

III

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

541E SESSION PLÉNIÈRE DU CESE, 20.2.2019-21.2.2019

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement — Examen annuel de la croissance 2019 — Pour une Europe plus forte dans un contexte d'incertitude à l'échelle mondiale»

[COM(2018) 770 final]

(2019/C 190/04)

Rapporteuse: **Anne DEMELENNE**

Consultation	Commission européenne, 18.2.2019
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Union économique et monétaire et cohésion économique et sociale»
Adoption en section spécialisée	1.2.2019
Adoption en session plénière	20.2.2019
Session plénière n°	541
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	124/1/0

1. Conclusions et recommandations

1.1. L'examen annuel de la croissance (EAC) évalue de manière globalement positive les progrès économiques et sociaux réalisés par le passé en ce qui concerne la croissance économique, les investissements et l'évolution du marché du travail. Malgré quelques améliorations bienvenues depuis 2014, les données présentées révèlent des résultats moins impressionnants que ceux des autres économies avancées.

1.2. L'EAC évoque les risques liés à des événements extérieurs, mais ne propose pas de contre-mesures adéquates. Les menaces externes devraient suggérer la nécessité d'élaborer des politiques de relance pour maintenir la croissance et le niveau de l'emploi, ce qui a une incidence sur les budgets de l'UE et des États membres.

1.3. L'accroissement de la productivité est essentiel pour préserver la position concurrentielle de l'UE et améliorer le bien-être. Les réformes susceptibles de stimuler la productivité devraient être saluées. Il convient toutefois de procéder à une évaluation approfondie des politiques passées, à la lumière des résultats mitigés obtenus à ce jour, s'agissant notamment de la lenteur de la reprise économique, des préoccupations persistantes concernant la productivité de l'Union par rapport à ses concurrents et de l'augmentation de l'emploi précaire.

1.4. Comme le souligne l'EAC, l'accroissement de la productivité est lié à l'amélioration de l'éducation et de la formation. Il conviendrait de mobiliser à cette fin les partenaires sociaux et la société civile, ainsi que les investissements publics et privés, y compris ceux s'appuyant sur des Fonds structurels de l'UE.

1.5. Le socle des droits sociaux est mis en avant, ce dont il y a lieu de se réjouir. Il faudrait préciser davantage comment il sera mis en pratique, comment des ressources pourraient être dégagées au moyen des Fonds sociaux européens et d'autres instruments de l'Union et comment ces mesures seront financées au niveau de l'UE et des États membres.

1.6. Il est fait référence aux domaines dans lesquels de nouvelles politiques ont été proposées, notamment la fiscalité équitable, l'union bancaire et le fonctionnement de la zone euro. Les progrès sont très lents et les propositions sont souvent assez modestes. La pleine participation des partenaires sociaux et de la société civile serait bénéfique à cet égard.

1.7. L'importance de la lutte contre le changement climatique est certes brièvement mentionnée, mais elle est à vrai dire traitée comme un parent pauvre au regard de l'importance des risques correspondants pour l'économie tels qu'ils sont décrits dans le «Rapport sur les risques mondiaux»⁽¹⁾ destiné au Forum économique mondial. Une étude critique des coûts externes de l'économie fondée sur le carbone fait tout autant défaut. Les mesures adoptées jusqu'à présent en matière d'action pour le climat restent insuffisantes. Une étape majeure consisterait à rebaptiser l'examen annuel de la croissance «Examen annuel de la croissance durable». Cette démarche soulignerait la priorité à accorder non seulement au changement climatique, mais aussi à la durabilité des ressources non renouvelables, à la protection de l'environnement et, partant, à la préservation de l'intérêt de l'économie tout comme des générations futures.

1.8. Dans de nombreux domaines, la mise en œuvre des politiques dépend de financements privés, mais aussi de ceux du secteur public. Cela devrait être facilité non seulement par des réformes visant à créer un environnement favorable aux investissements du secteur privé, mais aussi par un budget adéquat de l'UE et un engagement en faveur d'une «règle d'or» qui autoriserait les États membres à consacrer une partie de leur budget à des investissements socialement et économiquement productifs, qui ne menacent pas la viabilité budgétaire future.

2. **Grandes priorités de la Commission européenne dans le cadre de l'examen annuel de la croissance (EAC) 2019**

2.1. L'examen annuel de la croissance 2019 s'inscrit dans le contexte d'une croissance économique (22 trimestres consécutifs) offrant l'occasion de mettre en œuvre les réformes nécessaires pour faire face à la hausse des incertitudes au niveau mondial et des risques intérieurs possibles, à savoir:

- augmenter les investissements privés et publics pour accroître la productivité totale des facteurs,
- fournir des investissements de haute qualité dans la R & D, l'innovation, l'éducation, les compétences et les infrastructures,
- renforcer la productivité, l'inclusion et la qualité institutionnelle,
- veiller au bon fonctionnement et à l'intégration des marchés des capitaux,
- garantir la stabilité macrofinancière et des finances publiques saines.

