

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Communication

Commission des affaires européennes

mercredi 26 février 2014
16 h 45

Communication de M. Christophe Caresche sur les
orientations européennes de politique économique pour 2014



**COMMUNICATION SUR LES ORIENTATIONS
EUROPEENNES DE POLITIQUE ECONOMIQUE
POUR 2014**

de M. Christophe CARESCHE

Réunion de commission du 26 février 2014.

L'Union européenne aborde cette année le **quatrième exercice dit du « semestre européen » de coordination des politiques économiques**. Pour lancer ce processus, qui aboutit à la définition des recommandations par pays à la fin du premier semestre, **la Commission européenne a présenté, le 13 novembre 2013, son examen annuel de croissance pour 2014, dans lequel elle dresse un bilan de la situation économique et sociale au sein de l'Union et formule ses propositions pour les grandes orientations de politique économique pour l'année à venir**. Cet exercice a également été l'occasion, pour la Commission européenne, de rappeler ses propositions en faveur de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire.

Il revient aujourd'hui à la commission des Affaires européennes d'examiner **ces propositions de la Commission européenne, avant que le Conseil européen ne se prononce les 20 et 21 mars prochains**.

Sous réserve de leur adoption définitive par le Conseil, les propositions de grandes orientations de politique économique formulées par la Commission européenne ont en effet vocation à fournir un **cadre pour l'établissement des programmes de stabilité et de réforme nationaux** qui sont transmis avant la fin du mois d'avril à la Commission européenne et **la détermination des recommandations par pays**. Cette année, la Commission européenne a d'ailleurs annoncé qu'elle présenterait ses propositions de recommandations par pays durant la semaine du 2 juin 2014, afin de tenir compte du calendrier des élections européennes.

Alors qu'une reprise fragile semble se dessiner en Europe, la Commission européenne suggère de privilégier **cinq axes** pour la politique économique au sein de l'Union en 2014. Si les orientations ainsi proposées sont **identiques à celles définies pour 2012 et 2013** – ce qui témoigne, au choix, d'une certaine constance ou d'un certain conformisme –, la Commission européenne souligne qu'elle en a revu les priorités en fonction de l'évolution de l'environnement économique. Elle

entend ainsi mettre davantage l'accent, cette année, **sur la restauration de la croissance et de la compétitivité**. La Commission européenne considère en effet que « *la priorité absolue est maintenant de développer la croissance et la compétitivité. Le principal défi consiste à soutenir une reprise durable* ».

Le 30 janvier dernier, la **commission des Affaires économiques et monétaires du Parlement européen s'est prononcée sur l'analyse et les propositions formulées par la Commission européenne** sur le rapport de M. Philippe De Baecker ; la commission des Budgets a, pour sa part, émis un avis. Certains députés européens ont, au sein de la commission des Affaires économiques, vivement critiqué la Commission européenne pour le **trop grand optimisme de ses prévisions économiques** et le **caractère répétitif des solutions proposées**. Plusieurs d'entre eux ont ainsi dénoncé « *la même rengaine année après année* ». Toutefois, dans sa proposition de résolution, la commission des Affaires économiques **appuie les orientations proposées par la Commission européenne et salue la priorité donnée à la croissance**. L'examen en séance plénière de la proposition de résolution sur l'examen annuel de croissance 2014 est inscrit à l'ordre du jour de la session qui se tient actuellement.

Si le **Conseil européen a déjà indiqué les grandes lignes de sa position dans ses conclusions des 19 et 20 décembre 2013**, apportant notamment son soutien aux cinq priorités proposées par la Commission européenne (*cf.* encadré *infra*), il ne devrait se prononcer, sur le fondement des conclusions adoptées par le Conseil des ministres chargés de l'économie et des finances le 18 février dernier, que **lors du sommet des 20 et 21 mars 2014**. Il convient de souligner que si le Conseil Ecofin a indiqué souscrire dans une large mesure à l'analyse et aux orientations proposées par la Commission européenne, **il développe une approche bien moins sociale dans ses conclusions**. En particulier, il met l'accent sur la conduite de réformes structurelles, destinées à encourager la compétitivité et la concurrence, ainsi que sur la recherche de flexibilité sur le marché du travail et dans la formation des salaires.

I. FACE À UNE REPRISE ÉCONOMIQUE FRAGILE, DES PROPOSITIONS QUI MARQUENT UNE INFLEXION MAIS GAGNERAIENT À ÊTRE APPROFONDIES ET ENRICHIES

A. UN CONSTAT EN DEMI-TEINTE DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE

La Commission européenne note que **l'Union connaît un début de reprise économique**, qu'elle met d'ailleurs au crédit des priorités de politique économique

définies jusqu'à présent – le commissaire chargé des affaires économiques et monétaires Olli Rehn avançant que **la reprise démontre le bien-fondé de la stratégie de l'Union européenne**. Elle en **souligne toutefois la fragilité, ainsi que la gravité de la situation sociale**.

Après cinq années de croissance très limitée, voire négative, l'Union a affiché une croissance légèrement positive en 2013. L'office statistique de l'Union Eurostat a confirmé cette analyse le 14 février dernier, en annonçant que le produit intérieur brut (PIB) avait augmenté de 0,4% dans l'Union et de 0,3% dans la zone euro par rapport au trimestre précédent, portant l'évolution du PIB à + 0,1 % dans l'Union et à - 0,4 % dans la zone euro. La reprise devrait se poursuivre et s'affermir en 2014, avec une inflation qui devrait rester modérée, selon la Commission européenne. Ses prévisions d'hiver, rendues publiques le 25 février, tablent ainsi sur une croissance de **1,5 % dans l'Union et de 1,2 % au sein de la zone euro en 2014**, puis de **2 % dans l'Union et 1,8 % dans la zone euro en 2015**.

Les déséquilibres macroéconomiques au sein de l'Union se sont, en outre, réduits, comme le met en évidence le rapport du mécanisme d'alerte publié concomitamment à l'examen annuel de la croissance. **Plusieurs États membres ont ainsi diminué leur déficit courant et amélioré leur compétitivité-coûts. Toutefois, les déséquilibres ne sont pas totalement corrigés**. Peu de progrès ont été accomplis dans la réduction de la dette publique et l'amélioration de la position extérieure globale nette des pays les plus endettés demeure lente. Au total, la Commission européenne considère que la correction des déséquilibres internes et externes a progressé, mais maintient sa vigilance sur les économies les plus vulnérables (Espagne, Portugal, Grèce, Irlande, Chypre, notamment).

En conséquence, la Commission européenne propose de conduire des **bilans approfondis pour 16 États membres**¹, dont la France et, pour la première fois, l'Allemagne (en raison notamment de son excédent des comptes courants supérieur à 6 % du PIB). A cet égard, il convient de souligner que le Trésor américain a, dans un rapport récent, jugé l'excédent commercial allemand préjudiciable au bon équilibre européen.

¹ *Sont ainsi concernés l'Espagne et la Slovaquie, qui connaissent l'an dernier des déséquilibres macroéconomiques excessifs, la France, l'Italie et la Hongrie, qui enregistraient des déséquilibres nécessitant la mise en œuvre de mesures décisives, la Belgique, la Bulgarie, le Danemark, Malte, les Pays-Bas, la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni, déjà concernés par des déséquilibres macroéconomiques l'an dernier, l'Allemagne et le Luxembourg pour la première fois, et, enfin la Croatie, afin de mieux apprécier la situation de ce nouveau membre de l'Union.*

La France est visée au titre de 4 indicateurs : parts de marché à l'exportation en baisse de 14 % sur cinq ans, dette privée représentant 141 % du PIB en 2012 (l'augmentation est qualifiée d'« inquiétante »), dette publique représentant 90 % du PIB en 2012, dépréciation du taux de change effectif réel de 7,8 % sur trois ans. La Commission européenne souligne notamment la faiblesse de la profitabilité des entreprises françaises ainsi que de leur potentiel d'investissement et d'innovation.

Toutefois, si l'Union a atteint un tournant dans la crise, **la reprise amorcée demeure timide et fragile**, tandis que le contexte économique mondial est porteur d'incertitudes, compte tenu en particulier de la demande réduite de la part des économies émergentes. En outre, les risques liés au manque de confiance dans la résilience du secteur bancaire et au niveau élevé de la dette souveraine demeurent.

La Commission européenne s'inquiète par ailleurs, à juste titre, de la gravité de la situation sociale. Elle souligne, dans son rapport sur l'emploi qui accompagne l'examen annuel de croissance, que si le chômage touche près de **27 millions de personnes** (soit **11 %** de la population active), il suit des évolutions contrastées selon les pays. Il progresse dans 16 États membres (avec des hausses particulièrement fortes en Grèce, en Italie, à Chypre et aux Pays-Bas) tandis qu'il diminue dans 12 États (plus particulièrement dans les États baltes, en Irlande et en Hongrie), confirmant le creusement des écarts entre les pays du Sud de l'Europe et de la périphérie et les autres États membres. En outre, le chômage de longue durée continue d'augmenter, pour atteindre **12,5 millions de personnes** (soit **5 %** de la population active). Son quasi-doublement depuis 2008 ne laisse d'inquiéter. Enfin, le chômage des jeunes demeure très élevé puisqu'il est supérieur à **23,5 %**.

La durée et l'ampleur de la crise ont ainsi créé des difficultés dans toute l'Europe, et particulièrement dans les pays appliquant des programmes d'ajustement. Inversement, les taux de chômage élevés pèseront sur la croissance dans les prochaines années.

Devant ce constat, la Commission européenne estime que les signes d'amélioration de la situation économique doivent être perçus comme un encouragement à « *poursuivre les efforts avec détermination, en évitant les risques de retour en arrière, de relâchement ou de lassitude par rapport aux réformes. Le principal défi qui se pose maintenant est d'arriver à maintenir le rythme des réformes pour améliorer la compétitivité et garantir une reprise durable. La reprise progressive soutiendra la demande intérieure, qui devrait devenir le principal moteur de la croissance. Des considérations d'équité et la clarté quant aux objectifs à viser seront essentiels pour assurer la réussite durable,*

l'efficience et l'acceptabilité par la population des efforts déployés au niveau tant national qu'europpéen ».

B. DES PROPOSITIONS À ENRICHIR

Fort de du bilan ainsi dressé, la Commission européenne juge essentiel de **maintenir le cap des réformes engagées ces dernières années**. Tout en conservant les **mêmes priorités que l'an dernier**, elle propose d'**adapter leur mise en œuvre à l'évolution des conditions économiques et sociales**. L'Union et ses États membres devraient donc poursuivre la réalisation des cinq objectifs suivants :

- assurer un assainissement budgétaire différencié selon les États et favorable à la croissance ;
- rétablir l'activité de prêt à l'économie ;
- promouvoir la croissance et la compétitivité ;
- lutter contre le chômage et prendre des mesures pour faire face aux retombées sociales de la crise ;
- moderniser l'administration publique.

Si la Commission européenne confirme cette année l'inflexion en faveur de la croissance qu'elle avait engagée l'an dernier, ses propositions d'orientations pour la politique économique en 2014 mériteraient d'être davantage creusées et complétées.

1. Des propositions identiques à l'an dernier mais davantage orientées vers le soutien à la croissance

1.1. Assurer un assainissement budgétaire différencié favorable à la croissance

Partant du constat que les déficits publics ont nettement diminué pour atteindre 3,5 % du PIB en 2013 au sein de l'Union (contre 6,9 % en 2009) et que l'effort structurel s'est élevé à 0,6 point de PIB en 2013, mais que l'endettement public continue de progresser pour atteindre un pic en 2014 (plus de 90 % du PIB), la Commission européenne juge nécessaire de **poursuivre la stratégie d'assainissement budgétaire différenciée selon les États et favorable à la croissance, qu'elle a prônée jusqu'à présent.**

Elle relève ainsi que des États membres, comme l'Allemagne, ont atteint une situation budgétaire saine, et que des États sous programme d'ajustement économique, comme l'Irlande et le Portugal en sortent.

Elle souligne en outre que l'amélioration globale de la situation budgétaire et financière doit aujourd'hui permettre aux États de **mieux concevoir leurs programmes d'assainissement, en tenant davantage compte des effets de la politique budgétaire sur la croissance, de l'efficacité du secteur public et de la justice sociale.**

Par ailleurs, comme l'an dernier, la Commission européenne conseille aux États dont le niveau de prélèvements obligatoires est élevé, **de faire porter les efforts davantage sur les dépenses que sur les recettes** et, de manière plus générale s'agissant de ce dernier volet, de **revoir la fiscalité en élargissant les bases d'imposition** et en organisant un transfert des impôts pesant sur le travail vers ceux visant la consommation, la propriété et la pollution. Elle encourage également la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

Votre rapporteur rappelle à cet égard que **les mesures prises par les États membres en matière de fiscalité doivent s'accompagner d'une plus grande harmonisation au niveau européen** et souhaite par conséquent que les négociations relatives à une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés, à la fiscalité de l'énergie, à la taxe sur les transactions financières et à la révision de la directive sur la fiscalité de l'épargne enregistrent des progrès rapides.

Les recommandations de la Commission européenne marquent, en revanche, **une nette inflexion s'agissant des dépenses.** En effet, au-delà des invitations à l'amélioration de la viabilité des systèmes de protection sociale, la Commission incite les États membres à renforcer l'efficacité des services de l'emploi et des politiques actives du marché du travail – telles que les formations pour les chômeurs et les dispositifs de garantie pour les jeunes –, à **promouvoir les investissements d'avenir** dans l'éducation, la recherche, l'innovation, l'énergie et l'action pour le climat et, enfin, à « *répondre aux besoins des plus vulnérables de notre société* ».

Votre rapporteur rappelle, à cet égard, qu'il serait justifié **d'exclure les investissements productifs, notamment dans l'éducation, la recherche et le développement durable, des objectifs de réduction des déficits publics,** compte tenu de leur capacité à créer de la croissance et des emplois.

Surtout, la Commission européenne encourage désormais, dans une logique de rééquilibrage et de solidarité que prônait déjà votre rapporteur l'an

dernier, les États membres disposant d'une marge de manœuvre budgétaire, à prendre des mesures destinées à stimuler les investissements du secteur privé, la consommation et les investissements publics propices à la croissance, tout en continuant à respecter le pacte de stabilité et de croissance. Parmi ces mesures figurent l'utilisation plus rationnelle des dépenses publiques, notamment grâce à la modernisation des administrations publiques, la réalisation de dépenses publiques destinées à renforcer le potentiel de croissance économique, des réductions d'impôt et de charges sociales.

Votre rapporteur se félicite des inflexions ainsi apportées, qui répondent aux souhaits qu'il avait formulés l'an dernier dans la résolution européenne de l'Assemblée nationale du 15 mars 2013 sur les orientations européennes de politique économique.

Votre rapporteur souligne par ailleurs que le Gouvernement français s'inscrit dans les orientations proposées par la Commission européenne.

Tout d'abord, le Gouvernement français mène une action qui répond aux objectifs proposés par la Commission européenne.

L'effort de redressement des comptes publics porte désormais majoritairement sur les dépenses (à hauteur de 80 % dans la loi de finances initiale pour 2014) et la poursuite de cet objectif est confirmée, avec une cible d'économies de 50 milliards d'euros d'ici à 2017.

Dans le même temps, le Gouvernement français entend mettre l'accent sur les dépenses d'avenir : 12 milliards d'euros sont ainsi inscrits dans la loi de finances pour 2014, afin de mettre en place un nouveau programme d'investissements d'avenir destiné à promouvoir la compétitivité et la transition écologique.

Des réformes volontaristes sont en outre mises en œuvre afin de restaurer la compétitivité de notre économie et d'organiser un transfert de la fiscalité pesant sur le travail vers la consommation, la propriété et la fiscalité verte, avec le pacte pour la compétitivité et l'emploi et plus particulièrement le crédit d'impôt compétitivité-emploi et le pacte de responsabilité, qui va notamment reposer sur la suppression des contributions sociales au titre de la branche famille de la sécurité sociale.

L'élargissement des bases d'imposition est poursuivi avec de nouvelles niches fiscales supprimées dans la loi de finances pour 2014 compte tenu de leur caractère inefficace ; il en va de même de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale, avec notamment les mesures inscrites dans la loi du 6 décembre 2013

relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

La viabilité du système de retraite français est davantage assurée grâce à la réforme mise en place par la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

En outre, conformément aux préconisations de la Commission européenne, **l'effort de rétablissement des comptes publics français est poursuivi, en 2014, à un rythme permettant de ne pas obérer le retour à la croissance et selon un objectif de justice sociale affirmé.**

Votre rapporteur rappelle à cet égard que **le respect des engagements budgétaires doit être apprécié au regard du respect des objectifs d'amélioration du solde structurel**, qui constitue la référence prévue par le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, ainsi que des réformes structurelles mises en œuvre.

L'effort structurel prévu pour 2014, soit 0,9 point de PIB, est ainsi proche de celui fixé dans le programme de stabilité (1 point) et porte principalement sur la maîtrise de la dépense publique (à hauteur de 0,7 point). Le déficit structurel devrait baisser de 0,9 point de PIB, pour s'établir à 1,7 % en 2014, selon le Gouvernement. La Commission européenne avait d'ailleurs estimé, dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2014 rendu pour la première fois le 15 novembre 2013², que si l'objectif de déficit nominal (3,6 % du PIB) risquait de ne pas être atteint (elle l'estimait alors à 3,8 %), l'effort structurel était conforme aux engagements, tout en ajoutant que la France ne disposait d'aucune marge de sécurité.

Dans ses prévisions d'hiver, **la Commission européenne table désormais sur un déficit public nominal de 4 % en 2014 et de 3,9 % en 2015**, contre, respectivement, 3,6 % et 2,8 % selon les objectifs du Gouvernement. S'il convient **d'identifier précisément les causes de l'écart d'appréciation pour 2014**, et, le cas échéant, de **veiller à une maîtrise rigoureuse des dépenses publiques dans la gestion 2014**, votre rapporteur souligne que la différence de 1,1 point de PIB entre les prévisions de la Commission européenne et celles du Gouvernement pour **2015** doit être **relativisée, car la Commission européenne raisonne à politique budgétaire inchangée**. Elle ne tient en effet pas compte des nouvelles mesures qui vont être prises, notamment dans le cadre du pacte de responsabilité, ce qui fausse l'analyse.

² Cf. *Communication devant la commission des Affaires européennes de M. Christophe Caresche, du 20 novembre 2013, sur l'avis de la Commission européenne relatif au projet de loi de finances pour 2014.*

S'agissant du déficit structurel, la Commission européenne prévoit qu'il représenterait 2,3 % du PIB en 2014 (contre 2 % dans son examen annuel de croissance) et 2,7 % en 2015, alors que le Gouvernement table sur 1,7 % en 2014 et 0,9 % en 2015. Votre rapporteur appelle, là encore, à la plus grande vigilance, sur la lecture de ces données. La Commission européenne et le Gouvernement persistent en effet à utiliser des méthodes différentes pour calculer le solde structurel. En conséquence, votre rapporteur insiste, comme l'an dernier, sur la nécessité de disposer d'une méthodologie unique pour calculer le solde structurel.

