



Bruxelles, le 31.5.2018
SWD(2018) 311 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

établissant le programme d'appui aux réformes

{COM(2018) 391 final} - {SEC(2018) 280 final} - {SWD(2018) 310 final}

Résumé de l'analyse d'impact

A. La nécessité d'agir

Pourquoi? Quel est le problème abordé?

Le problème auquel doit répondre la présente proposition est la mise en œuvre lente et inégale des réformes structurelles. Ces réformes structurelles sont nécessaires pour améliorer la cohésion et la compétitivité, accroître la productivité, stimuler la résilience des structures économiques et sociales des États membres et favoriser la croissance et l'emploi. La mise en œuvre des réformes progresse lentement et de façon inégale entre les États membres, tant au sein de la zone euro qu'en dehors, ce qui peut avoir une incidence négative sur la croissance et la compétitivité dans les États membres et dans l'Union tout entière. L'évaluation menée par la Commission européenne dans le cadre du Semestre européen a confirmé que la mise en œuvre des réformes nécessaires pour répondre aux recommandations par pays s'est jusqu'ici révélée inégale entre les États membres et que, même si leur mise en œuvre s'est légèrement améliorée dans l'ensemble par rapport à mai 2017, elle met souvent plus de temps que prévu. En outre, l'expérience tirée de la crise de la zone euro a démontré qu'il est d'une importance capitale pour assurer le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire que les États membres entreprennent les réformes nécessaires avant d'adopter l'euro. La situation économique actuellement favorable à l'échelle de l'Union (croissance rapide, rétablissement du niveau d'emploi et du niveau d'investissements, et amélioration de l'état des finances publiques) fournit l'occasion de mettre en œuvre des réformes structurelles.

Quels objectifs cette initiative devrait-elle atteindre?

La proposition d'établir le programme d'appui aux réformes devrait contribuer à lever les difficultés structurelles qui entravent les réformes nationales et à renforcer la capacité administrative dans tous les États membres, en fournissant des incitations financières à la mise en œuvre des réformes et un appui technique pour aider les États membres à concevoir et à mettre en œuvre ces réformes et à améliorer leur capacité administrative. En outre, un soutien sera également apporté aux États membres dont la monnaie n'est pas l'euro et qui ont pris des dispositions vérifiables en vue de l'adoption de la monnaie unique dans un délai donné, afin de les aider à préparer leur adhésion à la zone euro. Le programme vise à atteindre ces objectifs en s'attaquant aux causes qui rendent les réformes lentes et inégales, comme le manque de capacité administrative à court terme, les coûts économiques, sociaux et politiques à court terme des réformes et le manque d'appropriation politique.

Quelle est la valeur ajoutée d'une action à l'échelle de l'Union?

Bien que la mise en œuvre de réformes structurelles dans les États membres reste une compétence nationale, les années de crise ont montré qu'en raison des liens étroits existant entre les économies des États membres, les efforts de réforme ne peuvent pas être une question d'ordre strictement national. Le présent programme apportera un appui supplémentaire pour la mise en œuvre de réformes structurelles tant dans les États membres de la zone euro que dans les États membres n'appartenant pas à la zone euro, ce qui contribuera à la cohésion, à la compétitivité, à la productivité, à la croissance et à l'emploi. Ses effets ne se feront donc pas uniquement sentir à l'échelle nationale, puisqu'il aura aussi des retombées positives pour l'ensemble de l'Union.

Pour y parvenir, le programme proposera trois instruments distincts, mais complémentaires (l'outil d'aide à la mise en place des réformes, l'instrument d'appui technique et le mécanisme de soutien à la convergence), ce qui maximisera l'impact au niveau de l'UE.

L'outil d'aide à la mise en place des réformes apportera une réponse directe à la faiblesse de la mise en œuvre des réformes structurelles au niveau national. Il vise à améliorer la mise en œuvre des réformes recensées dans le processus du Semestre européen grâce à des incitations financières. Bien que la mise en œuvre de réformes structurelles dans les États membres reste une compétence nationale, une action au niveau de l'Union donnera une impulsion pour aider à surmonter le manque d'appropriation politique ou de détermination à entreprendre des réformes (qui pourrait être en partie lié aux coûts financiers ou politiques court terme).