(1) WEF Global Risks Report 2019.

3. Observations générales sur les recommandations de la Commission européenne

3.1. Le CESE se félicite de l'engagement constant à encourager les réformes visant à accroître les investissements de haute qualité et la croissance de la productivité, l'inclusivité et la qualité institutionnelle, ainsi qu'à continuer de garantir la stabilité macrofinancière et des finances publiques saines. Il se réjouit d'observer une meilleure reconnaissance de la nécessité, d'une part, de concentrer les investissements sur l'éducation et la formation, et d'autre part, de renforcer la dimension sociale de l'UE en réponse aux inégalités au sein des régions et entre elles ainsi qu'en matière d'accès à l'éducation, et de parvenir à coordonner les instruments d'action politique. Il reste toutefois à préciser comment ces objectifs seront atteints, et l'évaluation des performances économiques ne correspond pas aux données fournies dans les différents domaines, versant dans l'autosatisfaction à certains égards, exagérant les éléments positifs, et, dans certains cas, avançant des allégations non fondées sur l'incidence favorable de politiques passées.

3.2. Les dangers et les incertitudes sont évoqués, y compris les changements dans l'économie mondiale, la politique commerciale des États-Unis et les futures relations avec le Royaume-Uni. Le risque d'une récession à court ou à moyen terme démontre la nécessité de préparer des mesures de relance pour maintenir les niveaux de croissance et d'emploi, comme l'a recommandé l'OCDE ⁽²⁾. À cette fin, il conviendrait d'envisager la création, dans le budget de l'Union, d'une fonction de stabilisation macroéconomique qui permettrait d'accroître la résilience économique de la zone euro. Elle pourrait servir à amortir les chocs et permettre à la zone euro de gérer l'orientation budgétaire positive demandée par le CESE ⁽³⁾, même si les États membres n'utilisent pas leur marge de manœuvre budgétaire conformément aux objectifs européens.

3.3. Il existe également des risques liés à l'évolution de la situation politique interne après les résultats économiques et sociaux relativement décevants des années qui ont suivi 2008. Il est d'autant plus important d'adopter de telles réformes et mesures car elles permettraient d'améliorer la productivité et la croissance économique et de renforcer la cohésion et la dimension sociale des politiques.

3.4. Croissance

3.4.1. L'UE a connu cinq années de croissance économique depuis 2014, avec des niveaux supérieurs à la moyenne de l'UE dans un certain nombre de pays à faible revenu. Cela a permis de réduire, dans une certaine mesure, les divergences entre les revenus les plus élevés et les plus faibles à l'échelle de l'ensemble de l'Union européenne, bien que d'autres pays soient restés à la traîne, ce qui a généré de nouvelles dimensions de divergence.

3.4.2. Depuis 2017, tous les États membres de l'UE ont enregistré une certaine croissance pour la première fois depuis le début de la crise. Néanmoins, dans l'ensemble de l'UE, la croissance reste plus lente qu'avant la crise et est loin d'être impressionnante en comparaison de la croissance observée récemment dans d'autres économies avancées. L'UE a également davantage de retard à rattraper, en raison de la durée exceptionnelle de la dépression qui a suivi la crise de 2008.

3.5. Aspects sociaux

3.5.1. L'on a observé un net rétablissement du niveau et du taux d'emploi par rapport aux années post-crise. Même si, comme l'indiquent les données annexées à l'EAC, les emplois nouvellement créés requièrent généralement un niveau de compétences plus élevé, cette tendance s'est toutefois accompagnée d'une baisse de qualité de la majeure partie de ces emplois.

3.5.2. Un nombre croissant de travailleurs sont engagés sur la base de contrats temporaires et à temps partiel alors que la majorité d'entre eux préféreraient un contrat de travail standard, à temps plein ⁽⁴⁾. Parmi toutes les personnes ayant un emploi, la proportion de travailleurs à temps partiel est passée de 16,8 % en 2008 à 18,7 % en 2017, ces taux étant plus élevés et leur croissance plus importante pour les jeunes. Bien que davantage de personnes travaillent actuellement, le nombre total d'heures travaillées en 2017 reste légèrement inférieur au niveau de 2008 ⁽⁵⁾.

3.5.3. Comme le reconnaît l'EAC, le nombre de travailleurs exposés au risque de pauvreté est élevé et continue d'augmenter dans plusieurs États membres (ils représentaient 8,6 % de la population active en 2008 et 9,6 % en 2017 ⁽⁶⁾). Un niveau d'emploi total plus élevé — même si l'emploi est préférable au chômage — n'est pas un gage de croissance inclusive.

⁽²⁾ Perspectives économiques de l'OCDE, novembre 2018: « Éditorial » de la chef économiste, et « Évaluation générale de la situation macroéconomique » p. 43-46.

⁽³⁾ Supplément d'avis du CESE sur *La politique économique de la zone euro (2018)* (JO C 62 du 15.2.2018, p. 312).

⁽⁴⁾ COM(2018) 761 final, p. 17.

⁽⁵⁾ COM(2018) 761 final, p. 17.

⁽⁶⁾ COM(2018) 761 final, p. 46.

3.5.4. Les taux de chômage ne tiennent généralement pas compte de certains groupes tels que les bénéficiaires de prestations d'invalidité (7). Il convient d'y prêter attention dans le cadre de recommandations, en particulier en ce qui concerne la flexibilité et la sécurité qu'il y aurait lieu d'offrir à ces groupes afin de faciliter leur accès à un marché du travail ouvert sans qu'ils perdent leur droit ultérieur aux prestations.

3.5.5. Il conviendrait également de veiller à ce que les travailleurs ayant des contrats de travail précaires et atypiques, tels que les indépendants, les salariés à temps partiel ou les travailleurs des plateformes, aient accès à une protection sociale adéquate. Un autre sujet de préoccupation sont les personnes qui, en raison de dépenses liées à leur état de santé ou à un handicap, peuvent avoir des difficultés à joindre les deux bouts, et qui ne bénéficient parfois plus d'une aide financière appropriée pour couvrir ces dépenses lorsqu'ils trouvent un emploi rémunéré.

3.5.6. La Commission propose d'adapter la protection sociale selon les nouvelles formes de travail. Certes, il faudra trouver de nouvelles sources de financement, mais la voie à suivre est celle du retour à des emplois de qualité reflétant les besoins du marché du travail, et à la pérennité des contrats de travail qui donnent droit à une protection sociale appropriée. Il conviendra également de lutter contre les discriminations, sur le marché de l'emploi des personnes (même hautement qualifiées) âgées, d'origine étrangère ou porteuses de handicap, des jeunes et des femmes.

3.5.7. Il y a lieu de se réjouir des déclarations relatives à la garantie d'un accès plus large à des services de qualité et à l'amélioration de l'accès des parents (et en particulier des femmes) au marché du travail, en raison de leurs effets positifs sur la lutte contre l'exclusion sociale et sur l'amélioration de l'offre de main-d'œuvre. De même, les politiques de soutien à l'intégration sociale des immigrants devraient être encouragées dans le cadre d'une politique migratoire reflétant les valeurs européennes de solidarité et de tolérance et respectant les droits de l'homme.

3.6. *Salaires et productivité*

3.6.1. Les salaires ont connu une croissance très modeste et les divergences entre les pays, même pour un travail identique, restent substantielles. En ce qui concerne l'Union dans son ensemble, la croissance des salaires reste inférieure à la croissance de la productivité.

3.6.2. Cela signifie qu'une part moindre du revenu national est imputable aux salaires. La mesure dans laquelle les bénéfices tirés d'une productivité plus élevée sont distribués équitablement varie d'un État membre à l'autre, en fonction des possibilités de négociation collective et des politiques visant à encourager la croissance des salaires. Bien qu'il faille normalement considérer la hausse de la productivité comme un préalable nécessaire — mais non l'unique — de l'augmentation des salaires, le lien systématique entre productivité (également dépendante des investissements) et salaires ne doit pas occulter les augmentations du coût de la vie pour la fixation des salaires faute de quoi des tensions sociales importantes peuvent survenir.

3.6.3. Dans les pays où la main-d'œuvre est moins chère, les bas salaires constituent également un obstacle à l'augmentation de la productivité, car ils incitent les personnes les plus qualifiées à chercher un emploi ailleurs. La mobilité de la main-d'œuvre doit être accueillie favorablement lorsqu'il s'agit du premier choix des travailleurs. Elle leur permet en outre d'acquérir des compétences et une expérience qu'ils pourront ramener dans leur pays d'origine. Cependant, l'émigration des personnes les plus qualifiées a aussi découragé les investissements dans des secteurs nécessitant des niveaux élevés de compétence, laissant les pays à bas salaires dans l'incapacité de développer les activités économiques les plus exigeantes.

3.6.4. L'augmentation du niveau de rémunération dans un certain nombre d'États membres (principalement en Europe orientale et centrale) a entraîné une augmentation des salaires minimums et des salaires du secteur public. La hausse de la consommation a contribué à l'accroissement du PIB. De même, toute mesure visant à garantir un salaire et un revenu minimums dans le cadre d'un processus de convergence sociale européenne peut constituer un élément important de protection sociale et permettre d'atteindre un niveau de vie décent dans tous les pays tout en contribuant à soutenir la croissance.

3.7. *Productivité et compétences*

3.7.1. La dépression profonde et de longue durée après 2008 a donné lieu à une croissance de la productivité en retrait par rapport aux principaux concurrents au niveau mondial, comme le montre le graphique 3 (8). Ce retard est particulièrement prononcé dans la zone euro. Pour réduire cet écart, il faudra développer un environnement propice à l'augmentation de l'investissement privé et à l'application de la recherche et de l'innovation. Il conviendra également de tirer pleinement parti du potentiel de la population de l'UE, en réduisant l'exclusion sociale et du marché du travail et en investissant dans des moyens visant à contribuer au recrutement des chômeurs de longue durée.

(7) Le Rapport conjoint sur l'emploi de la Commission européenne et du Conseil pour 2018 montre que dans l'UE, le taux d'emploi des personnes handicapées en âge de travailler n'est que de 47,4 %.

(8) COM(2018) 770 final, p. 7.

3.7.2. L'amélioration des connaissances, des compétences, des qualifications, des comportements et de la créativité reste un préalable indispensable à l'augmentation de la productivité. Elle contribue également à la démocratie et au développement durable. L'EAC insiste à juste titre sur l'importance des investissements pour développer les compétences, l'éducation et l'apprentissage tout au long de la vie. 40 % des employeurs font état de difficultés à recruter du personnel dûment qualifié. De nombreux travailleurs potentiels éprouvent également des difficultés à utiliser leurs qualifications dans leur pays d'origine.

3.7.3. Il est essentiel de mettre au point des stratégies afin d'anticiper les besoins futurs en matière de compétences, assorties de systèmes de validation des compétences appropriés, et visant à garantir que l'éducation et la formation répondent aux besoins en matière d'emploi. Il convient également d'aider les employeurs à recruter des travailleurs disposant de compétences et de qualifications adéquates en investissant dans les services de soutien afin de prévenir le décrochage scolaire, en particulier parmi les groupes victimes de discrimination, tels que les personnes porteuses d'un handicap ou celles issues de l'immigration, et d'encourager la poursuite d'études supérieures⁽⁹⁾. Une responsabilité importante incombe aux employeurs s'agissant de permettre et de faciliter le renforcement des compétences et des qualifications — ce qui varie considérablement d'un État membre à l'autre — et le développement et la mise en œuvre de stratégies réussies est impensable sans la pleine participation des partenaires sociaux, de la société civile, des établissements d'enseignement et des organismes de formation. Comme l'affirme également l'EAC, garantir l'égalité d'accès à une éducation de qualité «nécessite des investissements appropriés», ce qui devrait comprendre des investissements publics appuyés par l'UE grâce aux recommandations par pays et une participation adéquate de ses Fonds structurels et de son plan d'investissement.

3.8. *Défi climatique*

3.8.1. L'EAC accorde bien trop peu de place aux risques liés au changement climatique et aux progrès réalisés par l'UE pour atteindre les objectifs de Paris, et lorsqu'il le fait, il demeure très vague. Lorsqu'on le compare au «Rapport sur les risques mondiaux»⁽¹⁰⁾ présenté en janvier 2019 aux participants du Forum économique mondial, il ne traite que de manière proprement accessoire de l'importance que revêt le changement climatique pour la croissance et l'économie, et ce, alors même que ledit rapport sur les risques mondiaux montre que les trois menaces les plus graves qui pèsent sur l'économie mondiale résident dans le changement climatique et la timidité de l'action politique en matière de décarbonation de l'économie. De fait, l'action pour le climat n'est plus depuis longtemps une simple question environnementale mais une condition d'existence de l'économie. Les rapports réguliers produits par Bloomberg NEF montrent que les investissements dans les énergies propres ont diminué depuis 2011⁽¹¹⁾. L'UE ne peut pas prétendre au leadership mondial dans ce domaine ni dans celui des innovations entraînant une réduction des émissions de gaz à effet de serre.

3.8.2. Le rapport du GIEC, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, met en avant l'urgence de mesures contre le changement climatique, qui pourrait devenir irréversible dans trois ans. Aussi des budgets doivent-ils être dégagés à tous les niveaux de pouvoir (investissements publics et privés) en faveur de la modernisation et de la décarbonation de l'industrie, des transports et de l'énergie.

3.8.3. Sur le plan de la politique budgétaire, une telle démarche s'impose également au regard des coûts externes extrêmement élevés que présente l'économie actuelle. Dans une large mesure, l'examen annuel de la croissance omet toutefois cette question, bien que la Commission ait publié pour ainsi dire au même moment des données chiffrées en rapport, selon lesquelles les catastrophes liées à des phénomènes météorologiques ont, à elles seules, engendré en 2017 des coûts d'un montant de 283 milliards d'euros⁽¹²⁾. Le CESE a indiqué à plusieurs reprises que le Fonds monétaire international estime que les subventions directes et indirectes à la production d'énergie à base de carbone dans l'UE s'élèvent à 330 milliards de dollars des États-Unis par an. De ce fait, l'examen annuel de la croissance présente une lacune lorsqu'il ne traite pas de la question de l'internalisation des coûts externes ni du débat sur le concept «au-delà du PIB».

3.9. *Investissements*

3.9.1. L'investissement est indispensable à la croissance de la productivité. La question est pressante pour l'UE, étant donné que cette dernière est à la traîne par rapport à ses principaux concurrents dans des secteurs cruciaux des technologies de pointe et dans le développement des technologies à faible intensité de carbone. Une amélioration continue de l'économie constitue une base essentielle pour pouvoir financer la sécurité sociale et les soins de santé au niveau souhaité par les citoyens européens. En effet, faire progresser le bien-être, la cohésion et la justice sociale est tout à fait compatible avec la croissance de l'économie et de la productivité⁽¹³⁾.

3.9.2. Le CESE réaffirme que la Commission et les États membres doivent consacrer davantage d'efforts à la suppression des obstacles à l'investissement et à la création d'un climat favorable à cet égard. L'achèvement de l'union de l'énergie, la stratégie pour un marché unique numérique et le plan d'action pour l'économie circulaire sont tous susceptibles de présenter des débouchés pour les investissements. En outre, il convient d'envisager de nouvelles possibilités d'investissements écologiques en vue de combattre le changement climatique.

⁽⁹⁾ Le Rapport conjoint sur l'emploi de la Commission et du Conseil pour 2018 révèle que les personnes handicapées sont plus susceptibles d'être en décrochage scolaire et ont moins de chance d'obtenir un diplôme de l'enseignement supérieur que celles qui ne le sont pas, l'écart étant respectivement de 10,3 et de 13,6 points de pourcentage (sur la base des chiffres de 2015).

⁽¹⁰⁾ WEF Global Risks Report 2019.

⁽¹¹⁾ Bloomberg NEF — Clean Energy Investment Trends, 3e trimestre 2018.

⁽¹²⁾ COM(2018) 773 final.

⁽¹³⁾ Avis du CESE sur *La politique économique de la zone euro (2017)* (JO C 173 du 31.5.2017, p. 33).

3.9.3. Les accords commerciaux internationaux peuvent également offrir des perspectives de stimulation de la croissance économique. La question est particulièrement pressante au vu des risques liés au possible retrait britannique de l'Union européenne et aux conflits commerciaux avec les États-Unis. L'UE devrait encourager un système de relations économiques internationales fondé sur des règles, complété par la négociation d'accords de libre-échange. Ce système devrait viser un niveau minimal de droits de douane, en tenant dûment compte des droits de l'homme, des normes de l'OIT et du droit des États à réglementer dans l'intérêt public.

3.9.4. L'EAC ne se préoccupe pas du niveau d'investissement, ce qui laisse supposer que le déficit constaté après 2008 est pratiquement comblé. Les investissements (formation brute de capital fixe) devraient atteindre 20,6 % du PIB en 2018, contre 22,5 % en 2007 et 19,4 % en 2014 ⁽¹⁴⁾. Le déficit d'investissement ainsi mesuré a donc légèrement diminué, mais n'a pas été comblé.

3.9.5. Les investissements restent moins importants qu'aux États-Unis et en Corée du Sud, qui comptent parmi les concurrents naturels de l'UE en matière d'innovation. Les niveaux restent moins élevés dans un certain nombre de pays à faible revenu et dans les pays qui ont connu la dépression la plus forte après 2008.

3.9.6. L'EAC préconise les investissements sociaux dans un certain nombre de domaines, notamment la santé, les systèmes de soins de longue durée et le logement public. Le CESE a fait valoir les multiples incidences positives que produisent des investissements sociaux bien conçus, efficaces, efficients et tournés vers l'avenir, qui devraient être considérés non pas comme un facteur de coût mais comme un investissement dans le potentiel de l'Europe en matière de croissance et d'emploi ⁽¹⁵⁾. La mise en œuvre de ces objectifs nécessite une marge de manœuvre pour les dépenses publiques.

3.9.7. Le plan d'investissement pour l'Europe est salué comme un moyen de soutenir les investissements axés sur les priorités politiques de l'Union. Toutefois, les ressources mises à disposition ont été limitées et, globalement, n'ont permis que de maintenir, et non d'augmenter, le volume des prêts de la BEI ⁽¹⁶⁾. En 2017, ils ont en fait été inférieurs de 7 % au taux moyen pour la période 2013-2016 ⁽¹⁷⁾.

3.9.8. Il convient d'adopter une approche qui aboutira à un programme d'investissement financé de manière adéquate, grâce entre autres à des ressources provenant du budget de l'UE, avec le soutien des budgets des États membres. L'UE sera ainsi mieux à même de mettre en œuvre ses objectifs déclarés de soutien au développement des PME, d'investissement dans de nouvelles technologies pour promouvoir la transition écologique souhaitée, et d'investissement dans l'amélioration des niveaux d'éducation et de compétence et des conditions sociales. Le CESE a déjà fait valoir que la flexibilité actuellement autorisée dans le pacte de stabilité et de croissance n'est pas suffisante et qu'il conviendrait d'engager un débat au niveau de l'UE sur une véritable règle, communément appelée «règle d'or» ⁽¹⁸⁾, qui exclurait les investissements publics à valeur ajoutée du champ d'application du pacte de stabilité et de croissance, de manière à garantir la soutenabilité de la dette.

3.10. Dette

3.10.1. Le CESE, dans le prolongement d'un précédent avis ⁽¹⁹⁾, partage les préoccupations exprimées dans l'EAC, selon lesquelles les niveaux élevés d'endettement public et privé constituent des sources persistantes de vulnérabilité, notamment au sein de la zone euro. La dette publique brute a chuté de 88,1 % du PIB en 2014, son niveau record, à 81,4 % du PIB en 2018, ce qui reste bien au-dessus du niveau de 2008 et de l'objectif de 60 % du PIB. Toutefois, les comparaisons internationales montrent que les niveaux de la dette publique supérieurs à 60 % du PIB ne sont pas nécessairement liés à une croissance économique plus lente. Il semble le plus aisé de réduire la dette publique lorsque se présente une croissance économique rapide. La meilleure protection contre les dangers liés aux niveaux d'endettement élevés est donc le plein rétablissement de la croissance économique grâce à des politiques macroéconomiques contracycliques. En outre, un assainissement budgétaire propice à la croissance lorsque la conjoncture est favorable peut contribuer à prévenir les réactions négatives des marchés en période conjoncture défavorable.

3.10.2. L'endettement du secteur privé a diminué au cours des dernières années, mais reste supérieur au niveau d'avant l'introduction de l'euro dans la plupart des États membres de l'UE. Le désendettement des ménages et des entreprises est moins long et moins pénible lorsque la croissance économique est élevée. La déstabilisation des économies de la zone euro en raison d'un marché immobilier procyclique doit être suivie de près et évitée par des moyens réglementaires afin de prévenir les crises économiques.

3.10.3. Des institutions de haute qualité, qui vont de pair avec les économies les plus performantes, contribuent à la réduction de la dette. Elles garantissent l'efficacité des marchés des produits, des services, de la finance et de l'emploi, contribuent à la bonne qualité de l'administration publique et soutiennent les politiques appropriées en matière de retraites, de concurrence et de fiscalité.

⁽¹⁴⁾ Base de données AMECO.

⁽¹⁵⁾ Avis du CESE sur *Le financement du socle européen des droits sociaux* (JO C 262 du 25.7.2018, p. 1).

⁽¹⁶⁾ Avis de la Cour des comptes européenne — Proroger et renforcer l'EFSD: une proposition prématurée, p. 21.

⁽¹⁷⁾ BEI, rapport statistique 2017.

⁽¹⁸⁾ Avis du CESE sur *La politique économique de la zone euro (2017)*, paragraphe 3.4 (JO C 81 du 2.3.2018, p. 216).

⁽¹⁹⁾ Avis du CESE sur *La politique économique de la zone euro (2018)* (JO C 197 du 8.6.2018, p. 33).

3.11. *Union bancaire*

3.11.1. Si les propositions actuelles relatives à l'union bancaire étaient mises en œuvre, elles seraient insuffisantes compte tenu de l'expérience des crises financières passées. Des mesures devraient être prises pour veiller à une surveillance adéquate de l'expansion des marchés des capitaux, afin de ne pas permettre à des produits titrisés «toxiques», susceptibles de contribuer à la prochaine crise financière, d'entrer sur les marchés européens des capitaux. Les organismes de contrôle de l'Union européenne doivent veiller à ce que l'union des marchés des capitaux n'entraîne pas une accélération de la fuite des capitaux au départ des différents États membres lors des tensions sur les marchés financiers. Afin de garantir des conditions de financement propices à l'économie réelle, il convient d'enrayer la boucle de rétroaction négative entre les banques et les taux d'intérêt souverains. Un système européen d'assurance des dépôts et la création d'un dispositif de soutien approprié pour le Fonds de résolution unique grâce au mécanisme européen de stabilité sont deux éléments faisant partie intégrante de la solution pour atteindre cet objectif. Avant d'établir un système européen d'assurance des dépôts, il conviendrait, dans toute la mesure du possible, d'éliminer des bilans des banques participantes les prêts non performants.

3.12. *Réformes de la zone euro*

3.12.1. L'approfondissement de l'Union économique et monétaire (UEM) devrait être poursuivi avec plus d'imagination et de vigueur. Les propositions de réforme de l'UEM et de sa gouvernance sont actuellement insuffisantes pour se prémunir contre les risques de chocs asymétriques. Le précédent rééquilibrage de la balance courante, unilatéral et axé sur les seuls débiteurs, a nui au PIB global de la zone euro, et est responsable de la lenteur de la reprise après 2008. Afin de permettre aux pays qui connaissaient précédemment un déficit de leur balance courante d'accroître leur marge de manœuvre pour développer leurs économies (en ce qui concerne leur solde budgétaire et leur solde extérieur), les pays affichant un excédent de la balance courante devraient être incités non seulement à investir davantage, mais aussi à augmenter les salaires et les avantages sociaux pour soutenir la consommation privée.

3.12.2. Le CESE invite instamment les dirigeants européens à accélérer la réforme de l'UEM, de l'union bancaire et de l'union des marchés des capitaux. Toutefois, tant que la zone euro ne disposera pas d'un budget commun capable de dégager une orientation budgétaire positive pour son ensemble, une relance monétaire restera nécessaire lors de toute future récession. Compte tenu de l'expiration prévisible des programmes d'achat d'actifs de la BCE fin 2018, le CESE recommande que cette dernière envisage un programme d'achat d'actifs qui puisse être enclenché rapidement en période de récession, au cas où les mesures de relance budgétaire ne se concrétiseraient pas. Le programme devrait être axé sur l'économie réelle et les investissements respectueux du climat.

