



Bruxelles, le 16.11.2016
COM(2016) 726 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant la politique économique de la zone euro

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 en particulier 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,

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 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 G-20, les États membres

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

de la zone euro ont été invités à mettre en œuvre, individuellement et collectivement, tous les instruments politiques, qu'ils soient monétaires, budgétaires ou 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 ainsi 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, soutiendraient 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, d'une part, et en créant les capacités nécessaires à une croissance à long terme, d'autre part. 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 pays 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 compléter 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 des meilleures pratiques, la promotion de la mise en œuvre des réformes et la convergence structurelle. L'Eurogroupe devrait poursuivre ces discussions et les si possible les intensifier, en s'appuyant sur des principes et des points de référence arrêtés d'un commun accord. Les conseils nationaux de la productivité, qui doivent être établis en réponse à la recommandation du Conseil adoptée le 20 septembre 2016³, peuvent également contribuer aux débats à l'échelle nationale et à l'élaboration des réformes structurelles nécessaires dans les États membres dans le contexte de l'économie de la zone euro.
- (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

³ JO C 349 du 24.9.2016, p. 1.

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 de chaque 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. Dans le contexte actuel de faibles taux d'intérêt, l'efficacité de la politique budgétaire, y compris les retombées économiques entre pays, sera renforcée. Il y a donc lieu de recommander une orientation budgétaire plus positive pour la zone euro dans son ensemble. Pour 2017, la Commission estime qu'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 ensemble⁴. Cet objectif prudent et pragmatique, qui s'inscrit dans une plage d'objectifs possibles, dont la limite inférieure est de 0,3 % et la limite supérieure de 0,8 %, correspond à un point d'équilibre entre stabilisation macroéconomique et viabilité budgétaire. Dans le même temps, la dette publique reste élevée, et dans un certain nombre d'États membres, il reste à assurer la viabilité 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 qui dépassent leurs objectifs budgétaires devraient utiliser leur marge de manœuvre budgétaire pour soutenir leur demande intérieure et des investissements de qualité, et notamment les investissements transfrontières dans le cadre du plan d'investissement pour l'Europe. Ainsi, les garanties apportées au Fonds européen pour les investissements stratégiques 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 ses exigences soient globalement respectées pour l'année à venir. Dans le cadre du volet correctif du pacte, les États membres doivent veiller à corriger en temps utile leurs déficits excessifs, y compris en se dotant de marges de manœuvre budgétaires afin d'être en mesure de parer à des circonstances imprévues. Des réformes structurelles, en particulier celles qui renforcent la productivité, soutiendraient la croissance et accroîtraient la viabilité 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 des jeunes restent élevés, tandis que la pauvreté s'est stabilisée à un niveau

⁴ Voir COM(2016) 727 final du 16.11.2016.

élevé 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 l'équité sociale, notamment en augmentant la possibilité d'accéder à un emploi de qualité. Il en résultera également une stabilisation automatique plus efficace et un renforcement de la croissance et de l'emploi, des 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 lorsque c'est nécessaire, 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 actives 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 et adaptés qui aident ceux qui en ont besoin, y compris les chômeurs et les personnes extérieures au marché du travail, et qui incitent à s'intégrer sur ce marché. 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.

- (6) La mise en place de l'union bancaire a progressé, mais elle n'est pas achevée. En l'absence de système commun d'assurance des dépôts et de dispositif de soutien (*backstop*) commun pour le Fonds de résolution unique, l'union bancaire n'est pas à même de rompre le lien entre banques et émetteurs souverains. 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 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 viables et par la liquidation 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 d'insolvabilité et de règlement extrajudiciaire.

- (7) Au cours de l'année écoulée, 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», avec notamment le renforcement du rôle de la dimension de la zone euro dans le semestre européen, la recommandation 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. En revanche, il n'y a pas encore eu d'accord sur d'autres initiatives d'importance cruciale pour l'UEM, comme la proposition de système européen d'assurance des dépôts présentée par la Commission en novembre 2015. En outre, à la lumière du rapport des cinq présidents, des défis plus vastes restent à relever. La Commission a annoncé son intention de présenter, en mars 2017, un livre blanc sur l'avenir de l'Europe, qui portera 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, sentent communément responsables et investis d'une même mission, car une union économique et monétaire forte aidera à mieux relever les défis auxquels l'Union fait face et aura une incidence positive sur les États membres hors zone euro,

RECOMMANDE PAR LA PRÉSENTE qu'au cours de la période 2017-2018, 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 la croissance 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 accélérer la mise en œuvre de mesures qui contribuent à renforcer leur demande intérieure, en particulier l'investissement;
2. à adopter une orientation budgétaire globalement positive contribuant à un dosage équilibré des politiques macroéconomiques, à soutenir les réformes et à renforcer la reprise par une expansion budgétaire pouvant aller jusqu'à 0,5 % du PIB en 2017; à conjuguer les efforts nationaux pour assurer tant la viabilité budgétaire à long terme dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance que la stabilisation macroéconomique à court terme de la zone euro, en utilisant toute la marge de manœuvre qu'autorise le pacte de stabilité et de croissance; à différencier l'effort budgétaire selon les États membres, en tenant mieux compte de leurs situations respectives au regard des exigences du pacte de stabilité et de croissance, de la situation de l'agrégat de la zone euro et des retombées entre pays de la zone euro: i) les États membres qui dépassent leurs objectifs budgétaires devraient utiliser leur marge de manœuvre budgétaire pour soutenir leur demande intérieure et des investissements de qualité, et notamment les investissements transfrontières, dans le cadre du plan d'investissement pour l'Europe; ii) 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 ses exigences soient globalement respectées; iii) les États membres relevant du volet correctif du pacte devraient veiller à corriger en temps utile leurs déficits excessifs, y compris en se dotant de marges de manœuvre budgétaires afin d'être en mesure de parer à des circonstances imprévues; à améliorer 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 promeuvent la création d'emplois et l'équité et la convergence sociales, 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 de l'emploi actives et efficaces, qui encouragent la participation au marché du travail; iv) des systèmes de protection sociale modernes et adaptés qui aident ceux qui en ont besoin et incitent à s'intégrer 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 devant être neutre sur le plan budgétaire dans les pays sans marge de manœuvre budgétaire;
4. à s'accorder sur un système européen d'assurance des dépôts, sur la base de la proposition présentée par la Commission en novembre 2015, et à engager les travaux sur le dispositif de soutien (*backstop*) commun pour le Fonds de résolution unique, afin qu'il soit opérationnel avant la fin de la période transitoire du Fonds; à concevoir et mettre en œuvre une stratégie effective à l'échelle de la zone euro, afin de réduire les risques qui affectent la viabilité du secteur bancaire, y compris en ce qui concerne le niveau élevé de prêts non productifs, l'inefficacité des modèles d'entreprise et les surcapacités; à promouvoir un désendettement ordonné, pour les États membres où la dette du secteur privé est importante;
5. à accélérer, dans le plein respect du marché intérieur, la mise en œuvre ouverte et transparente d'initiatives visant à compléter l'union économique et monétaire; à mettre en œuvre les actions restantes de la phase 1 du rapport des cinq présidents intitulé «Compléter l'Union économique et monétaire européenne».

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*