L'instrument d'appui technique (et le volet «appui technique» du mécanisme de soutien à la convergence) renforcera la capacité administrative des États membres grâce à un réseau d'expertise à l'échelle de

l'Union, au profit de tous les États membres qui sollicitent un appui, et favorisera la confiance mutuelle et le renforcement de la coopération entre les États membres et la Commission.

Le volet «appui financier» du mécanisme de soutien à la convergence, ciblé sur les États membres qui sont déterminés à adopter la monnaie unique dans un délai donné, aura pour but de renforcer la résilience de ces États membres et celle de la zone euro dans son ensemble, en permettant des effets transfrontières positifs et/ou des retombées positives pour l'ensemble de l'Union.

B. Les solutions

Quelles sont les options législatives et non législatives envisagées? Y a-t-il une option privilégiée? Pourquoi?

L'analyse d'impact a examiné les instruments existants de la Commission pour soutenir la mise en œuvre des réformes structurelles. Elle a conclu que s'il existe certains instruments au niveau de l'UE pour soutenir la mise en œuvre des réformes structurelles, ils sont insuffisants pour s'attaquer aux causes qui rendent les réformes lentes et inégales, et pour promouvoir les réformes structurelles et administratives nécessaires. Le Semestre européen est un instrument non contraignant efficace pour exposer les problèmes et les besoins de réforme et pour assurer le suivi des réponses apportées par les États membres pour répondre à ces besoins, mais le processus du Semestre européen ne prévoit pas, en soi, de dispositif d'exécution, ni d'instrument pour fournir des incitations réelles à la réforme. L'appui technique fourni par l'intermédiaire du programme d'appui à la réforme structurelle (PARS) est doté d'un budget limité et ce programme arrivera à son terme le 31 décembre 2020. Les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI), qui seront dénommés «Fonds de l'Union» dans le cadre du nouveau règlement portant dispositions communes (RPDC), financent la mise en œuvre de certaines réformes structurelles et encouragent certaines réformes, notamment via l'application de conditions ex ante. Toutefois, les objectifs et la logique d'intervention des Fonds ESI et des futurs «Fonds de l'Union» restent orientés vers les investissements plutôt que vers les réformes. Enfin, il n'existe actuellement pas d'appui ciblé pour les États membres n'appartenant pas à la zone euro et qui souhaitent y adhérer, qui pourrait accélérer le processus de convergence dans ces États membres. Par conséquent, dans un scénario de politiques inchangées, ces instruments à disposition de la Commission pour faciliter et encourager les réformes structurelles et administratives nécessaires dans les États membres de l'UE se révéleraient insuffisants.

L'établissement d'un nouveau programme d'appui aux réformes constitue l'option privilégiée car il permettrait de contribuer à résoudre le problème de manière globale, en renforçant l'appui technique actuellement proposé dans le cadre du PARS, en ajoutant un instrument ciblé d'appui financier à la mise en œuvre des réformes et en ajoutant un instrument ciblé de soutien à la mise en œuvre des réformes dans les États membres n'appartenant pas à la zone euro.

Tandis que l'appui technique contribuerait à améliorer la capacité administrative de tous les États membres de l'UE, des incitations financières supplémentaires aideraient à donner un nouvel élan à la mise en œuvre de réformes. En outre, un mécanisme spécifique de soutien à la convergence fournissant un appui financier et technique ciblé aux États membres qui veulent adopter l'euro permettra d'aider à la préparation et à une participation réussie à la zone euro, de renforcer la résilience et de favoriser une plus grande convergence au sein de l'Union économique et monétaire.