3.13. *Fiscalité juste*

3.13.1. Prenant acte des discussions au sein de la Commission européenne selon lesquelles la fiscalité pourrait devenir une question nécessitant un vote à la majorité qualifiée, le CESE continue à soutenir l'accent mis sur des politiques fiscales équitables, à savoir qui tiennent compte de la capacité contributive de chacun. Le CESE, dans le prolongement d'avis précédents, est favorable à une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés qui soit largement acceptée, en tant que moyen de renforcer le marché unique en simplifiant la situation fiscale des grandes entreprises et de lutter contre la planification fiscale agressive⁽²⁰⁾. Il se félicite également des initiatives en matière de fiscalité numérique, estimant qu'il est capital de développer de nouveaux principes globalement acceptables sur la manière d'attribuer les bénéfices des entreprises à un pays de l'UE sur la base de la création de valeur et de les taxer en conséquence⁽²¹⁾. Comme il l'a déjà indiqué de précédents avis⁽²²⁾, il salue également l'importance qu'accorde l'EAC à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales ainsi que la planification fiscale agressive.

3.14. *Réformes structurelles*

3.14.1. L'EAC souligne une fois de plus l'importance des réformes structurelles, considérées comme utiles pour la création d'emploi et la réduction des niveaux d'endettement. Toutefois, l'on ne voit pas clairement ce qu'il faut entendre par «réforme structurelle», ce qui complique l'interprétation des allégations selon lesquelles les réformes passées ont eu des effets positifs manifestes. Dans ses avis antérieurs, le CESE avait préconisé des réformes structurelles orientées vers le développement social et économique: la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité, l'amélioration de l'accès au marché du travail, l'éducation, la formation et l'acquisition de compétences, la croissance durable, la qualité des institutions et de l'administration, ainsi que la durabilité environnementale⁽²³⁾. Il avait affirmé que plutôt que de relever d'une approche unique que l'on appliquerait à tous les États membres, ces réformes devraient être adaptées à chaque pays et conformes aux programmes nationaux de réforme (PNR), en vue de faire progresser le bien-être des citoyens et de bénéficier d'une assise démocratique⁽²⁴⁾.

⁽²⁰⁾ Avis du CESE sur *Une assiette commune (consolidée) pour l'impôt sur les sociétés* (JO C 434 du 15.12.2017, p. 58)

⁽²¹⁾ Avis du CESE sur *L'imposition des bénéfices des multinationales dans l'économie numérique* (JO C 367 du 10.10.2018, p. 73).

⁽²²⁾ Avis du CESE sur *Un système fiscal favorable à une concurrence équitable et à la croissance économique* (JO C 434 du 15.12.2017, p. 18).

⁽²³⁾ Par exemple en améliorant l'environnement des entreprises, leur financement et les dépenses de recherche et développement; en relevant la productivité des entreprises, des secteurs et des économies; en promouvant la création d'emplois de qualité et plus rémunérateurs, et en réduisant dans le même temps l'emploi temporaire et précaire associé à des bas salaires; en renforçant la négociation collective et l'autonomie des partenaires sociaux dans ces négociations, de même que le dialogue social au niveau local, régional, national et européen; en réformant les administrations publiques afin d'en accroître l'efficacité au service du développement économique et social, et de les rendre plus transparentes pour le public; ou encore en promouvant la qualité des systèmes d'éducation et de formation pour les travailleurs afin d'assurer l'égalité des chances et de produire des résultats qui bénéficient à toutes les catégories sociales.

⁽²⁴⁾ Avis du CESE sur *Le financement du socle européen des droits sociaux* (JO C 262 du 25.7.2018, p. 1, paragraphe 2.5).

3.14.2. La modestie des résultats récents en matière de croissance ainsi que l'évolution du marché du travail suscitent des questions quant aux avantages de certaines des politiques menées dans le passé sous le couvert de «réforme structurelle». Le nombre de travailleurs a augmenté, parallèlement à la hausse de la demande, mais cette évolution s'accompagne souvent d'une détérioration de la qualité des emplois et d'une segmentation accrue du marché du travail.

3.14.3. Les résultats des «réformes structurelles» du passé sont toujours controversés. Certaines évaluations ont été positives, les employeurs ayant exprimé un certain degré de satisfaction à l'égard des réformes des marchés du travail ⁽²⁵⁾. Il existe toutefois une littérature abondante mettant sérieusement en doute les précédentes recommandations de la Commission européenne sur la politique du marché de l'emploi ⁽²⁶⁾. Ainsi, la dernière stratégie de l'OCDE pour l'emploi affirme, sur la base de «nouvelles données», que «les pays dotés de politiques et d'institutions qui favorisent [la quantité d'emplois, leur qualité et une plus grande inclusivité] affichent de meilleurs résultats que ceux où l'action publique vise en priorité à accroître ou à préserver la flexibilité des marchés» ⁽²⁷⁾.

3.14.4. Le CESE réaffirme que l'obtention du bénéfice ou l'échec d'une mesure donnée de réforme n'intervient souvent qu'après un laps de temps pouvant dépasser cinq ans ⁽²⁸⁾. Il convient d'évaluer les effets des politiques mises en œuvre dans le passé sous la forme de «réformes structurelles», au moyen de preuves et avec la participation pleine et entière des partenaires sociaux et de la société civile, de manière à disposer d'une base pour l'élaboration de recommandations politiques futures ⁽²⁹⁾.

3.15. *Socle européen des droits sociaux*

3.15.1. Le CESE se félicite de la reconnaissance de l'importance du socle des droits sociaux, et réaffirme l'urgence de le concrétiser compte tenu des mauvais résultats économiques et sociaux enregistrés par de nombreux pays depuis 2008.

3.15.2. Le socle des droits sociaux devrait être pleinement intégré dans le Semestre européen. Il ne devrait pas être relégué au rang d'annexe. Le tableau de bord qui l'accompagne indique l'ampleur de la tâche qui attend l'UE si elle veut parvenir à un «triple A social». Ainsi, certains États membres sont clairement loin d'atteindre un niveau acceptable sur le plan des salaires, des conditions de vie, de la sécurité sociale, des prestations sociales, du degré d'instruction et de l'accès au numérique ⁽³⁰⁾.

3.15.3. Le socle des droits sociaux devrait servir à mesurer les recommandations adressées aux États membres. Les vingt principes du socle devraient être utilisés comme marqueurs pour évaluer la réussite des pays à intégrer leur engagement en faveur du socle des droits sociaux dans leurs politiques économiques.

3.15.4. Cette situation montre clairement la nécessité de moyens de financement adéquats, y compris des contributions provenant de l'UE. Le plan d'investissement de l'UE, s'il est financé de manière appropriée, ainsi que la politique de cohésion de l'UE, peuvent y contribuer, parallèlement aux recommandations spécifiques par pays. Cela implique d'autoriser une flexibilité appropriée dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance. Comme indiqué dans un avis précédent, cela suppose également que le budget de l'UE continue de financer la politique de cohésion de manière adéquate ⁽³¹⁾.

3.15.5. La proposition avancée par le président Juncker, dans son discours sur l'état de l'Union 2017, concernant une autorité européenne du travail, devrait faire l'objet d'une réflexion approfondie. Une telle autorité pourrait contribuer à garantir l'application effective des droits européens en matière de travail et de sécurité sociale et à lutter contre la concurrence déloyale.

3.15.6. Outre sa fonction de guide pour les recommandations politiques, le tableau de bord annexé au socle des droits sociaux devrait servir d'exemple pour des analyses similaires des performances des différents pays en ce qui concerne les politiques en matière d'environnement et de changement climatique, afin que celles-ci puissent être évaluées avec le même sérieux.

⁽²⁵⁾ BCE, Structural policies in the euro area.

⁽²⁶⁾ A. Piasna & M. Myant (éd.), *Myths of Employment Deregulation: How it neither creates jobs nor reduces labour market segmentation*, Bruxelles, ETUI, 2017.

⁽²⁷⁾ Des emplois de qualité pour tous dans un monde du travail en mutation — La stratégie de l'OCDE pour l'emploi, p. 8.

⁽²⁸⁾ Avis du CESE sur *Le Programme d'appui aux réformes* (JO C 62 du 15.2.2019, p. 121).

⁽²⁹⁾ Avis du CESE sur *Le Programme d'appui aux réformes* (JO C 62 du 15.2.2019, p. 121).

⁽³⁰⁾ Avis du CESE sur *Le financement du socle européen des droits sociaux* (JO C 262 du 25.7.2018, p. 1).

⁽³¹⁾ Avis du CESE sur *le Cadre financier pluriannuel après 2020* (JO C 440 du 6.12.2018, p. 106).

3.15.7. Eu égard à l'importance que revêt la promotion d'une croissance durable — c'est-à-dire soutenable d'un point de vue économique, environnemental et social —, l'examen annuel de la croissance devrait être rebaptisé «Examen annuel de la croissance durable».

3.16. *Rôle des partenaires sociaux dans le Semestre européen*

3.16.1. Les gouvernements des États membres, les partenaires sociaux et les organisations de la société civile doivent parvenir à un accord sur les réformes nationales essentielles les plus susceptibles de permettre à leurs économies de maintenir ou d'améliorer le niveau de vie de leurs citoyens. Par conséquent, il convient d'associer les responsables locaux du Semestre européen, les conseils budgétaires nationaux, les conseils nationaux de la productivité et les conseils économiques et sociaux nationaux. Les membres du CESE peuvent également jouer un rôle en la matière.

Bruxelles, le 20 février 2019.

Le président
du Comité économique et social européen
Luca JAHIER
