

Bruxelles, le 7 mars 2018
(OR. en)

6911/18

CO EUR-PREP 16
POLGEN 25
ECOFIN 215
UEM 76
SOC 126
EMPL 93
COMPET 139
ENV 162
EDUC 92
RECH 100
ENER 96
JAI 204

NOTE

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
Objet:	Semestre européen 2018: recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro - Transmission au Conseil européen

Les délégations trouveront ci-joint le texte de la recommandation concernant la politique économique de la zone euro.

Le Conseil des affaires générales qui se réunira le 20 mars 2018 est invité à transmettre la recommandation au Conseil européen, conformément à l'article 121, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Le Conseil procédera à l'adoption formelle du texte ci-joint après que le Conseil européen aura débattu d'une conclusion à ce sujet, conformément à l'article 121, paragraphe 2, du TFUE.

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant la politique économique de la zone euro

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

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

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

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

vu la recommandation de la Commission européenne,

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité économique et financier,

vu l'avis du comité de politique économique,

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

considérant ce qui suit:

- (1) L'expansion économique se poursuit dans la zone euro et elle est de plus en plus généralisée dans l'ensemble des pays. La reprise est de plus en plus alimentée par la demande intérieure; la consommation des ménages constitue le principal moteur de la croissance et les investissements repartent à la hausse. L'emploi a continué de progresser tout au long de 2016 et au premier semestre de 2017. Le taux de chômage a enregistré un recul significatif, même s'il est plus élevé qu'en 2008. La reprise dans la zone euro se caractérise néanmoins par une inflation sous-jacente et une hausse des salaires modérées, un excédent important de la balance courante et des taux d'investissement qui, bien qu'en progression, restent faibles. En particulier, la croissance modérée des salaires semble due à la persistance d'une sous-utilisation de la main-d'œuvre dans certaines économies, aux anticipations d'une inflation faible prises en compte dans le cadre des négociations salariales et à une faible croissance de la productivité. Le revenu réel des ménages a augmenté, mais il reste inférieur à son niveau de 2008 dans de nombreux pays. Les divergences entre pays de la zone euro persistent en ce qui concerne tant le PIB par habitant que le taux de chômage. Les taux de chômage de longue durée et de chômage des jeunes sont encore élevés, tandis que la pauvreté, l'exclusion sociale et les inégalités restent très préoccupantes dans plusieurs États membres.
- (2) Dans l'ensemble, à la lecture des indicateurs économiques relatifs à la zone euro, il semble judicieux de continuer à soutenir la demande, les investissements et la hausse des salaires, sans risquer de susciter des pressions inflationnistes, tout en encourageant un rééquilibrage interne et externe et la convergence économique et sociale et en augmentant le potentiel de croissance. Dans le même temps, il est nécessaire de suivre de près les signes annonciateurs de nouveaux déséquilibres, par exemple sur le marché du logement dans certains États membres³.

³ Voir le rapport sur le mécanisme d'alerte 2018.

- (3) Des déséquilibres importants persistent dans la zone euro. Bien que les pays débiteurs nets aient beaucoup progressé dans la correction de leurs déséquilibres extérieurs, certains pays créanciers continuent d'afficher un excédent important de la balance courante, ce qui met en évidence un déficit général de la demande globale. Il en résulte un excédent pour la zone euro de 3,3 % du PIB en 2016, qui, selon les projections, devrait reculer pour s'établir à 2,9 % en 2019. Les positions extérieures globales nettes des États membres les plus endettés s'améliorent lentement et des efforts de rééquilibrage soutenus sont encore nécessaires. Les pays qui ont longtemps enregistré d'importants déficits de leur balance courante continuent de présenter une position extérieure globale nette très négative, qui va généralement de pair avec d'importants encours de la dette publique ou privée et qui les fragilise. Parallèlement, des efforts sont également nécessaires dans les pays affichant un excédent important de leur balance courante pour soutenir la demande intérieure et le potentiel de croissance et, ce faisant, rééquilibrer la zone euro.
- (4) La hausse des salaires et la création d'emplois contribuent à la reprise économique dans la zone euro en soutenant la demande globale, réduisent les inégalités et contribuent à assurer un niveau de vie élevé dans cette zone. Des mécanismes efficaces de fixation des salaires devraient permettre de différencier les salaires en fonction des conditions spécifiques à chaque pays et aux différents secteurs, et en tenant dûment compte de l'évolution de la productivité. La mise en œuvre de réformes structurelles qui augmentent la productivité et l'amélioration de la qualité et de la composition des dépenses publiques en vue de soutenir les investissements dans tous les pays, la promotion de la hausse des salaires dans le respect du rôle des partenaires sociaux et d'une dynamique accrue de la demande dans les pays créditeurs nets et l'application de mesures qui limitent la hausse des coûts salariaux unitaires et visent à améliorer leur compétitivité dans les pays débiteurs nets contribueraient à accélérer le processus de rééquilibrage dans la zone euro.
- (5) Il est essentiel que le dosage global 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, le dosage des politiques était déséquilibré au profit de la politique monétaire, qui a eu recours à de nouveaux instruments non conventionnels pour atteindre l'objectif d'inflation à moyen terme défini par la BCE, soutenant ainsi la croissance et la création d'emplois. Compte tenu de l'orientation de la politique monétaire et de l'évolution de la situation économique, il est nécessaire de mettre l'accent sur les politiques budgétaires et structurelles. Pour soutenir le potentiel de croissance de nos économies, il faut mener des politiques budgétaires appropriées et mettre l'accent sur les réformes structurelles.

- (6) Une coordination étroite des politiques budgétaires nationales, fondée sur des règles communes, est essentielle pour parvenir à l'orientation budgétaire générale voulue pour la zone euro et pour assurer le bon fonctionnement de l'union monétaire. Les règles budgétaires communes visent à rendre la dette soutenable au niveau national, tout en préservant une marge de manœuvre pour la stabilisation macroéconomique. Les positions budgétaires des États membres et l'orientation budgétaire générale de la zone euro doivent donc concilier les objectifs de viabilité à long terme des finances publiques nationales et de stabilisation macroéconomique à court terme, au niveau des différents pays et de la zone euro. À la lumière de la croissance économique à large assise qu'affiche actuellement la zone euro, malgré la persistance des conséquences de la crise dans certains domaines, une orientation budgétaire globalement neutre pour l'ensemble de la zone euro en 2018 semble encore appropriée. Les efforts budgétaires doivent être différenciés comme il se doit selon les États membres de la zone euro, en tenant compte de la marge de manœuvre budgétaire et des retombées entre pays. Dans le même temps, compte tenu de l'amélioration des conditions économiques, il est nécessaire de reconstituer les réserves budgétaires, tout en continuant de renforcer le potentiel de croissance de nos économies.
- (7) Une amélioration résolue de la composition et de la gestion des budgets nationaux, en ce qui concerne tant les recettes que les dépenses, notamment par un transfert des ressources vers des investissements matériels et immatériels, renforcerait l'incidence des budgets publics sur la croissance et accroîtrait la productivité à plus long terme. Des améliorations du fonctionnement des cadres budgétaires nationaux et des réexamens de dépenses bien gérés favorisent la conduite de politiques budgétaires crédibles et axées sur la croissance.
- (8) Une structure d'imposition bien conçue est primordiale pour promouvoir la croissance et l'emploi et pour contribuer à réduire les inégalités. La simplification et la modernisation des régimes fiscaux et la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales sont essentielles pour rendre les régimes fiscaux plus efficaces et plus justes. Cela peut permettre de libérer des ressources pour l'investissement public et, entre autres, pour l'éducation et les soins de santé et cela contribue à soutenir l'investissement global, des emplois de qualité et la convergence économique et sociale. En particulier, des mesures de lutte contre la planification fiscale agressive sont cruciales pour assurer des recettes à l'État, empêcher les distorsions de concurrence entre entreprises, préserver la cohésion sociale et lutter contre les inégalités croissantes. L'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) contribuerait à lutter contre l'évasion fiscale, tout en améliorant le marché unique pour les entreprises.

- (9) Les caractéristiques structurelles et institutionnelles des marchés du travail et des produits et le bon fonctionnement des administrations publiques sont des facteurs déterminants pour la résilience économique et la convergence conjoncturelle, réelle et sociale entre les États membres de la zone euro. Des structures économiques résilientes empêchent les chocs d'avoir des effets notables et de longue durée sur les revenus et l'emploi dans les États membres et dans l'ensemble de la zone euro. Ce faisant, elles atténuent les fluctuations économiques et créent un environnement favorable à une croissance durable et inclusive. Une meilleure coordination de la mise en œuvre des réformes structurelles, en particulier celles préconisées dans les recommandations par pays, peut entraîner des retombées positives dans les États membres et renforcer les effets positifs de ces réformes.
- (10) Des marchés du travail et des systèmes de protection sociale fonctionnant bien constituent des fondements importants pour une croissance économique inclusive, une réduction des inégalités et la résilience des économies nationales et de la zone euro dans son ensemble. Dans le but de parvenir à une convergence vers le haut dans ce domaine, le *socle européen des droits sociaux*, qui a été proclamé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 17 novembre 2017, définit vingt grands principes, relevant de trois grands chapitres: i) l'égalité des chances et l'accès au marché du travail; ii) des conditions de travail équitables; et iii) la protection et l'inclusion sociales.
- (11) En dépit des progrès accomplis au niveau des réformes visant à améliorer la capacité d'adaptation des marchés du travail, des différences importantes subsistent au sein de la zone euro et continuent de compromettre son bon fonctionnement. Des politiques du marché de l'emploi bien conçues, pleinement articulées avec les systèmes de protection sociale, peuvent soutenir les transitions et la réinsertion sur le marché du travail, réduire la segmentation de ce dernier, permettre une stabilisation automatique efficace et promouvoir l'égalité des chances pour tous et la convergence économique et sociale. Des mesures d'aménagement du temps de travail bien conçues peuvent aider à atténuer les chocs. Une activation efficace et en temps voulu des chômeurs susceptibles d'accéder au marché du travail est possible en fournissant un soutien individualisé en matière de recherche d'emploi, de formation et de reconversion, tout en protégeant les personnes qui ne sont pas en mesure de participer au marché du travail. L'apparition de nouvelles formes d'emploi et de nouveaux types de contrats s'accompagne de défis liés à la sécurité de l'emploi et à la protection sociale. Dans ce contexte, la législation sur la protection de l'emploi doit prévoir des conditions de travail équitables et décentes pour tous les travailleurs.

- (12) Des systèmes de protection sociale efficaces sont essentiels pour promouvoir des marchés du travail inclusifs et assurer une aide aux revenus adéquate et un soutien social approprié grâce à l'accès à des services de qualité. Les réformes des systèmes de retraite et les stratégies favorisant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée sont également déterminantes pour encourager la participation au marché du travail. Il convient de supprimer les restrictions inutiles à la mobilité professionnelle, sectorielle et géographique des travailleurs dans les politiques de l'emploi et les systèmes de protection sociale.
- (13) L'accès à une éducation et à une formation de qualité élevée est primordial pour garantir l'égalité des chances et remédier à l'inadéquation des compétences. Des investissements appropriés dans le capital humain, par l'intermédiaire de systèmes d'éducation et de formation qui améliorent l'apprentissage tout au long de la vie et mettent en adéquation les compétences et les besoins actuels et futurs du marché du travail, sont cruciaux pour améliorer la capacité d'ajustement de l'économie et la convergence réelle à plus long terme. Investir dans les compétences peut également stimuler l'innovation et augmenter la productivité et la compétitivité, en plus de favoriser l'inclusion sociale et la mobilité.
- (14) Les réformes des marchés des produits qui renforcent la concurrence et les réformes qui améliorent l'environnement des entreprises et la qualité des institutions (y compris un système judiciaire efficace qui facilite l'exécution des contrats) favorisent la résilience économique dans les États membres et dans la zone euro dans son ensemble. La poursuite de l'intégration du marché unique s'est révélée être le principal moteur de croissance et de convergence entre les États membres. Le marché unique recèle encore un vaste potentiel inexploité et des progrès importants sont nécessaires en vue de son achèvement. Une mise en œuvre en temps utile et un meilleur contrôle du respect de la législation existante sont également essentiels pour récolter les fruits du marché unique. Le marché unique des services (notamment dans les secteurs des services financiers, numériques, de l'énergie et des transports) est le défi du moment. Néanmoins, il conviendrait également de prêter attention aux marchés de produits afin d'éviter le risque de segmentation des marchés. Le marché unique numérique devrait quant à lui contribuer à l'achèvement de l'environnement juridique qui permettra d'accélérer la transition numérique des activités économiques, étape indispensable pour améliorer les performances des marchés des produits et la compétitivité à l'échelle mondiale. Parachever et mettre en œuvre les différentes stratégies pour le marché unique d'ici 2018 demeure donc l'objectif commun.

- (15) Si la solidité globale du secteur bancaire de la zone euro s'est renforcée depuis la crise et si les activités de prêt des banques ont repris, des vulnérabilités persistent, auxquelles il faut remédier. Les banques doivent faire face à une faible rentabilité. La nécessité d'adapter les modèles économiques des banques, la faiblesse des taux d'intérêt et la concurrence croissante d'autres formes de financement continuent de peser sur la rentabilité des banques. Des efforts supplémentaires sont donc nécessaires pour assurer leur durabilité à long terme. Les ratios de prêts non performants se sont stabilisés dans pratiquement tous les États membres de la zone euro qui étaient les plus touchés, ou s'orientent à la baisse, mais les progrès restent lents et inégaux d'une banque à l'autre. Des ratios de prêts non performants élevés limitent la capacité de prêt des banques, la transmission de la politique monétaire et la capacité d'ajustement économique. Ils sont également source de vulnérabilité pour le système bancaire dans son ensemble et nécessitent une action au niveau de l'UE ainsi qu'au niveau national, comme indiqué dans le plan d'action arrêté par le Conseil en juillet 2017. Comme elle l'a annoncé dans sa communication sur l'union bancaire du 11 octobre 2017, la Commission s'emploie actuellement à élaborer un ensemble complet de mesures visant à réduire le stock actuel de prêts non performants et à limiter le risque d'accumulation de prêts non performants à l'avenir.
- (16) Le renforcement de l'architecture institutionnelle de l'UEM requiert en priorité l'achèvement de l'union bancaire et de nouvelles avancées sur la voie de l'union des marchés des capitaux. La mise en place de l'union bancaire a bien progressé, mais elle n'est toujours pas achevée. 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, notamment en se penchant 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. La récente communication de la Commission sur l'achèvement de l'union bancaire vise à proposer une voie à suivre pour trouver un accord sur l'achèvement de l'union bancaire. Il est nécessaire de poursuivre les efforts pour continuer de réduire les risques et d'améliorer la gestion des risques dans les banques. Dans ce contexte, il est essentiel de s'employer rapidement à parvenir à un accord sur le paquet réglementaire proposé par la Commission en novembre 2016 et de réaliser de nouvelles avancées en ce qui concerne la réduction des prêts non performants et les travaux visant à faire progresser le partage des risques conformément à la feuille de route du Conseil Ecofin de juin 2016.

- (17) Le Livre blanc sur l'avenir de l'Europe de la Commission expose plusieurs scénarios possibles en ce qui concerne l'avenir de l'Union. La Commission a fourni d'autres contributions en présentant un ensemble de documents de réflexion, dont le document de réflexion sur l'approfondissement de l'UEM, fondé sur le rapport des cinq présidents, qui propose une vision globale et une succession de mesures en vue de l'achèvement de l'architecture de l'UEM. La Commission a présenté d'autres propositions à l'automne 2017.
- (18) 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 2018-2019, les États membres de la zone euro s'attachent, individuellement et collectivement, dans le cadre de l'Eurogroupe:

1. à mener des politiques qui soutiennent une croissance durable et inclusive et qui renforcent la résilience, le rééquilibrage et la convergence; à réaliser des progrès substantiels en vue de l'achèvement du marché unique, en particulier concernant les services, notamment dans les secteurs des services financiers, numériques, de l'énergie et des transports, et en mettant en œuvre des réformes des marchés des produits pertinentes au niveau national. Compte tenu de la conjoncture favorable, tous les États membres devraient accorder la priorité aux réformes qui augmentent la productivité et le potentiel de croissance, améliorent le cadre institutionnel et l'environnement des entreprises, suppriment les obstacles à l'investissement et encouragent l'innovation, soutiennent la création d'emplois de qualité et réduisent les inégalités. Les États membres qui présentent un déficit de la balance courante ou une dette extérieure élevée devraient en outre chercher à contenir la progression des coûts salariaux unitaires et à améliorer leur compétitivité. Les États membres dont la balance courante affiche un excédent important devraient également créer les conditions permettant de promouvoir la hausse des salaires dans le respect du rôle des partenaires sociaux et mettre en œuvre, à titre prioritaire, des mesures qui favorisent l'investissement et soutiennent la demande intérieure et le potentiel de croissance, ce qui faciliterait également un rééquilibrage;
2. à atteindre l'orientation budgétaire globalement neutre prévue pour la zone euro, contribuant à un dosage équilibré des politiques; à trouver un juste équilibre entre l'objectif d'assurer la viabilité des finances publiques, en particulier lorsque les ratios d'endettement sont élevés, et celui de soutenir l'économie, dans le plein respect du pacte de stabilité et de croissance et compte tenu de la marge de manœuvre budgétaire et des retombées entre États membres; à tirer parti de l'amélioration de la situation économique pour reconstituer les réserves budgétaires, tout en continuant d'accroître le potentiel de croissance économique; à veiller au bon fonctionnement des cadres budgétaires nationaux. Les États membres devraient mener des politiques qui soutiennent l'investissement et améliorent la qualité et la composition des finances publiques, y compris en recourant à des réexamens des dépenses et en adoptant des structures fiscales axées sur la croissance et équitables. Les États membres devraient adopter et mettre en œuvre des mesures visant à réduire les distorsions fiscales en faveur de l'endettement et lutter contre la planification fiscale agressive afin de garantir des conditions de concurrence équitables, d'assurer un traitement équitable des contribuables et de préserver les finances publiques et la stabilité au sein de la zone euro. Il s'agit notamment de poursuivre les travaux relatifs à une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS);

3. à mettre en œuvre des réformes qui encouragent la création d'emplois de qualité, l'égalité des chances et l'accès au marché du travail ainsi que des conditions de travail équitables et qui soutiennent la protection et l'inclusion sociales. Ces réformes devraient avoir pour objectif de parvenir à: i) des contrats de travail fiables offrant souplesse et sécurité aux salariés et aux employeurs, combinés à un soutien adéquat pendant les périodes de transition et évitant la segmentation du marché du travail; ii) des systèmes d'éducation et de formation tout au long de la vie performants, inclusifs et de qualité, qui visent à mettre en adéquation les compétences et les besoins du marché du travail; iii) des politiques du marché de l'emploi actives et efficaces qui encouragent la participation au marché du travail; iv) des systèmes de protection sociale durables et adéquats qui contribuent tout au long de la vie à l'inclusion sociale et à l'intégration sur le marché du travail et qui sont adaptés aux nouveaux types d'emploi et aux nouvelles relations de travail; v) une mobilité fluide de la main-d'œuvre entre les emplois, les secteurs et les régions; vi) un véritable dialogue social et des négociations salariales menées au niveau approprié en fonction des spécificités nationales; vii) un allègement de la pression fiscale qui pèse sur le travail, en particulier pour les bas salaires et la seconde source de revenus;
4. conformément à la feuille de route du Conseil Ecofin de juin 2016, à poursuivre les travaux en vue de l'achèvement de l'union bancaire en ce qui concerne la réduction et le partage des risques, notamment en se penchant sur un système européen d'assurance des dépôts et en rendant opérationnel le dispositif de soutien commun du Fonds de résolution unique comme convenu; à renforcer davantage le cadre européen de réglementation et de surveillance financière pour empêcher l'accumulation des risques; à prendre des mesures pour accélérer concrètement la réduction des niveaux de prêts non performants sur la base du plan d'action arrêté par le Conseil Ecofin et à promouvoir un désendettement ordonné dans les États membres présentant un encours important de la dette privée; à poursuivre le développement de l'union des marchés de capitaux pour soutenir la croissance dans l'économie réelle tout en préservant la stabilité du marché financier;
5. à progresser rapidement en vue de parachever l'union économique et monétaire, compte tenu des initiatives de la Commission lancées à l'automne 2017, dans le plein respect du marché intérieur de l'Union et d'une manière ouverte et transparente vis-à-vis des États membres ne faisant pas partie de la zone euro.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*