



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 28 mars 2019
(OR. en)

5643/19

ECOFIN 54
UEM 18
SOC 38
EMPL 31
COMPET 60
ENV 67
EDUC 22
RECH 47
ENER 31
JAI 49

ACTES LÉGISLATIFS ET AUTRES INSTRUMENTS

Objet: RECOMMANDATION DU CONSEIL concernant la politique économique
de la zone euro

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du ...

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,

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

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 macroéconomiques¹, 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,

¹ JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

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. Les risques pesant sur les perspectives économiques augmentent cependant, et la croissance devrait ralentir. La croissance potentielle reste faible par rapport aux niveaux enregistrés au cours des décennies récentes, 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, tandis que dans d'autres États membres l'offre de main-d'œuvre se fait rare. La zone euro a enregistré un important excédent de sa balance courante au cours des cinq dernières années, du fait du dynamisme de ses exportations et de 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. Comme indiqué dans le rapport sur le mécanisme d'alerte 2019 adopté par la Commission le 21 novembre 2018, un rythme approprié de désendettement, un environnement favorable sur le plan de la croissance et de 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. Une dynamique favorable de la demande est également importante, et les États membres affichant un excédent important de leur balance courante contribueraient aussi au rééquilibrage en renforçant les conditions qui favorisent la hausse des salaires, dans le respect du rôle des partenaires sociaux, 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 dont le potentiel de croissance 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, inclusive 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. 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 des États membres qui en font partie, requiert des politiques nationales différenciées qui respectent pleinement le pacte de stabilité et de croissance, en tenant compte de la marge de manœuvre budgétaire et des effets d'entraînement entre pays. Une coordination des politiques budgétaires nationales, reposant sur les 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 et présentant un faible niveau d'investissement public, favorise 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 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. Ces structures peuvent faciliter la conduite de la politique budgétaire et 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 efficace 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, qui s'est révélé être un moteur essentiel de croissance et de convergence entre les États membres, recèle encore un vaste potentiel inexploité et des progrès sont nécessaires pour l'approfondir, en particulier dans le secteur des services, des activités numériques, de l'énergie et des transports, en garantissant ainsi une mise en œuvre rapide et une meilleure application de la législation.

- (7) Le socle européen des droits sociaux définit vingt 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 réussies sur ce marché du travail, favorisent la création d'emploi de qualité et réduisent la segmentation peuvent contribuer à stimuler une croissance inclusive, à améliorer la résilience économique et la stabilisation automatique, à réduire les inégalités, à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, 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 tout au long de la vie 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 une distorsion en faveur de l'endettement. Les fortes hausses des rendements des obligations souveraines risquent d'éroder les fonds propres des banques, avec une possibilité 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 financement continuent de peser sur la rentabilité des banques. Des progrès durables ont été réalisés en matière de réduction des risques, notamment en ce qui concerne la diminution des prêts non performants (PNP) et le renforcement de l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles. 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 la fois à permettre d'assurer la gestion des PNP hérités de la crise et à prévenir le risque d'une nouvelle accumulation de prêts non performants à l'avenir. Le paquet bancaire de novembre 2016, qui a pour objectif de réduire encore les risques en mettant en œuvre les normes convenues au niveau international en matière de coussins de fonds propres, de subordination des engagements et de liquidité des banques, tout en préservant l'équilibre du compromis au sein du Conseil, est important pour continuer à progresser sur la voie de la réduction des risques et, partant, du partage des risques.

À la suite de manquements graves aux règles relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux, la Commission a proposé des mesures de renforcement de l'Autorité bancaire européenne et de la coopération en matière de surveillance en vue de mieux faire respecter le cadre réglementaire dans ce domaine. Des progrès sensibles ont été accomplis dans la réalisation de l'union bancaire, notamment grâce à l'accord intervenu récemment sur la mise en œuvre d'un filet de sécurité commun pour le Fonds de résolution unique, mais elle demeure incomplète. Les limites existantes du mécanisme actuel d'apport de liquidités dans le cadre de la résolution et l'absence d'un système commun d'assurance des dépôts et d'un filet de sécurité commun pour le Fonds de résolution unique ont pour effet que 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 autres éléments mentionnés dans la déclaration adoptée par le sommet de la zone euro le 14 décembre 2018. 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. Lors du sommet de la zone euro des 13 et 14 décembre 2018, des décisions ont été prises en ce qui concerne l'union bancaire et la poursuite du développement du Mécanisme européen de stabilité (MES), dont les dirigeants du sommet de la zone euro sont convenus qu'il fournira le filet de sécurité commun au Fonds de résolution unique (FRU), au plus tard à la fin de la période de transition.

