

Bruxelles, le 21.11.2018
COM(2018) 759 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant la politique économique de la zone euro

{SWD(2018) 467 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 l'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) La zone euro entre dans sa sixième année de croissance économique ininterrompue et l'écart de production négatif se réduit, mais les risques pesant sur les perspectives économiques augmentent et la croissance devrait ralentir. La croissance potentielle reste nettement en deçà du niveau qui était le sien avant la crise, et il subsiste des divergences nationales résultant d'écarts notables de résilience économique entre les États membres. La hausse des salaires réels reste modérée et a été moins forte que celle de la productivité. La croissance des salaires nominaux et l'inflation sous-jacente s'accélèrent, dans un contexte de progression continue de l'emploi, mais des poches de sous-utilisation de la main-d'œuvre ou de chômage élevé subsistent dans certains États membres. La zone euro a enregistré un important excédent de sa balance courante au cours des cinq dernières années, lié au dynamisme de ses exportations et à l'amélioration de sa compétitivité, tandis que les divergences nationales restent fortes sur le plan extérieur. Les États membres qui ont affiché pendant longtemps un déficit extérieur important ont encore une position extérieure globale nette largement négative, qui, parce qu'elle va généralement de pair avec un encours de dette publique ou privée important, constitue une source de vulnérabilités. Un rythme approprié de désendettement, un environnement favorable sur le plan de la croissance et de

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

l'inflation et la poursuite des réformes destinées à accroître la productivité sont autant d'éléments indispensables à un rééquilibrage réussi de la zone euro.³ Une dynamique favorable de la demande est également importante, et les pays affichant un excédent important de leur balance courante contribueraient aussi au rééquilibrage en renforçant les conditions qui favorisent la hausse des salaires, ainsi que les investissements publics et privés.

- (2) Afin d'augmenter le potentiel de croissance à long terme et de gommer les disparités nationales et régionales, il est nécessaire d'accroître encore les taux de participation au marché du travail, de mener des réformes structurelles favorisant la croissance et d'investir dans des actifs matériels et immatériels pour renforcer la productivité et l'innovation, en particulier dans les États membres où ce type d'investissement est nettement inférieur à la moyenne de la zone euro. Le renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale de la zone euro en dépend.
- (3) Il est essentiel que le dosage des politiques macroéconomiques de la zone euro, notamment des politiques monétaires, budgétaires et structurelles, soit cohérent et équilibré pour garantir une croissance économique solide et durable. Ces dernières années, la Banque centrale européenne a eu recours à des instruments non conventionnels de politique monétaire pour ramener l'inflation vers son objectif d'inflation à moyen terme, tout en soutenant la croissance et la création d'emplois. Dans le contexte de normalisation progressive de la politique monétaire, il est nécessaire de mener des politiques budgétaires judicieusement différenciées et de mettre l'accent sur les réformes structurelles pour continuer de soutenir la croissance à court et à long termes.
- (4) Le renforcement de la viabilité budgétaire de la zone euro et de ses États membres requiert des politiques nationales différenciées dans le plein respect du pacte de stabilité et de croissance et tenant compte de la marge de manœuvre budgétaire. Une coordination des politiques budgétaires nationales, conformément aux règles budgétaires communes, est essentielle au bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire (UEM). Les règles budgétaires communes visent à rendre la dette soutenable au niveau national, tout en préservant une marge de manœuvre pour la stabilisation macroéconomique. En moyenne, l'orientation budgétaire de la zone euro est restée globalement neutre sur la période 2015-2018 et devrait, selon les prévisions de la Commission, devenir légèrement expansionniste en 2019 bien que la production soit supérieure au potentiel. La reconstitution de réserves budgétaires est d'autant plus importante dans les États membres qui présentent encore un niveau élevé de dette publique qu'elle réduirait également leur vulnérabilité aux chocs et permettrait de faire fonctionner pleinement les stabilisateurs automatiques si une nouvelle récession se produisait. Une augmentation de l'investissement public, en particulier dans les États membres disposant d'une marge de manœuvre budgétaire, favoriserait la croissance et le rééquilibrage.
- (5) Il demeure essentiel d'entreprendre des réformes budgétaires structurelles pour améliorer la viabilité des finances publiques et renforcer le potentiel de croissance économique. Un meilleur fonctionnement des cadres budgétaires nationaux, une bonne gestion des réexamens des dépenses, et des marchés publics efficaces et transparents peuvent renforcer l'efficacité et l'efficacité de la dépense publique ainsi que la crédibilité des politiques budgétaires. Une amélioration de la composition des budgets

³

Commission européenne (2018), rapport sur le mécanisme d'alerte 2019.

nationaux, en ce qui concerne tant les recettes que les dépenses, notamment par un transfert de ressources vers l'investissement, renforcerait l'incidence des budgets publics sur la croissance et accroîtrait la productivité à plus long terme. La simplification et la modernisation des régimes fiscaux et la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, notamment au moyen de mesures de lutte contre la planification fiscale agressive, sont essentielles pour rendre les régimes fiscaux plus efficaces et plus justes. Afin d'améliorer l'environnement des entreprises et la résilience des économies de la zone euro et des États membres, il convient de veiller à ce que les systèmes fiscaux favorisent l'approfondissement du marché unique et encouragent la concurrence entre les entreprises. L'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) serait utile à cette fin.

- (6) Les caractéristiques structurelles et institutionnelles des marchés du travail et des produits et le bon fonctionnement des administrations publiques sont importants pour la résilience des États membres de la zone euro. Des structures économiques résilientes empêchent les chocs d'avoir des effets significatifs et durables sur les revenus et l'offre de travail. Cela peut faciliter la conduite de la politique monétaire et limiter les divergences et, ainsi, créer les conditions propices à une croissance durable et inclusive. Une amélioration de la coordination et de la mise en œuvre des réformes structurelles, en particulier celles préconisées dans les recommandations par pays, peut créer des effets d'entraînement entre les États membres et renforcer les effets positifs dans l'ensemble de la zone euro. Les réformes qui renforcent la concurrence sur les marchés des produits, promeuvent une utilisation efficiente des ressources et améliorent l'environnement des entreprises ainsi que la qualité des institutions, notamment l'efficacité du système judiciaire, favorisent la résilience économique de la zone euro et des États membres. Le marché unique recèle encore un vaste potentiel inexploité et des progrès sont nécessaires pour l'approfondir, en particulier dans le secteur des services financiers, des activités numériques, de l'énergie et des transports, en garantissant une mise en œuvre rapide, et une meilleure application, de la législation.
- (7) Le socle européen des droits sociaux définit 20 principes pour favoriser l'égalité des chances et l'accès au marché du travail, ainsi que des conditions de travail équitables et la protection et l'inclusion sociales. Des réformes qui encouragent la participation au marché du travail, soutiennent les transitions professionnelles et réduisent la segmentation peuvent contribuer à stimuler la croissance, à améliorer la résilience économique et la stabilisation automatique, à réduire les inégalités, et peuvent aider à faire face aux défis d'une économie en mutation. Une aide personnalisée en matière de recherche d'emploi, de formation et de requalification peut permettre un retour à l'emploi efficace et rapide. L'accès à un enseignement et à une formation de qualité est indispensable et nécessite des investissements appropriés dans le capital humain et les compétences, notamment pour la main-d'œuvre peu qualifiée. Ces réformes et investissements améliorent la capacité d'insertion professionnelle, l'innovation, la productivité, ainsi que les salaires à moyen et à long termes, ce qui permet de renforcer la résilience de la zone euro et de promouvoir l'inclusion sociale et la mobilité dans les États membres et dans l'ensemble de la zone euro. La charge fiscale dans la zone euro est relativement élevée et sa répartition défavorise le travail; déplacer la charge fiscale pesant sur le travail vers d'autres formes de fiscalité moins préjudiciables à la croissance, telles que les taxes foncières, environnementales ou sur la consommation, pourrait renforcer l'offre et la demande de travail. La législation en matière de protection de l'emploi doit prévoir des conditions de travail équitables et décentes pour tous les travailleurs, compte tenu en particulier de l'apparition de nouvelles

formes d'emploi et de nouveaux types de contrats, qui créent de nouvelles possibilités mais aussi des défis pour la sécurité de l'emploi et la protection sociale. Des systèmes de protection sociale efficaces et soutenables sont également indispensables pour assurer des revenus adéquats et un accès à des services de qualité. Les réformes des systèmes de retraite et les politiques favorisant 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 sont susceptibles d'entraver la réaffectation de la main-d'œuvre dans les États membres et dans l'ensemble de la zone euro. La participation des partenaires sociaux aux réformes menées dans le domaine de l'emploi et le secteur social, ainsi qu'aux réformes économiques qui y sont liées, est essentielle.

- (8) Si le secteur financier de la zone euro est devenu plus solide depuis la crise, il reste des fragilités auxquelles il convient de remédier. La dette du secteur privé demeure élevée, et les systèmes fiscaux présentent toujours un biais en faveur de l'endettement. Les fortes hausses des rendements des obligations souveraines risquent d'éroder les fonds propres des banques et d'avoir des retombées négatives dans l'ensemble de la zone euro. La nécessité d'adapter les modèles économiques des banques, le contexte de faibles taux d'intérêt et la concurrence croissante d'autres formes de finance continuent de peser sur la rentabilité des banques. La part des prêts non performants (PNP) dans le volume total des prêts diminue, à un rythme plus rapide dans les États membres qui affichent les encours les plus élevés. Néanmoins, les ratios de PNP nationaux qui restent très au-dessus de la moyenne de la zone euro exigent de nouveaux efforts soutenus. En mars 2018, la Commission a présenté un train de mesures de réduction des risques visant à gérer les PNP hérités de la crise et à prévenir le risque d'une nouvelle accumulation de prêts non performants à l'avenir, qui devrait être intégralement adopté par le Parlement et le Conseil. L'adoption, d'ici à la fin de 2018, du paquet bancaire de novembre 2016, qui réduit encore les risques en mettant en œuvre les normes convenues au niveau international en matière de coussins de fonds propres et de liquidité des banques, reste essentielle pour parachever l'union bancaire. À la suite de manquements graves aux règles relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux, la Commission a proposé un renforcement de l'Autorité bancaire européenne et de la coopération en matière de surveillance en vue d'améliorer l'application du cadre réglementaire dans ce domaine. Des progrès significatifs ont été accomplis dans la réalisation de l'union bancaire, mais celle-ci demeure incomplète. En l'absence de système commun d'assurance des dépôts et de dispositif de soutien commun pour le Fonds de résolution unique, l'union bancaire n'est pas à même de rompre le lien entre banques et émetteurs souverains.
- (9) Le renforcement de l'architecture de l'UEM nécessite que l'union bancaire et l'union des marchés des capitaux soient parachevées en priorité, mais aussi que des mesures soient prises en ce qui concerne tous les éléments de la feuille de route de la Commission relative à l'approfondissement de l'UEM pour la période allant jusqu'à 2024. Étant donné la politique monétaire commune et la décentralisation de la politique budgétaire, un plus grand partage des risques s'impose, maintenant que des progrès ont été accomplis dans la réduction des risques. En décembre 2017 et mai 2018, la Commission a publié un ensemble de propositions fixant de nouvelles étapes en vue de l'achèvement de l'UEM, notamment la création d'un mécanisme européen de stabilisation des investissements et d'un programme d'appui à la réforme (au titre du cadre financier pluriannuel). Ces propositions se fondent sur le document de réflexion relatif à l'approfondissement de l'UEM de mai 2017 et sur le rapport des cinq présidents de juin 2015. Conformément à l'accord conclu entre les ministres des

finances de la zone euro en juin 2018, des décisions politiques et des mesures concrètes doivent être prises concernant l'union bancaire, notamment le lancement, au niveau politique, des négociations sur le système européen d'assurance des dépôts et la poursuite du renforcement du mécanisme européen de stabilité, qui, comme convenu par les responsables politiques, devrait être la source de financement du dispositif de soutien pour le Fonds de résolution unique. Toutes ces réformes contribueront à renforcer le rôle international de l'euro, pour qu'il soit davantage à la mesure de l'importance économique et financière de la zone euro dans le monde. Il est important que ces réformes soient discutées de manière ouverte et transparente vis-à-vis des États membres n'appartenant pas à la zone euro.

- (10) Le comité de l'emploi et le comité de la protection sociale ont été consultés au sujet des aspects de la présente recommandation liés à l'emploi et à la politique sociale,

RECOMMANDE qu'au cours de la période 2019-2020, les États membres de la zone euro s'attachent, individuellement et collectivement dans le cadre de l'Eurogroupe:

1. à approfondir le marché unique, à améliorer l'environnement des entreprises et à mener des réformes du marché des produits et des services qui favorisent la résilience; à réduire la dette extérieure et à mener des réformes qui accroissent la productivité dans les États membres de la zone euro dont la balance courante est déficitaire, et à renforcer les conditions qui favorisent la hausse des salaires, dans le respect du rôle des partenaires sociaux, et à mettre en œuvre des mesures qui favorisent les investissements dans les États membres de la zone euro dont la balance courante affiche un excédent important;
2. à reconstituer des réserves budgétaires dans les pays de la zone euro dont le niveau d'endettement public est élevé, à soutenir l'investissement public et privé et à améliorer la qualité et la composition des finances publiques dans tous les pays;
3. à déplacer la charge fiscale pesant sur le travail et à renforcer les systèmes d'éducation et les investissements dans les compétences ainsi que l'efficacité des politiques actives du marché du travail qui soutiennent les transitions; à remédier à la segmentation du marché du travail et à assurer l'adéquation des systèmes de protection sociale dans l'ensemble de la zone euro;
4. à rendre opérationnel le dispositif de soutien du Fonds de résolution unique, à établir un système européen d'assurance des dépôts et à renforcer le cadre européen de réglementation et de surveillance; à promouvoir une réduction ordonnée des stocks importants de dette privée; à réduire rapidement le niveau des prêts non performants dans la zone euro et à prévenir leur accumulation, notamment en supprimant le biais fiscal en faveur de l'endettement;
5. à réaliser des progrès rapides dans le parachèvement de l'Union économique et monétaire, en vue également de renforcer le rôle international de l'euro, en tenant compte des propositions de la Commission, notamment celles concernant le secteur financier ainsi que le programme d'appui à la réforme et le mécanisme européen, figurant dans la proposition de cadre financier pluriannuel 2021-2027.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*