En tout état de cause, alors que la Cour des comptes a fait part, dans son rapport public annuel pour 2014, de ses inquiétudes quant à un dépassement de la cible de déficit nominal mais également structurel pour 2014, votre rapporteur souligne **l'impératif que constitue le respect des engagements européens**. Il en va de la crédibilité de la France ainsi que de la confiance dans la zone euro.

1.2. Rétablir l'activité de prêt à l'économie

Tandis que la situation financière semble se consolider au sein de la zone euro et dans l'Union, des risques subsistent et les conditions d'accès au crédit, en particulier pour les PME, demeurent très disparates selon les États. Selon une étude menée par la Banque centrale européenne (BCE) sur les conditions d'octroi des prêts au sein de la zone euro entre octobre 2012 et mars 2013, 85 % des PME allemandes ayant demandé un prêt l'ont obtenu dans son intégralité, contre 40 % des PME en Europe du Sud et 25 % en Grèce.

Or, l'accès au crédit est un impératif pour soutenir la croissance économique. Il convient en conséquence de compléter les mesures déjà prises, en **mobilisant de manière efficace les financements issus des fonds structurels et d'investissement européens et en réalisant rapidement l'union bancaire**, avec la mise en place du mécanisme de supervision européen à l'issue de la revue de la qualité des actifs bancaires conduite par la BCE et du mécanisme de résolution unique.

La Commission européenne suggère également de développer des solutions alternatives au financement bancaire et de suivre attentivement les niveaux d'endettement du secteur privé et des risques financiers afférents (elle vise en particulier les bulles immobilières).

Votre rapporteur, qui soutient ces orientations, rappelle son souhait, exprimé dans la résolution européenne de l'Assemblée nationale du 30 janvier 2014 sur les progrès de l'union bancaire et de l'intégration économique au sein de l'Union économique et monétaire, **que soit rapidement mis en place un**

mécanisme de résolution unique, reposant sur une autorité de résolution centrale, apte à prendre des décisions de manière rapide et efficace, et un fonds de résolution unique, régi par une véritable solidarité entre les banques des États y participant.

1.3. Promouvoir la croissance et la compétitivité

Alors que la reprise, désormais davantage tirée par les exportations que par la demande intérieure, apparaît timidement en Europe, la Commission européenne insiste sur la nécessité de trouver de nouvelles sources de croissance et de compétitivité sur le long terme, avec des activités à forte intensité de connaissances et à productivité élevée.

Notant que la croissance économique demeure freinée par le niveau élevé de l'endettement privé dans de nombreux États membres, des rigidités persistantes sur les marchés du travail et sur les marchés de produits, le caractère inachevé du marché unique européen et un dispositif de recherche et d'innovation présentant de nombreuses faiblesses, la Commission européenne suggère les priorités suivantes :

– **mettre en œuvre le troisième paquet « Énergie » en 2014 et améliorer le rapport coût-efficacité des régimes d'aides aux énergies renouvelables ;** promouvoir l'utilisation efficiente des ressources en améliorant la gestion des déchets et de l'eau, le recyclage et l'efficacité énergétique ;

– améliorer la mise en œuvre de la directive sur les services, y compris à grâce à une révision des restrictions relatives à l'accès aux professions réglementées ;

– **accélérer la modernisation des systèmes nationaux de recherche,** conformément aux objectifs de l'Espace européen de la recherche.

Votre rapporteur partage ces orientations, avec des réserves toutefois s'agissant de la mise en œuvre de la directive sur les services, qui doit veiller à la préservation des objectifs d'intérêt général.

1.4. Lutter contre le chômage et prendre des mesures pour faire face aux retombées sociales de la crise

Alors que le chômage atteint le niveau historiquement élevé de 11 % dans l'Union et de 23,4 % chez les jeunes, la Commission européenne suggère de :

– intensifier les mesures destinées à assurer le bon fonctionnement du marché du travail, notamment par la **formation des chômeurs, l'amélioration de**

l'efficacité des services publics de l'emploi et la mise en œuvre une garantie pour la jeunesse ;

– poursuivre les réformes destinées à garantir une évolution des salaires corrélée à celle de la productivité, à remédier à la segmentation du marché du travail, **à soutenir la création d'emplois dans les secteurs à croissance rapide** et à faciliter la mobilité de la main-d'œuvre ;

– poursuivre la **modernisation des systèmes d'enseignement et de formation**, y compris en matière d'apprentissage tout au long de la vie, de formation professionnelle et de formation en alternance ;

– améliorer **l'efficacité des régimes de protection sociale**, notamment en renforçant le lien entre l'assistance sociale et les mesures d'activation par l'accès à des services plus personnalisés, une attention particulière étant portée à la situation des plus vulnérables.

Votre rapporteur souligne que **la France s'inscrit dans bon nombre de ces recommandations**. Il en va ainsi des mesures en faveur de la réduction de la segmentation du marché du travail, avec **la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi** qui, prise sur le fondement de l'accord national interprofessionnel sur la sécurisation de l'emploi du 11 janvier 2013, a pour objet de contribuer à réduire la segmentation du marché du travail grâce à la « surcotisation » visant les contrats courts , à la révision des procédures de licenciement et à la sécurisation des parcours professionnels, en particulier ceux des intérimaires et des intermittents. Il en va également ainsi de la « **garantie jeunes** », mise en œuvre à titre expérimental dans 10 territoires pilotes depuis le 1^{er} octobre 2013, afin de proposer aux jeunes en difficulté d'insertion l'accès à une première expérience professionnelle ainsi que le bénéfice d'une allocation. On peut enfin citer **le projet de loi relatif à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale** qui, prévoyant notamment la création d'un compte personnel de formation, répond aux objectifs fixés par la Commission européenne.

Votre rapporteur, qui appuie l'équilibre global des propositions de la Commission européenne, regrette, comme l'an dernier, la **quasi-absence d'analyse et de propositions relatives à la lutte contre la précarité et la pauvreté**, la Commission demeurant au niveau de généralités en évoquant des « *mesures de lutte contre la pauvreté* » et « *un large accès à des services abordables de grande qualité, tels que des services sociaux, de soins de santé et de garde d'enfants, un logement et l'alimentation électrique* ».

1.5. Moderniser l'administration publique

Partant du principe que, dans le contexte budgétaire actuel, les administrations publiques doivent « *faire mieux avec moins de moyens* », la Commission européenne entend que l'accent soit mis sur :

– **le développement des services d'administration en ligne et un recours croissant aux technologies de l'information et de la communication** de la part des administrations publiques, y compris pour la perception des impôts et pour les points de contact «marché unique» prévus par la directive sur les services ;

– **la simplification de l'environnement des entreprises et la réduction des lourdeurs administratives.**

Votre rapporteur, qui appuie ces propositions, rappelle que le Président de la République a pris des engagements forts en faveur d'un **choc de simplification en faveur des entreprises**, dans un objectif de réduction des coûts et de stimulation de l'innovation. Le ministre chargé de l'économie a ainsi déjà présenté, lors du conseil des ministres du 29 janvier dernier, une première ordonnance relative à l'allègement des obligations comptables des micro-entreprises et des petites entreprises.

2. Les dimensions sociales et environnementales, parents pauvres des propositions de la Commission européenne

2.1. Un volet social en retrait

Si la Commission européenne a veillé à tenir davantage compte des effets sociaux négatifs de la crise et de politiques d'ajustement trop rigoureuses, force est de constater qu'elle ne consacre que peu de place dans son analyse à la situation sociale de l'Union et quand elle le fait, c'est surtout au travers des effets du chômage sur la croissance. La Commission européenne semble ainsi **ne pas tirer toutes les conclusions de son rapport sur l'emploi conjoint à l'examen annuel de croissance et du tableau de bord des indicateurs sociaux qui y est associé.**

En outre, **la réunion 18 février 2014 au cours de laquelle le Conseil des ministres chargés des affaires économiques et financières a adopté ses conclusions sur les déséquilibres macroéconomiques et sur l'examen annuel de croissance (en adoptant les priorités proposées par la Commission européenne), montre que la tentation est grande, de la part de certains États membres, de gommer toute référence sociale.**

En conséquence, **votre rapporteur rappelle qu'il convient de mettre en place un mécanisme de suivi des déséquilibres sociaux calqué sur le mécanisme d'alerte relatif aux déséquilibres macro-économiques. La dimension sociale doit ainsi être présente tout au long du semestre européen, de l'examen annuel de croissance aux recommandations par pays. Le tableau de bord des indicateurs sociaux doit être enrichi et complété, afin de mieux prendre en compte les déséquilibres sociaux et revêtir un caractère contraignant.**

2.2. La politique environnementale, grande absente des axes d'action prioritaires en 2014

Le « volet environnemental » de la politique économique est absent des recommandations de la Commission européenne. Certes, cette dernière prône un transfert de la fiscalité du travail vers la fiscalité environnementale ainsi que la réduction des « *subventions néfastes à l'environnement* » et cite « *l'écologisation de l'économie* » parmi les secteurs créateurs d'emplois. Mais elle se limite à ces recommandations au détour de l'examen des axes d'action qu'elle juge importants, sans développer ces pistes de réflexion, ni faire de la politique environnementale une priorité.

Ces références très vagues à la politique environnementale ne répondent pas aux objectifs fixés par l'article 3 du traité sur l'Union européenne, qui inscrit, aux côtés de la croissance et de l'économie sociale de marché, un troisième pilier, celui d'un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement.

Cette attitude est d'autant plus étonnante que la Commission européenne reconnaît le gisement de croissance et d'emplois que représente l'économie verte. Dans son rapport de travail sur le paquet énergie-climat à l'horizon de 2030, elle souligne ainsi qu'une politique volontariste en la matière aurait des effets très positifs sur l'économie européenne : elle permettrait la création de 125 millions d'emplois et une croissance supplémentaire du PIB de 0,46 %.

Le groupe de travail mis en place au niveau du Conseil, afin de « verdir » le semestre européen semble ainsi éprouver quelques difficultés à faire entendre sa voix.

Comme l'avait souligné votre rapporteur l'an dernier, il apparaît indispensable de remédier à cette lacune, notamment en mettant l'accent sur la transition énergétique. Votre rapporteur suggère en particulier, pour qu'une place plus importante soit accordée à la politique environnementale, que :

– l'ensemble du semestre européen, de l'examen annuel de croissance aux recommandations par pays, inclue un volet environnemental dès l'automne 2014 ;

– les ministres chargés de l'environnement soient davantage impliqués dans le semestre européen.

II. POUR UNE MEILLEURE COORDINATION DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES DANS LE CADRE DU SEMESTRE EUROPÉEN

Encore récent, le processus du semestre européen, qui s'enrichit chaque année depuis son lancement, demeure perfectible.

Dans son examen annuel de croissance, la Commission européenne rappelle d'ailleurs ses pistes de réflexion pour améliorer l'efficacité de la gouvernance économique et approfondir le semestre européen :

- encourager une meilleure appropriation au niveau national ;
- améliorer la coordination des politiques économiques entre les États membres, ce qui suppose une meilleure coordination « *ex ante* » ;
- affermir la mise en œuvre des recommandations par pays, grâce à l'instrument de convergence et de compétitivité.

A. LE SEMESTRE EUROPÉEN, UN PROCESSUS PERFECTIBLE

1. Enrichir et simplifier les analyses fondant le semestre européen

Le lancement du semestre européen de coordination des politiques économiques s'appuie sur la présentation, par la Commission européenne, de son examen annuel de croissance, qui s'accompagne désormais de trois rapports consacrés respectivement au mécanisme d'alerte relatif aux déséquilibres macroéconomiques, à l'emploi et à l'intégration du marché unique. En outre, pour la première fois cette année, la Commission européenne a complété son examen annuel de croissance par un récapitulatif des recommandations par pays adoptées en juillet dernier.

Dans un souci de clarté et de lisibilité, **votre rapporteur suggère que la Commission européenne présente un rapport unique abordant les politiques de croissance dans toutes leurs dimensions et mettant en évidence les enjeux propres à la zone euro.**

Votre rapporteur note par ailleurs, à l'instar du Parlement européen, que la Commission européenne gagnerait à **ne pas rester au niveau de généralités dans son examen annuel de croissance, mais à enrichir son analyse**, en particulier en mettant davantage en évidence **les enjeux propres à la zone euro**, mais également **l'articulation entre la politique économique menée au niveau européen et celles conduites par les États membres**.

Pour permettre une meilleure vision d'ensemble, il serait en effet utile que la Commission européenne ne se contente pas de superposer les analyses pays par pays, mais mette en évidence les interactions entre les États au sein de la zone euro et entre les États et la politique menée au niveau européen. Il serait ainsi intéressant qu'elle produise **un point d'étape sur l'avancement de la stratégie Europe 2020, une analyse du rôle du budget de l'Union dans le processus du semestre européen** (en particulier ses effets multiplicateurs et complémentaires par rapport aux politiques et investissements développés à l'échelon local, régional et national) ainsi que du **Pacte pour la croissance et l'emploi** décidé lors du Conseil européen des 28 et 29 juin 2012.

Il convient enfin, comme précédemment souligné, de mettre davantage **l'accent sur les dimensions sociales et environnementales** dans l'examen annuel de croissance.

2. Avancer le calendrier de définition des orientations de politique économique

Le semestre européen voit chaque année les chefs d'Etat et de gouvernement définir les grandes orientations de politique économique de l'année au mois de mars, alors qu'un trimestre s'est déjà écoulé.

Ils se prononcent alors sur le fondement d'une analyse et de propositions formulées par la Commission européenne au mois de novembre précédent, ce qui ne témoigne pas d'une réactivité forte.

Ce délai de 4 mois apparaît d'autant plus incongru cette année que le Conseil européen a déjà indiqué, à l'issue de sa réunion des 19 et 20 décembre 2013, que *« les États membres et l'Union européenne continueront à agir avec détermination pour promouvoir une croissance durable, l'emploi et la compétitivité conformément aux cinq priorités fixées dans l'examen annuel de la croissance »*.

**EXTRAIT DES CONCLUSIONS DU CONSEIL EUROPEEN DES 19 ET 20
DECEMBRE 2013**

Le Conseil européen accueille avec satisfaction l'examen annuel de la croissance 2014 ainsi que le rapport sur le mécanisme d'alerte présentés par la Commission. Il note que si la reprise économique est encore timide, inégale et fragile, les perspectives économiques s'améliorent peu à peu. Les progrès en matière d'assainissement budgétaire différencié et axé sur la croissance, de rééquilibrage interne et de redressement des bilans des banques se poursuivent.

Le taux de chômage s'est stabilisé, même s'il reste à des niveaux inacceptables. Une mise en œuvre résolue et ambitieuse des politiques adoptées contribuera à la relance de l'économie et à la création d'emplois en 2014 et 2015.

Les États membres et l'Union européenne continueront à agir avec détermination pour promouvoir une croissance durable, l'emploi et la compétitivité conformément aux cinq priorités fixées dans l'examen annuel de la croissance.

L'examen annuel de la croissance recense les domaines où il existe d'importants problèmes et où des progrès restent à faire. Il conviendrait de s'attacher tout particulièrement à assurer un meilleur fonctionnement et une flexibilité accrue du marché unique pour les produits et les services, à améliorer l'environnement des entreprises et à continuer de redresser les bilans des banques en vue de remédier à la fragmentation financière et de rétablir des conditions normales d'octroi de crédits à l'économie. Il y a lieu de s'employer en priorité à renforcer la compétitivité, à soutenir la création d'emplois et à lutter contre le chômage, en particulier chez les jeunes, y compris par la mise en œuvre pleine et entière de la garantie pour la jeunesse, ainsi qu'à assurer le suivi des réformes portant sur le fonctionnement des marchés du travail.

Les politiques à mener devraient viser en particulier à:

– renforcer les incitations, entre autres fiscales, en faveur de la création d'emplois, et notamment à alléger la pression fiscale qui pèse sur le travail;

– allonger la durée de la vie active, à accroître la participation au marché du travail, à renforcer les politiques actives de l'emploi et à continuer de moderniser les systèmes d'éducation et de formation, y compris l'apprentissage tout au long de la vie et la formation professionnelle;

– faire en sorte que l'évolution du coût de la main-d'œuvre tienne compte des gains de productivité;

– remédier aux inadéquations des compétences;

– développer la mobilité de la main-d'œuvre.

Les politiques favorisant l'innovation et débouchant sur des gains de productivité demeurent essentielles.

En conséquence, votre rapporteur rappelle sa proposition d'un calendrier plus cohérent, dans lequel **le Conseil européen définirait dès le mois de décembre, soit au début du semestre européen, le cadre commun pour la**

conduite des politiques économiques. Cela contribuerait, en outre, à une meilleure préparation des programmes de stabilité et de réforme.

3. Mieux associer les parlements nationaux

La Commission européenne souligne, à juste titre, la nécessité d'une meilleure appropriation, au niveau national, des recommandations par pays et insiste sur la nécessité de davantage associer les partenaires sociaux et les parlements nationaux.

Votre rapporteur partage cette analyse et suggère à cet effet que, dans le cas français, les programmes de stabilité et de réforme puissent faire l'objet d'amendements de la part des parlementaires.

B. UNE COORDINATION PLUS ÉTROITE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES, UN IMPÉRATIF POUR AFFERMIR LA ZONE EURO

1. Le nécessaire rééquilibrage des politiques économiques

Nécessaire au bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire, la résorption des déséquilibres macroéconomiques au sein de la zone euro suppose une coordination plus étroite des politiques économiques, avec pour objectifs un soutien à la demande intérieure dans les pays qui bénéficient de balances courantes excédentaires et un accroissement de la compétitivité dans les pays déficitaires.

A cet égard, votre rapporteur se félicite que la Commission européenne témoigne, dans son rapport sur le mécanisme d'alerte relatifs aux déséquilibres macro-économiques, du même intérêt pour les situations excessivement déficitaires et excessivement excédentaires, comme le montre le placement sous surveillance de l'Allemagne et le Luxembourg. Il note également avec satisfaction l'invitation adressée par la Commission européenne aux États membres disposant d'une marge de manœuvre budgétaire, à prendre des mesures destinées à stimuler les investissements du secteur privé, la consommation et les investissements publics.

2. Une approche prudente de l'instrument de convergence et de compétitivité

La Commission européenne estime que l'instrument de convergence et de compétitivité qu'elle conçoit comme un accord conclu entre un Etat et les autorités européennes afin de mettre en œuvre des réformes structurelles en échange d'un

soutien financier, constitue l'outil pertinent pour renforcer la coordination des politiques économiques.

Votre rapporteur, qui a déjà eu l'occasion d'exprimer ses doutes sur cette proposition et ses modalités de mise en œuvre (*cf.* résolution européenne de l'Assemblée nationale du 30 janvier 2014 sur les progrès de l'union bancaire et de l'intégration économique au sein de l'Union économique et monétaire), rappelle qu'en tout état de cause **cet instrument ne doit pas être conçu comme un mécanisme de surveillance supplémentaire mais comme un outil au service de la croissance et de l'emploi** et que sa mise en œuvre ne peut être acceptée que **s'il est accompagné d'un mécanisme de solidarité, d'un volume suffisant et dont les caractéristiques permettent de préfigurer un budget de la zone euro.**

En tout état de cause, **votre rapporteur estime que la coordination des politiques économiques doit reposer sur un accord entre les États membres.**