

Bruxelles, le 22.11.2017
COM(2017) 770 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant la politique économique de la zone euro

{SWD(2017) 660 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant la politique économique de la zone euro

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 136, en liaison avec son article 121, paragraphe 2,

vu le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques¹, et notamment son article 5, paragraphe 2,

vu le règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques², et notamment son article 6, paragraphe 1,

vu la recommandation de la Commission européenne,

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité économique et financier,

vu l'avis du comité de politique économique,

considérant ce qui suit:

- (1) L'expansion économique se poursuit dans la zone euro et elle s'est étendue à un nombre sans cesse croissant de pays. La reprise est de plus en plus alimentée par la demande intérieure; la consommation des ménages constitue le principal moteur de la croissance et les investissements repartent à la hausse. L'emploi a continué de progresser tout au long de 2016 et au premier semestre de 2017. Le taux de chômage a enregistré un recul significatif, même s'il reste supérieur à son niveau de 2008. La reprise dans la zone euro se caractérise néanmoins par certains éléments atypiques: une inflation sous-jacente et une hausse des salaires dont la faiblesse ne reflète pas les améliorations constatées sur le marché du travail sur la base des indicateurs courants relatifs à ce dernier, un excédent important de la balance courante et un déficit d'investissement persistant, bien qu'en recul. En particulier, la stagnation des salaires semble due à la persistance d'une sous-utilisation de la main-d'œuvre dans certaines économies, aux anticipations d'inflation faible qui alimentent les négociations salariales et à une faible croissance de la productivité. Le revenu réel des ménages a augmenté, mais il reste inférieur à son niveau de 2008 dans de nombreux pays. Les divergences entre pays de la zone euro persistent en ce qui concerne tant le PIB par habitant que le taux de chômage. Les taux de chômage de longue durée et des jeunes

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

sont encore élevés et la pauvreté, l'exclusion sociale et les inégalités restent préoccupantes dans plusieurs États membres.

- (2) Dans l'ensemble, à la lecture des indicateurs économiques relatifs à la zone euro, il semble judicieux de continuer à soutenir la demande, les investissements et la hausse des salaires, sans risquer de susciter des pressions inflationnistes, tout en encourageant un rééquilibrage interne et externe et la convergence économique et sociale. Dans le même temps, il importe d'être très attentif aux signes annonciateurs de nouveaux déséquilibres, par exemple sur le marché du logement dans certains États membres³.
- (3) Des déséquilibres importants persistent dans la zone euro. Bien que les pays débiteurs nets aient bien progressé dans la correction de leur équilibre extérieur, la balance courante continue d'afficher un excédent important dans certains pays créditeurs, reflétant un fléchissement de la demande générale à l'échelle mondiale. Il en résulte un excédent pour la zone euro de 3,3 % du PIB en 2016, qui, selon les projections, devrait tomber à 2,9 % en 2019. Les positions extérieures globales nettes des États membres les plus endettés s'améliorent lentement et des efforts de rééquilibrage soutenus sont encore nécessaires. Les pays qui ont longtemps enregistré d'importants déficits de leur balance courante continuent de présenter une position extérieure globale nette très négative, allant généralement de pair avec d'importants encours de dette publique ou privée, qui les fragilise. Parallèlement, des efforts sont également nécessaires dans les pays affichant un excédent important de leur balance courante pour soutenir la demande intérieure et, ce faisant, rééquilibrer la zone euro.
- (4) La hausse des salaires contribue à la reprise économique dans la zone euro en soutenant la demande générale, réduit les inégalités et assure un niveau de vie élevé dans cette zone. Des mécanismes efficaces de formation des salaires devraient faire en sorte que ces derniers soient différenciés en fonction des conditions propres à chaque pays et en tenant dûment compte de l'évolution de la productivité. La mise en œuvre de réformes structurelles qui augmentent la productivité dans tous les pays, l'amélioration de la qualité et de la composition des dépenses publiques pour soutenir les investissements, la promotion de la hausse des salaires et d'une demande plus dynamique dans les pays créditeurs nets et l'application de mesures qui freinent la hausse des coûts salariaux unitaires dans les pays débiteurs nets contribueraient à accélérer le processus de rééquilibrage dans la zone euro.
- (5) La cohérence et le bon équilibre du dosage global des politiques macroéconomiques de la zone euro, notamment des politiques monétaires, budgétaires et structurelles, sont essentiels pour garantir une reprise économique durable et plus robuste. Ces dernières années, le dosage des politiques était déséquilibré au profit de la politique monétaire, qui a eu recours à de nouveaux instruments non conventionnels pour atteindre l'objectif d'inflation à moyen terme défini par la BCE, soutenant ainsi la croissance et la création d'emplois. La BCE a annoncé qu'elle commencera à recalibrer ses achats d'actifs à partir de janvier 2018. À cette fin, d'autres politiques devront jouer un rôle de soutien, et ce dans les États membres qui disposent d'une marge de manœuvre pour l'action publique.
- (6) Une coordination étroite des politiques budgétaires nationales, fondée sur des règles communes, est essentielle pour parvenir à l'orientation budgétaire générale voulue pour la zone euro et pour assurer le bon fonctionnement de l'union monétaire. Les règles budgétaires communes visent à rendre la dette soutenable au niveau national,

³

Voir le rapport sur le mécanisme d'alerte 2018.

tout en préservant une marge de manœuvre pour la stabilisation macroéconomique. Les positions budgétaires des États membres et l'orientation de la politique budgétaire pour l'ensemble de la zone euro doivent donc concilier les objectifs de viabilité à long terme des finances publiques nationales et de stabilisation macroéconomique à court terme, au niveau tant de chaque pays que de la zone euro. À la lumière de la reprise économique actuelle dans la zone euro, qui se caractérise par certains éléments atypiques, de la dette héritée de la crise et de la recalibration attendue des achats d'actifs par la BCE, une orientation globalement neutre de la politique budgétaire pour l'ensemble de la zone euro semble appropriée. Une différenciation adéquate des efforts budgétaires selon les États membres, en tenant compte de la marge de manœuvre budgétaire et des retombées entre pays, est nécessaire.

- (7) Une amélioration marquée de la composition et de la gestion des budgets nationaux, en ce qui concerne tant les recettes que les dépenses, par exemple par un transfert des ressources vers des investissements matériels et immatériels, renforcerait l'incidence des budgets publics sur la demande à court terme et accroîtrait la productivité à plus long terme. Des améliorations apportées au fonctionnement des cadres budgétaires nationaux et des réexamens de dépenses bien menés soutiennent la poursuite de politiques budgétaires crédibles et propices à la croissance.
- (8) Une structure d'imposition bien conçue est primordiale pour promouvoir la croissance et l'emploi et pour contribuer à réduire les inégalités. La simplification des systèmes fiscaux et la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales sont essentielles pour rendre les systèmes fiscaux plus efficaces et plus justes. Cela peut permettre de libérer des ressources pour l'investissement public, l'éducation et la santé et contribue à soutenir l'investissement et l'emploi et à améliorer la justice sociale. En particulier, des mesures contre les stratégies de planification fiscale agressive sont cruciales pour assurer des recettes à l'État, empêcher les distorsions de concurrence entre entreprises, préserver la cohésion sociale et lutter contre les inégalités croissantes. L'Assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) constituerait également un outil puissant pour lutter contre l'évasion fiscale, tout en améliorant le marché unique pour les entreprises.
- (9) Les caractéristiques structurelles et institutionnelles des marchés du travail et des produits et l'efficacité des administrations publiques sont des déterminants importants de la résilience ainsi que de la convergence cyclique, réelle et sociale entre les États membres de la zone euro. Des structures économiques résilientes empêchent les chocs d'avoir des effets significatifs et de longue durée sur les revenus et l'emploi dans les États membres et dans toute la zone euro. Ce faisant, elles atténuent les fluctuations économiques et créent un environnement favorable à une croissance durable et inclusive. Une meilleure coordination de la mise en œuvre des réformes structurelles, en particulier celles préconisées dans les recommandations par pays, peut engendrer des retombées positives dans les États membres et renforcer les effets positifs de ces réformes.
- (10) Des marchés du travail et des systèmes de protection sociale efficaces constituent des fondements importants pour une croissance économique inclusive, une réduction des inégalités et la résilience des économies nationales et de la zone euro dans son ensemble. Dans le but de parvenir à une convergence vers le haut dans ce domaine, le *socle européen des droits sociaux* définit 20 grands principes, relevant de trois grands chapitres: i) l'égalité des chances et l'accès au marché du travail; ii) des conditions de travail équitables; et iii) la protection et l'inclusion sociales.

- (11) En dépit de progrès au niveau des réformes visant à améliorer la capacité d'adaptation des marchés du travail, des différences importantes subsistent dans la zone euro et continuent de compromettre son bon fonctionnement. Des politiques de l'emploi bien conçues, intégrant pleinement les systèmes de protection sociale, peuvent soutenir les transitions et la réintégration sur le marché du travail, réduire la segmentation de ce dernier, permettre une stabilisation automatique efficace et promouvoir l'équité sociale. Des formules de travail bien conçues peuvent aider à atténuer les chocs. Une activation efficace et opportune des chômeurs susceptibles d'accéder au marché du travail est possible en fournissant un soutien individualisé en matière de recherche d'emploi, de formation et de reconversion, tout en protégeant les personnes qui ne sont pas en mesure de participer au marché du travail. L'apparition de nouvelles formes d'emploi et de nouveaux types de contrats s'accompagne de défis liés à la sécurité de l'emploi et à la protection sociale. Dans ce contexte, la législation sur la protection de l'emploi doit prévoir des conditions de travail équitables et décentes pour tous les travailleurs.
- (12) Des systèmes de protection sociale efficaces sont essentiels pour promouvoir des marchés du travail inclusifs et assurer une aide aux revenus adéquate et un soutien social approprié grâce à l'accès à des services de qualité. Les réformes des systèmes de retraite et les politiques relatives à l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée sont également déterminantes pour encourager la participation au marché du travail. Les restrictions inutiles à la mobilité professionnelle, sectorielle et géographique des travailleurs dans les politiques d'emploi et les systèmes de protection sociale devraient être supprimées.
- (13) L'accès à une éducation et à une formation de qualité est primordial pour garantir l'égalité des chances et remédier à l'inadéquation des compétences. Des investissements appropriés dans le capital humain par l'intermédiaire de systèmes d'éducation et de formation qui améliorent l'apprentissage tout au long de la vie et garantissent que le niveau des compétences répond aux besoins actuels et futurs du marché du travail sont cruciaux pour améliorer la capacité d'ajustement de l'économie et la convergence réelle à plus long terme. Investir dans les compétences peut également stimuler l'innovation et augmenter la productivité et la compétitivité, en plus de faciliter l'inclusion sociale et la mobilité.
- (14) Les réformes des marchés des produits qui accroissent la concurrence et les réformes qui améliorent l'environnement des entreprises et la qualité des institutions (y compris un système judiciaire effectif qui facilite l'exécution des contrats) renforcent la résilience économique dans les États membres et dans la zone euro dans son ensemble. La poursuite de l'intégration du marché unique s'est révélée un puissant moteur de croissance et de convergence entre les États membres. Le marché unique recèle encore un vaste potentiel inexploité et des progrès importants sont nécessaires pour parvenir à son achèvement. Le marché unique des services (notamment dans les secteurs des services financiers, du commerce électronique, de l'énergie et des transports) est l'urgence du moment. Néanmoins, il conviendrait également de prêter attention aux marchés de produits afin d'éviter le risque de cloisonnement. Le marché unique numérique devrait également contribuer à l'achèvement de l'environnement juridique qui permettra d'accélérer la transition numérique des activités économiques, étape indispensable pour améliorer la performance des marchés des produits et la compétitivité à l'échelle mondiale.
- (15) Si la solidité globale du secteur bancaire de la zone euro a augmenté depuis la crise et si les banques ont recommencé à prêter, des vulnérabilités persistent et il convient d'y

remédier. Les banques, en particulier les établissements de petite et de moyenne taille, sont confrontées à une faible rentabilité. Le coût de l'adaptation de leurs modèles économiques, la faiblesse actuelle des taux d'intérêt et l'accroissement de la concurrence provenant d'autres formes de financement continuent de peser sur leur rentabilité. Les modèles économiques doivent donc encore être adaptés pour devenir durables à long terme. Les ratios de prêts improductifs se sont stabilisés dans pratiquement tous les États membres de la zone euro qui étaient les plus affectés, ou s'orientent à la baisse, mais les progrès restent lents. Des ratios de prêts improductifs élevés limitent la capacité des banques à prêter, la transmission de la politique monétaire et la capacité d'ajustement économique. Ils sont également source de vulnérabilité pour le système bancaire dans son ensemble. Sur la base du plan d'action visant à s'attaquer au problème des prêts non productifs approuvé par le Conseil en juillet 2017 et comme elle l'a annoncé dans sa communication sur l'union bancaire du 11 octobre 2017, la Commission travaille actuellement à l'élaboration d'un ensemble complet de mesures pour réduire les prêts improductifs d'ici à 2018.

- (16) Le renforcement de l'architecture institutionnelle de l'UEM requiert en priorité l'achèvement de l'union bancaire et de nouvelles avancées sur la voie de l'union des marchés des capitaux. La mise en place de l'union bancaire a bien progressé, mais elle n'est toujours pas achevée. La récente communication de la Commission sur l'achèvement de l'union bancaire vise à proposer une voie à suivre pour trouver un accord sur l'achèvement de l'union bancaire, sur la base des engagements existants du Conseil. En l'absence de système commun d'assurance des dépôts et de dispositif de soutien (backstop) commun pour le Fonds de résolution unique, l'union bancaire n'est pas à même de rompre le lien entre banques et émetteurs souverains. Les efforts pour encore réduire le risque et améliorer la gestion des risques dans les banques doivent être poursuivis. Dans ce contexte, une action rapide pour faire adopter le paquet réglementaire proposé par la Commission en novembre 2016 est essentielle, de même que de nouvelles avancées dans la réduction des prêts improductifs et dans l'aide prodiguée aux banques pour diversifier leurs investissements dans les obligations souveraines.
- (17) Le livre blanc de la Commission sur le futur de l'Europe, qui expose plusieurs scénarios possibles, a marqué le début d'un processus de réflexion à 27 sur le futur de l'Union. La Commission a fourni d'autres contributions, sous la forme de documents de réflexion; le document de réflexion sur l'approfondissement de l'UEM a notamment présenté une vision globale de l'achèvement de l'UEM avec un séquençage clair des mesures à prendre pour compléter son architecture. Le discours sur l'état de l'Union en 2017 a exposé les éléments clés nécessaires pour faire avancer le programme relatif à l'UEM et la Commission a présenté les propositions y afférentes à l'automne 2017,

RECOMMANDE PAR LA PRÉSENTE qu'au cours de la période 2018-2019, les États membres de la zone euro s'attachent, individuellement et collectivement, dans le cadre de l'Eurogroupe:

1. à mener des politiques qui soutiennent une croissance durable et inclusive et qui renforcent la résilience, le rééquilibrage et la convergence; à réaliser des progrès significatifs dans l'achèvement du marché unique, en particulier dans les services, notamment dans les secteurs des services financiers, du commerce électronique, de l'énergie et des transports. Compte tenu des conditions conjoncturelles favorables, tous les États membres devraient accorder la priorité aux réformes qui augmentent la productivité et le potentiel de croissance, améliorent le cadre institutionnel et

l'environnement des entreprises, suppriment les obstacles à l'investissement, soutiennent la création d'emplois de qualité et réduisent les inégalités. Les États membres qui présentent un déficit de la balance courante ou une dette extérieure élevée devraient en outre chercher à contenir la progression des coûts salariaux unitaires. Les États membres dont la balance courante affiche un excédent important devraient aussi promouvoir la hausse des salaires et mettre en œuvre, à titre prioritaire, des mesures qui favorisent l'investissement, soutiennent la demande intérieure et facilitent le rééquilibrage dans la zone euro;

2. à viser une orientation budgétaire globalement neutre pour l'ensemble de la zone euro et un dosage équilibré des politiques. Les politiques budgétaires devraient ménager un juste équilibre entre la nécessité de garantir la viabilité des finances publiques, en particulier en réduisant le ratio d'endettement lorsqu'il est élevé, et celle de soutenir la reprise économique. Tout en veillant au bon fonctionnement des cadres budgétaires nationaux, les États membres devraient mener des politiques budgétaires dans le respect du pacte de stabilité et de croissance, qui soutiennent l'investissement et améliorent la qualité et la composition des finances publiques, y compris en recourant à des réexamens des dépenses et en adoptant des structures fiscales propices à la croissance et équitables. Les États membres devraient adopter et mettre en œuvre des mesures visant à réduire le biais fiscal en faveur de l'endettement et lutter contre la planification fiscale agressive afin de garantir des règles du jeu équitables, d'assurer un traitement équitable des contribuables et de préserver les finances publiques et la stabilité au sein de la zone euro. Est concernée à cet égard la poursuite des travaux devant mener à l'Assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS);
3. à mettre en œuvre des réformes qui promeuvent la création d'emplois de qualité, l'égalité des chances et l'accès au marché du travail ainsi que des conditions de travail équitables et qui soutiennent la protection et l'inclusion sociales. Ces réformes devraient avoir pour objectif de parvenir à: i) des contrats de travail fiables et flexibles combinés à un soutien adéquat pendant les périodes de transition et évitant la segmentation du marché du travail; ii) des systèmes éducatifs et de formation tout au long de la vie performants et de qualité, qui visent à mettre les compétences en adéquation avec les besoins du marché du travail; iii) des politiques de l'emploi actives et efficaces qui encouragent la participation au marché du travail; iv) des systèmes de protection sociale durables et adéquats qui soient adaptés aux nouveaux types d'emploi et aux nouvelles relations d'emploi; v) une mobilité fluide de la main-d'œuvre entre les emplois, les secteurs et les régions; vi) un dialogue social efficace et des négociations salariales menées au niveau approprié; vii) un allègement de la pression fiscale qui pèse sur le travail, en particulier pour les bas salaires et la seconde source de revenus;
4. conformément à la feuille de route du Conseil (ECOFIN) de juin 2016, à poursuivre les travaux d'achèvement de l'union bancaire en ce qui concerne la réduction et le partage des risques, en se penchant notamment sur un système européen d'assurance des dépôts, en rendant opérationnel le dispositif de soutien commun du Fonds de résolution unique et en renforçant le Système européen de surveillance financière pour empêcher l'accumulation des risques; à prendre des mesures concrètes pour accélérer la réduction des niveaux de prêts improductifs sur la base du plan d'action approuvé par le Conseil (ECOFIN) et à promouvoir un désendettement ordonné pour les États membres dans lesquels la dette du secteur privé est importante; à renforcer l'intégration et le développement des marchés des capitaux de l'UE afin de soutenir

la croissance dans l'économie réelle tout en préservant la stabilité du marché financier;

5. à progresser rapidement en vue de parachever l'union économique et monétaire, notamment sur la base des initiatives de la Commission lancées à l'automne 2017, dans le plein respect du marché intérieur de l'Union et d'une manière ouverte et transparente vis-à-vis des États membres ne faisant pas partie de la zone euro.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président