

I

(Résolutions, recommandations et avis)

RECOMMANDATIONS

CONSEIL

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 21 mars 2017

concernant la politique économique de la zone euro

(2017/C 92/01)

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 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 reprise économique se poursuit dans la zone euro, mais elle reste fragile. Des progrès notables ont été accomplis ces dernières années: depuis 2015, le produit intérieur brut (PIB) de la zone euro a retrouvé son niveau d'avant la crise en termes réels et le chômage est revenu à son niveau le plus bas depuis 2010-2011. Toutefois, la demande globale est atone, l'inflation est nettement inférieure à l'objectif, en dépit de la politique monétaire très accommodante de la Banque centrale européenne, et la croissance est inhibée par les suites de la crise, telles que des déséquilibres macroéconomiques persistants et un niveau d'endettement élevé dans tous les secteurs de l'économie, qui obligent à réaliser un effort de désendettement et réduisent les ressources disponibles pour la consommation et l'investissement. En outre, alors que le potentiel de croissance de l'économie de la zone euro tendait à décliner sur le long terme, cette tendance a encore été accentuée par la crise. En dépit de signes d'amélioration, la persistance d'un déficit d'investissement et le taux de chômage élevé risquent de limiter encore les perspectives de croissance. Le rééquilibrage de l'économie de la zone euro a gardé son caractère asymétrique, seuls les pays débiteurs nets corrigeant leurs déséquilibres, ce qui se traduit par une augmentation de l'excédent de la balance courante. Dans le cadre de l'accord global conclu au sein du G20, les États membres de la zone euro ont été invités à mettre en œuvre, individuellement et collectivement, tous les instruments politiques, qu'ils soient budgétaires et structurels, pour parvenir à une croissance forte, durable, équilibrée et inclusive.
- (2) Des réformes structurelles ambitieuses devraient faciliter une redistribution efficace et sans à-coups de la main-d'œuvre et du capital et aider à relever les défis liés aux changements technologiques et structurels en cours. Des réformes sont nécessaires pour créer un climat propice à l'activité économique, parachever le marché unique et supprimer les obstacles à l'investissement. Ces efforts sont essentiels pour accroître la productivité et l'emploi, améliorer la convergence et renforcer le potentiel de croissance et la capacité d'ajustement de l'économie de la zone euro. La mise en œuvre de réformes structurelles, en créant des marchés efficients, dotés de mécanismes réactifs de détermination des prix, soutiendrait la politique monétaire en facilitant sa transmission à l'économie réelle. Les réformes qui éliminent les goulots d'étranglement à l'investissement et soutiennent celui-ci peuvent avoir un double effet positif, en favorisant l'activité économique à court terme et en créant les capacités nécessaires

à une croissance durable et inclusive à long terme. Les réformes qui accroissent la productivité sont particulièrement importantes pour les États membres qui, du fait d'une dette extérieure élevée, ont d'importants besoins de désendettement, l'accélération de la croissance contribuant à réduire la dette en proportion du PIB. Un renforcement de la compétitivité-prix et hors prix apporterait une contribution supplémentaire au rééquilibrage extérieur de ces pays. Les États membres dont la balance courante présente un fort excédent peuvent contribuer au rééquilibrage de la zone euro en introduisant des mesures, y compris des réformes structurelles, qui permettent de canaliser l'épargne excédentaire vers la demande intérieure, en particulier en renforçant l'investissement. Le contexte actuel de faibles taux d'intérêt offre des possibilités supplémentaires à cet égard, notamment dans les États membres disposant d'une marge de manœuvre budgétaire importante.

- (3) Une meilleure coordination de la mise en œuvre des réformes structurelles, y compris celles prévues dans les recommandations par pays et celles nécessaires pour parachever l'Union économique et monétaire (UEM), peut engendrer des retombées positives dans les États membres et renforcer les effets positifs de ces réformes à court terme. Les discussions thématiques au sein de l'Eurogroupe se sont révélées utiles pour l'émergence d'une conception commune des priorités de réforme dans la zone euro, l'échange de bonnes pratiques, la promotion de la mise en œuvre des réformes et la convergence structurelle. Ces discussions devraient se poursuivre au sein de l'Eurogroupe et, si possible, être intensifiées, notamment en s'appuyant sur des principes et des points de référence arrêtés d'un commun accord. Ces discussions devraient se poursuivre sans préjudice des travaux en cours dans les formations compétentes du Conseil et compte tenu, le cas échéant, de ce que les expériences et défis communs revêtent, de par leur nature, une importance à l'échelle de l'Union. En réponse à la recommandation du Conseil sur la création de conseils nationaux de la productivité ⁽¹⁾ adoptée le 20 septembre 2016, les conseils nationaux de la productivité peuvent également contribuer à favoriser la prise en charge et la mise en œuvre des réformes nécessaires au niveau national.
- (4) Une coordination étroite des politiques budgétaires nationales, fondée sur des règles communes, est essentielle pour atteindre l'orientation budgétaire générale voulue et assurer le bon fonctionnement de l'union monétaire. Les règles budgétaires communes visent à rendre la dette soutenable au niveau national, tout en préservant une marge de manœuvre pour la stabilisation macroéconomique. Les positions budgétaires nationales de la zone euro et son orientation budgétaire générale doivent donc concilier deux objectifs, à savoir la viabilité à long terme des finances publiques et la stabilisation macroéconomique à court terme, tant au niveau des pays que de la zone euro. Eu égard à la grande incertitude actuelle quant à la solidité de la reprise et au niveau des capacités inutilisées dans l'économie, à un moment où la politique monétaire a fait preuve d'une grande souplesse, il est nécessaire de compléter cette dernière par une politique budgétaire au niveau de la zone euro afin de soutenir la demande, notamment en matière d'investissement, et de mettre fin à la faiblesse de l'inflation tout en tenant dûment compte des préoccupations persistantes quant à la soutenabilité de la dette. L'efficacité de la politique budgétaire, y compris les retombées économiques entre pays, est renforcée par le contexte de faibles taux d'intérêt. Dans sa communication au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Pour une orientation positive de la politique budgétaire de la zone euro» du 16 novembre 2016, la Commission estime que, pour 2017 et eu égard aux circonstances actuelles, une expansion budgétaire d'un maximum de 0,5 % du PIB est souhaitable au niveau de la zone euro dans son ensemble.

En juillet 2016, l'Eurogroupe a conclu, en s'appuyant sur l'analyse de la Commission, que l'orientation budgétaire générale globalement neutre en 2017 établissait un juste équilibre. En décembre 2016, l'Eurogroupe a souligné l'importance de trouver un juste équilibre entre la nécessité de garantir la soutenabilité et la nécessité de soutenir les investissements pour renforcer une reprise encore fragile, contribuant ainsi à parvenir à un dosage plus équilibré des politiques. Dans le même temps, la dette publique reste élevée, et dans un certain nombre d'États membres, il reste à assurer la soutenabilité des finances publiques à moyen terme. Les efforts budgétaires doivent donc être différenciés selon les États membres, en tenant compte de la marge de manœuvre budgétaire et des retombées entre pays de la zone euro. Les États membres dépassant leur objectif budgétaire pourraient utiliser leur situation favorable en la matière pour renforcer leur demande intérieure et leur potentiel de croissance, en fonction de leur situation particulière, tout en respectant l'objectif à moyen terme, les prérogatives budgétaires nationales et les exigences nationales.

Ainsi, les garanties apportées au Fonds européen pour les investissements stratégiques instituées par le règlement (UE) 2015/1017 du Parlement européen et du Conseil ⁽²⁾ sont un moyen particulièrement efficace, pour les États membres disposant d'une marge de manœuvre budgétaire, de maximiser les effets sur l'économie réelle et la reprise dans la zone euro. Les États membres où des ajustements budgétaires supplémentaires sont nécessaires au titre du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance devraient faire en sorte que les exigences dudit pacte soient respectées pour 2017. Dans le cadre du volet correctif du pacte de stabilité et de croissance, les États

⁽¹⁾ Recommandation du Conseil du 20 septembre 2016 sur la création de conseils nationaux de la productivité (2016/C 349/01) (JO C 349 du 24.9.2016, p. 1).

⁽²⁾ Règlement (UE) 2015/1017 du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2015 sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques, la plateforme européenne de conseil en investissement et le portail européen de projets d'investissement et modifiant les règlements (UE) n° 1291/2013 et (UE) n° 1316/2013 — le Fonds européen pour les investissements stratégiques (JO L 169 du 1.7.2015, p. 1).

membres doivent veiller à corriger leurs déficits excessifs en temps utile et durablement, de manière à se doter de réserves budgétaires leur permettant de parer à des circonstances imprévues. Il convient que les États membres poursuivent les politiques budgétaires dans le plein respect du pacte de stabilité et de croissance tout en tirant le meilleur parti de la souplesse offerte par les règles existantes. Des réformes structurelles, en particulier celles qui renforcent la productivité, soutiendraient la croissance et accroîtraient la soutenabilité des finances publiques. En outre, une amélioration résolue de la composition et de la gestion des budgets nationaux, tant en ce qui concerne les recettes que les dépenses, par un transfert des ressources vers des investissements matériels et immatériels, renforcerait l'incidence des budgets à court terme sur la demande et à plus long terme sur la productivité. Des cadres budgétaires nationaux efficaces sont nécessaires pour renforcer la crédibilité des politiques des États membres et permettent de trouver un équilibre optimal entre stabilisation macroéconomique à court terme, soutenabilité de la dette et croissance à long terme.

- (5) Les marchés du travail continuent à se rétablir progressivement dans la zone euro, avec une baisse constante du chômage. Cependant, les taux de chômage de longue durée et de chômage des jeunes restent élevés, tandis que la pauvreté, l'exclusion sociale et les inégalités demeurent très préoccupantes dans plusieurs États membres. En dépit de progrès au niveau des réformes visant à accroître la résilience et la capacité d'adaptation des marchés du travail, des divergences significatives subsistent dans la zone euro, ce qui continue de compromettre son bon fonctionnement. Des marchés du travail, des systèmes de protection sociale et des systèmes fiscaux et de prestations sociales bien conçus, équitables et inclusifs sont nécessaires pour assurer une réaffectation continue et sans à-coups de la main-d'œuvre vers des activités plus productives et permettre l'intégration ou la réintégration des personnes en phase de transition entre deux emplois ou exclues du marché du travail, réduire la segmentation et promouvoir la convergence économique et sociale, notamment en augmentant la possibilité d'accéder à un emploi de qualité. Il en résultera également une stabilisation automatique plus efficace et une croissance plus forte, durable et inclusive, génératrice d'emploi, facteurs importants pour lutter contre les problèmes sociaux dans la zone euro.

Les réformes nécessaires comprennent notamment: i) des modifications de la législation sur la protection de l'emploi, qui visent à ce que soient conclus des accords contractuels fiables offrant souplesse et sécurité tant aux salariés qu'aux employeurs, qui favorisent les transitions sur le marché du travail, qui préviennent l'existence d'un marché du travail à deux vitesses et qui permettent un ajustement des coûts de la main-d'œuvre en cas de besoin, un domaine où les efforts ont été particulièrement intenses ces dernières années; ii) un renforcement des compétences, par l'amélioration des performances et de l'efficacité des systèmes éducatifs et des stratégies globales d'apprentissage tout au long de la vie, mettant l'accent sur les besoins du marché du travail; iii) des politiques du marché du travail actives et efficaces visant à aider les chômeurs, y compris de longue durée, à réintégrer le marché du travail et à accroître la participation au marché du travail; et iv) des systèmes de protection sociale modernes, adaptés et viables qui contribuent de manière effective et efficace tout au long de vie à la fois à l'inclusion sociale et à l'intégration sur le marché du travail. En outre, la situation sur les marchés du travail peut être améliorée en allégeant la fiscalité sur le travail, en particulier pour les bas salaires, et en veillant à ce que les systèmes fiscaux soient équitables. Les États membres de la zone euro qui ont mis en œuvre de telles réformes sont plus résilients et présentent de meilleurs résultats en matière sociale et d'emploi. Dès leur élaboration, ces réformes doivent tenir compte de leurs incidences sociales potentielles.

- (6) La mise en place de l'union bancaire a progressé, mais elle n'est pas achevée. Conformément à la feuille de route de juin 2016, figurant dans les conclusions du Conseil du 16 juin 2016, les travaux d'achèvement de l'union bancaire devraient se poursuivre en ce qui concerne la réduction et le partage des risques, en se penchant notamment sur un système européen d'assurance des dépôts, et en rendant opérationnel le dispositif de soutien commun du fonds de résolution unique au plus tard d'ici la fin de la période transitoire du fonds, au sens du règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil⁽¹⁾. Si la résilience globale du secteur bancaire de la zone euro a augmenté depuis le début de la crise, la pression sur les banques s'est accentuée en raison d'un certain nombre de facteurs, notamment du niveau élevé de prêts non productifs, de modèles d'entreprise inefficaces et de surcapacités dans certains États membres, entraînant une faible rentabilité et causant, dans certains cas, des problèmes de viabilité. Cette pression limite la capacité des banques à fournir des prêts à l'économie. Les risques s'étendent également à l'économie réelle, dès lors que le niveau de la dette publique et non financière privée reste élevé dans certains États membres. Le désendettement ordonné en cours dans le secteur privé doit se poursuivre, par l'aménagement, le remboursement et, si nécessaire, la restructuration des dettes de débiteurs viables en difficulté et par la résolution des encours de dettes non viables, pour permettre une réaffectation plus rapide et plus efficace du capital. Dans ce contexte, pour que le processus de désendettement aboutisse et qu'il favorise la croissance, il est essentiel d'assurer une réduction des niveaux encore élevés de prêts non productifs et de faire en sorte que les cadres régissant l'insolvabilité des entreprises et des ménages soient conçus selon des principes communs, notamment en améliorant les procédures nationales d'insolvabilité et les dispositifs de règlement extrajudiciaire.

⁽¹⁾ Règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2014 établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 (JO L 225 du 30.7.2014, p. 1).

- (7) Au cours de 2016, des progrès ont été réalisés en ce qui concerne les initiatives présentées dans le rapport des cinq présidents intitulé «Compléter l'Union économique et monétaire européenne» du 22 juin 2015 préparé par le président de la Commission européenne, en étroite coopération avec les présidents du Conseil européen, de la Banque centrale européenne, de l'Eurogroupe et du Parlement européen, avec notamment le renforcement du rôle de la dimension de la zone euro dans le Semestre européen, la recommandation du Conseil sur les conseils nationaux de la productivité et la mise en place du comité budgétaire européen au sein de la Commission. Des travaux sont également en cours pour améliorer la transparence et réduire la complexité des règles budgétaires et en novembre 2015, la Commission a présenté une proposition relative à l'instauration d'un système européen d'assurance des dépôts. En outre, à la lumière du rapport des cinq présidents, des défis plus vastes restent à relever. Le 1^{er} mars 2017, la Commission a émis un livre blanc sur l'avenir de l'Europe, qui porte également sur l'avenir de l'UEM. Pour s'accorder sur la voie à suivre en pratique, il faut que tous les États membres de la zone euro et les institutions de l'Union, ainsi que les États non membres de la zone euro, se sentent communément responsables et investis d'une même mission, car une UEM forte aidera à mieux relever les défis auxquels l'Union fait face et aura une incidence positive sur les États membres hors zone euro. À cet égard, il importe que les discussions sur l'achèvement de l'UEM soient menées de manière ouverte et transparente vis-à-vis des États membres ne faisant pas partie de la zone euro, dans le plein respect du marché intérieur de l'Union et que les initiatives en la matière soient ouvertes aux États membres ne faisant pas partie de la zone euro d'une manière équivalente, lorsque cela se justifie.
- (8) 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 PAR LA PRÉSENTE qu'au cours de la période 2017-2018, les États membres de la zone euro au sein de l'Eurogroupe s'attachent, individuellement et collectivement:

1. à mener des politiques qui soutiennent une croissance durable et inclusive à court et long terme et renforcent les capacités d'ajustement, le rééquilibrage et la convergence; à accorder la priorité aux réformes qui renforcent la productivité, améliorent l'environnement institutionnel et des entreprises, suppriment les obstacles à l'investissement et encouragent la création d'emplois. Les États membres qui présentent un déficit de la balance courante ou une dette extérieure élevée devraient accroître la productivité tout en contenant l'évolution des coûts salariaux unitaires. Les États membres dont la balance courante affiche un excédent important devraient mettre en œuvre en priorité des mesures, y compris des réformes structurelles et des mesures favorisant l'investissement, qui contribuent à renforcer leur demande intérieure et leur potentiel de croissance;
2. à rechercher un juste équilibre dans les politiques budgétaires entre la nécessité de garantir la viabilité et la nécessité de soutenir les investissements pour renforcer la reprise, contribuant ainsi à suivre l'orientation budgétaire générale voulue et à parvenir à un dosage des politiques plus équilibré. Les États membres qui, selon l'évaluation de la Commission, risquent, en 2017, de ne pas remplir les obligations qui leur incombent en vertu du pacte de stabilité et de croissance devraient, sur cette base, prendre des mesures supplémentaires en temps utile pour en assurer le respect. À l'inverse, les États membres qui ont dépassé leurs objectifs à moyen terme sont invités à continuer de donner la priorité aux investissements afin de stimuler le potentiel de croissance, tout en préservant la viabilité à long terme des finances publiques. Quant aux États membres qui, selon les prévisions, devraient globalement se conformer au pacte de stabilité et de croissance en 2017, il convient qu'ils veillent au respect dudit pacte de stabilité et de croissance lors de l'élaboration de leurs budgets nationaux. Les politiques budgétaires doivent être menées dans le plein respect du pacte de stabilité et de croissance tout en tirant le meilleur parti de la souplesse offerte par les règles existantes. De façon générale, il convient que les États membres améliorent la composition des finances publiques en faisant plus de place aux investissements matériels et immatériels et en assurant le bon fonctionnement des cadres budgétaires nationaux;
3. à mettre en œuvre des réformes qui sont favorables à la compétitivité, à la création d'emplois, à la qualité des emplois, à la résilience et à la convergence économique et sociale et qui reposent sur un véritable dialogue social. Ces réformes devraient associer: i) des contrats de travail fiables offrant souplesse et sécurité aux salariés et aux employeurs; ii) des systèmes éducatifs et de formation et des stratégies globales d'apprentissage tout au long de la vie performants et de qualité, mettant l'accent sur les besoins du marché du travail; iii) des politiques du marché du travail actives et efficaces, qui encouragent la participation au marché du travail; iv) des systèmes de protection sociale modernes, adaptés et viables qui contribuent de manière effective et efficace tout au long de la vie à l'inclusion sociale et à l'intégration sur le marché du travail; à alléger la pression fiscale sur le travail, en particulier pour les bas salaires et dans les États membres où la compétitivité-coûts est inférieure à la moyenne de la zone euro, cet allègement de la pression fiscale devant être neutre sur le plan budgétaire dans les pays sans marge de manœuvre budgétaire;
4. conformément à la feuille de route 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, et en rendant opérationnel le dispositif de soutien commun du fonds de résolution unique au plus tard d'ici la fin de la période transitoire du fonds; à concevoir et à mettre en œuvre une stratégie effective à l'échelle de la zone

euro visant à compléter la surveillance prudentielle afin de contrer les risques en matière de viabilité au sein du secteur bancaire, notamment en ce qui concerne le niveau élevé des prêts non productifs, les modèles d'entreprise inefficaces et les surcapacités; à promouvoir un désendettement ordonné, pour les États membres où la dette du secteur privé est importante;

5. à réaliser des progrès, dans le plein respect du marché intérieur de l'Union et de manière ouverte et transparente vis-à-vis des États membres ne faisant pas partie de la zone euro, en vue de parachever l'UEM; à continuer de faire avancer les initiatives en cours et de travailler sur les questions à long terme concernant l'UEM, en tenant dûment compte du livre blanc de la Commission sur l'avenir de l'Europe.

Fait à Bruxelles, le 21 mars 2017.

Par le Conseil

Le président

E. SCICLUNA
