps plein), des chômeurs de longue durée ou des personnes en congé de maladie de longue durée*
SI	75 %	3 %	4 %	25 %	7,31	5 %	40 %	40 000
SK	72 %	1,2 %	13 %	14 %	16,2	6 %	40 %	170 000
UK	Néant	Néant	-16 %	15 %	175	Néant	Néant	Néant