COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 26.2.2020
COM(2020) 150 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL EUROPÉEN, AU CONSEIL, À LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE ET À L'EUROGROUPE

Semestre européen 2020: évaluation des progrès concernant les réformes structurelles, la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, et résultats des bilans approfondis au titre du règlement (UE) nº 1176/2011

{SWD(2020) 500-527 final}

1. INTRODUCTION

L'Europe est déterminée à montrer la voie vers la durabilité compétitive. La prospérité de l'Europe et le bien-être de ses habitants dépendront en définitive des actions qui seront entreprises ces prochaines années pour relever les défis à long terme transformant notre économie et notre société.

Dans sa stratégie annuelle 2020 pour une croissance durable, la Commission a présenté un nouveau programme économique et fixé des priorités claires pour la coordination des politiques économiques et de l'emploi dans l'UE. Son objectif de durabilité compétitive reflète pleinement l'ambition du pacte vert pour l'Europe et s'articule autour de quatre axes: la durabilité environnementale, les gains de productivité, l'équité et la stabilité macroéconomique. Une démarche centrée sur ces quatre axes permet d'exploiter les synergies, de mettre en balance les intérêts en jeu et de présenter des solutions afin de garantir que l'économie est au service des personnes et de la planète. L'analyse présentée dans les rapports par pays publiés aujourd'hui contribuera à traduire ces objectifs en politiques concrètes au niveau des États membres.

En établissant les fondements de notre future prospérité, nous apportons également des réponses aux défis qui se posent à court terme et au ralentissement actuel de la croissance économique. Le contexte actuel de faible croissance souligne l'importance de mener des réformes structurelles qui doperont notre croissance potentielle et rendront nos économies plus productives. L'économie européenne a la capacité de mobiliser les ressources financières de nature à favoriser durablement les investissements publics et privés nécessaires. Si les États membres lourdement endettés doivent accorder la priorité à la réduction de leur dette, ceux dont la situation budgétaire est favorable disposent de marges pour stimuler davantage les investissements permettant de renforcer la croissance économique et de soutenir la transition vers une économie à la fois plus verte et numérique. Enfin, la poursuite des efforts de réduction des déséquilibres macroéconomiques, tant internes qu'externes, renforcera la résilience de nos économies.

Nous ne pourrons réussir en tant que continent que si l'Union et ses États membres orientent leurs politiques dans une seule et même direction, en plaçant le développement durable au cœur de nos politiques et mesures économiques. La traduction du nouveau programme économique en politiques économiques, sociales et budgétaires nationales efficaces dans toute l'Union aidera l'Europe à atteindre les objectifs de développement durable des Nations unies. Celle-ci pourra ainsi s'ériger en exemple sur la scène mondiale en montrant comment une action résolue peut déboucher sur un avenir plus durable, prospère, équitable et sûr pour tous.

2. LES NOUVEAUX ÉLÉMENTS ESSENTIELS DU SEMESTRE EUROPÉEN

Pour être couronné de succès, le nouveau programme économique doit se transformer en politiques concrètes, comme des stratégies d'investissement, des politiques budgétaires responsables et des réformes structurelles qui favorisent la durabilité compétitive dans toutes ses dimensions. Le Semestre européen a un rôle essentiel à jouer en coordonnant et en orientant les efforts nationaux vers une croissance durable et inclusive à long terme. Les rapports par pays publiés aujourd'hui présentent une analyse approfondie des principaux défis socioéconomiques d'importance macroéconomique auxquels chaque État membre est confronté au regard des quatre axes de la durabilité compétitive. Ils serviront de base à l'élaboration des futures recommandations, en restant centrés sur les politiques économiques et de l'emploi nécessaires pour relever les défis qui se posent dans le cadre de ces quatre axes.

Les rapports par pays de 2020 mettent l'accent sur les défis et les perspectives que la transition écologique pose et offre à nos économies. Ces questions sont examinées dans une nouvelle section consacrée à la durabilité environnementale. Les États membres ont dû soumettre récemment leurs plans nationaux en matière d'énergie et de climat, lesquels serviront de documents de référence essentiels pour la mise en œuvre, au niveau national, des politiques dans ces domaines, notamment des éléments pertinents d'un point de vue macroéconomique qui font l'objet d'un suivi dans le cadre du Semestre européen. La Commission procédera à l'évaluation de ces plans en 2020. Les rapports par pays contribuent également au suivi des objectifs de développement durable et mettent en lumière les politiques macroéconomiques et de l'emploi qui peuvent contribuer à la réalisation de ces objectifs. Chaque rapport par pays comprend une évaluation succincte des progrès accomplis par les États membres par rapport à l'ensemble des ODD, ainsi qu'une annexe spécifiquement consacrée aux résultats obtenus pour chacun des différents objectifs spécifiques.

Les rapports mettent également l'accent sur les régions et les secteurs les plus touchés par la transition vers la neutralité climatique. Sur la base de cette analyse, ils recommanderont le recours au Fonds pour une transition juste nouvellement proposé. Ceci n'est toutefois qu'un début. D'autres mesures s'imposent et devront être élaborées conjointement avec les États membres, conformément à l'approche utilisée pour la programmation des fonds de la politique de cohésion.

Pour relever avec succès les défis socioéconomiques et environnementaux pressants d'aujourd'hui et de demain, le Semestre européen pour la coordination des politiques économiques devra continuer d'évoluer. Dans les années à venir, les travaux devront se poursuivre de sorte que les différentes dimensions du programme de développement durable qui sont pertinentes d'un point de vue macroéconomique soient bien intégrées dans le Semestre européen (voir encadré n° 1).

Encadré n° 1: intégrer les objectifs de développement durable (ODD) et les questions de durabilité environnementale dans le Semestre européen

- **Dans le cadre juridique du Semestre européen, l'intégration des ODD est axée sur la dimension macroéconomique de ces objectifs** et sur la manière de les atteindre au moyen de politiques économiques, sociales et de l'emploi. La transition vers une économie durable est un défi majeur qui a des implications pour la croissance et l'emploi. Par conséquent, cette dimension macroéconomique s'inscrit dans une perspective plus large, et les politiques et les défis qui ont trait aux ODD sont recensés dans les rapports par pays conformément au pacte vert et à la stratégie annuelle pour une croissance durable. Cette dimension macroéconomique doit être cohérente avec le socle européen des droits sociaux, qui sert de référence pour une convergence renouvelée vers de meilleures conditions de vie et de travail dans l'UE, et avec son tableau de bord social, qui surveille la mise en œuvre du socle.

- **La durabilité environnementale est pleinement intégrée au processus du Semestre, conformément au pacte vert et à la stratégie annuelle pour une croissance durable.** Les rapports par pays de 2020 prennent en compte cette nouvelle approche sous la forme d'une nouvelle section spécifique. Cette prise en compte contribue aussi à l'intégration des ODD dans le Semestre. La nouvelle section relative à la durabilité environnementale fournit une analyse plus complète des défis qui se posent aux États membres en matière d'environnement et de climat, et met l'accent sur les domaines étroitement liés aux politiques économiques et de l'emploi, notamment l'incidence sociale de ces défis et de ces politiques.

- **Chaque rapport par pays comporte également une nouvelle annexe présentant les résultats obtenus par l'État membre concerné pour chaque ODD et la tendance au cours des cinq dernières années.** S'appuyant sur la publication phare annuelle d'Eurostat relative au développement durable, intitulée «*Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context - 2019 edition*» (rapport de suivi sur les progrès accomplis dans la réalisation des ODD dans le contexte de l'UE - édition 2019), les rapports par pays se reportent aux statistiques disponibles pour suivre les résultats obtenus par les États membres.

- **À l'avenir, une analyse plus approfondie sera menée pour suivre la mise en œuvre des ODD et rendre compte de la transition vers une économie climatiquement neutre et efficace dans l'utilisation des ressources.** Dans un premier temps, la publication du document phare annuel d'Eurostat concernant les résultats relatifs aux ODD sera avancée pour que celui-ci soit disponible dès le début du prochain cycle du Semestre européen. Les informations en lien avec les ODD, que les États membres sont invités à fournir dans leurs programmes nationaux de réforme à partir de 2020, compléteront cette évaluation des progrès accomplis. La Commission s'emploie aussi à étoffer sa boîte à outils afin d'améliorer l'analyse des incidences macroéconomiques et sociales de la transition écologique dans les cycles futurs du Semestre européen. Un ensemble d'indicateurs clés est actuellement élaboré à cet effet, l'objectif étant de l'appliquer à partir du prochain cycle du Semestre européen.

La Commission travaillera à sa mise au point en étroite collaboration avec les États membres et d'autres parties prenantes.

La Commission a également lancé un débat ouvert sur le cadre de gouvernance économique. Le réexamen de la gouvernance économique récemment publié[1] par la Commission évalue la manière dont le cadre actuel a fonctionné par le passé. Il tient également compte de la transformation profonde du contexte économique depuis l'adoption des réformes du «six-pack» et du «two-pack» en 2011 et en 2013 respectivement, ainsi que de l'ambition plus globale d'une transformation numérique et écologique de l'Europe, conformément aux objectifs du pacte vert pour l'Europe. La Commission a ainsi été amenée à soumettre au débat public un certain nombre de questions afin de recueillir divers avis sur la manière dont la surveillance a fonctionné jusqu'à présent et sur les moyens possibles de renforcer l'efficacité du cadre dans la réalisation des objectifs clés.

Lors des prochains cycles, la mise en place de l'instrument budgétaire de convergence et de compétitivité et de l'instrument de convergence et de réforme aura une incidence sur le Semestre européen. Par exemple, les priorités stratégiques proposées par la recommandation pour la zone euro seront renforcées par les réformes et les investissements encouragés par l'instrument budgétaire de convergence et de compétitivité.

La Commission mettra également en place un nouveau mécanisme de protection de l'état de droit, avec l'établissement de rapports annuels à l'échelle de l'UE visant à renforcer la culture de l'état de droit. La bonne gouvernance, des institutions efficaces, des systèmes judiciaires indépendants et efficients, des administrations publiques de qualité et des cadres d'insolvabilité efficaces sont des facteurs déterminants de l'environnement des entreprises d'un État membre et peuvent influer sur les décisions d'investissement. Des cadres solides de lutte contre la corruption peuvent également contribuer à préserver le bon fonctionnement du marché intérieur. Des informations sur les performances institutionnelles et administratives des États membres, y compris sur celles liées à l'état de droit, lequel pourrait engendrer des risques macroéconomiques si les problèmes y afférents ne sont pas réglés, continueront donc à alimenter le Semestre européen et à nourrir l'évaluation macroéconomique.

[1] COM(2020) 55 final du 5.2.2020.

3. POLITIQUES DES ÉTATS MEMBRES

L'analyse fournie dans les rapports par pays de cette année expose la voie à suivre par les États membres pour parvenir à une durabilité compétitive et met en évidence les réformes structurelles requises et les besoins importants en matière d'investissements.

3.1 Durabilité environnementale

Le pacte vert pour l'Europe vise à faire de l'Europe le premier continent climatiquement neutre d'ici à 2050, doté d'une croissance plus efficace dans l'utilisation des ressources. Il définit une approche globale couvrant l'ensemble des questions environnementales et climatiques, en s'attaquant en particulier aux problèmes qui se posent dans les domaines du changement climatique, de la transition énergétique, de la biodiversité, de la pollution et de l'économie circulaire, ainsi que l'ensemble des secteurs, y compris la mobilité, l'industrie et les systèmes alimentaires. Cette ambition relève tant de l'Union que des États membres. Les politiques économiques nationales et de l'Union doivent internaliser l'impact environnemental des modèles de production et de consommation existants et créer les incitations à même de les rendre plus durables. En juin 2019[2], la Commission a souligné les écarts persistants entre les propositions de contributions nationales combinées, fondées sur les projets de plans soumis par les États membres, et les objectifs fixés à l'échelle de l'UE par la voie législative[3].

La transition écologique nécessitera des investissements importants et ciblés, tant publics que privés, ainsi que de profondes réformes structurelles. Pour atteindre cet objectif, il sera essentiel de recenser les principaux besoins en matière d'investissement, d'élaborer des projets d'investissement à forte incidence et de mettre en adéquation les projets avec les sources de financement disponibles, ainsi que d'assortir les projets de l'approche réglementaire appropriée. L'analyse présentée dans les rapports par pays sur les réformes structurelles et les principaux besoins d'investissement dans des domaines tels que l'énergie, les transports et les bâtiments, y compris l'efficacité énergétique, peut aider les États membres à prendre des mesures conformément aux priorités fixées au niveau de l'UE. Les rapports par pays contiennent également des informations sur les sources de financement au niveau de l'Union.

---

2 Évaluation à l'échelle de l'UE des projets de plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat réalisée par la Commission, 18 juin 2019, [COM(2019) 285 final].

3 L'évaluation a montré que les plans nationaux, dans l'hypothèse où ils seraient mis en œuvre tels que prévus dans ces projets, entraîneraient un écart important au niveau global: pour la consommation d'énergie tant primaire que finale, la contribution en faveur d'une consommation d'énergie plus efficace n'était pas à la hauteur des objectifs de l'UE. La Commission a invité les États membres à combler ces écarts sur le plan des ambitions dans la version fnale de leurs plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat, que les États membres devaient présenter au plus tard le 31 décembre 2019. Dans la mesure du possible, le contenu des plans est déjà pris en compte dans les rapports par pays.

Le soutien financier public, fourni notamment par l'intermédiaire du plan d'investissement du pacte vert pour l'Europe, permet de mobiliser des fonds privés et d'accroître ainsi les volumes d'investissements durables. Une part sans précédent de dépenses du budget de l'UE consacrées à l'énergie durable et à l'action pour le climat et l'environnement permettra d'attirer des financements privés, notamment grâce au rôle essentiel dévolu à la Banque européenne d'investissement. L'accord politique conclu en décembre entre le Parlement européen et le Conseil au sujet d'un système de classification des investissements durables sur le plan environnemental à l'échelle de l'UE, également dénommé taxinomie, constitue une étape importante dans la lutte contre le changement climatique en ce qu'il favorise les flux d'investissements verts[4].

Les pratiques en matière de budgétisation verte constituent un outil important pour suivre la contribution des finances publiques au pacte vert pour l'Europe. La désignation explicite, dans les documents budgétaires, des politiques en matière de dépenses et de recettes qui contribuent à la lutte contre le changement climatique et à d'autres objectifs environnementaux peut aider les politiques budgétaires à contribuer à la transition écologique et à renforcer la cohérence des objectifs stratégiques et de leur suivi. Jusqu'à présent, seuls quelques États membres (France, Finlande, Irlande et Italie) mettent en œuvre certaines techniques de budgétisation verte dans le cadre de leurs procédures budgétaires. Les approches suivies varient considérablement et, à l'exception de l'Italie, les pratiques en matière de budgétisation verte sont récentes. Dans certains cas, les informations en matière de budgétisation verte comprennent des éléments d'information supplémentaires, tels que des évaluations des incidences sur l'environnement, une liste des subventions dommageables et des informations sur les indicateurs relatifs aux émissions de gaz à effet de serre et au bien-être. Il serait nécessaire de continuer à développer ces pratiques dans tous les États membres afin de renforcer le rôle des finances publiques dans la transition vers une économie climatiquement neutre, verte, compétitive et inclusive. La Commission collaborera avec les États membres pour examiner attentivement et comparer les pratiques en matière de budgétisation verte.

Le recours à la fiscalité verte en tant qu'outil permettant de modifier les comportements et de générer des recettes reste modeste. Les taxes environnementales, ainsi que diverses formes de tarification du carbone, sont des instruments importants pour assurer la transition requise. L'application d'un prix élevé aux émissions de dioxyde de carbone est un élément clé de la politique suédoise en matière de climat depuis 2001[5] et couvre à présent environ 40 % des émissions de gaz à effet de serre suédoises, ce qui a permis à la Suède de réduire les émissions dans les secteurs non couverts par le système d'échange de quotas d'émission de l'UE, et à son économie de continuer à croître. D'autres États membres, dont l'Irlande, le Danemark, la France, la Finlande, la Slovénie, l'Estonie, la Lettonie, la Pologne et le Portugal, appliquent également une taxe carbone. En Irlande, toutes les recettes provenant d'une hausse

4 Plan d'action de la Commission: Financer la croissance durable [COM(2018) 97 final].

5 La Suède a instauré une taxe carbone de 250 SEK (environ 23,50 EUR) par tonne. Ce montant a été porté à 1 180 SEK (110 EUR environ) en 2017.

récente du montant de la taxe carbone (environ 90 millions d'euros en 2020) seront entièrement affectées aux dépenses liées au climat. Une partie de ces dépenses (6 millions d'euros) servira à la création d'un «Fonds pour une transition juste» irlandais pour les Midlands, qui couvrira les investissements dans le reclassement et la reconversion et aidera les populations et les entreprises locales à s'adapter à la transition vers une économie à faible intensité de carbone.

La transition vers une économie durable et climatiquement neutre doit être équitable et socialement juste, ce qui nécessite un suivi régulier. Si la lutte contre le changement climatique et la dégradation de l'environnement bénéficiera à tout un chacun à long terme et offrira des possibilités à tous à moyen terme, tous les groupes de population, toutes les régions et tous les États membres n'ont pas la même capacité de réaction à court terme. Les mesures prises au niveau national sont essentielles pour atténuer les incidences négatives sur des groupes et des secteurs déterminés et pour garantir l'équité. Le budget de l'Union apportera également une contribution substantielle en mobilisant tous les instruments ayant directement trait à la transition écologique. Le mécanisme pour une transition juste proposé par la Commission aidera à ne laisser personne pour compte, en apportant un soutien supplémentaire aux régions et aux personnes les plus touchées par la transition, en particulier celles qui dépendent de l'extraction de combustibles fossiles solides et de leur utilisation à des fins énergétiques (charbon, lignite, tourbe, schiste bitumineux) et les industries à forte intensité de gaz à effet de serre. Les rapports par pays publiés aujourd'hui comprennent une analyse des défis liés à la transition et présentent l'avis préliminaire des services de la Commission sur les priorités concernant le soutien apporté par le Fonds pour une transition juste. Les États membres pourront se servir de cette contribution lorsqu'ils élaboreront leurs plans territoriaux pour une transition juste, qui recenseront les territoires éligibles en détaillant les besoins en matière de diversification économique, de création d'emplois, d'utilisation des compétences, d'innovation locale ou de remise en état de l'environnement, selon les cas. La Commission apportera un soutien technique spécifique aux États membres pour les aider à élaborer les plans de transition. Ces plans seront élaborés par les États membres en concertation avec la Commission et en conformité avec leurs plans nationaux en matière d'énergie et de climat.

3.2 Croissance de la productivité

La croissance de la productivité reste un problème, qui est aggravé par l'évolution démographique. La croissance de la productivité du travail continue de ralentir, avec des différences considérables entre les États membres et au sein de ceux-ci. En 2018, la croissance de la productivité du travail allait de 6 % en Pologne à -1,1 % au Luxembourg. Les différences sont encore plus marquées au niveau régional et la croissance de la productivité a été, en moyenne, plus élevée dans les grandes entreprises que dans les PME.

Les raisons qui expliquent ces mauvais résultats sont multiples. Un facteur important concerne la disponibilité et la qualité des moyens de production. La croissance potentielle est freinée par des investissements insuffisants dans les biens d'équipement ainsi que dans l'éducation et dans la formation, par des technologies de production relativement obsolètes,

par une population active vieillissante, par une intégration insuffisante des femmes et des personnes issues de l'immigration sur le marché du travail et par des pénuries de main-d'œuvre qualifiée ou des inadéquations entre l'offre et la demande de compétences. Ainsi, en Tchéquie, le taux d'emploi a atteint les 80 % et les pénuries de main-d'œuvre sont devenues un véritable problème. En Bulgarie, une part significative de l'effort d'investissement vise à remplacer les machines et les équipements, qui sont bien en deçà des niveaux de la technologie actuelle. Par ailleurs, les nouvelles technologies n'arrivent que lentement dans les entreprises qui ne se situent pas à la frontière technologique, ce qui nuit à l'efficacité générale de la plupart des entreprises, en particulier des PME.

Les transformations écologique et numérique constituent à la fois un frein et une chance pour la croissance de l'économie européenne et le développement de nouveaux modèles et de meilleurs produits et services pour les entreprises de l'Union. La transformation numérique de l'économie européenne est aujourd'hui freinée par l'incapacité de nombreux États membres à satisfaire aux conditions-cadres essentielles. Plusieurs conditions déterminent la solidité et la viabilité de l'écosystème de l'économie numérique. Il s'agit notamment des compétences et des infrastructures numériques, du financement de l'innovation, de la disponibilité des données, de la cybersécurité et de l'adaptation des services publics à l'ère numérique. Ainsi, l'Allemagne, la Grèce, la Hongrie, la Roumanie et l'Italie sont à la traîne en matière d'administration en ligne tandis que le Portugal et la Tchéquie ont enregistré des progrès considérables. Dans le domaine des compétences numériques, les grandes économies telles que la France, l'Espagne, la Pologne et l'Italie ne progressent pas aussi vite que l'exigent les changements technologiques. Seules les entreprises du Danemark et de la Suède présentent de forts taux d'intensité numérique alors que dans les autres États membres, moins de 10 % des entreprises affichent des niveaux de numérisation élevés. Afin d'appuyer les efforts consentis au niveau des États membres, la Commission a élaboré le modèle d'une société numérique au service de tous.

L'innovation et les nouvelles technologies sont essentielles pour atteindre les objectifs du pacte vert pour l'Europe. La part de l'UE dans les investissements mondiaux en R&D recule. La Chine a désormais dépassé l'Union européenne, tant en termes relatifs qu'en termes absolus. D'ailleurs, en 2019, dans ses recommandations par pays, le Conseil a demandé à tous les États membres de s'attaquer aux aspects liés à la recherche et à l'innovation. Il ne sera pas possible d'accroître la productivité, pour parvenir à une viabilité compétitive, si la recherche et l'innovation ne jouent pas un rôle clé dans la transformation des systèmes socio-économiques européens, y compris en adoptant des mesures pour intégrer davantage le marché unique des biens et de services. La nouvelle stratégie industrielle pour l'Europe contribuera à réunir les conditions propices à une telle innovation. Une nouvelle initiative destinée à renforcer la dynamique de l'espace européen de la recherche jouera aussi un rôle prépondérant. Le passage à une économie neutre pour le climat nécessitera de nouveaux modèles de production et de consommation mus par des innovations technologiques et sociales. Il est capital à cet égard d'accroître la productivité des ressources et de veiller au bon fonctionnement des systèmes de recherche et d'innovation européens.

Stimuler la recherche et l'innovation privées constitue un défi majeur pour l'Europe. Dans plusieurs États membres, les efforts en matière de R&D sont de plus en plus concentrés dans un nombre restreint d'entreprises alors que les dépenses d'innovation dans les PME sont en recul. Cette tendance contribue à accentuer le fossé de productivité entre les entreprises à la pointe de la technologie et la plupart des autres entreprises. Les rapports par pays indiquent que les États membres ont un rôle à jouer. En Suède, par exemple, une base technologique solide et un environnement propice aux entreprises ont permis à une jeune pousse de se développer, avec le soutien du Fonds européen pour les investissements stratégiques, pour devenir l'un des premiers producteurs européens de batteries pour voitures électriques. En Tchéquie, les investissements réalisés dans les systèmes d'automatisation des constructeurs automobiles ont permis à ceux-ci d'augmenter leur productivité en accélérant l'adoption de technologies numériques de pointe. Malheureusement, l'environnement des entreprises s'améliore lentement, notamment lorsqu'il s'agit d'accéder à un financement suffisant de la R&D et de l'innovation. La création de l'union des marchés des capitaux peut faciliter considérablement l'accès des entreprises innovantes au financement extérieur. La future stratégie de la Commission en faveur des PME se penchera également sur la manière d'améliorer l'accès de ces dernières aux sources de financement.

Les divergences importantes entre les États membres empêchent l'économie européenne d'exploiter pleinement son potentiel dans le domaine des services numériques. Étant donné que la numérisation de l'économie n'évolue pas au même rythme selon les États membres, les utilisateurs commerciaux et industriels peuvent être amenés à reporter le déploiement et l'adoption des technologies numériques. Il convient de procéder sans retard au déploiement à grande échelle des réseaux de 5G, car il aidera l'Europe à saisir les chances offertes par les révolutions écologique et numérique[6].

La croissance de la productivité dépend fortement du capital humain. Des systèmes d'enseignement et de formation de qualité, incluant la formation professionnelle, sont nécessaires et doivent doter tous les apprenants des compétences essentielles et des aptitudes professionnelles nécessaires sur un marché du travail en rapide mutation. Le nombre d'élèves ne maîtrisant pas les compétences de base reste élevé, ce qu'ont souligné les derniers résultats de l'enquête PISA, et constitue un frein important au développement des compétences et à l'employabilité ultérieure. Dans ses recommandations par pays, le Conseil a demandé à maintes reprises aux États membres de revoir à la hausse les investissements dans les compétences afin de satisfaire aux demandes en main-d'œuvre qualifiée.

Les politiques visant à stimuler la productivité doivent être adaptées aux contextes nationaux et les conseils nationaux de la productivité peuvent apporter ces connaissances spécifiques à chaque pays. Un grand nombre de conseils de la productivité existants n'ont été désignés que récemment et il est donc trop tôt pour dresser une évaluation

6 Les processus nationaux visant à attribuer le spectre dans les bandes pionnières pour la 5G devraient être clôturés dans plusieurs États membres, étant donné qu'il est légalement obligatoire d'autoriser l'utilisation de ces bandes avant la fin de l'année.

complète de leur influence. Il est encourageant de constater que des conseils nationaux de la productivité sont déjà en place dans la plupart des États membres de la zone euro et que leur nombre ne cesse d'augmenter. Quatorze États membres de la zone euro et quatre États membres ne faisant pas partie de la zone euro disposent à présent de leur propre conseil de la productivité.

3.3 Équité

Les transitions écologique et numérique ainsi que l'évolution démographique nécessiteront des réformes des systèmes de protection sociale et des marchés du travail tout en garantissant des conditions de travail équitables et une protection sociale adéquate. Ces réformes sont nécessaires pour permettre à l'Europe de conserver les systèmes de protection sociale les plus avancés au monde, tout en investissant dans son capital humain et en soutenant l'innovation et l'entreprenariat compétitif. Le mécanisme pour une transition juste, avec le Fonds social européen plus, sera essentiel pour veiller à ce que personne ne soit laissé de côté.

Le socle européen des droits sociaux7 est la réponse de l'Europe à ces ambitions fondamentales. Il est d'autant plus important d'atteindre les objectifs du socle — la stratégie que nous mettons en œuvre pour garantir des transitions justes et socialement équitables — que la croissance dans l'UE devrait connaître une période de ralentissement prolongée, même si l'emploi et le contexte social continuent de s'améliorer, comme l'indique le tableau de bord social[8].

La Commission s'est récemment engagée sur la voie d'un plan d'action visant à mettre en œuvre le socle européen des droits sociaux[9] et a entamé une première phase de consultation des partenaires sociaux sur les salaires minimaux équitables10. Bien qu'il n'existe pas d'approche universelle, la justice sociale et le progrès social sont des fondements de l'économie sociale de marché européenne. En 2019, les salaires minimaux ont augmenté dans presque tous les États membres qui appliquent des minimums légaux au plan national et l'Italie et Chypre débattent de propositions de lois portant sur l'instauration d'un salaire minimum légal. Malgré la croissance modérée des salaires observée ces dernières décennies dans certains États membres, la situation des travailleurs à faible salaire s'est aggravée et les inégalités salariales se sont accentuées. Environ un travailleur sur six de l'Union perçoit un bas salaire. Cette proportion est en augmentation[11]. La part de travailleurs pauvres est également passée de 8,1 % à 9,6 % entre 2005 et 2018.

---

7 Proclamation interinstitutionnelle sur le socle européen des droits sociaux (2017/C 428/09).

8 Voir la proposition de la Commission de rapport conjoint sur l'emploi 2020 (COM/2019/653 final).

9 Une Europe sociale forte pour des transitions justes (COM/2020/14 final)

10 Première phase de consultation des partenaires sociaux au titre de l'article 154 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne sur une éventuelle action visant à relever les défis liés à un salaire minimum équitable [C(2020) 83 final].

11 Elle a augmenté en moyenne dans l'UE de 16,7 % à 17,2 % entre 2006 et 2014, avec des pics dans certains pays.

Les niveaux de chômage continuent de varier considérablement d'un État membre à l'autre. La segmentation du marché du travail est un problème pour plusieurs États membres et va souvent de pair avec des répercussions négatives sur les conditions de travail et un sentiment d'insécurité. Les travailleurs soumis à un contrat temporaire sont beaucoup plus exposés au risque de pauvreté que ceux qui exercent un emploi permanent (16,2 % contre 6,1 % en 2018). Certains groupes, comme les jeunes, les personnes peu qualifiées, les personnes handicapées et les personnes issues de l'immigration restent également défavorisées sur le marché du travail.

Plusieurs États membres prennent des mesures pour améliorer les conditions de travail et promouvoir l'intégration sur le marché du travail des groupes vulnérables. Ainsi, à la suite d'un accord entre les partenaires sociaux, le Portugal a adopté des mesures pour s'attaquer à la segmentation du marché du travail et promouvoir l'emploi permanent. La Slovénie a pris des mesures pour encourager l'activation des chômeurs et améliorer leur protection sociale. Chypre a réformé son inspection du travail et a adopté un plan d'action visant à lutter contre le travail non déclaré et à le ramener dans la sphère de l'économie formelle; ce plan prévoit notamment des mesures préventives en plus de mesures de dissuasion.

Ces dernières années, les disparités entre les hommes et les femmes en matière d'emploi et de rémunération sont restées stables à un niveau élevé[12]. Les femmes continuent d'afficher des taux d'emploi inférieurs, de travailler moins d'heures, de gagner moins et d'avoir des carrières plus irrégulières. Ces différences ont également une incidence négative sur leurs droits à la pension. L'Espagne a introduit un congé parental de 16 semaines pour chaque parent. Il remplacera les congés de maternité et de paternité à partir de 2021. En Irlande, le budget 2020 financera notamment un programme destiné à aider les femmes rendues inactives par des responsabilités familiales à revenir sur le marché du travail. Dans la plupart des États membres, la parentalité nuit aux taux d'emploi des femmes alors que c'est l'inverse pour les hommes. Plusieurs États membres prennent des mesures pour améliorer l'accès à des services de soins de santé abordables et de qualité, mais des difficultés subsistent.

Il est capital d'investir dans l'éducation et les compétences pour s'adapter aux changements structurels, en particulier ceux induits par les transitions verte et numérique et par l'évolution démographique. Il est aussi essentiel d'assurer l'égalité d'accès à une éducation et une formation de qualité dès le plus jeune âge afin de promouvoir l'égalité des chances et de favoriser l'inclusion, notamment de groupes sous-représentés tels que les Roms, les personnes issues de l'immigration et les personnes handicapées. Le milieu socio-économique demeure toutefois le facteur le plus déterminant en ce qui concerne l'éducation des jeunes. Plusieurs États membres mettent en œuvre des mesures pour accroître le caractère inclusif de l'éducation et de la formation et moderniser les institutions de

12 La Commission adoptera une stratégie européenne d'égalité entre les hommes et les femmes en mars 2020 et, plus tard dans le courant de l'année, elle s'attaquera à la question des écarts de rémunération au travers d'une proposition législative sur la transparence des rémunérations.

recherche. La Slovénie a introduit des mesures visant, entre autres, à renforcer l'apprentissage des adultes et, en Irlande, l'examen du fonds national de formation a été couplé à des fonds supplémentaires pour améliorer l'évaluation des déficits de compétences13. La Finlande a lancé en 2020 une réforme de l'apprentissage continu, qui permettra de combiner plus aisément travail et études et de soutenir l'apprentissage au travail.

La pauvreté et l'exclusion sociale poursuivent leur recul grâce à la bonne santé du marché du travail. Les inégalités de revenus se sont toutefois creusées ces dernières années pour se stabiliser à des niveaux historiquement élevés, ce qui risque de limiter la croissance et de menacer la cohésion sociale. Dans un monde du travail en mutation rapide, chacun doit bénéficier d'une protection sociale adéquate. L'année dernière, l'Irlande a étendu les allocations d'invalidité et de chômage aux travailleurs indépendants. L'Italie a mis en place un cadre réglementant les conditions de travail et la protection sociale des travailleurs sur les plateformes numériques, introduisant ainsi un niveau minimal de protection. Dans un contexte de changement démographique, il sera de plus en plus important de garantir l'égalité d'accès à des soins de santé de qualité et de renforcer les soins de longue durée. Plusieurs États membres cherchent à renforcer les services de prévention et à favoriser des prestations à la fois accessibles, efficaces et avec un bon rapport coût-efficacité.

La réforme de la fiscalité et du système de prestations sociales peut contribuer à une croissance durable et inclusive. Rééquilibrer le régime fiscal, en déplaçant par exemple la charge fiscale du travail vers des taxes qui entraînent moins de distorsions, comme les écotaxes, peut stimuler la croissance économique, encourager l'emploi, réduire les inégalités et contribuer à une économie durable sur le plan environnemental. Plusieurs États membres continuent de réformer le système fiscal et notamment de réduire l'imposition du travail. La France, l'Italie, les Pays-Bas, la Grèce et la Slovénie allègent la charge fiscale sur le travail en réduisant l'impôt sur le revenu des personnes physiques ou les cotisations sociales. Plusieurs de ces réductions de l'imposition du travail sont financées par un recours accru à des taxes moins préjudiciables.

La réforme des systèmes de soins de santé et de soins de longue durée progresse à des rythmes différents selon les État membre. Pouvoir bénéficier de services de soins de santé de qualité dans des conditions viables sur le plan budgétaire, efficaces, abordables et accessibles est, pour tout un chacun, la garantie de conserver ou de recouvrer la santé, ce qui contribue à la productivité et à la résilience de la population active. En outre, la prestation de soins de longue durée viables sur le plan budgétaire, efficaces et adéquats peut être améliorée. Les recommandations par pays adressées à certains États membres ont souligné la nécessité de prêter une attention particulière aux systèmes de soins de santé et/ou de soins de longue durée. Chypre, la Lituanie, la Lettonie et la Slovaquie ont accompli des progrès dans la mise en œuvre des recommandations. La Belgique, la Bulgarie, l'Irlande, la Hongrie, Malte, l'Autriche, le Portugal, la Roumanie et la Finlande n'ont réalisé que des avancées limitées, alors que la Tchéquie et la Slovénie n'ont accompli aucun progrès.

[13] La Commission présentera sa stratégie en matière de compétences en mars 2020, qui inclura des objectifs et des initiatives pour relever les défis posés par les deux transitions.

Le dialogue social joue un rôle essentiel dans la conception et la mise en œuvre réussies des réformes. Il est particulièrement important de privilégier la négociation collective et d'assurer une participation plus large des partenaires sociaux et de la société civile à l'heure où les décideurs politiques élaborent des stratégies globales afin de parvenir à une transition écologique et numérique à la fois équitable et juste et de faire face au changement démographique. Ces dernières années, la participation des partenaires sociaux à l'élaboration des politiques a connu des améliorations en Estonie, en Lettonie, au Portugal, en Slovénie et en Espagne.

3.4 Stabilité économique

Au regard du bas niveau actuel des taux d'intérêt, les États membres continuent d'adopter des attitudes très différentes face aux problèmes d'endettement et de viabilité. Les déficits publics dans l'UE sont, en moyenne, repartis à la hausse, à rebours de la tendance à la baisse observée ces dernières années. Les politiques budgétaires nationales restent insuffisamment différenciées. Les hauts niveaux actuels d'endettement public sont une source de vulnérabilité dans certains États membres et une contrainte pour les autorités publiques lorsqu'elles doivent mener une politique de stabilisation macroéconomique. En Italie, en Belgique, en Espagne et en France, les ratios d'endettement n'ont pas diminué, en dépit des conditions économiques et financières favorables de ces dernières années. Les États membres affichant des niveaux élevés d'endettement public devraient s'employer rapidement à réduire ce dernier, tout en redéfinissant les priorités en matière de dépenses pour permettre des investissements supplémentaires. Les conditions d'une politique budgétaire contracyclique en cas de récession seraient ainsi réunies. A contrario, continuer d'encourager les investissements et d'autres dépenses productives dans les États membres dont la situation budgétaire est favorable permettrait de soutenir la croissance à court et à moyen termes, tout en contribuant au rééquilibrage de l'économie de la zone euro. Certains États membres disposant d'une vaste marge de manœuvre budgétaire y ont actuellement recours. Plus particulièrement, les Pays-Bas et l'Allemagne prévoient d'augmenter les investissements afin d'accentuer la croissance économique, en donnant une aide supplémentaire à la transition vers une économie plus verte.

Des cadres budgétaires nationaux bien pensés et efficaces sont la pierre angulaire de finances publiques saines dans l'UE. Les États membres ont consolidé leurs cadres budgétaires nationaux ces dernières années, notamment pour répondre aux exigences et aux recommandations de la législation de l'Union. Ainsi, la Lituanie et la Pologne ont poursuivi la réforme de leurs procédures budgétaires afin d'améliorer la gestion des dépenses. La Hongrie a simplifié le système national des règles budgétaires chiffrées et a harmonisé le calcul des ratios d'endettement. Plusieurs États membres mènent des réflexions sur la manière d'améliorer le cadre, comme en France, où l'Assemblée nationale a formulé des recommandations sur l'élaboration du cadre budgétaire à moyen terme. Il reste toutefois

possible d'améliorer l'élaboration des cadres, comme le recommande également la Cour des comptes européenne[14].

Les États membres continuent de lutter pour retrouver leurs niveaux d'investissement public d'avant la crise. La majorité des États membres affichaient une composition budgétaire plus propice à la croissance avant ou au début de la crise. En particulier, les dépenses d'investissement public restent historiquement basses et le ratio investissement public/PIB ne devrait que légèrement augmenter, en particulier dans la zone euro. Pour améliorer le potentiel de croissance, il convient d'appliquer des réformes structurelles pour renforcer la croissance durable et d'investir dans le capital corporel et incorporel pour accroître la productivité. De telles mesures s'adresseraient tout particulièrement aux États membres dont le potentiel de croissance est nettement inférieur à la moyenne de la zone euro. En dépit de la faiblesse du commerce extérieur et de l'incertitude accrue qui entoure les politiques commerciales, la balance courante de l'Union européenne restera excédentaire. Cela signifie que l'Europe génère une épargne abondante pour financer sa transformation économique, pour autant que cette épargne soit correctement affectée aux bons investissements dans les États membres.

Les réexamens des dépenses deviennent des exercices réguliers dans toute l'UE et peuvent constituer un outil important d'amélioration de la qualité des finances publiques. Certains réexamens sont effectués sur une base annuelle (comme en Allemagne) tandis que d'autres s'étalent sur plusieurs années (Finlande, France, Irlande et Portugal, par exemple). Ils diffèrent également de par l'ampleur des dépenses visées. Certains réexamens sont exhaustifs tandis que d'autres ciblent des politiques sectorielles clés telles que l'éducation et les soins de santé (Lettonie, Lituanie et Slovaquie) ou des postes de dépense bien spécifiques (forces de police à Malte, incitations commerciales en Allemagne et subventions publiques en Espagne). Bien que certaines analyses aient permis de réaliser des économies, les résultats en termes de gains d'efficacité ne sont pas toujours manifestes. La réalisation d'évaluations régulières et indépendantes, l'amélioration des liens avec la planification budgétaire et l'élargissement de la couverture aux dépenses infranationales peuvent contribuer à améliorer l'utilité des réexamens des dépenses. Une concurrence accrue dans les marchés publics peut également contribuer à améliorer la qualité des dépenses publiques.

Il est essentiel de lutter contre la fraude fiscale et la planification fiscale agressive pour conserver des finances publiques saines et éviter de fausser la concurrence entre les entreprises et entre les États membres. Les entreprises qui pratiquent une planification fiscale agressive peuvent avoir recours à certaines caractéristiques des systèmes fiscaux de certains États membres (Irlande, Chypre, Luxembourg, Hongrie, Malte et Pays-Bas). La planification fiscale agressive pratiquée dans un État membre se répercute à la fois sur les autres entreprises et sur les autres États membres; elle génère notamment des pertes de

[14] Cour des comptes européenne (2019) «Les exigences de l'UE applicables aux cadres budgétaires nationaux doivent encore être renforcées et leur application doit être mieux contrôlée.» Rapport spécial n° 22/2019.

recettes fiscales et fausse les conditions de concurrence entre les entreprises. Les États membres dont la base d'imposition est érodée sont contraints de lever des recettes au moyen d'autres impôts ou de se contenter de recettes moindres pour mener à bien les réformes propices à la croissance, procéder à la redistribution et investir.

L'évolution démographique et le niveau élevé d'endettement public nuisent considérablement à la qualité et à la viabilité des finances publiques. À moyen et à long termes, des risques modérés ou élevés pèsent sur la viabilité des finances publiques de plus de la moitié des États membres. Pour plusieurs pays, ces risques s'expliquent par des niveaux d'endettement public qui devraient rester significatifs, notamment en Belgique, en Espagne, en France, en Italie et au Portugal. Les augmentations prévues des dépenses publiques liées à l'âge posent également problème. Certains pays ont fait machine arrière par rapport à des réformes des retraites visant à améliorer la viabilité, ce qui renforce les difficultés budgétaires à venir en Italie et en Roumanie. Les États membres auxquels le Conseil avait adressé en 2019 des recommandations par pays concernant les retraites n'ont que peu progressé dans la réforme de leurs systèmes de retraite. La Belgique, la Tchéquie, l'Allemagne, l'Irlande, l'Espagne, la France, l'Italie, le Luxembourg, Malte, l'Autriche, la Pologne, la Roumanie, la Slovénie et la Slovaquie restent donc confrontés à des défis stratégiques.

La résilience du secteur bancaire s'est renforcée en 2019, soutenue par la conjoncture économique et les mesures visant à atténuer les problèmes restants. De manière générale, la capitalisation du secteur bancaire est restée solide, le ratio de solvabilité moyen au niveau de l'UE ayant atteint 18,8 % au deuxième trimestre 2019. La nécessité d'adapter les modèles économiques des banques, les faibles taux d'intérêt actuels et la concurrence croissante exercée par d'autres formes de financement représentent, pour de nombreux États membres, une difficulté qui continue d'exercer une pression sur la compétitivité et la rentabilité des banques (en Grèce, en Allemagne, en Irlande, au Portugal et au Luxembourg par exemple). Le processus de redressement des bilans a progressé, étant donné que le stock d'anciens prêts non performants a continué de diminuer. Le ratio de prêts non performants au niveau de l'UE est tombé à 2,9 % au deuxième trimestre 2019, soit un demi-point de pourcentage de moins qu'un an auparavant. Bien que la qualité des actifs se soit améliorée dans tous les États membres, en particulier dans ceux où le ratio de prêts improductifs est le plus élevé, le ratio reste supérieur à 7 % en Grèce, à Chypre, au Portugal, en Italie, en Bulgarie et en Croatie. La diversification des sources de revenus pour soutenir davantage la rentabilité des banques est restée problématique, en particulier pour les établissements de crédit de plus petite taille.

Il est essentiel de lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme pour protéger l'intégrité du système économique et financier de l'UE. Si le cadre de lutte contre le blanchiment de capitaux présente des défaillances au niveau de l'UE, celles-ci peuvent être exploitées pour blanchir les produits d'activités illicites. Les États membres dans lesquels la législation n'est pas conforme aux normes de l'UE, la surveillance financière insuffisante, les informations financières sous-exploitées et les poursuites restreintes, constituent des maillons faibles au sein du cadre de l'UE. Les récents scandales de blanchiment de capitaux ont montré l'importance d'une application stricte des règles.

4. CORRECTION DES DÉSÉQUILIBRES MACROÉCONOMIQUES

Les déséquilibres macroéconomiques peuvent avoir un effet négatif sur l'économie d'un État membre particulier, sur la zone euro ou sur l'ensemble de l'Union[15]. La procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques vise à déceler et à prévenir l'apparition de ceux-ci suffisamment tôt pour permettre aux États membres concernés de prendre les mesures appropriées pour les corriger.

Le rapport sur le mécanisme d'alerte de 2019 a recensé 13 États membres devant faire l'objet d'un bilan approfondi afin de déterminer s'ils sont touchés ou risquent d'être touchés par des déséquilibres[16]. Ces 13 pays sont les mêmes que ceux qui avaient déjà été considérés comme présentant des déséquilibres ou des déséquilibres excessifs l'année précédente. Les résultats des bilans approfondis du présent cycle sont inclus dans le rapport par pays des États membres concernés. L'analyse porte sur la gravité des déséquilibres, leur évolution et les mesures prises pour y remédier. Il est également tenu compte des effets de contagion et des incidences transfrontières systémiques pertinents des déséquilibres.

4.1. Progrès accomplis dans la correction des déséquilibres macroéconomiques dans l'UE et la zone euro

Les déséquilibres macroéconomiques sont progressivement corrigés, dans un contexte économique favorable. À la suite du désendettement généralisé qui a suivi la crise, un certain nombre de déséquilibres et de tendances non soutenables ont été corrigés, notamment, les déficits importants de la balance courante, la croissance excessive du crédit alimentant les prix de l'immobilier et, en général, les coûts salariaux unitaires élevés entraînant des pertes de compétitivité-coûts. Toutefois, malgré des avancées en matière de désendettement, les niveaux de la dette privée, de la dette publique et de la dette extérieure restent élevés et sont plus longs à corriger. En outre, dans certains cas, des poches de vulnérabilité persistent dans le secteur financier.

Le rééquilibrage des positions extérieures reste incomplet. Actuellement, seul un petit nombre d'États membres affichent un déficit de la balance courante, tandis que plusieurs États membres dont l'encours de la dette extérieure est élevé doivent maintenir leur solde courant à un niveau prudent et éviter les pertes de compétitivité. Dans le même temps, des excédents courants substantiels persistent dans certains États membres (par exemple l'Allemagne et les Pays-Bas), ce qui explique que la zone euro affiche un excédent de 3,3 % du PIB. Cela signifie qu'au cours de ces dernières années, les économies européennes ont constamment généré plus d'économies que d'investissements et ont accumulé des actifs vis-à-vis du reste du monde. La faiblesse de la demande à l'exportation a récemment contribué à réduire quelque peu les excédents de la balance courante et, dans certains cas, à creuser les déficits de la balance courante. Dans l'environnement actuel, un rééquilibrage aussi bien des déficits que des excédents courants aiderait à surmonter le contexte de faible inflation et de faibles taux

15 Article 2 du règlement (UE) nº 1176/2011.

16 COM(2019) 651 final.

d'intérêt et à réduire la dépendance vis-à-vis de la demande extérieure. Dans de nombreux pays débiteurs nets, des réformes sont nécessaires pour doper la compétitivité et réduire la dette extérieure. Les pays créditeurs nets, de leur côté, devraient profiter de la faiblesse des taux d'intérêt pour financer des investissements supplémentaires, tant publics que privés. Le renforcement des conditions qui favorisent la hausse des salaires contribuerait également au rééquilibrage.

La résilience du secteur bancaire de l'UE s'est améliorée, mais des problèmes subsistent. Les ratios de fonds propres ont cessé de croître au-delà de niveaux supérieurs aux normes réglementaires. La rentabilité dans le secteur bancaire s'est nettement améliorée au cours des dernières années. Les ratios de prêts improductifs ont enregistré une baisse considérable ces dernières années, notamment dans les pays qui avaient précédemment accumulé un encours élevé de prêts non productifs (Chypre, l'Italie ou le Portugal, par exemple). Néanmoins, des problèmes subsistent dans un certain nombre d'États membres qui restent caractérisés par des ratios de rentabilité et de fonds propres relativement faibles et par des proportions élevées de prêts non productifs. La perspective de taux d'intérêt qui restent bas pendant longtemps et d'une croissance économique qui s'affaiblit aggrave ces problèmes.

Les prix des logements continuent d'afficher des taux de croissance soutenus, avec des décélérations observées dans les États membres dans lesquels les signes de surévaluation sont les plus marqués. Dans un nombre croissant de pays, les prix des logements dépassent les pics atteints depuis le milieu des années 2000 et pourraient être surévalués. Toutefois, la progression des prix de l'immobilier a récemment ralenti là où elle avait été la plus forte dans certains pays de l'UE qui, jusqu'à présent, n'ont montré que des signes de surévaluation limités (la Hongrie, l'Irlande ou le Portugal, par exemple). En revanche, dans les pays où les préoccupations liées à la surévaluation sont plus vives et où la dette des ménages est élevée, notamment la Suède, le rythme de la hausse des prix a souvent ralenti. Dans certains pays, les taux de croissance élevés des prix de l'immobilier s'accompagnent d'une progression soutenue des nouveaux crédits hypothécaires.

La situation en matière de compétitivité-coûts se détériore dans un certain nombre d'États membres. Les coûts salariaux unitaires ont augmenté à un rythme soutenu dans certains États membres en raison de l'augmentation importante des salaires et de la faible croissance de la productivité. Dans certains pays d'Europe centrale et orientale et de la Baltique, la croissance constamment élevée des coûts salariaux unitaires reflète des marchés du travail tendus et des pénuries de compétences. Dans la zone euro, alors que la croissance des coûts salariaux unitaires a été plus importante dans de nombreux pays créditeurs nets que dans les pays débiteurs nets, cette différence de taux de croissance se réduit depuis 2016, devenant de ce fait moins propice à un rééquilibrage symétrique.

4.2. Mise en œuvre de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques

Des déséquilibres ou déséquilibres excessifs ont été recensés dans 12 des 13 États membres ayant fait l'objet d'un bilan approfondi, la gravité des déséquilibres diminuant dans un certain nombre de cas. Les bilans approfondis de 2020 ont fait apparaître que 9 États membres connaissent des *déséquilibres* et que 3 affichent des *déséquilibres excessifs*. Un État membre considéré l'année dernière comme présentant des déséquilibres a réalisé des progrès suffisants en ce qui concerne ses résultats économiques et les mesures qui ont été prises pour qu'une sortie de la PDM semble justifiée. Dans la plupart des autres États membres, certains progrès ont été enregistrés dans la correction des déséquilibres macroéconomiques. À ce stade, cela n'a pas justifié une révision de leur statut au regard de la classification et de l'évaluation de leurs déséquilibres. L'appendice 3 résume les conclusions tirées des bilans approfondis pour chaque État membre

La **Bulgarie**, considérée comme présentant des *déséquilibres* en 2019, s'avère ne présenter *aucun déséquilibre*. Des progrès importants ont été accomplis pour renforcer la gouvernance du secteur financier et s'attaquer aux problèmes réglementaires en suspens. De plus, la dette des entreprises a reculé et le ratio de prêts improductifs a diminué, bien qu'il reste élevé parmi les entreprises[17].

Dans la plupart des États membres considérés comme présentant des déséquilibres en 2019, les vulnérabilités ont continué à s'atténuer progressivement, mais des difficultés demeurent en ce qui concerne les perspectives économiques et d'évolution des politiques.

- En **Allemagne** et aux **Pays-Bas**, malgré quelques corrections et l'adoption de certaines mesures, de larges excédents de la balance courante persistent. L'**Espagne**, le **Portugal, l'Irlande** et la **Croatie** se caractérisent par une combinaison de vulnérabilités liées au niveau élevé de leurs dettes privée, publique et extérieure. Ces déséquilibres d'encours ont amorcé un recul grâce à la reprise, en particulier en Irlande, où des mesures déterminées ont été prises. L'action politique est restée quelque peu en panne en Croatie et en Espagne. En **France**, la dette publique ne diminue pas encore et, malgré l'adoption de certaines mesures, la croissance de la productivité reste faible. En **Suède,** malgré la récente correction, les prix des logements restent à des niveaux historiquement élevés, tandis que la dette des ménages continue d'augmenter; malgré des progrès, des lacunes subsistent. En **Roumanie**, les vulnérabilités liées aux pertes de compétitivité-coûts et au creusement du déficit de la balance courante persistent, dans un contexte de politique budgétaire fortement expansionniste, et elles s'aggraveraient si les tendances actuelles ne sont pas inversées.

- Tout comme en 2019, Chypre, la Grèce et l'Italie sont considérés comme présentant des **déséquilibres excessifs**. À **Chypre**, des vulnérabilités importantes persistent, malgré les progrès accomplis ces dernières années. Les prêts improductifs ont été considérablement réduits en 2018 et depuis, les progrès sont plus lents. Les dettes

[17] Les engagements de la Bulgarie dans le contexte de sa participation au MCE II seront évalués par la Commission et par la BCE dans leurs domaines de compétence respectifs en temps opportun.

publique et privée diminuent et devraient continuer à régresser. Toutefois, le déficit de la balance courante s'est creusé dans un contexte de position extérieure globale nette déjà fortement négative. L'état d'avancement des mesures prises est mitigé, certains engagements de réforme étant encore en suspens. En **Grèce** des vulnérabilités très importantes persistent, en lien avec la dette publique, les prêts improductifs et le secteur extérieur, dans un contexte de potentiel de croissance encore faible et de chômage élevé. Des progrès sont toutefois visibles dans un certain nombre de domaines. Les engagements politiques faisant l'objet d'un suivi dans le cadre du programme de surveillance renforcée sont globalement en voie de réalisation. En **Italie,** le ratio de la dette publique au PIB continue d'augmenter, bien que les plans des pouvoirs publics deviennent plus propices à une réduction de la dette. La croissance potentielle, bien qu'en amélioration, reste insuffisante pour assurer une réduction rapide de la dette. La mise en œuvre du programme de réformes a repris. Dans les trois États membres, des efforts de réforme soutenus sont nécessaires pour rééquilibrer l'économie Ils feront l'objet d'un suivi étroit de la part de la Commission.

La Commission continuera à examiner l'évolution de la situation dans l'ensemble des États membres présentant des déséquilibres ou des déséquilibres excessifs, et les mesures adoptées par ceux-ci, dans le cadre du suivi spécifique. Le Conseil participe à ces examens et a validé les conclusions des rapports de suivi spécifique[18].

5. PROGRÈS RÉALISÉS DANS LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS PAR PAYS ET PROGRAMMATION DES FONDS ALLOUÉS À LA POLITIQUE DE COHÉSION

Les États membres ont continué de progresser dans la mise en œuvre des recommandations les concernant, quoiqu'à des degrés divers. Considéré dans une perspective pluriannuelle, le degré de mise en œuvre est resté globalement stable au cours de ces dernières années. Plus précisément, les États membres ont accompli au moins certains progrès dans la mise en œuvre de plus des deux tiers de l'ensemble des recommandations par pays depuis le début du Semestre européen en 2011. En ce qui concerne les domaines d'action, les États membres ont accompli les progrès les plus importants dans le secteur des services financiers, puis dans le domaine de la législation, régissant le travail et la protection de l'emploi. Dans le même temps, les progrès ont été particulièrement lents en ce qui concerne l'élargissement de l'assiette fiscale et la réforme de la santé et des soins de longue durée.

Dans un contexte d'incertitude marquée quant aux perspectives économiques, une mise en œuvre efficace et en temps opportun de réformes stimulant le potentiel de croissance est cruciale pour relever les défis économiques qui se posent à plus long terme. En ce qui concerne les recommandations du Conseil adoptées en 2019, la mise en œuvre des réformes a été vigoureuse dans les domaines des services financiers et des politiques actives du marché

[18] Conclusions du Conseil sur le rapport 2020 sur le mécanisme d'alerte, adoptées le 18 février 2020 (ST 6145/20).

du travail. En revanche, elle est restée timide pour ce qui est de la concurrence dans les services et la viabilité à long terme des finances publiques. La Commission a pris des mesures pour veiller à ce que le processus d'évaluation de la mise en œuvre des recommandations par pays soit plus transparent et renforcer les discussions liées à la surveillance multilatérale. Dans l'ensemble, les perspectives économiques incertaines appellent à redynamiser la mise en œuvre des réformes.

La mise en œuvre des politiques économiques liées aux investissements prend du temps. Des recommandations par pays concernant les politiques économiques liées aux investissements ont été émises l'année dernière pour la première fois. Il a été recommandé aux États membres d'axer leurs politiques sur des domaines spécifiques, en s'appuyant sur des ressources publiques et privées nationales ainsi que sur des fonds de l'UE. Les progrès accomplis dans la mise en œuvre doivent être analysés dans une perspective à long terme. Les États membres devraient axer leurs politiques sur des domaines spécifiques, soutenus par des ressources publiques et privées nationales ainsi que par les fonds de l'UE. En ce qui concerne l'utilisation des fonds de l'UE, les constatations sont positives: pour la période de programmation actuelle des Fonds structurels et d'investissement (2014-2020), la Commission a procédé à un examen des performances en 2019, qui a montré que 21,4 milliards d'EUR de la réserve de performance[19] avaient été débloqués. Malgré le caractère non discrétionnaire de cet examen, en moyenne, trois quarts de la réserve de performance liée à la politique de cohésion, soit 15,9 milliards d'EUR, sont allés vers les domaines concernés par les recommandations portant sur les investissements. En ce qui concerne les montants liés à des programmes et priorités qui n'ont pas atteint leurs valeurs intermédiaires, les services de la Commission ont invité les États membres à tenir dûment compte des recommandations liées aux investissements dans leurs propositions de réallocation. Les États membres ont commencé à présenter les propositions de reprogrammation correspondantes à l'automne 2019, en vue de leur évaluation par la Commission et de leur adoption.

19 La réserve de performance, une enveloppe mise de côté dans l'allocation globale des Fonds ESI (6 % du budget ou environ 26 milliards d'EUR), est débloquée en faveur des priorités qui ont atteint leurs valeurs intermédiaires pour 2018 établies dans le cadre de performance.

Encadré 2: état de la programmation des fonds alloués à la politique de cohésion

Dans de nombreux États membres, les investissements publics sont fortement tributaires des fonds de l'UE. Au moment de la programmation, les fonds alloués à la politique de cohésion pour la période de programmation 2014-2020 ont tenu compte des recommandations par pays liées aux investissements. Ces recommandations ciblent des domaines revêtant une importance stratégique pour l'Europe. Pour la période de programmation 2021-2027 des fonds de la politique de cohésion, la Commission a proposé d'établir un lien encore plus étroit avec le Semestre européen. Dans son cycle du Semestre européen 2019, elle a publié des orientations en matière d'investissement pour les fonds de la politique de cohésion et a proposé à tous les États membres des recommandations concernant les politiques liées aux investissements, que le Conseil a adoptées.

Après la publication des rapports par pays en février 2019, des manifestations ont été organisées dans tous les États membres au printemps 2019 pour marquer le début du dialogue informel sur la programmation relative à la période 2021-2027. L'objectif de la Commission est d'adopter tous les programmes dès que la législation pertinente sera en place. Dans le cadre d'une gestion partagée, cela dépendra aussi de la mesure dans laquelle les États membres seront prêts à élaborer et à examiner leurs projets de programmes.

6. COLLABORATION AVEC LES ÉTATS MEMBRES ET LE PARLEMENT EUROPÉEN

La confiance et la coopération entre la Commission, le Conseil et les États membres sont essentielles pour l'efficacité du Semestre européen. La Commission offre de multiples possibilités d'échange de points de vue avec toutes les parties prenantes, notamment en participant régulièrement à des réunions avec les partenaires sociaux, la société civile, le Parlement européen et les parlements nationaux. En ce qui concerne le Parlement européen, les membres de la Commission sont disposés à se rendre au Parlement européen avant chaque étape clé du cycle du Semestre européen. Avant l'adoption du paquet de mesures d'aujourd'hui, les membres de la Commission ont dialogué avec le Parlement, lors de réunions de ses commissions EMPL et ECON. La Commission organise également des réunions régulières avec les partenaires sociaux et les organisations de la société civile tant à Bruxelles que dans les États membres. Au fil des ans, ces efforts pour établir un dialogue ouvert et fructueux ont contribué à développer une compréhension de plus en plus commune des défis stratégiques nationaux et européens et des mesures à prendre pour les relever.

En cohérence avec les efforts déployés par le passé, la Commission est attachée à la tenue d'un véritable dialogue avec les États membres et est déterminée à veiller à ce que ses recommandations soient intégrées dans le processus d'élaboration des politiques nationales, notamment en associant davantage les parlements nationaux et les partenaires sociaux au niveau national. Ces échanges ont lieu dans le cadre de missions techniques et politiques menées dans chaque État membre et à l'occasion de réunions bilatérales organisées deux fois par an à Bruxelles. En outre, les autorités nationales sont consultées sur le contenu analytique des rapports par pays avant leur publication. Une nouveauté cette année est le fait que la Commission s'est adressée aux autorités nationales pour choisir un thème d'intérêt commun à soumettre à une analyse plus approfondie dans les rapports par pays. La plupart des autorités nationales ont montré leur intérêt pour des thèmes intéressant les transitions verte et numérique et leurs incidences sur l'économie, l'industrie et

la main-d'œuvre, ce qui témoigne nettement d'un alignement des intérêts et des priorités sur le nouveau programme économique de la Commission. La Commission cherche aussi à aider les États membres à intensifier leurs efforts de réforme au moyen du programme d'appui à la réforme structurelle, qui fournit un appui technique à tous les États membres, à leur demande, afin de les aider à concevoir et à mettre en œuvre des réformes propices à la croissance. Sont aussi concernés les défis en matière de réforme soulignés dans les recommandations par pays.

7. PROCHAINES ÉTAPES

Le Semestre européen offre à la Commission, aux États membres, aux partenaires sociaux et aux parties prenantes la possibilité d'entretenir un dialogue permanent tout au long de l'année. Les rapports par pays publiés conjointement à la présente communication s'inspirent des échanges approfondis menés avec les administrations, les autorités nationales et les parties prenantes aux niveaux technique et politique, y compris lors des réunions bilatérales organisées en décembre 2019. Leurs conclusions seront présentées dans les capitales des États membres et seront suivies de nouvelles réunions bilatérales et multilatérales. Tout au long de l'année, les responsables du Semestre européen poursuivent leur dialogue avec les parties prenantes essentielles dans les États membres. Les vice-présidents et les membres de la Commission se rendront dans les États membres pour recueillir les avis des parlements, des autorités, des partenaires sociaux et des autres parties prenantes sur l'analyse et les conclusions présentées dans les rapports par pays. La Commission abordera également la synthèse des conclusions des rapports par pays avec le Parlement européen.

À la lumière des difficultés recensées, les États membres présenteront leurs priorités économiques et sociales dans leurs programmes nationaux de réforme d'ici à la mi-avril. Ils présenteront aussi leurs stratégies pluriannuelles pour des finances publiques saines, sous la forme d'un programme de stabilité (pour les États membres de la zone euro) et d'un programme de convergence (pour les États non membres de la zone euro). Dans les plans finals nationaux en matière d'énergie et de climat qu'ils ont présentés en vertu du règlement sur la gouvernance de l'union de l'énergie, les États membres ont exposé comment ils entendent atteindre leurs objectifs climatiques et énergétiques. Pour pouvoir réagir de façon appropriée et durable aux difficultés à surmonter, la Commission recommande que ces programmes soient rédigés en collaboration avec toutes les parties prenantes essentielles, comme les partenaires sociaux, les pouvoirs régionaux et locaux, et les organisations de la société civile si nécessaire.

APPENDICE 1 — SURVEILLANCE INTÉGRÉE DES DÉSÉQUILIBRES MACROÉCONOMIQUES ET BUDGÉTAIRES

	Procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM)[20]	**Pacte de stabilité et de croissance[21] (OMT: objectif à moyen terme / PDE: procédure concernant les déficits excessifs)**	**Remarques**
AT		Volet préventif OMT en voie de réalisation; soumis à la règle de la dette[22]	
BE		Volet préventif OMT pas encore atteint; soumis à la règle de la dette	
BG		Volet préventif OMT en voie de réalisation	
CY	Déséquilibres excessifs	Volet préventif OMT en voie de réalisation; soumis à la règle de la dette	
CZ		Volet préventif OMT en voie de réalisation	
DE	Déséquilibres	Volet préventif OMT en voie de réalisation	
DK		Volet préventif OMT en voie de réalisation	
EE		Volet préventif OMT pas encore atteint	
EL	Déséquilibres excessifs	Volet préventif Soumis aux dispositions transitoires en matière de dette[23]	Étant donné que la Grèce n'était pas tenue de soumettre de programme de stabilité pendant qu'elle relevait du programme, l'évaluation de l'année 2019 est réalisée en l'absence d'OMT.
IE	Déséquilibres	Volet préventif OMT pas encore atteint	
ES	Déséquilibres	Volet préventif OMT pas encore atteint; soumis aux dispositions transitoires en matière	

[20] Les deux catégories «déséquilibres» et «déséquilibres excessifs» impliquent un suivi spécifique, qui doit être modulé selon la gravité des difficultés à surmonter.

[21] La réalisation de l'OMT et l'applicabilité de la règle de la dette ou des dispositions transitoires en matière de dette font référence à 2019, sur la base des prévisions de l'automne 2019 de la Commission.

[22] Règle de la dette: en cas de non-respect de la référence de 60 % pour le ratio de la dette au PIB, l'État membre concerné sera soumis à une procédure pour déficit excessif, compte tenu de tous les facteurs pertinents et de l'incidence du cycle économique, si l'écart entre son niveau d'endettement et cette référence de 60 % n'est pas réduit de 1/20^{e} par an (en moyenne sur 3 ans).

[23] Dispositions transitoires en matière de dette: chaque État membre soumis à une procédure pour déficit excessif se voit accorder un délai de trois ans à compter de la correction du déficit excessif pour respecter la règle de la dette. Cela ne signifie pas que la règle de la dette ne s'applique pas pendant cette période, les États membres étant tenus de progresser suffisamment vers la conformité au cours de cette période de transition. Une évaluation négative des progrès réalisés en vue de respecter la règle de la dette pendant la période de transition pourrait conduire à l'ouverture d'une procédure pour déficit excessif.

		de dette	
FR	Déséquilibres	Volet préventif OMT pas encore atteint; soumis aux dispositions transitoires en matière de dette	
HR	Déséquilibres	Volet préventif OMT en voie de réalisation; soumis à la règle de la dette	
HU		Volet préventif (procédure pour écart important[24]) OMT pas encore atteint; soumis à la règle de la dette	
IT	Déséquilibres excessifs	Volet préventif OMT pas encore atteint; soumis à la règle de la dette	
LT		Volet préventif OMT pas encore atteint	
LU		Volet préventif OMT en voie de réalisation	
LV		Volet préventif OMT pas encore atteint	
MT		Volet préventif OMT en voie de réalisation	
NL	Déséquilibres	Volet préventif OMT en voie de réalisation	
PL		Volet préventif OMT pas encore atteint	
PT	Déséquilibres	Volet préventif OMT pas encore atteint; soumis aux dispositions transitoires en matière de dette	
SI		Volet préventif OMT pas encore atteint; soumis à la règle de la dette	
SE	Déséquilibres	Volet préventif OMT en voie de réalisation	
SK		Volet préventif OMT pas encore atteint	
RO	Déséquilibres	Volet préventif (procédure pour écart important) OMT pas encore atteint	
FI		Volet préventif	

[24] La procédure pour écart important vise à donner aux États membres la possibilité de remédier à un écart par rapport à leur objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement requise pour atteindre cet objectif.

		OMT pas encore atteint	
UK		Volet préventif OMT pas encore atteint; soumis aux dispositions transitoires en matière de dette	

APPENDICE 2 — PROGRÈS CONCERNANT LA RÉALISATION DES OBJECTIFS DE LA STRATÉGIE EUROPE 2020

Objectifs Europe 2020 pour l'UE	Données 2010	Dernières données disponibles	En 2020, sur la base des tendances récentes
1. Porter à au moins 75 % le taux d'emploi des 20-64 ans	68,6 %	73,8 % (3e trimestre 2019)	Objectif probablement non atteint
2. Porter le niveau cumulé des investissements publics et privés en R&D à 3 % du PIB	1,93 %	2,12 % (2018)	Objectif probablement non atteint
3a. Réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 20 % par rapport aux niveaux de 1990	Réduction de 14,3 %	Réduction de 23 % (2018)	Objectif probablement atteint
3b. Porter la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale à 20 %	12,5 %	18 % (2018)	Objectif probablement atteint
3c. Se rapprocher de l'objectif de 20 % en matière d'efficacité énergétique	5,7 % (pour la consommation d'énergie primaire)	4,6 % (distance par rapport à l'objectif 2020 pour la consommation d'énergie primaire)	Objectif probablement non atteint
4a. Abaisser le taux de jeunes ayant quitté prématurément le système d'éducation et de formation à moins de 10 %	13,9 %	10,6 % (2018)	Objectif probablement atteint
4b. Porter à au moins 40 % la proportion des 30-34 ans ayant achevé un cycle de l'enseignement supérieur	33,8 %	40,7 %	Objectif probablement atteint
5. Soustraire au moins 20 millions de personnes au risque de pauvreté et d'exclusion sociale	Augmentation de 1,4 million (par rapport à l'année de référence 2008)	Baisse de 7,1 millions en 2018 (par rapport à l'année de référence 2008)	Objectif probablement non atteint

APPENDICE 3 — CONCLUSIONS TIRÉES DES BILANS APPROFONDIS POUR CHAQUE ÉTAT MEMBRE

	Conclusions des bilans approfondis de 2019	Conclusions des bilans approfondis de 2020
Pas de déséquilibres	-	BG
Déséquilibres	BG, DE, ES, FR, HR, IE, NL, PT, RO, SE	DE, ES, FR, HR, IE, NL, PT, RO, SE
Déséquilibres excessifs	CY, EL, IT	CY, EL, IT