Des travaux seront menés pour préparer les modifications nécessaires à apporter au traité instituant le MES (y compris le filet de sécurité commun du FRU), sur la base des modalités approuvées par les dirigeants du sommet de la zone euro. Le filet de sécurité sera introduit plus tôt, pour autant que des progrès suffisants aient été accomplis en matière de réduction des risques, ce qui fera l'objet d'une évaluation en 2020. Les travaux continueront au premier semestre de 2019, notamment grâce à la mise en place d'un groupe de haut niveau sur le système européen d'assurance des dépôts (SEAD) et la poursuite des travaux portant sur le mécanisme d'apport de liquidités dans le cadre de la résolution. Des travaux seront également menés sur la conception, les modalités de mise en œuvre et le calendrier d'un instrument budgétaire de convergence et de compétitivité pour la zone euro, et, sur une base volontaire, pour les États membres n'appartenant pas à la zone euro mais participant au mécanisme de taux de change (MCE II). Les caractéristiques de l'instrument seront arrêtées en juin 2019. Cet instrument sera adopté conformément à la procédure législative, comme prévu par les traités, sur la base de la proposition pertinente de la Commission, à modifier si nécessaire. Toutes ces réformes sont susceptibles de contribuer à renforcer le rôle international de l'euro, pour qu'il corresponde davantage à 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, dans le plein respect du marché intérieur de l'Union.

- (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 que, 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 la qualité des institutions, et à mener des réformes des marchés des produits et des services qui favorisent la résilience; à réduire la dette extérieure et à mener des réformes qui stimulent la compétitivité, notamment par la productivité dans les États membres de la zone euro dont la balance courante est déficitaire ou dont la dette extérieure est élevée, et à renforcer les conditions qui favorisent la hausse des salaires, de manière à respecter le rôle des partenaires sociaux; 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. tout en menant des politiques dans le plein respect du pacte de stabilité et de croissance, à soutenir l'investissement public et privé et à améliorer la qualité et la composition des finances publiques; à reconstituer des réserves budgétaires, en particulier dans les États membres de la zone euro dont le niveau d'endettement public est élevé; à soutenir et mettre en œuvre les actions de l'Union visant à lutter contre la planification fiscale agressive;
3. à déplacer la charge fiscale pesant sur le travail et à renforcer les systèmes d'éducation et de formation et les investissements dans les compétences; à améliorer l'efficacité des politiques actives du marché du travail qui soutiennent les transitions réussies sur ce marché du travail; à favoriser la création d'emplois de qualité et à remédier à la segmentation du marché du travail; à assurer l'adéquation et la viabilité des systèmes de protection sociale dans l'ensemble de la zone euro;

4. à rendre opérationnel le filet de sécurité du FRU et à l'anticiper pour autant que des progrès suffisants aient été accomplis en matière de réduction des risques; à poursuivre les travaux sur le SEAD en mettant notamment en place un groupe de haut niveau; à renforcer le cadre européen de réglementation et de surveillance; à poursuivre les travaux afin de trouver des solutions en ce qui concerne les limites du mécanisme actuel d'apport de liquidités dans le cadre de la résolution; à promouvoir une réduction ordonnée des stocks importants de dette privée; à continuer de réduire rapidement le niveau des prêts non performants dans la zone euro et à prévenir l'accumulation desdits prêts, notamment en supprimant la distorsion fiscale en faveur de l'endettement; à réaliser des progrès ambitieux en ce qui concerne l'union des marchés des capitaux;
5. à réaliser des progrès rapides dans l'approfondissement de l'UEM, sur la base de la déclaration du sommet de la zone euro du 14 décembre 2018, en vue également de renforcer le rôle international de l'euro, en tenant compte des propositions de la Commission et des initiatives des États membres, dans le plein respect du marché intérieur de l'Union et de manière ouverte et transparente vis-à-vis des États membres n'appartenant pas à la zone euro.

Fait à Bruxelles, le ...

Par le Conseil

Le président
