

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 4.3.2009
COM(2009) 114 final

COMMUNICATION AU CONSEIL EUROPÉEN DE PRINTEMPS

L'Europe, moteur de la relance

VOLUME 1

COMMUNICATION AU CONSEIL EUROPÉEN DE PRINTEMPS

L'Europe, moteur de la relance

1. INTRODUCTION

Au cours des six mois écoulés, la crise économique mondiale a exercé sur l'Europe une pression sans précédent. La réaction de l'UE a permis de mesurer sa résilience et sa vitesse de réaction. Cette situation a également posé des défis en matière de coordination et a rendu plus nécessaire la solidarité entre les 27 États membres. En automne dernier, l'UE a pris les mesures nécessaires pour éviter un effondrement des marchés financiers. En décembre, elle a convenu d'arrêter un plan européen pour la reprise économique visant à enrayer le ralentissement économique et à créer les conditions d'une reprise. La Commission et les États membres ont répondu positivement à la nécessité de prendre des mesures visant à lutter contre la crise et à se préparer à la reprise.

Alors que ces mesures sont en cours de mise en œuvre, la nécessité de mieux les coordonner afin de maximiser leurs effets transfrontaliers positifs commence à se faire sentir. L'objet de la présente communication est d'exposer les prochaines étapes de l'action entreprise pour lutter contre la crise et remettre l'UE sur le chemin de la reprise. Elle comporte un ambitieux programme de réforme du secteur financier, passe en revue les mesures prises pour soutenir la demande, stimuler l'investissement et maintenir ou créer des emplois, échafaude un processus destiné à préparer le Sommet sur l'emploi prévu au mois de mai. Elle inscrit également les efforts déployés par l'UE dans le contexte plus large du prochain sommet du G20, au cours duquel l'UE devrait présenter un ambitieux programme de réforme du système de gouvernance financière internationale.

La perte de vitesse de l'économie mondiale a entraîné une chute de la demande et des pertes d'emplois qui touchent les entreprises, les familles et les populations dans l'ensemble de l'UE. La confiance dans le secteur financier demeure fragile. De nouvelles failles apparaissent, qui requièrent une réponse coordonnée. L'assainissement du système bancaire représente une condition préalable du rétablissement de conditions de crédit normales. Une mobilisation massive des efforts est nécessaire parce que la reprise prendra du temps.

La stabilisation des marchés financiers n'a pas encore été en mesure de produire une détente du crédit et de rétablir l'activité de prêt en faveur des entreprises et des ménages. C'est la raison pour laquelle l'UE doit maintenir le rythme des réformes du secteur financier, en mettant en œuvre les réformes dans le domaine de la régulation et en réfléchissant à un cadre de supervision davantage en phase avec les réalités transfrontalières actuelles.

Tant que le crédit sera accordé avec parcimonie, les efforts visant à stimuler la demande et à restaurer la confiance des consommateurs resteront improductifs. Depuis l'adoption du plan de relance en décembre, la mise en œuvre des mesures de relance adoptées dans le cadre de ce plan a commencé. Même s'il faudra du temps pour que les effets positifs se transmettent à l'ensemble du système économique, l'ampleur de l'effort budgétaire (quelque 3,3 % du PIB de l'UE soit 400 milliards d'euros) permettra de générer de nouveaux investissements, d'aider les travailleurs et leurs familles et de stimuler la demande. L'action engagée commence également peu à peu à porter sur l'objectif plus lointain, consistant à édifier une économie

européenne compétitive et durable, comme le prévoit la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi. Toutes les conditions sont ainsi réunies pour que l'UE s'arme pour affronter le ralentissement économique actuel, tout en se préparant à exploiter au mieux les possibilités futures qui s'offriront à elle.

La crise a également resserré son étau dans le domaine de l'emploi. Des actions ciblées sont nécessaires pour soulager les souffrances endurées par les populations et éviter la perte de compétences précieuses. Des mesures peuvent et doivent être prises pour maintenir le niveau de l'emploi tout au long de la crise et faire preuve de créativité pour maintenir l'objectif d'une main-d'œuvre plus qualifiée.

La crise à laquelle nous sommes confrontés est mondiale, et la reprise ne sera un fait que si les principaux acteurs du monde économique croissent et commercent à nouveau ensemble. Les mesures prises dans l'Union européenne ont été une source d'inspiration pour les partenaires mondiaux, et ont contribué à l'émergence d'un consensus qui devrait se traduire par des actions concrètes lors de la prochaine réunion du G20 à Londres.

Au fur et à mesure que la crise s'aggravait, l'importance de la dimension européenne est apparue avec de plus en plus d'évidence. Le marché unique a été la pierre angulaire de la croissance économique de l'UE au cours des 15 dernières années, créant des millions d'emplois et faisant de l'Europe un bloc de plus en plus compétitif et efficient, dans lequel une interdépendance sans précédent unit opérateurs, fournisseurs, fabricants et consommateurs. Tous les États membres commercent plus les uns avec les autres qu'avec le reste du monde. La meilleure façon de stimuler l'économie est de ne pas aller à contre-courant de cette interdépendance, en se gardant de restreindre de manière artificielle l'impact des mesures de relance.

L'importance de la coordination se trouve ainsi mise en lumière. Tout en reconnaissant que les États membres se trouvent dans des situations sociales et économiques très différentes, ceux-ci disposent d'un vaste éventail de leviers pour s'attaquer aux difficultés qui leur sont propres. Ces leviers seront d'autant plus efficaces qu'ils seront utilisés dans un cadre UE clairement défini. Ainsi, les mesures prises au niveau national pour stimuler la demande produiront souvent un effet transfrontalier positif sur les biens et les services dans d'autres États membres et alimenteront de la sorte le cercle vertueux de la relance partout en Europe.

L'économie de l'UE dispose sur le long terme d'énormes atouts. En maintenant sa position de force sur les marchés mondiaux de l'exportation, elle a montré qu'elle est suffisamment compétitive pour s'imposer à l'ère de la mondialisation. Elle dispose d'une main-d'œuvre hautement qualifiée et s'est dotée de modèles sociaux qui démontrent leur utilité en ces moments de pression extrême, protégeant ainsi les plus vulnérables d'entre nous. L'UE est particulièrement bien placée pour opérer la transition vers une économie sobre en carbone et relever le défi technologique du changement climatique. C'est en faisant preuve de solidarité face à la crise que l'Europe sera la mieux armée pour, forte de ces atouts, porter un coup d'arrêt à la récession et retrouver le chemin de la croissance.

2. RETABLIR ET MAINTENIR LA STABILITE ET LA FIABILITE DU SYSTEME FINANCIER

2.1. Rétablir la confiance et l'accès au crédit

La stabilité du secteur financier constitue la condition préalable d'un redressement durable. À l'automne dernier, le plan d'action européen concerté visant à recapitaliser les établissements

bancaires et à leur accorder des garanties dans toute l'Union européenne a empêché l'effondrement du secteur bancaire européen et permis de réinjecter des liquidités sur les marchés interbancaires.

Il est temps désormais de procéder au contrôle de ce train de mesures d'aide au secteur financier afin de s'assurer qu'elles sont réellement mises en œuvre. Les autorités nationales de contrôle des établissements financiers, tant du pays d'origine que du pays d'accueil, ont les unes et les autres fortement intérêt à préserver la stabilité macrofinancière en garantissant le financement et la stabilité des systèmes bancaires locaux et en adhérant au principe de la libre circulation des capitaux.

La Commission a déjà présenté des propositions législatives visant à améliorer la protection des déposants, à accroître la fiabilité des notations, à offrir des incitations adéquates sur les marchés de la titrisation et à renforcer la solidité et la surveillance des établissements bancaires et des entreprises d'assurance. Très vite, il a été décidé d'adapter les règles comptables afin de placer les établissements financiers européens sur un pied d'égalité avec leurs concurrents internationaux. Ces mesures font partie de l'établissement d'un système plus solide et plus fiable.

La confiance dans le secteur bancaire reste néanmoins faible. Les banques et d'autres acteurs du secteur financier poursuivent leur processus de désendettement pour réduire l'effet de levier et n'ont pas repris leur rôle habituel sur les marchés de gros ou de détail. Ils continuent à se montrer très frileux en matière de prêt. Rétablir les flux de crédit en faveur de l'économie réelle représente dès lors une priorité essentielle pour éviter une nouvelle contraction de la croissance économique.

Il est temps de prendre des mesures pour rompre le cycle observé, où la perte de confiance induit une frilosité en matière de prêt. Cela suppose, dans certains cas, d'agir directement du côté de l'actif des banques, en mettant fin aux incertitudes qui entourent l'évaluation et la localisation des foyers de pertes potentielles. Pour rétablir la confiance dans l'ensemble du secteur bancaire, il importe que les banques qui ont des actifs dépréciés en informent les autorités compétentes.

En s'appuyant sur les orientations qu'elle a déjà données concernant l'application des règles relatives aux aides d'État aux mesures de soutien et de recapitalisation des établissements financiers¹, la Commission a présenté une communication² destinée à aider les États membres à concevoir des mesures de traitement des actifs dépréciés. Parmi les options disponibles figurent l'achat par l'État, les garanties publiques, les crédits croisés en devises ou les dispositifs hybrides. S'il appartient aux États membres de décider d'utiliser ou non ces instruments et d'arrêter les modalités de leur conception, l'application d'un cadre européen commun et concerté, reposant sur les principes de transparence, de divulgation, d'évaluation et de répartition des tâches, est essentielle pour renforcer au maximum l'efficacité des mesures de sauvetage des actifs.

Ce cadre permettra aux banques d'opérer sur un pied d'égalité, facilitera le respect des règles relatives aux aides d'État, limitera les répercussions sur les finances publiques et préparera la restructuration nécessaire du secteur. La Commission présentera sous peu des orientations plus détaillées quant à son approche en matière d'évaluation des plans de restructuration et de viabilité des banques conformément aux règles relatives aux aides d'État. Elle procédera à une

¹ JO C 270 du 25.10.2008, p. 8 et JO C 10 du 15.1.2009, p. 2.

² C (2009) 1345 (non encore publiée).

évaluation au cas par cas, en tenant compte de l'aide totale reçue par l'intermédiaire d'une recapitalisation, de garanties ou de mesures de sauvetage des actifs, afin de garantir la viabilité à long terme et le rétablissement d'un fonctionnement normal du secteur bancaire européen.

Pour améliorer les conditions de crédit, la BCE et d'autres banques centrales ont injecté des liquidités considérables. Elles ont déjà baissé les taux d'intérêt et la BCE a indiqué que de nouvelles réductions n'étaient pas exclues. Il est également prévisible que les mesures de relance budgétaire, qui se traduiront par la création d'une demande de crédit, renforceront la confiance des banques et les inciteront à accorder davantage de prêts. Il convient donc de surveiller de très près les flux de crédit au cours des prochains mois, afin de veiller à ce que l'intervention massive de l'État dans le secteur financier soulage véritablement les entreprises et les ménages européens.

2.2. Vers des marchés financiers responsables et fiables

La crise actuelle a mis au jour des risques inacceptables menaçant la gouvernance actuelle des marchés financiers internationaux et européens, qui se sont avérés réels et systémiques en période de fortes turbulences. Les mesures sans précédent adoptées pour rétablir la stabilité de ce secteur doivent aller de pair avec des réformes rigoureuses afin de remédier aux carences connues, de détecter les nouvelles vulnérabilités susceptibles de surgir et de prévenir efficacement leur apparition. Il importe que les entreprises et les citoyens européens puissent avoir confiance dans les établissements financiers et les considérer comme des partenaires fiables capables de transformer leur épargne en investissements, éléments essentiels à la santé à long terme de l'économie. La surveillance des marchés et l'application de pratiques contractuelles et commerciales joueront un rôle important dans le rétablissement de la confiance des consommateurs dans la banque de détail.

Au cours de l'année 2009, la Commission proposera la réforme ambitieuse du système financier européen qui est exposée ci-dessous et décrite plus en détail dans l'annexe I. Cette réforme fixera clairement la voie à suivre par l'UE pour lui permettre de piloter et de modeler le processus de changement global, en particulier par l'intermédiaire des travaux effectués au sein du G-20. Parallèlement, la Commission continuera à appliquer le cadre régissant les aides urgentes au sauvetage ainsi que le rétablissement à long terme de la viabilité en application des orientations actuelles sur les aides d'État.

Cette réforme garantira que tous les acteurs concernés et tous les types d'instruments financiers soient soumis à une régulation et un contrôle adéquats. Elle repose sur les principes de responsabilité, d'intégrité, de transparence et de cohérence.

En novembre dernier, la Commission a chargé un groupe de haut niveau présidé par M. Jacques de Larosière de présenter des recommandations concernant cette réforme, en mettant particulièrement l'accent sur la surveillance. La Commission se félicite du rapport présenté le 25 février 2009 et partage l'analyse effectuée par le groupe quant aux causes de la crise financières. Les 31 recommandations formulées par le groupe énoncent toute une série de solutions concrètes concernant des mesures de régulation, de surveillance et de correction globale.

Bon nombre des recommandations émises par le groupe en matière de réaménagement du cadre réglementaire contribuent à dégager un consensus de plus en plus net sur les domaines dans lesquels des changements sont nécessaires, et se font l'écho des problèmes évoqués par des acteurs clés dont le Parlement européen. La Commission a déjà pris des mesures concrètes

dans des domaines tels que les agences de notation, l'assurance, la révision des exigences en matière de fonds propres (Bâle II), les instruments titrisés, les règles de comptabilisation à la valeur de marché et la prise en compte des effets procycliques des mesures de régulation. Le secteur a adhéré à la demande de la Commission de centraliser, d'ici le 31 juillet 2009, les contrats d'échange sur défaut de crédit d'entités européennes et sur indices de telles entités au sein d'une chambre de compensation centralisée qui sera établie, réglementée et surveillée en Europe. La Commission s'attachera à présenter de façon prioritaire, dans les prochains mois, des propositions dans d'autres domaines tels que la réglementation applicable aux fonds spéculatifs et à d'autres investisseurs non bancaires, la transparence des marchés de produits dérivés et l'amélioration des règles de comptabilisation.

La recommandation du groupe portant sur la nécessité d'élaborer une série de normes fondamentales et harmonisées à appliquer dans toute l'Union européenne revêt un intérêt particulier. Il convient de recenser et de supprimer les différences importantes dans les législations nationales, qui découlent des exceptions, des dérogations, des ajouts effectués au niveau national ou des ambiguïtés contenues dans les directives actuelles. La Commission prendra par conséquent une nouvelle initiative importante dans ce sens. Les conclusions du groupe relatives au régime des sanctions montrent également la nécessité de nouvelles avancées sur ce front.

S'agissant de la supervision, les modèles nationaux ne sont plus adaptés au contexte transfrontalier dans lequel opèrent un nombre croissant de banques et d'entreprises d'assurance. La Commission a déjà proposé la création de collèges réunissant les autorités de surveillance de manière à faciliter la coopération entre les autorités chargées de la surveillance des banques et des entreprises d'assurance transfrontalières. La coordination au sein des trois comités des autorités de surveillance européennes a représenté une avancée significative qui a toutefois ses limites. La Commission a modifié le mandat des comités, ce qui améliorera leur efficacité et instaurera la prise de décision à la majorité qualifiée et une approche de type «se conformer ou s'expliquer». Une proposition visant à améliorer le financement des activités des comités est actuellement étudiée par l'autorité budgétaire.

Le rapport du groupe de Larosière souligne les différences qui existent actuellement en ce qui concerne la prévention, la gestion et la résolution des crises et des difficultés découlant du manque de coopération, de coordination, de cohérence et de confiance entre les autorités nationales de surveillance. Pour les entreprises, l'obligation de se conformer à plusieurs régimes différents est source de lourdeurs administratives et réglementaires supplémentaires. La Commission adhère à la conclusion du groupe, selon laquelle les événements récents ont fait apparaître d'importantes lacunes tant dans la façon dont les autorités de surveillance examinent les cas particuliers que dans leur approche à l'égard de l'ensemble du système financier.

S'agissant de la surveillance macroprudentielle, la Commission approuve tout particulièrement la suggestion du groupe en faveur de la mise en place d'un nouvel organe européen, qui serait placé sous l'égide de la BCE et auquel participeraient la Commission et les comités des autorités de surveillance européennes; cet organe serait chargé de recueillir des informations sur tous les risques pesant sur l'ensemble du secteur, dans tous les secteurs de la finance, et de les apprécier. Cet organe serait bien placé pour recenser les risques systémiques au niveau européen et émettre des mises en garde contre les risques. Des mécanismes obligatoires de suivi et de contrôle et la possibilité de recourir en cas de problèmes à des mécanismes globaux d'alerte rapide seraient essentiels.

S'agissant de la surveillance des entreprises, le groupe a préconisé l'établissement d'un système européen de supervision financière. Dans un premier temps, les trois comités des autorités de surveillance européennes ainsi que les autorités nationales de surveillance seraient renforcés et un ensemble plus harmonisé de pouvoirs de surveillance et de régimes de sanctions serait instauré. Dans un deuxième temps, ces comités deviendraient des autorités chargées d'exécuter certaines tâches au niveau européen, tout en s'appuyant sur des collèges réunissant des autorités de surveillance et sur des autorités de surveillance nationales pour la surveillance journalière des différentes entreprises. Un examen après trois ans étudierait la nécessité de renforcer plus avant le système européen de surveillance financière.

La Commission approuve la conclusion du groupe, selon laquelle la structure des comités actuels – dont le rôle a atteint les limites de ce qui est juridiquement possible – ne suffit pas pour garantir la stabilité financière dans l'UE et ses États membres, et qu'il y a lieu de pallier le plus vite possible les lacunes obérant la présente structure. La Commission est également d'avis qu'un système offrant certaines responsabilités centralisées au niveau européen, tout en conservant un rôle clair aux autorités nationales qui sont les plus proches du fonctionnement quotidien des entreprises présente un certain nombre d'avantages.

La Commission est d'avis que des mesures doivent être prises de toute urgence et elle proposera d'accélérer la mise en œuvre des conclusions du groupe. La combinaison des deux étapes proposées par le groupe devrait permettre de progresser plus rapidement, afin à la fois d'améliorer la qualité et la cohérence de la surveillance en Europe et de transformer les trois comités actuels en autorités fonctionnant au sein d'un système européen de surveillance financière. La possibilité d'associer éventuellement une ou plusieurs de ces autorités devrait être examinée en vue de garantir la plus grande homogénéité possible en matière de surveillance et de renforcer la cohérence ainsi que les interactions entre les experts chargés de la surveillance des banques, des assurances et des marchés.

Ces autorités pourraient être investies de pouvoirs de contrôle et de décision en dernier ressort en ce qui concerne les collèges d'autorités de surveillance des groupes transfrontaliers; leurs attributions consisteraient à garantir la cohérence et les bonnes pratiques par la fixation de normes communes élevées et la présentation d'interprétations communes des exigences s'appliquant aux activités de surveillance et, enfin, elles joueraient un rôle clé dans les mécanismes d'alerte précoce et dans la gestion des crises, en concertation avec l'organe institué pour chapeauter l'ensemble du processus.

En s'appuyant sur les recommandations du groupe de Larosière, la Commission va désormais s'atteler à l'élaboration de propositions concernant l'établissement d'un nouveau système européen de surveillance financière. En s'appuyant sur les avis exprimés par les États membres, les comités actuels, le Parlement européen, la BCE et d'autres acteurs, la Commission préparera ses propositions sur la base d'une analyse d'impact, conformément aux principes dictés par l'engagement à mieux légiférer.

Pour permettre l'instauration de marchés financiers responsables et fiables, la Commission proposera un nouveau programme de réformes ambitieux, axé sur cinq objectifs clés:

- (1) doter l'Union européenne d'un **cadre prudentiel** permettant de détecter à un stade précoce les risques potentiels, de les gérer avec efficacité avant qu'ils aient des effets et de relever les défis posés par la complexité des marchés financiers internationaux. La Commission présentera un **train de mesures européen sur la surveillance financière** d'ici la fin mai 2009 en vue de l'adoption d'une décision au Conseil européen de juin. Les modifications législatives permettant de mettre en œuvre ces

propositions interviendront à l'automne et devraient être adoptées en temps utile pour permettre au nouveau dispositif de surveillance d'être opérationnel dans le courant de 2010. Ce train de mesures se composera de deux éléments:

- s'inscrivant dans le cadre de la surveillance macroprudentielle, des mesures concernant la mise en place d'un **organe européen** chargé de surveiller la stabilité de **l'ensemble du système financier**;
- s'inscrivant dans le cadre de la surveillance microprudentielle, des propositions relatives à l'architecture d'un **système européen de surveillance financière**.

(2) Pallier les lacunes lorsque la **réglementation** européenne ou nationale est insuffisante ou incomplète, en s'appuyant sur une approche privilégiant la sécurité. La Commission proposera:

- un instrument législatif complet établissant des normes en matière de régulation et de surveillance applicables aux **fonds spéculatifs**, aux **fonds de capital-investissement** et à d'autres acteurs du marché présentant une importance systémique (avril 2009);
- un livre blanc relatif à des **mécanismes d'intervention rapide** pour empêcher la survenue d'une crise (juin 2009);
- sur la base du rapport relatif aux **produits dérivés** et à d'autres produits structurés complexes (juin 2009), des initiatives appropriées en vue de renforcer la transparence et de garantir la stabilité financière;
- des propositions législatives visant à accroître le niveau et la qualité **du capital prudentiel** pour les activités relevant du portefeuille de négociation et à mieux encadrer les opérations de titrisation complexes (juin 2009), à gérer le risque de liquidité et à limiter l'endettement excessif (automne 2009);
- un programme d'actions glissant en vue de la fixation d'un **ensemble beaucoup plus cohérent de règles de surveillance** (lancement en 2009).

(3) **Rassurer les investisseurs, les consommateurs et les PME** d'Europe au sujet de leur épargne, de leur accès au crédit et de leurs droits en ce qui concerne les produits financiers; à cette fin, la Commission présentera:

- une communication relative aux **produits d'investissement de détail** afin de renforcer l'efficacité des mesures de sauvegarde en matière de commercialisation de ces produits (avril 2009);
- de nouvelles mesures visant à renforcer **la protection offerte aux déposants, aux investisseurs et aux preneurs d'assurance** (automne 2009);
- des mesures relatives à la **responsabilité des prêteurs** et des emprunteurs (automne 2009).

(4) Améliorer la **gestion des risques** dans les établissements financiers et moduler le **niveau des primes** en fonction de la pérennité des performances. À cette fin, la Commission:

- renforcera sa recommandation de 2004 sur la **rémunération des dirigeants** (avril 2009);
 - présentera une nouvelle recommandation sur la **rémunération dans le secteur des services financiers** (avril 2009), qui sera suivie de propositions législatives visant à soumettre les régimes de rémunération à un contrôle prudentiel (automne 2009).
- (5) Garantir des **sanctions plus efficaces** contre les mauvaises pratiques sur les marchés. À cette fin, la Commission prévoit de:
- réexaminer la **directive sur les abus de marché** (automne 2009);
 - présenter des propositions sur la façon dont les **sanctions** pourraient être renforcées sur une base harmonisée et mieux appliquées (automne 2009).

La Commission invite le Conseil européen de printemps à approuver cette réforme avant la tenue du sommet du G20 à Londres, ce qui témoignera de la volonté et de l'engagement de l'Union européenne de prendre des mesures ambitieuses pour mettre en œuvre le plan d'action du G20 adopté à Washington. Il y a lieu d'inviter le Parlement européen et le Conseil à accorder la priorité voulue aux prochaines propositions de la Commission.

3. SOUTENIR L'ECONOMIE REELLE

L'économie mondiale est actuellement plongée dans une récession comme elle n'en a pas connu depuis plusieurs décennies. Le commerce mondial a enregistré un tassement rapide. La production industrielle a régressé rapidement vers la fin de 2008. Les États-Unis et le Japon ont constaté un net recul de leur PIB, tandis que la Chine enregistrerait son taux de croissance le plus bas depuis 2001, reflétant la baisse spectaculaire du volume du commerce mondial.

L'économie de l'UE n'a pu échapper à ce ralentissement mondial de la conjoncture. Tant la zone euro que l'UE dans son ensemble sont à présent aux prises avec une profonde récession. L'activité de l'industrie manufacturière et du secteur du bâtiment a été touchée de plein fouet, les pertes dans ces secteurs étant évaluées à 150 milliards d'EUR en année pleine. Le secteur automobile a reculé de 32,3 % à lui seul, ce qui a entraîné une détérioration de la situation dans de nombreux autres secteurs. Les exportations de produits manufacturés de l'UE vers des pays tiers ont reculé de 5,8 % en novembre/décembre 2008, tandis que le volume des échanges intracommunautaires était inférieur de 13,7 % par rapport à son niveau de l'année précédente.

Cependant, si l'on s'attend à ce que le PIB réel recule de près de 2 % en 2009³, il devrait progressivement regagner environ 0,5 % en 2010, en partie sous l'effet des mesures stratégiques adoptées à l'échelle européenne et nationale dans le cadre du plan européen pour la relance économique.

3.1. Mise en œuvre du plan européen pour la relance économique

En décembre 2008, sur la base de propositions de la Commission, un plan européen ambitieux pour la relance économique a été adopté. Il s'articulait autour d'un effort concerté pour donner une impulsion budgétaire immédiate à l'économie européenne, tout en veillant à ce que cet

³ Selon les prévisions de la Commission en janvier.

investissement serve à renforcer l'économie européenne dans la perspective des défis à long terme qui se profilent à l'horizon. Il reconnaissait que la baisse de la demande privée renforçait d'autant plus le rôle des dépenses publiques à court terme.

Si tous les effets du plan de relance ne se feront clairement sentir qu'au cours des prochains mois, les premiers résultats sont positifs, tant en ce qui concerne l'ampleur des mesures de relance que l'orientation des réformes. La plupart des États membres ont à présent adopté ou annoncé des mesures de relance budgétaire. En 2009 et 2010, la politique budgétaire fournira à l'économie un soutien représentant environ 3,3 % du PIB, soit plus de 400 milliards d'EUR, une aide potentiellement énorme pour la croissance et l'emploi sur l'ensemble du territoire de l'UE.

Une grande partie de cette aide provient de l'action des stabilisateurs automatiques, qui sont particulièrement puissants dans l'UE. Elle trouve aussi son origine dans les mesures résolues de relance budgétaire adoptées par les États membres conformément au plan de relance, qui représentent environ 1,2 % du PIB, bien que l'importance de ces mesures varie considérablement en fonction de la marge de manœuvre budgétaire dont disposent les États membres. Une enveloppe supplémentaire de 30 milliards d'EUR – ou 0,3 % du PIB – a été dégagée d'autres sources de l'UE⁴. La Commission a proposé un investissement ciblé, d'un montant de l'ordre de 5 milliards d'EUR, afin de relever le défi de la sécurité énergétique et d'apporter l'Internet à haut débit dans les régions rurales, ainsi que des avances supplémentaires au titre de la politique de cohésion d'un montant de 11 milliards d'EUR, dont 7 milliards destinés aux nouveaux États membres. Par ailleurs, la Banque européenne d'investissement (BEI) a augmenté ses possibilités de prêt aux PME de 15 milliards d'EUR.

La plupart des mesures adoptées par les États membres sont bien ciblées pour stimuler la demande: soutien des ménages, des entreprises et de l'emploi, accroissement direct de la demande par des investissements publics et par la modernisation des infrastructures (l'annexe II fournit davantage de précisions à ce sujet). La majorité d'entre elles sont également compatibles avec les objectifs à plus long terme recensés dans les recommandations par pays élaborées dans le cadre de la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi (telles que la création de la base de connaissances de l'Europe, le renforcement de la sécurité énergétique et l'adaptation à une économie sobre en carbone).

Une mise en œuvre rapide et efficace de ces mesures sera essentielle et devra être complétée par des actions destinées à améliorer les conditions d'activité des entreprises. L'UE a tout intérêt à conserver une assise industrielle forte et compétitive alors qu'elle évolue vers une économie basée sur la connaissance et sobre en carbone. Au vu de la nature complexe de la production industrielle moderne, des économies d'échelle et des possibilités de diversification offertes par le marché unique, l'UE a élaboré une politique de soutien horizontal à l'industrie ces dernières années. Il en résulte qu'au niveau tant communautaire que national, la R&D, l'innovation, les technologies nouvelles et écologiques et les actions de formation peuvent toutes être financées en tant que mesures de soutien et de développement. Ces mesures horizontales peuvent être mises en œuvre dans différents secteurs de l'économie de l'UE, comme l'illustre dernièrement le cadre d'action communautaire pour l'industrie automobile, publié par la Commission le 25 février⁵.

⁴ Dont un certain nombre de nouveaux partenariats entre les secteurs public et privé.

⁵ COM(2009) 104 du 25.2.2009.

Les États membres répondent aussi en priorité aux besoins des PME en raison de leur énorme contribution au taux d'emploi global de l'UE, et ils sont invités à accélérer la mise en œuvre de la loi sur les petites entreprises («Small Business Act»). La Commission présentera sous peu une proposition législative visant à régler plus efficacement le problème des retards de paiement. Il conviendrait par ailleurs d'exploiter pleinement les possibilités de mieux légiférer, notamment en réduisant les charges administratives.

Les actions visant à accroître les compétences, à encourager l'investissement dans la recherche, à promouvoir les conditions propices à l'innovation, à étendre l'accès à l'internet à haut débit, à renouveler les infrastructures existantes dans les domaines du transport et de l'énergie, notamment par un recours accru aux partenariats entre les secteurs public et privé, à renforcer l'efficacité énergétique et à intensifier l'utilisation des sources d'énergie renouvelables coïncident toutes parfaitement avec les objectifs du plan de relance. Ces actions seront facilitées par l'adoption rapide de modifications qu'il est proposé d'apporter à la législation relative à la politique de cohésion. Les États membres sont encouragés à tirer pleinement parti des possibilités offertes par ces modifications pour accélérer les investissements importants.

Il sera essentiel de comprendre et de gérer les effets durables de la crise sur les finances publiques – et de gérer ses conséquences pour les systèmes de retraites et de soins de santé. Les déficits budgétaires devraient retrouver des niveaux compatibles avec la nécessité d'assurer la viabilité à long terme des finances publiques, dès que les conditions économiques le permettront, notamment au vu des coûts à venir liés au vieillissement de la population. La viabilité à long terme devrait être assurée dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance.

Certains États membres s'efforcent actuellement de réduire leur déficit budgétaire afin de limiter leur dépendance à l'égard des sources de financement extérieures. Le mécanisme de soutien financier à moyen terme des balances des paiements des États membres situés hors de la zone euro a été renforcé à la suite de l'aide apportée en temps utile à la Hongrie et à la Lettonie.

Le plan européen pour la relance économique fait partie de la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi dans la crise actuelle. Il assure un juste équilibre entre des mesures de relance immédiates et la nécessité d'adopter une perspective à long terme. L'Europe devrait ainsi sortir de la crise en étant mieux armée pour relever les défis d'une économie mondiale tournée vers la réduction des émissions de carbone et les activités innovantes.

La Commission suivra de près l'incidence des mesures prises, en collaboration avec les États membres, et fera rapport sur les progrès accomplis avant le Conseil européen de juin.

3.2. Le marché unique en tant que levier de la relance

Le succès du redressement économique de l'Europe dépendra de notre aptitude à tirer le meilleur parti du marché intérieur et du marché mondial. Le marché unique a été le moteur de la prospérité économique et sociale et de la création d'emplois dans l'Union européenne⁶. Il permet de réaliser des économies d'échelle et des gains d'efficacité et offre la possibilité

⁶ Le marché intérieur a renforcé la prospérité de l'UE: le PIB a augmenté de 2,15 % en glissement annuel et 2,75 millions d'emplois supplémentaires ont été créés entre 1992 et 2006. Les échanges intracommunautaires par rapport au PIB ont augmenté de 30 % entre 1995 et 2005.

d'exploiter les points forts de l'UE. Il peut se révéler l'un des éléments clés de la relance, pour autant qu'il fasse l'objet d'une coordination étroite au niveau européen.

En aidant à coordonner la réponse à la crise, la Commission a veillé à ce que, lors de l'élaboration des mesures de soutien de la demande, les États membres puissent exploiter pleinement les possibilités de flexibilité offertes par les règles communautaires existantes. L'utilisation de la procédure d'adjudication accélérée permet de conclure des contrats d'investissement public dans un délai d'un mois. Le cadre temporaire pour les aides d'État facilite l'accès des entreprises aux sources de financement dans un contexte de restriction du crédit bancaire. Les États membres peuvent fournir une assurance-crédit à l'exportation supplémentaire par l'intermédiaire d'organismes publics lorsque ce type d'assurance n'est plus offert par le secteur privé en raison de la crise financière.

Dans le même temps, l'UE doit poursuivre ses propres efforts pour améliorer l'environnement des entreprises et soutenir les petites et moyennes entreprises, qui seront probablement les premières à se relever lorsque le redressement s'annoncera. La Commission a récemment présenté des propositions visant à réduire la charge comptable des microentreprises, ce qui devrait permettre à ces dernières d'économiser près de 6 milliards d'EUR⁷, et elle continuera d'évaluer soigneusement la charge découlant de toute nouvelle initiative. La transposition de la directive «services» en temps opportun cette année fournira un moyen supplémentaire de promouvoir les nouvelles opportunités d'activité économique et d'emploi.

Le maintien des avantages découlant du marché unique et la défense des mêmes valeurs en dehors de l'Europe offriront à l'UE un tremplin unique pour renouer avec la croissance. Une attitude protectionniste et un repli sur les marchés nationaux ne peuvent conduire qu'à la stagnation, à une récession plus profonde et plus longue, et à la fin de la prospérité.

L'action des États membres pour surmonter la crise doit prendre en considération la dimension du marché unique. La majorité, voire l'ensemble des États membres, prendront des mesures au cours de la crise actuelle pour soutenir l'activité économique sur leur territoire. Une utilisation intelligente des moyens d'action nationaux dans un contexte européen constitue le meilleur moyen de garantir l'efficacité de cette action.

Les mesures nationales seront particulièrement efficaces si les États membres agissent en ayant la certitude que leur approche va dans le sens du marché unique. Dans le cadre de son partenariat avec les États membres, la Commission est prête à fournir une aide à la conception et à la mise en œuvre de mesures concrètes, en encourageant les échanges de bonnes pratiques et en partageant son expérience. Cette coordination peut permettre de maximiser les retombées positives. Elle devrait inclure le partage d'informations sur les mesures prises ainsi que l'évaluation conjointe de l'incidence de ces dernières. L'annexe III fournit de plus amples informations sur la manière dont les États membres peuvent élaborer des mesures de relance afin de garantir leur compatibilité avec la législation communautaire la plus pertinente.

3.3. Relancer l'économie européenne au-delà de la crise

Le tort réel causé par cette double crise - financière et économique - aux entreprises et aux ménages européens ne fait aucun doute. Le redressement sera progressif et nécessitera la mobilisation d'efforts importants par toutes les parties concernées pour accélérer la mise en œuvre des réformes structurelles dans le cadre de la stratégie de Lisbonne. En unissant nos

⁷ COM(2009) 83 du 26.2.2009.

forces et en exploitant au mieux nos atouts concurrentiels, en particulier notre marché unique, nous ferons en sorte que l'Europe émerge plus rapidement de cette récession.

Sans perdre de vue nos principes communs et nos objectifs stratégiques à plus long terme, les mesures que nous prenons pour sortir de la crise actuelle prépareront le terrain à une transition harmonieuse vers l'économie européenne du futur. En particulier, nous ne devrions pas relâcher nos efforts pour évoluer vers une économie sobre en carbone; lorsque la reprise s'annoncera, les technologies et produits verts devraient constituer les marchés pilotes. Nous devons maintenant commencer à réfléchir aux moyens d'améliorer les structures dont nous disposons pour gérer la relance: des entreprises vont se restructurer, d'autres vont diversifier leurs activités, certaines disparaîtront peut-être. Le processus de retour des entreprises nationalisées au secteur privé et, plus généralement, de retour de l'intervention étatique dans nos économies à des niveaux plus normaux devra être soigneusement géré. La politique de la concurrence de l'UE peut contribuer à ce processus vital, en le guidant vers une conclusion transparente, efficace et novatrice.

Les enseignements de cette crise devront être pris en compte au moment de renouveler le programme européen de réformes structurelles. En s'appuyant sur les leçons tirées de l'expérience récente, la Commission prévoit de lancer un débat sur les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, qui guident les États membres et la Communauté dans la préparation de leurs programmes de réformes structurelles respectifs.

La Commission travaillera en étroite concertation avec les États membres et d'autres parties prenantes de la stratégie de Lisbonne pour tenir compte des résultats de ce débat lors de l'élaboration de la stratégie de Lisbonne après 2010. Ce processus débutera par un réexamen général de la stratégie de Lisbonne révisée, sous la présidence suédoise, en préalable aux décisions qui seront prises au printemps 2010 sous la présidence espagnole.

Si tous les effets du plan de relance ne se feront clairement sentir qu'au cours des prochains mois, les premiers résultats sont positifs, tant en ce qui concerne l'ampleur des mesures de relance que l'orientation des réformes.

- La plupart des États membres ont à présent adopté ou annoncé des mesures de relance budgétaire, qui atteignent l'objectif global de 1,5 % du PIB de l'Union. En tenant compte des effets des stabilisateurs automatiques, c'est un soutien budgétaire représentant environ 3,3 % du PIB qui est ainsi consacré à la relance, soit plus de 400 milliards d'EUR, ce qui constitue une aide considérable en faveur de la croissance et de l'emploi.
- La plupart des mesures prises par les États membres visent à stimuler la demande et sont compatibles avec des objectifs à plus long terme tels que le développement des compétences, le renforcement des investissements dans l'innovation, la promotion de l'Internet à haut débit ou le renouvellement des infrastructures existantes dans les domaines du transport et de l'énergie.
- La Commission a veillé à ce que, lors de l'élaboration des mesures de soutien de la demande, les États membres puissent exploiter pleinement les possibilités de flexibilité offertes par les règles communautaires. À titre d'exemple, la Commission a récemment présenté des orientations sur les mesures possibles en faveur de l'industrie automobile du fait du soutien qu'ils apportent à la restructuration de ce secteur.

Par l'intermédiaire du marché unique, tous les États membres bénéficieront directement et

indirectement des commandes de marchandises et de services passées grâce à ce train de mesures de relance. Les États membres devraient veiller attentivement à maximiser les retombées positives du marché unique, qui est et restera le moteur de la prospérité économique et sociale et de la création d'emplois dans l'UE.

Pour ce faire, les principes **suivants** devraient guider l'action des États membres en soutien de l'économie réelle:

- préserver l'**ouverture** au sein du marché intérieur en continuant d'éliminer les barrières et en évitant la création de nouvelles;
- garantir la **non-discrimination** en appliquant aux marchandises et aux services provenant d'autres États membres un traitement conforme aux règles de l'UE et aux principes du traité;
- orienter les mesures vers la réalisation de nos **objectifs stratégiques à plus long terme**: faciliter le changement structurel, renforcer la compétitivité à long terme et relever les grands défis, tels que la mise en place d'une économie sobre en carbone;
- tenir pleinement compte du rôle essentiel des PME en appliquant le principe de la priorité accordée aux petites entreprises («think small first»);
- partager l'information et les meilleures pratiques afin de **maximiser les retombées positives globales** par des effets d'échelle;
- unir les efforts et concevoir les mesures de manière à produire des **synergies** avec celles prises par d'autres États membres. Le renforcement de la coopération à l'échelle européenne est essentiel à cet égard;
- recourir en connaissance de cause à la flexibilité prévue par le pacte de stabilité et de croissance renouvelé, de manière à permettre le **retour des déficits publics à des niveaux compatibles avec la pérennité des finances publiques** dès que possible, tout en s'attaquant énergiquement aux causes des déséquilibres macroéconomiques;
- maintenir le marché unique **ouvert à nos partenaires commerciaux** et respecter les engagements souscrits à l'échelle internationale, notamment au sein de l'OMC.

Conformément au plan européen pour la relance économique, les États membres doivent maintenant veiller à ce que les mesures de relance budgétaire s'accompagnent d'une accélération des réformes structurelles dans les domaines identifiés dans les recommandations par pays élaborées dans le cadre de la stratégie de Lisbonne. C'est le meilleur moyen de garantir que les dépenses que nous consentons aujourd'hui seront le plus efficaces au regard de leur coût, qu'elles augmenteront la croissance potentielle future et seront les moins préjudiciables pour les perspectives budgétaires à long terme pour l'avenir. Il est aussi essentiel pour l'Europe de saisir les opportunités offertes par cette crise et d'en sortir mieux armée pour relever les défis d'une économie mondiale tournée vers la réduction des émissions de carbone, l'innovation, les TIC et les compétences.

La Commission contrôlera régulièrement les progrès accomplis et fera rapport en temps opportun avant les prochaines réunions du Conseil européen. En tenant compte des résultats du plan de relance, la Commission entend également commencer à préparer la stratégie de Lisbonne après 2010.

4. SOUTENIR LA POPULATION TOUT AU LONG DE LA CRISE

Les conséquences du ralentissement de l'activité économique sur les ménages et les travailleurs sont en train de s'intensifier. La situation du marché du travail, qui s'était améliorée ces dernières années, se détériore à présent rapidement et de manière significative. Selon les prévisions de la Commission, la croissance de l'emploi sera négative au cours des deux prochaines années. Le chômage devrait grimper en flèche. Bien que la situation varie d'un État membre à l'autre, le volume global de l'emploi devrait diminuer de 1,6 % cette année (soit quelque 3,5 millions d'emplois), tandis que le chômage dans l'UE pourrait atteindre 10 % en 2010.

Certains ajustements effectués sur le marché du travail témoignent de l'effet positif de réformes structurelles antérieures. Même si ces changements devraient permettre une amélioration plus rapide de la situation au moment où la reprise s'annoncera, il n'en reste pas moins manifeste qu'à court terme, la crise aura des conséquences très douloureuses. Les jeunes, les personnes engagées sur la base de contrats de courte durée et les travailleurs migrants risquent d'être les plus touchés par la crise.

4.1. Atténuer le coût humain de la crise

La plupart des États membres ont adopté des mesures sociales et en matière d'emploi pour venir en aide aux citoyens et atténuer le coût humain de la crise. Bien que les États membres soient en première ligne pour tenter de surmonter ces difficultés, les politiques européennes apportent une valeur ajoutée en les aidant à mettre au point et à appliquer des solutions efficaces pour relever le défi de l'emploi et de la cohésion sociale.

Les États membres ont concentré leurs mesures sur quatre grandes catégories de priorités:

- des mesures visant à **préserver les emplois existants**: indemnités de chômage partiel, réductions des cotisations sociales, subventions salariales et soutien des PME;
- des mesures visant à **assurer une (ré)insertion rapide sur le marché du travail**: formation professionnelle et soutien des personnes défavorisées, modifications des prestations de maladie ou d'invalidité et nouvelles règles d'admissibilité aux indemnités de chômage;
- des mesures visant à **soutenir les personnes les plus vulnérables**: relèvement du niveau du revenu/salaire minimum, extension de la couverture des prestations de chômage ou de la durée de l'indemnisation, augmentation des indemnités de logement ou des allocations familiales, exonérations ou allègements fiscaux, et mesures visant à lutter contre le surendettement ou les saisies;
- des mesures visant à **renforcer la protection sociale et à investir dans les infrastructures sociales et sanitaires**: investissements en faveur du logement, des hôpitaux, des soins primaires, des infrastructures de soins de longue durée et des écoles, et initiatives visant à aider les fonds de pension à assumer leurs responsabilités à long terme.

Les conséquences de la crise sur l'emploi et au niveau social sont encore imprécises mais sont plus graves que les prévisions le laissaient penser lorsque la plupart des mesures initiales ont été mises en place. Il convient dès lors d'intensifier les efforts à tous les niveaux pour lutter contre le chômage et pour adapter et moderniser les régimes d'assistance sociale, de soins de santé et de santé publique. Des aides au revenu associées à des mesures actives auront pour

effet de stimuler la demande, de faciliter le retour à une activité professionnelle et d'éviter l'exclusion sociale.

Pour aider les États membres à lutter contre la crise et à mettre en œuvre les mesures de relance, les instruments financiers disponibles sont en cours de renforcement. Le renouvellement du **Fonds européen d'ajustement à la mondialisation**⁸ permettra d'avoir rapidement recours à ce fonds pour soutenir les travailleurs confrontés à d'importantes suppressions d'emplois ainsi que leurs communautés.

Les programmes actuels menés au titre du **Fonds social européen (FSE)** soutiennent chaque année 9 millions de travailleurs; pour la seule année 2009, 10,8 milliards d'EUR sont disponibles sous forme de subventions dans le cadre du FSE. Ce fonds peut répondre à certains besoins résultant de la crise, notamment améliorer l'adéquation entre l'offre et la demande de main d'œuvre, soutenir les initiatives conjointes des partenaires sociaux, promouvoir l'innovation sociale et les partenariats pour l'emploi, ou encore renforcer les services publics de l'emploi. La simplification des règles applicables au FSE⁹ permettra une augmentation immédiate des avances de 1,8 milliard d'EUR. Chaque fois qu'il y aura lieu d'adapter la programmation du FSE aux besoins liés à la crise, la Commission veillera à ce que les changements soient effectués dans les plus brefs délais.

Si d'autres mesures de soutien à l'emploi devront être adaptées par les États membres, en concertation avec les partenaires sociaux, à leurs conditions économiques spécifiques et à la situation de leur marché du travail, il importe qu'elles restent cohérentes par rapport aux besoins à long terme en matière de réforme structurelle. Les mesures devraient faciliter le processus de restructuration à long terme des secteurs les plus touchés par la crise et renforcer leur compétitivité et leur capital humain. Elles devraient aussi contribuer à relever les grands défis à long terme, notamment les conséquences du vieillissement de la population sur l'offre de main-d'œuvre, et exploiter les possibilités offertes par une économie sobre en carbone.

Pour maximiser les retombées positives de ces mesures et s'attaquer plus efficacement, par une action collective, aux difficultés sans précédent posées par la crise, la Commission encouragera l'apprentissage mutuel et l'échange de bonnes pratiques entre les États membres.

Les **éléments** suivants peuvent aider les États membres à élaborer des mesures appropriées et efficaces:

- **préserver les emplois existants**, notamment en soutenant financièrement les mesures temporaires d'aménagement du temps de travail. Un aménagement temporaire du temps de travail («temps partiel») correspondant aux besoins de production peut constituer une source importante de flexibilité en ce qui concerne l'apport de main d'œuvre. En évitant les licenciements massifs, cette mesure pourrait atténuer les conséquences sociales de la crise, éviter aux entreprises des coûts élevés de licenciement et de (ré)embauche et empêcher la perte de capital humain propre à l'entreprise; une telle action doit être combinée avec les mesures de soutien à l'employabilité et de reconversion, permettant aux travailleurs de tirer profit de nouvelles opportunités lorsque la reprise s'annoncera. Ces mesures doivent être coordonnées afin d'éviter des retombées négatives dans d'autres États membres;
- **renforcer les mesures d'activation et fournir des aides au revenu adéquates** aux

⁸ COM(2008) 867 du 16.12.2008.

⁹ COM(2008) 813 du 26.11.2008.

personnes les plus touchées par le ralentissement de l'activité économique, en tirant pleinement parti des prestations de protection sociale, conformément au principe de flexisécurité. Dans les pays où l'assurance-chômage est strictement limitée dans le temps, il convient d'envisager d'étendre temporairement la couverture de cette assurance et/ou de renforcer les dispositions en matière de revenu minimal. Les incitations au retour à une activité professionnelle devraient demeurer inchangées et les groupes vulnérables être soutenus conformément à la stratégie d'inclusion active;

- **investir dans le recyclage et la mise à niveau des compétences**, en particulier pour les chômeurs partiels, ainsi que dans les secteurs en déclin. Il convient d'accorder la préférence aux formations orientées vers les futurs besoins du marché du travail, tels que les emplois «verts». L'anticipation des besoins ultérieurs en matière de compétences devrait dès lors être encouragée. Les services pour l'emploi devraient être renforcés pour pouvoir faire face à la hausse du chômage;
- **atténuer l'impact direct de la crise financière sur les citoyens** au moyen de mesures spécifiques visant à prévenir le surendettement et à maintenir l'accès aux services financiers. Dans les pays dans lesquels les régimes de capitalisation occupent une plus grande place dans les systèmes de pension, le redressement des fonds de pension sera d'une importance essentielle pour protéger les revenus actuels et futurs des retraités;
- **garantir la libre circulation des travailleurs** au sein du marché unique, qui offrira de nouvelles perspectives. Cette mesure peut contribuer à remédier à la persistance des inadéquations entre les compétences et les besoins du marché du travail, même en période de ralentissement économique. À cet égard, la directive concernant le détachement de travailleurs contribue à faciliter la libre circulation des travailleurs dans le cadre de la prestation transfrontalière de services, tout en assurant une protection efficace contre le dumping social. La Commission œuvrera, en collaboration avec les États membres et les partenaires sociaux, à une interprétation commune de la directive, de manière à garantir que son application pratique - notamment en ce qui concerne la coopération administrative entre les États membres - produise les effets escomptés;
- envisager des **mesures de soutien** telles que la réduction des coûts non salariaux pour les travailleurs peu qualifiés. L'évolution des salaires et les mesures budgétaires devraient tenir compte de la position concurrentielle et de la croissance de la productivité de chaque État membre;
- fournir un soutien suffisant aux mesures visant à résoudre le problème du chômage des jeunes et celui des jeunes quittant prématurément l'école. La période durant laquelle un jeune ne suit pas de formation ou n'exerce pas d'activité professionnelle peut avoir des conséquences durables. Les États membres devraient se préparer à un accroissement de la demande d'éducation et de formation et encourager cette tendance, les étudiants actuels prolongeant leurs études tandis que les travailleurs qui ont perdu leur emploi cherchent à se recycler. À cet égard, il est déjà possible d'anticiper les futurs domaines de croissance du marché du travail, tels que les emplois «verts»;
- intégrer des mesures visant à revoir la législation en matière de protection de l'emploi dans le cadre d'une **approche** prônant la **flexisécurité** couvrant tous ses éléments, de manière à réduire la segmentation et à améliorer le fonctionnement des marchés du travail.

4.2. Un sommet pour l'emploi en Europe

Une approche européenne peut apporter une valeur ajoutée aux efforts déployés par les États membres pour relever le défi de l'emploi, tout en évitant des effets de distorsion. Le sommet européen pour l'emploi qui se tiendra en mai offrira l'occasion de faire le point sur l'évolution de la situation et de convenir de mesures concrètes supplémentaires. Il sera organisé en collaboration avec les partenaires sociaux et se fondera sur les progrès accomplis tout au long de l'année dernière en ce qui concerne l'agenda social renouvelé.

Ce sommet devrait atteindre trois objectifs:

- contribuer à accélérer la relance en se concentrant sur la réforme structurelle afin de créer des marchés du travail plus flexibles, stables et inclusifs;
- déboucher sur l'adoption d'une démarche concertée pour atténuer les conséquences sociales de la crise;
- et établir un nouveau consensus avec les partenaires sociaux et les parties prenantes sur les moyens à mettre en œuvre pour moderniser les politiques sociales dans l'intérêt commun des travailleurs et des employeurs.

Une attention particulière pourrait être accordée aux mesures visant à enrayer le chômage, en insistant tout particulièrement sur l'intégration des jeunes et des travailleurs plus vulnérables dans le marché du travail. Il serait judicieux, lors du sommet, d'examiner de quelle manière les politiques de l'UE pourraient mieux soutenir les efforts des États membres, notamment pour remédier aux faiblesses structurelles des marchés du travail, conformément aux recommandations élaborées dans le cadre de la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi.

Le sommet sera préparé en collaboration avec les partenaires sociaux et en concertation avec toutes les parties intéressées. Afin de recueillir des contributions aux thèmes et aux éventuels résultats de ce sommet, la Commission organisera, dans différents États membres, une série d'ateliers qui réuniront le Parlement européen, les partenaires sociaux, des ONG et la société civile. Ces discussions compléteront les échanges en cours entre la Commission, les États membres et les partenaires sociaux dans le cadre du dialogue social européen. Ce processus préparatoire large et ouvert devrait constituer une base solide pour parvenir à un consensus ambitieux sur un ensemble d'éléments concrets au mois de mai.

5. SOUTENIR LA RELANCE MONDIALE: LA CONTRIBUTION EUROPEENNE AU SOMMET DU G20

Cette crise revêt une dimension mondiale. L'ampleur et la vitesse à laquelle un choc survenu sur un marché financier d'importance systémique a contaminé le système financier et s'est répercuté sur l'économie réelle mondiale ont montré à quel point le monde est devenu interdépendant.

L'UE a joué un rôle de premier plan pour faire reconnaître la nécessité d'élaborer des solutions mondiales. À l'initiative de l'Union européenne, le sommet du G20 qui s'est tenu à Washington en novembre 2008 a adopté un plan d'action visant à réformer l'architecture financière internationale pour l'adapter aux réalités de la mondialisation.

L'UE devra continuer de parler d'une seule voix lors du sommet du G20 prévu à Londres le 2 avril prochain. Nous pouvons être un partenaire solide et influent de cette réforme, étant donné notre longue expérience et notre bilan positif en matière d'intégration régionale des marchés et de construction institutionnelle efficace.

À l'heure où la mise en œuvre du plan européen pour la relance économique s'accélère dans le contexte d'une réforme ambitieuse des marchés financiers européens, l'Union européenne est particulièrement bien placée pour prendre la tête des initiatives visant à proposer des solutions concrètes à même de produire des résultats efficaces au niveau mondial.

Cette action doit être compatible avec la nécessité d'élaborer des solutions mondiales dans le domaine du changement climatique. La transition vers une économie sobre en carbone doit offrir de nouvelles perspectives de croissance tant en Europe que dans le reste du monde. Les participants au sommet de Londres devront donc réaffirmer leur engagement à faire en sorte que les négociations sur le changement climatique qui auront lieu sous l'égide des Nations unies à Copenhague en décembre 2009 débouchent sur un résultat global ambitieux.

Nous devons également nous assurer que le sommet de Londres diffusera un message clair quant à la nécessité de maintenir l'ouverture des marchés mondiaux. Alors que tout le monde s'accorde pour dire que les politiques protectionnistes ont montré par le passé leurs effets désastreux en période de récession, les pressions exercées au niveau national pour faire appliquer des mesures restrictives peuvent être fortes. Pour prévenir ce danger, il est primordial d'adresser un signal sans équivoque.

Les pays candidats potentiels à l'UE et les pays voisins sont également touchés par la crise. La Commission reste déterminée à œuvrer, conjointement avec les institutions financières européennes et internationales, pour un appui à la stabilité et au développement économiques de ces pays. Elle s'est félicitée du plan d'action mis au point par la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), la BEI et la Banque mondiale afin de fournir une aide visant à renforcer les banques et à soutenir l'emprunt dans certains pays d'Europe centrale et orientale.

Enfin, compte tenu de l'ampleur de la crise mondiale et du ralentissement de l'activité qu'elle a engendré dans les pays en développement, nous devons maintenir notre engagement à aider ces pays, tout au long de la crise, à s'extirper de la pauvreté et à entrer dans un cycle de croissance durable. Aider ces pays à poursuivre les objectifs du Millénaire pour le développement est essentiel à une relance mondiale dans le contexte d'une économie ouverte durable.

L'UE doit respecter ses engagements en matière d'aide publique au développement (APD), de sorte que celle-ci puisse contribuer, avec d'autres moyens disponibles, à stimuler la croissance, l'investissement, le commerce et l'emploi. À l'aide des différents instruments de la Commission, des États membres et de la BEI, l'UE doit se concentrer sur des domaines d'activité tels que l'agriculture, le changement climatique et les infrastructures, dans lesquels il est possible d'exercer un impact contracyclique direct. Cette action doit s'accompagner d'un engagement fort des pays en développement à garantir une bonne gouvernance macroéconomique et budgétaire.

Lors du sommet de Londres , l'UE devra promouvoir la conclusion d'un accord sur un ensemble de résultats concrets dans le respect de ses décisions internes en cours. Les participants au sommet devront s'engager fermement à améliorer le système financier et le cadre réglementaire internationaux et à soumettre ainsi tous les acteurs et instruments
--

concernés à une régulation et à un contrôle appropriés, en poursuivant les objectifs suivants:

- **renforcer la transparence et la responsabilité:** il convient d'améliorer les règles prudentielles du secteur bancaire et les normes comptables en établissant des mécanismes contracycliques et en s'attaquant de manière appropriée au problème de la juste valeur. Les exigences de fonds propres des banques doivent mieux refléter les risques de liquidité et redéfinir les mesures d'incitation en matière de titrisation. Les structures de gestion du Conseil des normes comptables internationales doivent être améliorées;
- **soutenir une régulation stricte:** il convient d'étendre la régulation et la supervision, et notamment les normes prudentielles du comité de Bâle, à tous les acteurs concernés – fonds spéculatifs, fonds d'investissement et autres établissements de crédit non réglementés. Les agences de notation doivent être soumises à des exigences strictes afin de garantir la qualité et la transparence de leurs notations et de veiller à ce qu'elles ne soient mêlées à aucun conflit d'intérêts. Les politiques de rémunération doivent être revues de manière à éviter toute prise de risque excessive à court terme et elles doivent faire l'objet de contrôles;
- **promouvoir l'intégrité des marchés financiers:** il faut établir une liste des juridictions non coopératives ainsi qu'une panoplie de mesures communes applicables à ces dernières en matière de supervision financière, de lutte contre le blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme et de fiscalité. Il convient de dissuader les banques d'exercer des activités dans des centres off-shore¹⁰ en renforçant les exigences prudentielles et en durcissant les règles de transparence. Les règles régissant la détention et la cession de titres intermédiés doivent être harmonisées à l'échelle mondiale;
- **renforcer la coopération internationale en matière de supervision:** des collèges mondiaux de superviseurs doivent être créés et dotés des pouvoirs à même de garantir leur efficacité. Les autorités de supervision doivent échanger leurs bonnes pratiques et encourager une harmonisation des pratiques au niveau mondial;
- **le Forum sur la stabilité financière (FSF)** doit être élargi avant le sommet du 2 avril, de manière à inclure tous les grands pays émergents et la Commission européenne;
- **réformer la gouvernance des institutions financières internationales:** les participants au sommet de Londres doivent adopter un calendrier de nouvelles réformes relatives à la gouvernance du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale. Le système de nomination des dirigeants de ces deux institutions doit être revu;
- **renforcer le FMI:** les États membres doivent apporter une contribution conjointe au doublement temporaire des ressources financières du FMI. Le FMI doit étoffer sa mission de supervision en élargissant sa portée dans le secteur financier, en renforçant la surveillance multilatérale et en permettant la tenue de consultations multilatérales, notamment sur les moyens de remédier de manière ordonnée aux déséquilibres mondiaux. Il y a lieu de renforcer la coopération avec le FSF et d'établir des mécanismes d'alerte rapide communs et efficaces. Les membres du FSF et d'autres pays revêtant une importance systémique doivent être soumis à une évaluation régulière du FMI et les vulnérabilités relevées doivent être intégrées au mécanisme d'alerte rapide. Les réformes

¹⁰ La Commission soumettra prochainement des propositions sur les échanges d'informations et la transparence en matière fiscale à l'intérieur de l'UE et avec les pays tiers.

doivent également porter sur les procédures internes et faire en sorte que les principales conclusions des missions de surveillance du FMI soient intégrées au Comité monétaire et financier international;

- **développer la Banque mondiale et les banques régionales de développement:** les banques doivent faire preuve de souplesse dans la mise en œuvre des instruments dont elles disposent pour mobiliser l'aide visant à atténuer les effets de la crise, notamment au profit des populations vulnérables. Leurs activités doivent être dotées de ressources financières suffisantes.

Les participants au sommet devront **promouvoir une croissance équilibrée sur les marchés mondiaux** en poursuivant les objectifs suivants:

- **progresser sur la voie de la relance mondiale grâce à une coordination internationale permanente des mesures budgétaires** et de leurs effets réels. L'UE apporte sa contribution à l'action internationale menée pour rétablir la croissance. Une coopération internationale doit permettre de concilier les mesures de relance budgétaire actuelles avec la viabilité à long terme des finances publiques. Ces mesures doivent également permettre d'investir suffisamment dans des politiques à long terme telles que l'innovation, l'éducation, l'efficacité énergétique et une économie sobre en carbone. L'économie une fois relancée, il conviendra de procéder à l'extinction en bon ordre et coordonnée des mesures de soutien macroéconomique.
- **promouvoir le libre échange** comme complément aux mesures de relance budgétaire: les pays du G20 doivent s'efforcer d'élargir l'ouverture des marchés mondiaux. Dans ce contexte, il est essentiel de mener rapidement à bien le cycle de Doha sur la base des textes de négociation existants dans les domaines de l'agriculture et des biens industriels. Les partenaires du sommet de Londres doivent réaffirmer une position commune forte contre le protectionnisme, conformément à l'engagement de statu quo adopté à Washington et au mécanisme de suivi efficace établi dans le cadre de l'OMC. Les partenaires du G20 doivent afficher leur détermination commune à mettre en œuvre cet engagement au plus haut niveau politique;
- lancer une **initiative multilatérale relative au financement des échanges commerciaux** afin d'intensifier les efforts déployés par le Groupe de la Banque mondiale et d'autres agences multilatérales de développement concernées pour développer leurs activités dans ce domaine;
- **promouvoir le développement international** fait partie de la solution à la crise mondiale et contribue à la paix et à la stabilité dans le monde. Les participants au sommet de Londres doivent réaffirmer l'engagement à soutenir l'action des pays en développement en faveur de la croissance et de la lutte contre la pauvreté, notamment dans le respect des objectifs du Millénaire pour le développement. Pour faciliter la participation active des pays en développement au commerce international, les membres du G20 doivent respecter leurs promesses en matière d'aide au commerce et offrir aux pays les moins avancés un accès en franchise de droit et libre de tout contingentement à leurs marchés.

6. CONCLUSION

La présente communication indique dans quelle mesure l'Union européenne peut s'appuyer sur les mesures déjà prises pour affronter la crise financière et économique. L'UE entre à

présent dans une nouvelle phase de mise en œuvre de son plan de relance, qui se caractérise par la nécessité de coordonner efficacement ces mesures et de garantir ainsi qu'elles profiteront pleinement aux entreprises et aux citoyens européens. La présente communication reflète les discussions menées par les chefs d'État ou de gouvernement le 1^{er} mars 2009 et souligne le fait que, si les mesures prises dans un État membre sont conçues pour stimuler une reprise dans d'autres États membres, le processus de relance en sera simplifié. Grâce à une coordination efficace, le marché unique fera office de tremplin pour la relance.

La Commission prie le Conseil européen:

- de convenir de la nécessité de mettre au point un nouveau train de mesures de réforme du secteur financier, notamment un nouveau cadre de supervision du secteur financier européen, sur la base des travaux réalisés par le groupe de Larosière, de définir les principaux éléments de ce nouveau cadre lors du Conseil européen de juin prochain en s'appuyant sur de nouvelles propositions de la Commission et d'inviter le Conseil et le Parlement européen à accorder la priorité à l'adoption des propositions portant sur la réglementation des services financiers que la Commission soumettra dans les prochains mois;
- d'inviter les États membres à prendre les mesures nécessaires pour garantir une stabilité financière durable dès que la conjoncture économique le permettra, conformément au pacte de stabilité et de croissance révisé;
- d'inviter les États membres à hâter la mise en œuvre de leurs plans de relance et de leurs réformes structurelles au niveau national;
- d'inviter les États membres à appliquer les principes communs énoncés au point 3.2 au moment d'élaborer et de mettre en œuvre les mesures de renforcement de l'économie réelle;
- d'inviter les États membres à aider les citoyens à traverser la crise en s'appuyant sur les éléments d'action exposés dans la présente communication;
- d'approuver les préparatifs du sommet européen pour l'emploi prévu en mai;
- d'approuver la position commune européenne qui sera défendue lors du sommet du G20 à Londres.