LA STRUCTURE DU NOUVEAU PROGRAMME

Le programme d'appui aux réformes sera doté d'un budget global de 25 milliards d'EUR et la participation au programme sera totalement volontaire. Le programme apportera un appui technique et financier à la mise en place des réformes prioritaires à l'échelle nationale. Il se composera des instruments suivants:

- l'**outil d'aide à la mise en place des réformes**, qui fournira un appui financier à l'ensemble des États membres pour des réformes clés définies dans le cadre du Semestre européen;
- un **instrument d'appui technique** fourni aux États membres (une extension de l'actuel programme d'appui à la réforme structurelle) à leur demande, qui visera à renforcer la capacité administrative des États membres en vue de la préparation, de la conception et de la mise en œuvre de réformes propices à la croissance; et
- le **mécanisme de soutien à la convergence**, destiné à fournir un appui financier et technique spécifique aux États membres qui veulent adopter l'euro.

Grâce à des garanties appropriées prévues dans la conception de l'outil d'aide à la mise en place des réformes, comme le paiement à la fin de la mise en œuvre des engagements des États membres en matière de réformes, la définition des réformes dans le cadre du Semestre européen, la discussion des

propositions d'engagements en matière de réformes au sein du comité de politique économique (en consultation le cas échéant avec les comités compétents prévus par les traités) ou la suspension et l'annulation du paiement dans le cas d'engagements incomplets ou non aboutis en matière de réformes, le risque d'aléa moral est limité.

Qui soutient quelle option?

La nécessité de renforcer l'appui technique trouve sa justification dans la fourniture d'un appui technique par l'intermédiaire du programme d'appui à la réforme structurelle (PARS), qui a été adopté en 2017 et qui avait été précédé par l'appui fourni par la Task force pour la Grèce (TFGR) et le Groupe d'appui pour Chypre (SGCY), ces deux structures (ad hoc) ayant été intégrés au service d'appui à la réforme structurelle. Depuis l'entrée en vigueur du PARS, le programme a été très utilisé par les États membres, au point que les demandes d'appui ont été largement supérieures aux montants de financement disponibles pour ses cycles annuels. Indépendamment de ce trop grand nombre de demandes par rapport aux montants disponibles au titre du PARS, il ressort des commentaires reçus de la part des États membres et des observations préliminaires résultant de la mise en œuvre des premiers projets PARS sur le terrain que le PARS semble combler une lacune dans la mise en œuvre des réformes structurelles, en soutenant les États membres à différentes étapes du processus de réforme. Les États membres apprécient le caractère volontaire du programme, le fait qu'un appui soit apporté rapidement, sans aucun cofinancement à charge des budgets nationaux et avec une charge administrative assez faible, de même que le partage de connaissances avec d'autres États membres ou des experts. Le PARS contribue de manière significative à la mise en œuvre cohérente des priorités stratégiques de l'Union, ainsi qu'à l'élaboration et à la mise en œuvre de solutions qui permettent de régler des problèmes transnationaux et à l'échelle de l'Union. Dans certains cas, l'appui a également permis des financements à effet de levier provenant d'autres programmes de l'Union, par exemple en aidant à mieux préparer les projets menés au titre des Fonds ESI ou à intégrer, par l'intermédiaire de ces projets, des aspects non couverts par les Fonds ESI.

En ce qui concerne l'outil d'aide à la mise en place des réformes, étant donné qu'il s'agit d'un nouvel instrument, la Commission a recueilli des idées pour sa conception au cours d'un certain nombre de réunions techniques organisées dans chaque État membre de l'UE. La majorité des États membres ont reconnu la nécessité d'entamer des réformes structurelles et ont salué la création d'un nouvel outil pour encourager les réformes. Dans le même temps, ils ont insisté sur la nécessité d'augmenter l'appropriation des États membres au cours de la mise en œuvre des réformes. Les contributions des États membres recueillies au cours des réunions techniques ont été prises en compte dans la conception de l'outil d'aide à la mise en place des réformes, à savoir l'accessibilité du programme à tous les États membres de l'UE, la coordination avec les Fonds ESI, l'attribution des fonds à tous les États membres, les garanties contre l'aléa moral et le lien avec le Semestre européen.

C. Les incidences de l'option privilégiée

Quels sont les avantages de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?

Les incidences du programme dépendront des réformes que les États membres proposeront et mettront en œuvre dans le cadre de l'outil d'aide à la mise en place des réformes ou du type d'appui technique qu'ils demanderont et utiliseront dans le cadre de l'instrument d'appui technique. Dans l'ensemble, le programme devrait contribuer à améliorer la mise en œuvre lente et inégale des réformes et à combler le fossé entre nécessité et volonté de parachever les réformes structurelles, en mettant l'accent sur les réformes qui renforcent la cohésion et la compétitivité, accroissent la productivité, encouragent la croissance et l'emploi, et améliorent la résilience des économies de l'Union. Il devrait par conséquent avoir des incidences positives sur la croissance économique, l'emploi, le développement durable et la résilience des économies des États membres au sein de la zone euro et de l'Union.

Quels sont les coûts de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?

Le programme a été conçu de façon à minimiser les coûts administratifs et les coûts de transaction, tant pour la Commission que pour les États membres. Le dialogue entre les États membres et la Commission sur les propositions de réformes viserait à anticiper et à atténuer les incidences négatives qui pourraient apparaître (par exemple, d'éventuelles incidences sociales ou environnementales négatives ou des effets de redistribution), via des mesures d'accompagnement ou de limitation des risques. L'appui financier peut également être utilisé pour compenser les incidences négatives éventuelles.

Quelle sera l'incidence sur les entreprises, les PME et les microentreprises?

Une meilleure mise en œuvre des réformes structurelles dans le secteur de l'environnement des entreprises et de la croissance permettrait de créer des conditions plus favorables aux affaires et pourrait dès lors avoir une incidence positive sur l'environnement des entreprises.

Y aura-t-il une incidence notable sur les budgets nationaux et les administrations nationales?

Les réformes structurelles peuvent imposer des coûts à court terme à la charge des budgets nationaux et des administrations nationales. L'appui financier contribuerait à compenser les incidences négatives avant que les avantages à long terme ne se concrétisent. L'appui technique pourrait se concentrer notamment sur les réformes visant à améliorer la gestion des recettes ou la gestion des finances publiques, et avoir ainsi un effet positif sur les budgets nationaux. Le programme visera également à améliorer la capacité administrative des États membres.

Comment la complémentarité avec d'autres fonds de l'Union sera-t-elle assurée?

Le programme d'appui aux réformes prévoit la complémentarité et les synergies avec d'autres programmes de l'Union, notamment en complétant les orientations stratégiques fournies dans le cadre du Semestre européen et en facilitant l'effet de levier des Fonds ESI.

Alors que les Fonds ESI visent à fournir des financements pour des investissements nécessaires en vue d'atteindre les objectifs des Fonds structurels et d'investissement européens, le futur outil d'aide à la mise en place des réformes visera à encourager les réformes structurelles et, partant, à améliorer les conditions-cadres pour les investissements. De bonnes conditions-cadres permettraient d'améliorer grandement les effets des investissements. Dans le même temps, les investissements au titre des Fonds ESI peuvent être favorables à une réforme particulière. Les Fonds ESI et le programme d'appui aux réformes se renforceront dès lors mutuellement.

Afin de garantir que les actions proposées pour la mise en œuvre dans le cadre du programme soient complémentaires, sans chevauchement, par rapport à d'autres programmes et fonds de l'Union (les futurs Fonds de l'Union), la coordination des trois instruments sera assurée par la Commission dans le cadre de son organisation interne de travail.

D. Le suivi

Quand la mesure sera-t-elle réexaminée?

La Commission assurera le suivi de la mise en œuvre de l'ensemble du programme et mesurera la réalisation des objectifs généraux et spécifiques grâce à un cadre de suivi et à des indicateurs appropriés. Une évaluation à mi-parcours et une évaluation ex post seront réalisées pour chaque instrument au plus tard quatre ans après le début de la mise en œuvre du programme. Il sera procédé à des évaluations en temps utile pour alimenter le processus décisionnel et l'élaboration du prochain programme. La Commission communiquera les conclusions des évaluations, accompagnées de ses observations, au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions.