

III

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

490^e SESSION PLÉNIÈRE DES 22 ET 23 MAI 2013

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission — Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie: lancer un débat européen»

COM(2012) 777/2 final

(2013/C 271/04)

Rapporteur: **M. Carmelo CEDRONE**

Le 19 février 2013, la Commission a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«Communication de la Commission – Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie: lancer un débat européen»

COM(2012) 777/2 final.

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 24 avril 2013.

Lors de sa 490^e session plénière des 22 et 23 mai 2013 (séance du 22 mai 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 149 voix pour, 12 voix contre et 25 abstentions.

1. Conclusions et propositions

1.1 Sur le plan des méthodes comme du contenu, la communication de la Commission apporte une contribution importante pour lancer un débat sur l'UE, qui est des plus nécessaire, et constitue un progrès appréciable dans le domaine de l'Union économique et monétaire (UEM). De plus, elle donne pour la première fois des indications sur l'avenir politique de l'UE et son rôle international. Le CESE porte donc un jugement positif sur cette proposition, qui peut marquer un tournant historique, pour autant que le Conseil, rompant avec vingt années d'attentisme, veuille bien avoir le courage et la volonté nécessaires pour adopter et mettre en œuvre les éléments utiles afin d'atteindre les objectifs indiqués et de la concrétiser à bref délai.

1.2 Avec les décisions qu'il a prises durant les années 2011 et 2012, le Conseil européen a, en effet, lancé une réforme importante et bien structurée de la gouvernance européenne pour ce qui est de surveiller les déséquilibres macroéconomiques excessifs, de renforcer les règles budgétaires et de coordonner les politiques économiques des pays de la zone euro. Les instruments nécessaires en vue de garantir la stabilité de l'UEM sont

constitués par les interventions non conventionnelles d'achat «conditionnel mais illimité» récemment décidées par la BCE à propos des obligations nationales d'États en difficulté, par l'instauration du mécanisme de surveillance unique, destiné à assurer une surveillance prudentielle rigoureuse et impartiale et à couper le lien entre les États et les banques, et, enfin, par l'établissement des règles de liquidation bancaire.

1.3 Le CESE adhère à la stratégie visant à renforcer la zone euro qui a été présentée dans la communication de la Commission et réitérée récemment par le président du Conseil européen, M. Herman Van Rompuy («Vers une véritable Union économique et monétaire»), tout en estimant cependant qu'elle ne suffit pas à donner aux États membres, aux citoyens et aux entreprises la garantie de pouvoir tirer pleinement profit de l'UEM, comme l'ont démontré les événements de ces dix dernières années. Le Conseil porte en la matière des responsabilités politiques, qui, résultant du traité de Maastricht, **ont** sévèrement **bridé l'UEM** qu'il avait institué. Aujourd'hui, nous en payons les conséquences. C'est la raison pour laquelle la Commission propose aujourd'hui un projet détaillé pour une **UEM véritable et approfondie**.

1.4 Pour pouvoir donner davantage de stabilité, à l'UEM et assurer la croissance économique et le développement de l'emploi dans les pays de la zone euro, il est nécessaire de procéder, non pas à moyen ou long terme, mais sur-le-champ et simultanément, à des interventions plus percutantes, par exemple sous la forme d'un plan de croissance ou de mécanismes plus vigoureux d'intégration économique, dont le Conseil doit assurer la mise en œuvre. Nous avons donc besoin de politiques macro- et microéconomiques bien dosées, d'une mobilisation soutenue, d'un esprit de solidarité, de confiance et de sollicitude entre les États membres, comme entre ceux-ci et l'UE, sans jamais perdre de vue que le but ultime des dispositions à l'examen est d'être bénéfiques pour la population dans son ensemble.

1.5 Tout en portant une appréciation positive sur la communication, le CESE fait observer que même dans l'hypothèse où elle serait intégralement mise en œuvre, elle ne pourrait que difficilement produire des effets substantiels, en particulier pour ce qui est de la méthode de prise de décision, car on n'y trouve pas de projet concret d'Union politique dans laquelle pourrait venir se loger l'euro. La même observation vaut pour ce qui concerne la dette, l'élimination des chocs asymétriques, la croissance, la compétitivité ou encore l'emploi, pour lequel il conviendrait de prévoir systématiquement des évaluations d'impact. Il s'agit là d'autant de limites en l'état actuel des choses.

1.6 Le CESE rappelle que sur la plus grande partie des propositions actuelles de la Commission européenne, il a déjà élaboré des avis et indiqué des pistes à suivre, s'agissant notamment des limites assignées à l'UEM et à la BCE, de la question de la croissance ou de celle de la dette souveraine. Les pas en avant que la Commission européenne et le Conseil ont effectués dans ce domaine offrent une bonne base pour poursuivre le travail en la matière ⁽¹⁾. Aussi le Comité juge-t-il positif que la première se soit décidée à formuler, sur ces matières, des indications pour l'avenir et il souhaite que le Conseil sache saisir l'occasion pour prendre d'urgence des mesures concrètes concernant la dette et la croissance et accomplisse ainsi un saut qualitatif en bonne et due forme.

1.7 En effet, s'il y a lieu de se féliciter que les décisions les plus récentes de l'Union européenne dont la communication fait état confortent le cadre macroéconomique, ne serait-ce qu'en partie, on jugera insuffisantes les propositions faites au plan microéconomique, à propos des secteurs productifs, qui sont les seuls capables de relancer la croissance. Le texte de la Commission cherche à ouvrir un débat sur l'UEM, problématique qui va bien au-delà de l'assainissement budgétaire et des politiques macroéconomiques. Nous aurions également besoin de politiques microéconomiques, par exemple sous la forme d'un pacte véritable, en bonne et due forme, en faveur de l'industrie.

1.8 En outre, un soutien plus franc pourrait être apporté à la proposition de la Commission si les différentes étapes du calendrier défini pour engager les mesures requises afin de stabiliser et d'améliorer le fonctionnement de l'UEM comportaient une référence plus explicite à la nécessité de mener des politiques européennes conformes à cet objectif et définissaient les domaines d'intervention qu'il est envisagé d'ouvrir et les innovations à introduire pour rationaliser les dépenses européennes et améliorer leur efficacité.

1.9 La Commission peut et doit contribuer à la mise en œuvre des réformes indispensables pour améliorer la compétitivité des systèmes productifs et administratifs nationaux, en adoptant des méthodes et des critères d'intervention novateurs concernant le marché unique, la gestion des Fonds structurels et les principales politiques communes. En outre, elle devrait tirer parti des innovations introduites par la BCE et proposer des modifications tout aussi radicales, comme l'a demandé à plusieurs reprises le CESE, pour ce qui est de la mise en œuvre des politiques européennes qui concernent au premier plan les territoires, les régions et les secteurs les plus vulnérables de l'UE.

1.10 En ce qui concerne la BCE, il y a lieu de déployer totalement son dispositif en faveur de la croissance et de l'emploi et sa fonction de prêteur en dernier ressort. En affichant leur intention d'aller en ce sens, les pays de la zone euro contribueraient à renforcer la confiance dans la BCE et l'euro et à contrer les attaques spéculatives, en particulier vis-à-vis des pays confrontés aux difficultés budgétaires les plus graves.

1.11 Il n'est pas possible de s'en remettre exclusivement à la BCE et à la politique monétaire commune pour assurer la stabilité de l'euro, en laissant pleine liberté aux États membres pour mener leur politique en matière de fiscalité et de budget. Le CESE estime que **l'union budgétaire, placée dans la perspective d'un budget unique de la zone euro**, ne peut, comme le prévoit la communication, être renvoyée à une échéance plus lointaine mais qu'elle doit s'ajouter à la monnaie unique et la surveillance bancaire unifiée pour devenir le second pilier sur lequel pourra se construire, sur le court et le moyen terme, la stabilité de l'UEM, de manière à vaincre ainsi les marchés de la cohérence du projet européen.

1.12 S'agissant des **propositions institutionnelles**, la Commission européenne consent un effort de taille. Le CESE juge qu'il est utile d'inscrire, enfin, à l'ordre du jour la question institutionnelle, qui est à la base des recommandations novatrices de la Commission, y compris l'Union politique, qui constitue une proposition totalement neuve. Il considère cependant que la majeure partie des actions proposées restent dans la perspective de l'encadrement actuel et ne marquent qu'un progrès très limité et que par conséquent, elles ne résolvent rien si le Conseil ne va pas plus loin, en considérant qu'elles ne constituent qu'une incitation à l'action.

⁽¹⁾ (JO C 143 du 22 mai 2012, p. 10.)

1.13 Les propositions de la Commission pourraient marquer une nouvelle étape intermédiaire mais, compte tenu des propositions déjà été avancées et approuvées, le CESE, qui devrait être intégré à ce processus, considère que l'heure n'est plus aux avancées partielles dans un nombre restreint de domaines: il faut maintenant accomplir plutôt un saut qualitatif, dans le contenu des politiques comme dans le processus décisionnel visant à les mettre en œuvre, en renonçant aux faux-semblants afin de cesser de répéter sans cesse qu'il faut de «véritables» politiques, une «véritable UEM», une «véritable» Union politique, etc. Ce dont nous avons besoin, c'est **d'agir**, avec davantage de détermination et de rapidité, **dès maintenant**, d'une part, pour **juguler la récession** qui a envahi une grande partie de l'UE et, d'autre part, pour combler les déficiences qui ont été longtemps laissées en suspens et auxquelles la crise financière internationale n'a fait que conférer une ampleur explosive.

1.14 Le CESE demande que le Conseil, s'inspirant des propositions de la Commission, fasse preuve de davantage de courage et de clarté en ce qui concerne le respect des accords conclus et les responsabilités à prendre lorsqu'il s'agit de soumettre des propositions à adopter et mettre en œuvre, en particulier en soutenant une extension du vote à la majorité à tous les domaines, à commencer par la politique économique et celle de l'emploi, dans une perspective de modification du traité.

1.15 Synthèse des propositions du CESE

1.15.1 Le CESE estime dès lors que pour réaliser une véritable UEM, il y a lieu d'entreprendre immédiatement, sans devoir modifier le traité, les actions suivantes:

- lancer une initiative européenne pour la croissance, étant donné qu'il ne serait pas possible, par la seule austérité, de remplir aucun des critères fixés par l'Union;
 - aider à surmonter les inégalités entre les économies nationales, grâce à un mécanisme de convergence solidaire. Cette action pourrait passer par des interventions qui s'effectueraient au bénéfice des États touchés le plus durement par la crise et, ciblant le niveau microéconomique, viseraient à diminuer le chômage des jeunes, par exemple en octroyant une contribution de l'UE pour tout emploi de l'un d'entre eux, et agiraient donc avec une conditionnalité positive;
 - entreprendre de résoudre le problème de la dette, comme la Commission et le CESE le demandent, de manière à faire face aux problèmes de tous les pays qui ont adopté ou adopteront l'euro;
 - mettre rapidement à exécution l'union bancaire et la surveillance européenne;
 - parachever le marché unique dans tous les secteurs (fiscalité, finance, banques, énergie, services, recherche et innovation, etc.);
 - atténuer la fragmentation du marché du crédit de telle sorte qu'à égalité de conditions, le coût du crédit soit le même dans tous les États membres.
- 1.15.2 À moyen et/ou long terme, il convient, le cas échéant en modifiant le traité:
- de compléter la gouvernance monétaire, financière et fiscale de l'Union européenne par un véritable gouvernement économique, afin notamment d'instaurer plus de cohérence entre les politiques menées au niveau central et celles qui sont décentralisées;
 - de compléter le mandat de la BCE;
 - de consolider le processus décisionnel et les structures au sein d'une entité unique, de manière à donner un «gouvernement» à l'euro, compléter et unifier le dispositif actuel et réaliser l'union budgétaire, grâce à la création d'un budget commun de la zone euro qui prévoit également un mécanisme de solidarité pour réduire les déséquilibres économiques entre pays;
 - de conclure un pacte social pour une union sociale; avec la participation des partenaires sociaux et de la société civile organisée;
 - d'instaurer une union politique, dans une démarche utilisant la coopération renforcée, le but étant notamment que la zone euro parle d'une seule voix et que soit mis en place un processus décisionnel plus démocratique et transparent. À cette fin, il pourrait être judicieux que le Parlement européen, pour son prochain mandat, et le Conseil soient dotés de pouvoirs constituants;
 - de donner à l'Union un rôle plus représentatif dans les organismes internationaux.

2. Observations générales: approche critique

2.1 Le Comité a conscience de débattre d'un des dossiers les plus compliqués du moment. L'Europe entre dans une nouvelle phase de renforcement de son intégration, qui demande de poser une série d'étapes hardies. Le CESE salue avec enthousiasme le lancement d'un débat sur l'avenir de l'UEM, en tant qu'il pose un premier jalon en ce sens, et il fait observer que le paysage macroéconomique au sein de l'UEM est la résultante de décisions microéconomiques. Il conviendrait dès lors d'harmoniser les politiques suivies au niveau de la macroéconomie et de la microéconomie, de manière à ce qu'elles servent les mêmes objectifs généraux.

2.2 L'article 9 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, complété par l'article 151 et l'article 153, dispose en substance que la définition et la mise en œuvre des politiques et des actions de l'Union doivent prendre en compte la promotion d'un niveau d'emploi élevé, l'amélioration des conditions de vie et de travail et la lutte contre l'exclusion. Le Comité constate, avec étonnement, qu'aucun de ces paramètres n'est considéré par la communication à l'examen comme faisant partie de l'objectif d'une «Union économique et monétaire véritable et approfondie». Devant ce constat, le CESE, en plus de demander que ces objectifs soient explicitement énoncés, estime nécessaire que soit mise en place une surveillance accrue (études d'impact) des effets des politiques économiques et monétaires sur les situations sociales et le marché du travail et que soient élaborées des mesures visant à éliminer les conséquences économiques et sociales négatives qui pourraient être induites par ces politiques.

2.3 Aucune des propositions formulées par la Commission en faveur d'une UEM plus stable et crédible ne peut effectivement être réalisée, que ce soit à brève échéance ou sur le moyen ou long terme, si les États membres, et plus particulièrement les pays les plus touchés par la crise économique et financière, ne renouent pas avec la croissance et qu'ils ne résolvent pas leurs problèmes d'emploi et de chômage, en forte hausse, surtout chez les jeunes, et ne réduisent pas la question des disparités qui subsistent entre eux. On ajoutera cependant aussi que rien ne pourra être réalisé si le Conseil et l'Eurogroupe n'exploitent pas les propositions avancées par la Commission européenne afin de faire progresser les réformes nécessaires pour parachever l'UEM, en position d'attente depuis vingt ans, et si les États membres ne s'engagent pas résolument dans cette voie, pour gérer ensemble la partie de leurs attributions souveraines qui doit être mise en commun à cette fin.

2.4 La préoccupation essentielle de la Commission reste de garantir la coordination des politiques économiques des États membres, grâce à un ensemble structuré de mesures et d'instruments visant à renforcer la convergence des politiques budgétaires et des systèmes de surveillance; cette démarche devrait permettre d'atténuer les difficultés que rencontrent les États les plus endettés pour financer leur dette publique et de respecter les programmes très stricts proposés par la Commission et approuvés récemment par les États membres (pacte budgétaire) dans le but de réduire la dette et de la rendre soutenable. Pour regagner la confiance des citoyens et des marchés, les mesures lancées au niveau national devront toutefois s'inscrire dans une logique commune, européenne, et produire des effets concrets et positifs pour la population et les entreprises, d'où la nécessité d'une cohérence accrue, à instaurer au niveau national, entre politiques macroéconomiques et microéconomiques, concernant la jeunesse, le marché de l'emploi, la sécurité sociale, etc.

2.5 Un grand nombre des États membres de la zone euro sont entrés dans leur cinquième année de croissance négative et les prévisions pour les prochaines années ne font état que de changements minimes concernant les principales variables macroéconomiques. Pour être crédibles et faire l'objet d'un vaste débat partagé sur l'avenir de l'UEM, qui ne concerne pas

seulement les experts mais l'ensemble de la société civile européenne, les propositions formulées par la Commission pour renforcer l'UEM, devraient prendre en compte les observations ou mesures suivantes:

2.6 Dans le respect des engagements contractés avec l'UE, les États membres de la zone euro sont appelés à maintenir, au cours des années à venir, des politiques budgétaires rigoureuses qu'il serait possible d'assurer au premier chef par des réformes visant à rationaliser la structure des budgets nationaux, sur le versant des dépenses comme sur celui des recettes de l'État, en prenant dûment en compte les impératifs d'une juste répartition et des effets multiplicateurs de la fiscalité. Cette voie permettrait d'engranger des gains d'efficacité dont les effets seraient neutres pour le solde budgétaire et de ne pas comprimer les dépenses dans des domaines cruciaux pour la croissance économique et le bien-être de la société, comme la santé, les régimes de sécurité sociale, l'enseignement, la recherche et l'innovation ou les infrastructures ⁽²⁾.

2.7 Ces mesures de caractère national doivent néanmoins être complétées par l'adjonction de dispositions de niveau européen qui sont nécessaires pour assurer la croissance économique, l'emploi et la reprise des investissements et parmi lesquelles on peut notamment ranger des actions comme améliorer le fonctionnement des marchés nationaux du travail, pour les intégrer au sein de la zone euro, entre autres moyens par le dialogue macroéconomique ⁽³⁾, mutualiser partiellement la dette publique, afin de freiner la spéculation, émettre des obligations de la Banque européenne d'investissement et du Fonds européen d'investissement pour financer la croissance et attirer les excédents d'épargne du niveau mondial ⁽⁴⁾, autoriser à sortir du périmètre de la dette publique certains investissements structurels nécessaires pour amorcer un cercle vertueux de croissance ou, enfin, augmenter l'attention portée à la politique industrielle, tant chez les gouvernements nationaux que chez les acteurs des décisions politiques à l'échelon européen.

2.8 Si la responsabilité de la mise en œuvre de ces politiques relève des gouvernements des États membres, la Commission doit, dans le cadre de ses prérogatives institutionnelles et des ressources du budget de l'UE qu'elle gère, en assurer la réalisation et contribuer ainsi à contrer les déséquilibres et les disparités géographiques qui subsistent.

2.9 Le CESE considère en outre que l'analyse faite par la Commission des aspects historiques de l'UEM ne fait pas état des véritables carences économiques et politiques qui étaient présentes lors de la création de l'euro et qui sont la cause principale de la crise qui a touché l'euro et l'UE. Il semble pour le moins étrange qu'une analyse de l'UEM ne comporte

⁽²⁾ JO C 133 du 9 mai 2013, p. 44.

⁽³⁾ Ibid.

⁽⁴⁾ Voir note 1.

aucune référence ni évaluation concernant les critères de Maastricht, «l'unicité» de la politique monétaire et les asymétries économiques entre les États. Il semble en outre impossible de soutenir que la «responsabilité» de la crise de 2008 soit exclusivement imputée à la dette et non pas aussi à la faiblesse politique de l'UE et des gouvernements nationaux, si l'on songe notamment au refus que les États membres, dès le lancement de l'UEM, ont systématiquement opposé au lancement d'un débat sur la coordination des politiques fiscales et budgétaires.

2.10 Il serait urgent de créer une Union économique, un gouvernement économique de l'UE (en même temps que l'union bancaire ou avant elle, etc.) et la communication de la Commission jettent les bases de telles initiatives.

3. Observations spécifiques sur le contenu des propositions: points forts et faiblesses

3.1 **Sur le court terme**, sept propositions sont avancées, dont certaines ne sont pas neuves puisqu'elles se réfèrent à des mesures récemment approuvées par l'UE: le semestre européen, la législation liée aux trains de six («six-pack») et deux («two-pack») mesures et la surveillance bancaire confiée à la BCE. Il s'agit là de jalons importants, qu'il convient de concrétiser pleinement, conformément à la réglementation européenne en la matière et aux recommandations spécifiques par pays qui ont été adoptées par le Conseil. Le CESE juge plus intéressantes les propositions ci-après.

3.1.1 La première consiste, dans la foulée du mécanisme de surveillance unique (MSU), à instaurer également un mécanisme de résolution unique (MRU) pour résoudre les problèmes des banques en difficulté, l'aspect le plus novateur étant ici que les coûts de résolution sont couverts par les actionnaires et les créanciers et que toutes les «ressources supplémentaires nécessaires pour financer le processus de restructuration» devront provenir du secteur bancaire même et ne plus être à la charge des contribuables ⁽⁵⁾.

3.1.2 La seconde concerne la création d'**un nouvel instrument de convergence et de compétitivité** pour appuyer les réformes structurelles dans les États membres de la zone euro. La proposition décrit de manière très circonstanciée (annexe 1 de la communication) la procédure à suivre concernant l'adoption et le respect des accords qui généreront cet instrument. Aucune précision n'est donnée sur le degré de participation et l'ampleur du soutien financier dont les États membres pourraient bénéficier, deux éléments essentiels pour garantir la viabilité du dispositif, même si la Commission se réserve le droit de présenter une proposition plus détaillée concernant ses modalités de mise en œuvre (voir la page 25 de la communication). Le CESE estime que l'instrument de convergence et de compétitivité devrait précéder les réformes structurelles, ou à tout le moins les accompagner, pour en atténuer les effets négatifs. En outre, il souligne qu'il ne pourra être efficace que s'il est utilisé, à

chaque étape, d'une manière coordonnée avec les actions et mesures prises au niveau national.

3.1.3 En outre, la proposition relative au cadre financier pluriannuel semble toujours être perçue comme une sanction à l'égard de ceux qui ne respectent pas «le pacte entre les États membres et la Commission européenne», plutôt que comme un encouragement à mettre en œuvre les politiques définies au niveau européen. Les conditions macroéconomiques rigoureuses exigées des États membres devraient s'accompagner d'un plan pour la croissance et le développement de nouvelles sources d'emploi, qui s'adresserait plus particulièrement aux jeunes et serait élaboré avec le concours actif des partenaires sociaux et des acteurs de la société civile.

3.1.4 Le rôle plus percutant que l'euro et l'UE devraient jouer dans la gouvernance des organismes monétaires internationaux et le renforcement de la capacité de représentation extérieure de l'euro constitue l'un des aspects les plus importants soulevés par la Commission, mais aussi dans nombre d'avis du CESE, pour donner plus de poids et de force décisionnelle à l'Union et la monnaie unique dans le cadre de la gouvernance monétaire internationale. La Commission n'explique toutefois pas les difficultés, qu'elles se posent au sein de la zone euro ou en dehors de celle-ci, que cette proposition suscite, compte tenu de l'attitude assurément défavorable de l'administration américaine (mais aussi anglaise) à l'égard de la montée en puissance de l'euro (et de la diminution en corollaire de l'importance du dollar) et des différences qui subsistent toujours entre les États membres de la zone euro concernant la défense d'intérêts économiques et politiques spécifiques dans de nombreux pays en développement bénéficiaires de l'aide du FMI.

3.2 Sur le **moyen terme**, les propositions concernent essentiellement la création d'un Fonds d'amortissement de la dette (FAD), qui est subordonné à des éléments de conditionnalité contraignants, pour limiter l'aléa moral, et l'instauration d'un nouvel instrument de la dette souveraine pour la zone euro (les obligations de l'Union européenne, ou *Eurobills*). Elles figurent depuis longtemps à l'ordre du jour des discussions des principales institutions de l'UE et des États membres. Le CESE a lui aussi souligné à plusieurs reprises dans ses avis qu'il était nécessaire, afin de mutualiser partiellement la dette, de recourir aux obligations européennes (*Union bonds*) en tant qu'instrument auxiliaire, tant pour faciliter, dans la zone euro, le financement de la dette souveraine par les États les plus endettés que pour réduire les coûts qu'ils doivent supporter pour en assurer le service ⁽⁶⁾.

3.2.1 Le CESE aurait dès lors préféré que la Commission présente une proposition de son cru et/ou fasse référence à celles qu'il a lui-même avancées auparavant, à celles des ministres de l'économie de l'UE ou à d'autres encore, même s'il reconnaît les mérites de celle du Conseil allemand des experts économiques, qui est reprise dans le texte de la Commission.

⁽⁵⁾ JO C 44, du 15 février 2013, p. 68.

⁽⁶⁾ Voir note 1 (JO C 299, du 4 octobre 2012, p. 60).

3.2.2 En insistant ainsi sur le FAD, la proposition omet cependant de voir que dans cette optique, le succès de la politique de réduction de la dette souveraine ne dépend pas seulement des progrès réalisés dans la diminution des dépenses publiques mais aussi et surtout de l'augmentation des recettes. C'est dans cette direction qu'il faut aller, et ce, sur une période bien plus longue que le moyen terme, si l'on veut ramener le rapport entre la dette et le PIB sous le plafond fixé par le traité de Maastricht. La meilleure voie reste peut-être celle des obligations de l'Union, comme le Comité l'a déjà expliqué de manière circonstanciée (7). Mais s'agissant de ce problème, l'enjeu ne réside évidemment pas dans l'outil technique à utiliser mais bien plutôt dans la solution à apporter.

3.2.3 En outre, la proposition s'inscrit globalement dans la logique du pacte de stabilité quant aux exigences imposées aux États membres, sans introduire aucun élément novateur qui marquerait un changement de cap des politiques concernées, lesquelles ne peuvent continuer à aller dans la même direction.

3.3 **Sur le long terme**, auquel est consacrée la partie la moins développée du document de la Commission, il est prévu que l'UEM évolue vers la réalisation de l'union bancaire, fiscale et économique. Le CESE peut assurément adhérer à ces objectifs, pour autant que soient définies les modalités requises pour les mettre en œuvre. Il considère lui aussi qu'il y a lieu d'arriver à intégrer pleinement les politiques économiques des États membres, surtout dans le domaine fiscal et économique, et à doter l'UE d'un budget unique, assorti de ressources propres et d'un pouvoir fiscal autonome.

3.3.1 S'agissant des aspects institutionnels, la communication se borne à en faire une simple description, en indiquant la base sur laquelle il sera possible de construire une Union économique et monétaire renforcée dans son architecture juridique et dans la gestion des principales politiques économiques, mais reste muette sur la question des conditions qui, au plan microéconomique et macroéconomique, doivent garantir la faisabilité des propositions sur le long terme.

3.3.2 Le CESE juge qu'un objectif aussi ambitieux peut réussir s'il existe une coopération renforcée qui entende aller dans le sens d'une union politique. Un tel processus pourrait se trouver facilité si, dans le contexte macroéconomique international, on avait mené à bien les réformes afférentes qui n'ont été engagées que partiellement, concernant les règles de fonctionnement des marchés financiers et marchés du crédit, les mécanismes de surveillance macro- et microprudentiels et la réduction des déséquilibres macroéconomiques qui, au départ des déficits américain et des excédents chinois, ont alimenté la crise financière. Sans avancées significatives dans cette direction, il sera difficile d'éviter de nouvelles crises économiques et financières.

4. L'Union politique

4.1 Principes généraux

4.1.1 En tout état de cause, le CESE apprécie que la Commission s'efforce de s'attaquer au «déficit démocratique» actuel de

l'UE, tout comme il l'approuve quand elle juge que le transfert de souveraineté constitue le nœud du problème. L'enjeu consiste en effet à lancer le processus visant une union politique, qui rassemble et soumette à une gestion commune certaines politiques «souveraines», restées nationales, en recourant à un processus décisionnel plus transparent et démocratique, afin de doter l'euro d'une seule voix et d'un «gouvernement» européen, autrement dit de la «seconde jambe» qui manque encore à l'UEM.

4.1.2 À cet égard, le Comité:

- considère qu'à court terme, il n'est pas nécessaire de modifier le traité, comme il l'a abondamment expliqué dans ses propositions; aussi vaudrait-il mieux concentrer les efforts sur les propositions relatives au long terme,
- estime que l'on peut affirmer à juste titre que le problème se pose de manière plus aiguë dans le cas de la zone euro, pour laquelle il est tout à fait inapproprié de continuer à parler de «coordination» des politiques micro- et macroéconomiques plutôt que de politiques économiques communes, comme on le fait pour l'union bancaire et la surveillance commune au niveau européen, pour la politique monétaire, etc.

4.1.3 Dès lors, la question qui se pose n'est pas tant de résoudre les difficultés qui se posent s'agissant de faire participer le Parlement européen à la démarche qu'à créer un processus décisionnel commun entre les États membres de la zone euro et, partant à y associer ce même Parlement. L'élément qui est désormais inacceptable est que des politiques économiques et industrielles propres à chaque État continuent à coexister avec une politique monétaire commune, car cette configuration pénalise les économies des États les plus faibles, en l'absence d'instruments de compensation.

4.2 Optimiser les responsabilités

4.2.1 Le CESE estime qu'il est bienvenu de faire participer le Parlement européen au débat sur les propositions relatives à la croissance, ainsi que d'y associer les Parlements nationaux. Il conviendrait d'en faire de même pour les programmes d'ajustement au lieu de s'en tenir à une simple «information». Nous n'en sommes toutefois encore qu'au stade des constructions formelles, bien éloignés des actes à poser pour conduire le processus décisionnel de l'UE.

4.2.2 En revanche, les propositions relatives aux partis politiques apparaissent être novatrices, lorsque la Commission avance qu'ils devraient devenir européens en acte et non plus seulement en parole et agir comme une structure européenne unique plutôt que comme la conjonction de toutes sortes d'intérêts nationaux spécifiques, dès lors que leur conduite est calquée sur celle qu'adoptent encore les différents États membres ou d'autres associations (syndicats, entrepreneurs, etc.).

(7) Ibid.

4.2.3 Il serait opportun que, à l'échelle au moins de la zone euro, non seulement les partis, comme le propose la Commission, mais aussi les autres grandes organisations de niveau européen (par exemple les syndicats, les associations d'entrepreneurs, etc.) s'organisent et agissent avec une logique commune qui soit européenne et non plus nationale, et ce dès la perspective des élections de 2014. Nous enregistrerions alors une avancée considérable qui, toute insuffisante qu'elle soit, aurait néanmoins le mérite de montrer l'exemple à tous.

4.2.4 À l'occasion des élections, il faudrait donner au Parlement européen un pouvoir constituant qui lui permettrait, avec le Conseil et dans un délai préétabli, d'ouvrir la voie vers une union politique, en prévoyant que le vote à la majorité soit étendu à toutes les thématiques, et que les questions liées à la croissance et à l'emploi soient également soumises au vote du Parlement européen.

4.3 Les questions posées en cas de modification du traité

4.3.1 Le CESE est favorable à la fusion et à l'unification des politiques économiques et des politiques de l'emploi, qui constituent les deux faces d'une même médaille. Il s'agit cependant d'un problème économique, et non juridique. En revanche, nous avons besoin d'un processus décisionnel commun qui porte sur l'ensemble des politiques économiques et réunisse la stratégie Europe 2020, la coordination des budgets nationaux, les politiques macro- et microéconomiques et le marché du travail dans la zone euro, pour ne citer que ces quelques aspects, afin d'aller au-delà du schéma actuel de prise de décisions. On ne peut imaginer qu'il suffise, pour modifier l'UEM, que le Parlement européen crée une commission ad hoc.

4.3.2 En outre, penser qu'il serait possible d'améliorer la situation économique actuelle en octroyant un pouvoir de coordonner l'UEM au vice-président de la Commission chargé des affaires économiques, fût-ce en coopération avec le Parlement européen, ne semble pas témoigner d'une grande clairvoyance. Pour s'en persuader, il n'est que de songer à l'exemple de la politique extérieure. C'est bien pour cette raison que le commissaire ou un éventuel ministre devrait être doté de véritables pouvoirs.

4.3.3 L'on ne saurait résoudre une question aussi importante à coups de montages juridico-parlementaires de caractère formel, si l'on n'a pas décidé au préalable un transfert de souveraineté du niveau national au niveau européen en ce qui concerne les politiques économiques et monétaires et celles de l'emploi, comme le CESE l'a proposé à plusieurs reprises. Il conviendrait de créer un «gouvernement économique» de la zone euro géré par l'Eurogroupe, qui disposerait d'un pouvoir de décision et de vote à la majorité, avec le Parlement européen, en apportant au traité les modifications adéquates, avec tout l'empressement qui a présidé au lancement du pacte budgétaire, à l'examen de l'union bancaire etc. Il deviendrait alors possible de réaliser un marché unique pour les politiques économiques et industrielles, la croissance et l'emploi, avec une vision commune et des décisions solidaires entre les États, dans l'intérêt des citoyens de l'UE.

4.4 La représentation extérieure de l'UE

4.4.1 Le CESE est favorable à l'ensemble des propositions relatives à la représentation extérieure de la zone euro. Il s'agit d'un point essentiel de la communication, compte tenu des répercussions internationales de la crise et des rapports entre les devises. Aujourd'hui, l'euro fait en effet figure de pot de terre parmi les pots de fer. La stratégie définie par la Commission européenne pour renforcer cette présence de la zone euro au sein du FMI consiste, dans un premier temps, à lui confier un statut d'observateur puis, dans une seconde phase, à demander un siège unique. Il s'agit là de processus de longue haleine, qui affaiblissent la zone euro, alors qu'il faudrait qu'elle parle rapidement d'une seule voix au sein des différents organismes, comme le CESE le suggère depuis longtemps. En conséquence, les propositions de la Commission sont peut-être réalistes mais néanmoins timorées et insuffisantes sur le court et le moyen terme. Dans ce domaine également, tout dépendra des actes que posera le Conseil.

4.5 La BCE

4.5.1 L'approche adoptée concernant la BCE apparaît insuffisante. En outre, le CESE ne partage pas les vues de la Commission quand elle affirme que le traité doit «aborder spécifiquement le renforcement de la responsabilité démocratique de la BCE», étant donné qu'elle est un organe au sein duquel les décisions se prennent déjà à la majorité, à la différence du Conseil. De plus, les problèmes et le rôle de la BCE sont de nature différente et l'on ne peut, en l'occurrence, tout miser sur la surveillance, comme semble le faire la communication de la Commission: l'enjeu est d'étendre son mandat pour y inclure la croissance et l'emploi en plus de la stabilité et de l'inflation.

4.5.2 À cette fin, il convient également de s'assurer du bon fonctionnement des mécanismes par lesquels les politiques de la BCE diffusent leurs effets dans l'économie réelle. Les interventions non conventionnelles auxquelles elle procède depuis peu pour que ces courroies de transmission soient plus efficaces, que ce soit en fournissant des liquidités au système bancaire, par le programme d'achat d'obligations sécurisées (CBPP) et celui des opérations de refinancement à plus long terme (LTRO), ou en rachetant des obligations d'État sur le marché secondaire, grâce au programme pour les marchés de titres (SMP) et à celui des opérations monétaires sur titre (OMT), peuvent être vus comme des premiers pas effectués dans la bonne direction mais ne suffisent pas encore à lui conférer un comportement de prêteur en dernier ressort pouvant, au besoin, prendre ses propres décisions de manière autonome, statut qui demanderait, comme on sait, une modification des traités.

4.5.3 Il convient de renforcer l'autonomie décisionnelle et les instruments d'intervention de la BCE qui sont en relation avec son rôle de prêteur en dernier ressort, non pour accroître l'endettement des États membres ou de l'UE mais bien pour donner plus de crédibilité à l'euro et faire pièce aux attaques spéculatives menées contre la dette souveraine des pays les plus endettés. Concernant plus particulièrement les effets produits par les interventions de la BCE sur la soutenabilité de cette dette souveraine, le CESE rappelle que la seule annonce de cette action a contribué concrètement à réduire les tensions qui agitaient tant le marché des titres de la dette publique des pays de la zone euro que ses marchés de la finance et du crédit.

4.6 *La Cour de justice*

4.6.1 Le CESE juge qu'il est indiqué de renforcer le rôle de la Cour de justice mais pas dans le domaine proposé par la communication, à savoir la procédure d'infraction contre les États membres. Agir de la sorte revient à perpétuer la conviction que les problèmes économiques, y compris la dette, représentent des difficultés techniques ou juridiques et non des problématiques politiques à traiter dans le cadre d'un processus décisionnel démocratique et transparent de l'UE, qui ressortit à la souveraineté des citoyens.

Bruxelles, le 22 mai 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE
