

Avis du Comité économique et social européen sur «Une nouvelle vision pour achever l'Union économique et monétaire»

(avis d'initiative)

(2019/C 353/06)

Rapporteuse: **Judith VORBACH**

Décision de l'assemblée plénière	24.1.2019
Base juridique	Article 32, paragraphe 2, du règlement intérieur Avis d'initiative
Compétence	Section «Union économique et monétaire et cohésion économique et sociale»
Adoption en section	2.7.2019
Adoption en session plénière	17.7.2019
Session plénière n°	545
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	159/2/9

Préambule

Le présent avis s'inscrit dans un ensemble composé de deux avis d'initiative du CESE élaborés en parallèle: «Vers une économie européenne plus résiliente et durable» et «Une nouvelle vision pour achever l'Union économique et monétaire». Cet ensemble se veut une contribution directe au programme économique du nouveau Parlement européen et de la Commission européenne nouvellement désignée, qui entreront en fonction en 2019. La nécessité de définir une nouvelle stratégie économique européenne est manifeste: il s'agit de présenter un discours positif concernant le développement futur de l'économie européenne dans le reste du monde, qui contribuerait à accroître la résilience de l'Union européenne face aux chocs économiques, ainsi que la durabilité, économique, sociale et environnementale, de son modèle d'économie, de manière à restaurer la confiance, la stabilité et une prospérité partagée pour l'ensemble des européens. En s'appuyant sur les progrès accomplis ces dernières années, cette stratégie pourrait jeter les bases d'une intégration économique, budgétaire, financière, sociale et politique plus poussée, qui est nécessaire pour atteindre les objectifs de l'Union économique et monétaire européenne (UEM).

En 2014, le CESE avait déjà élaboré un avis sur l'achèvement de l'UEM, dans lequel il avait esquissé une structure en quatre piliers, à savoir monétaire et financier, économique, social et, enfin, politique. Chacun d'entre eux avait donné lieu à l'adoption d'un avis distinct. Le présent avis reprend cette structure en quatre piliers afin de donner un aperçu des avancées de l'UEM et de ses lacunes et de proposer, à la nouvelle Commission et au Parlement européen, une liste de recommandations visant à réaliser une union monétaire forte, inclusive et résiliente. En synthèse, le CESE appelle les institutions européennes et les gouvernements nationaux à prendre des mesures nettement plus ambitieuses dans le cadre de la réforme de l'UEM, afin de réaliser une Union qui soit davantage intégrée, démocratique et socialement avancée.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Bien que d'importantes avancées aient été réalisées sur la voie de l'achèvement de l'UEM, il y a lieu de renforcer encore sensiblement chacun des quatre piliers sur lesquels elle repose. À cet égard, il convient de veiller soigneusement à leur équilibre mutuel, sachant que, si l'on négligeait un ou plusieurs d'entre eux, des déséquilibres dangereux pourraient se produire. Il convient par ailleurs de ne jamais perdre de vue les défis posés par le changement climatique. En outre, ces quatre piliers sont unis par des interactions. Ainsi, donner une orientation sociale au pilier économique contribue également à renforcer le pilier social et inversement. Un certain nombre de mesures concrètes peuvent s'inscrire indifféremment dans le cadre de l'un ou l'autre de ces piliers.

1.2. Bien qu'il soit plus nécessaire que jamais d'achever l'UEM, une divergence de vues entre les États membres quant à la direction à suivre entrave tout progrès ultérieur. À l'affaiblissement des perspectives économiques s'ajoutent des incertitudes géopolitiques et la perspective du Brexit. Les disparités entre États membres, la répartition inégale des revenus et du patrimoine, la crise climatique et l'évolution prévue de la démographie constituent également d'immenses défis à relever.

1.3. Si l'on veut parachever l'UEM, sa résilience face aux crises constitue une condition nécessaire mais non suffisante: il faut disposer, de surcroît, d'une vision positive, telle qu'elle est exprimée à l'article 3 du traité sur l'Union européenne. En l'état actuel des choses, le CESE recommande d'accorder la priorité aux aspects suivants: assurer une croissance durable et inclusive, réduire les inégalités, réaliser une convergence par le haut, conforter l'accroissement de la productivité et la compétitivité, conformément aux objectifs de la stratégie Europe 2020, assurer des conditions satisfaisantes pour les entreprises et les investissements ainsi que des emplois de qualité et des salaires adéquats, lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, garantir des finances publiques stables et durables, veiller à la stabilité du secteur financier et atteindre les objectifs de développement durable à l'horizon 2030 (ODD) et ceux de l'accord de Paris sur le climat.

1.4. S'agissant des différents piliers de l'UEM, le CESE formule les recommandations suivantes:

1.4.1. Un pilier monétaire et financier stable, base pour le développement de l'ensemble de l'économie:

- BCE: consolider son rôle stabilisateur et préserver son indépendance;
- en vue d'achever l'union bancaire et l'union des marchés des capitaux, prendre des mesures énergiques axées sur les priorités suivantes: assurer la stabilité afin de créer la confiance, garantir une régulation efficace, instaurer un équilibre entre le partage et la réduction des risques afin de ne pas grever à nouveau les budgets publics en cas de crise, prendre en compte l'incidence sociale de la réglementation, intégrer les objectifs climatiques, protéger le consommateur;
- union bancaire: conforter le mécanisme de résolution unique et mettre en œuvre le système européen d'assurance des dépôts (SEAD), relancer le débat sur la réforme structurelle et le système bancaire parallèle;
- union des marchés des capitaux: fixer des priorités, à savoir améliorer la supervision, établir une agence de notation de l'Union européenne, créer un actif sûr et poser des jalons vers l'harmonisation des règles en matière d'insolvabilité;
- renforcer le rôle international de l'euro sur la base d'une UEM stable, économiquement forte et socialement équilibrée.

1.4.2. Un pilier économique fort, base pour la prospérité et le progrès social:

- renforcer le pilier économique afin de promouvoir l'équilibre des intérêts entre les États, ainsi que de stimuler la croissance, la productivité et la compétitivité;
- trouver un équilibre entre les mesures axées sur l'offre et celles orientées vers la demande, qu'il convient aujourd'hui, pour ce faire, de revaloriser, en tenant davantage compte du tableau de bord social dans le cadre du semestre européen, en renforçant les systèmes de conventions collectives et l'autonomie des partenaires sociaux, en instaurant sans délai l'Autorité européenne du travail et en appliquant la règle d'or pour les investissements suivant des modalités qui ne compromettent pas la stabilité financière et budgétaire à moyen terme;
- créer une capacité budgétaire européenne, qui serait financée par un instrument de dette commun et dont les paiements seraient subordonnés à un renforcement de la structure économique et sociale. Les propositions actuellement à l'examen ne représentent qu'un premier pas dans cette direction;
- adopter des mesures visant à réduire la concurrence fiscale déloyale et à prévenir la fraude et l'évasion fiscales.

1.4.3. Un pilier social mis en œuvre en tant que base du progrès social et sociétal:

- instaurer dans les États membres des normes sociales minimales garantissant un niveau élevé de protection;
- s'efforcer de trouver un juste équilibre entre une base économique saine et une dimension sociale forte;
- élargir le débat relatif à un ministre des finances de l'Union européenne, afin qu'il ait son pendant en ce qui concerne les affaires sociales et les questions de l'emploi concernant l'Union européenne.

1.4.4. Un pilier politique en tant que base de la démocratie, de la solidarité et de l'unité:

- renforcer l'association du Parlement européen ainsi que des partenaires sociaux et d'autres organisations de la société civile aux décisions économiques et sociales clés;

- mettre en œuvre une action solidaire et unitaire comme fondement de la prospérité et de la paix au sein de l'Union européenne, ainsi que du poids politique et économique de l'Union européenne au niveau mondial;
- réaliser une adhésion rapide à la zone euro des États membres de l'Union européenne qui n'en font pas encore partie.

2. Achever l'Union économique et monétaire: réalisations, défis et objectifs

2.1. D'importantes étapes ont été franchies sur la voie de l'achèvement de l'UEM, de sorte que l'Union dispose aujourd'hui d'un acquis non négligeable en la matière. En 2015, le rapport des cinq présidents avait présenté des plans ambitieux pour approfondir cette Union économique et monétaire. En juin 2019, c'est la Commission qui a souhaité s'exprimer sur ce sujet, en publiant son document intitulé «Approfondissement de l'Union économique et monétaire européenne: bilan quatre ans après le rapport des cinq présidents»⁽¹⁾, dans lequel elle fait le bilan des progrès réalisés depuis lors et invite les États membres à prendre des mesures supplémentaires. Le CESE adhère à cette démarche. La tâche à accomplir reste considérable en ce qui concerne les piliers tant financier et économique que social et démocratique. Le CESE attire tout particulièrement l'attention sur la nécessité de parvenir à un équilibre entre l'ensemble de ces aspects, lesquels sont, par ailleurs, liés par de multiples interactions.

2.2. Même si tous les États membres sont unanimes quant à l'intérêt de maintenir l'euro, l'approfondissement ultérieur de l'UEM se heurte à leurs divergences de vues quant à la direction à suivre. Elles s'articulent autour de l'antagonisme entre, d'une part le partage des risques, qui implique des transferts transfrontières ou une responsabilité commune, et, de l'autre, la réduction de ces mêmes risques, à savoir une approche selon laquelle l'obligation de s'adapter relève de la responsabilité de chaque État membre et la résilience économique doit pouvoir être réalisée au moyen d'une réorganisation structurelle. Insister sur cette opposition n'est cependant guère efficace, car les points de vue des partis politiques et de la société civile sont eux aussi divergents. Si l'on veut achever l'UEM, il n'en faudra pas moins qu'au-delà de leurs intérêts et points de vues différents, toutes les parties reconnaissent que la solidarité et la volonté de compromis sont indispensables pour que l'Europe se bâtisse un avenir commun prometteur.

2.3. Le contexte économique actuel constitue un véritable défi. Après une longue période de crise, l'économie de l'UEM a repris vigueur à partir de 2014, pour de nouveau ralentir durant le second semestre de 2018. Plusieurs facteurs y ont contribué, qu'il s'agisse, par exemple, du fléchissement des échanges et du développement économique, des conflits commerciaux non résolus, ou encore de facteurs d'incertitude tels que l'intention du Royaume-Uni de quitter l'Union européenne. Dans la zone euro, la dynamique économique a connu un freinage encore plus marqué, du fait de sa dépendance vis-à-vis de la demande externe et de facteurs propres à certains pays ou à des secteurs déterminés. Il est fort possible que cette atonie de l'évolution économique au sein de l'Union européenne se prolonge⁽²⁾. Parmi les défis de demain figurent la crise climatique, les mutations technologiques, le protectionnisme et les cyberattaques, ou encore les monnaies numériques et les cryptomonnaies. Un récent rapport du système européen d'analyse stratégique et politique (EPAS) arrive à la conclusion que l'augmentation de la température mondiale, qui entraînera notamment un recul marqué de la productivité, constitue à ce jour le problème politique le plus urgent, dont les conséquences économiques et financières sont considérables⁽³⁾.

2.4. Bien que, grâce à son produit intérieur brut élevé, tant agrégé que par habitant, et à l'évolution positive enregistrée par son taux d'emploi ces dernières années, l'Union européenne apparaisse dans son ensemble relativement prospère en comparaison du reste du monde, les inégalités sociales entre ses régions et ses États membres, ainsi qu'au sein de ses sociétés elles-mêmes pèsent sur sa cohésion⁽⁴⁾. À un niveau de 22 %, les citoyens de l'Union européenne sont exposés au risque de pauvreté et d'exclusion sociale. Dans plusieurs pays d'Europe méridionale, les salaires réels de 2019 sont inférieurs en moyenne à ceux de 2009, et cette situation contribue à accroître les disparités tangibles en matière de bien-être socio-économique⁽⁵⁾. Dans beaucoup d'endroits, l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes est lui aussi important, et une forte proportion de la population active est touchée par la pauvreté ou le chômage. En ce qui concerne la répartition de la richesse nette des ménages, la BCE conclut que la zone euro présente un important déséquilibre, puisque les 10 % les plus riches détiennent 51,2 % des actifs nets⁽⁶⁾, cette disparité créant un terrain propice aux tensions sociales et aux forces de division.

2.5. S'il est nécessaire d'améliorer la résilience face aux crises, cette action n'est pas suffisante. Pour achever l'UEM, il est indispensable de garder une vision positive, telle qu'elle est exprimée à l'article 3 du traité sur l'Union européenne, lequel mentionne notamment la promotion d'une économie sociale de marché compétitive tendant au plein emploi et au progrès social, ainsi que la protection de l'environnement. Compte tenu de la situation actuelle, le CESE recommande d'accorder la priorité aux objectifs suivants: réaliser une croissance durable et inclusive, réduire les inégalités socio-économiques, assurer la convergence vers le haut, conforter l'accroissement de la productivité et sauvegarder la compétitivité dans le droit fil des objectifs de la stratégie Europe 2020, qui, pour certains d'entre eux, vont également «au-delà du PIB»⁽⁷⁾, garantir des conditions satisfaisantes pour les entreprises et les investissements, des emplois de qualité et des salaires adéquats, lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, disposer de finances publiques stables et axées sur la durabilité, apporter la garantie de la stabilité du secteur financier et réaliser les objectifs de développement durable (ODD) à l'horizon 2030, ainsi que ceux de l'accord de Paris sur le climat. Le CESE renvoie également à son avis d'initiative sur le thème «Vers une économie européenne plus résiliente et durable».

(1) https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/com2019_279_fr.pdf

(2) https://ec.europa.eu/info/publications/european-economic-forecast-spring-2019_en

(3) ESPAS, Global Trends to 2030, Challenges and Choices for Europe («Tendances générales à l'horizon 2030: défis et choix pour l'Europe»), avril 2019, <https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/node/1362>

(4) https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_addressing-inequalities_fr.pdf

(5) ETUI, Benchmarking Working Europe 2019 («Étalonnage de l'Europe du travail 2019»).

(6) Banque centrale européenne, The Household Finance and Consumption Survey: results from the Second wave («Enquête sur les finances et la consommation des ménages: résultats de la seconde vague»), n° 18, décembre 2016.

(7) Avis du CESE, JO C 177 du 18.5.2016, p. 35.

3. Le pilier monétaire et financier: la base du développement économique

3.1. Le CESE souligne l'importance du rôle stabilisateur joué par la BCE en situation de crise. Ainsi, la simple annonce par le gouverneur de la Banque centrale de la possibilité que, si nécessaire, elle rachète des obligations d'État (programme OMT) a suffi pour apaiser les marchés. Depuis 2015, le programme d'assouplissement quantitatif, instauré pour atteindre l'objectif assigné en ce qui concerne l'inflation, a entraîné une nouvelle baisse des taux d'intérêt, facilitant ainsi l'accès aux liquidités. Que les banques déposent aujourd'hui des fonds auprès de la BCE alors même que les taux d'intérêt sont négatifs met en évidence la nécessité d'approfondir le pilier économique de l'UEM. Le CESE suggère en outre de consacrer le rôle de prêteur en dernier ressort de la BCE. Il convient par ailleurs de préserver son indépendance.

3.2. Selon une étude de la Banque centrale européenne⁽⁸⁾, le secteur financier de l'UEM assume de manière satisfaisante sa mission de financer les petites et moyennes entreprises. Les principaux problèmes qu'elles signalent actuellement concernent la difficulté de disposer d'une main-d'œuvre qualifiée et de cadres expérimentés ainsi que de trouver des clients, sachant que le manque d'accès aux financements est quant à lui considéré comme de moindre importance. Dans certains États membres, les entreprises sont davantage touchées par ces problèmes, mais là aussi la situation semble s'améliorer. L'étude porte sur un échantillon de 1 1020 entreprises situées dans la zone euro, dont 91 % comptent moins de 250 salariés. Le CESE souligne que pour les grandes entreprises aussi, il est important de disposer d'une base de financement stable.

3.3. Le CESE invite instamment les institutions de l'Union européenne à accélérer l'achèvement de l'union bancaire et de l'union des marchés des capitaux, afin de jeter les bases requises pour sortir définitivement de la crise financière et construire une UEM résiliente, dans laquelle la confiance soit intégralement rétablie. À cet égard, il convient de trouver un équilibre entre le partage et la réduction des risques, afin d'éviter, autant que possible, de grever les finances publiques en cas de crise, que ce soit au niveau national ou européen. S'agissant de la réglementation des marchés financiers, l'efficacité doit primer sur la complexité. De même, il y a lieu de tenir compte des conséquences sociales de la réglementation et de faire de la protection du consommateur un enjeu de haute priorité.

3.3.1. Dans l'Union européenne, le financement par crédit bancaire plutôt que par fonds propres occupe une place nettement plus importante qu'aux États-Unis. Le CESE est favorable à une diversification des sources de financement et, partant, à un partage accru des risques, cette démarche impliquant, dans l'Union européenne, de mettre davantage l'accent sur le financement sur fonds propres.

3.4. Le CESE prend acte des progrès accomplis dans le cadre de l'union bancaire et met en exergue le rôle positif joué par la Commission à cet égard. Toutefois, contrairement aux annonces qui avaient été faites, les États membres n'ont toujours pas adopté de décision conjointe concernant l'utilisation du mécanisme européen de stabilité (MES) en tant que filet de sécurité pour le Fonds de résolution unique (FRU). De plus, à diverses reprises, ils ont refusé de poser de nouveaux jalons pour la mise en place du système européen d'assurance des dépôts (SEAD), lequel relève pourtant d'une impérieuse nécessité.

3.4.1. Le CESE estime que l'on ne peut plus différer la définition d'un calendrier précis pour le SEAD⁽⁹⁾. Dans le cadre de l'utilisation du mécanisme européen de stabilité comme filet de sécurité pour le Fonds de résolution unique, le CESE recommande d'augmenter la dotation de ce fonds, de réduire les prêts non performants, d'une manière socialement viable, et d'appliquer des exigences minimales solides en matière de fonds propres et d'engagements éligibles (MREL)⁽¹⁰⁾. En outre, dans le contexte de l'union bancaire, il y a lieu également de poursuivre avec vigueur les mesures visant à lutter contre le blanchiment des capitaux⁽¹¹⁾. Il faudrait par ailleurs relancer le débat sur la réforme structurelle des banques afin de réduire les risques à un niveau acceptable. Le CESE souhaite aussi qu'une attention accrue soit portée à la nécessaire réglementation du système bancaire parallèle.

3.4.2. Le CESE appelle une nouvelle fois à faire en sorte que l'amélioration et la consolidation des piliers de l'union bancaire aillent de pair avec la mise en œuvre des objectifs de développement durable (ODD) et de l'accord de Paris sur le climat. S'agissant des exigences de capital, il convient de prévoir un traitement plus avantageux pour les investissements respectueux de l'environnement et pour divers prêts à long terme non complexes et inclusifs, notamment lorsqu'ils sont liés à l'efficacité énergétique, aux énergies renouvelables, etc.

3.5. L'achèvement de l'union des marchés des capitaux contribue à absorber les chocs, à stimuler les investissements des entreprises et, partant, à accroître la compétitivité⁽¹²⁾. Toutefois, à la différence de l'union bancaire, qui repose sur des piliers clairement définis, cette union des marchés des capitaux embrasse actuellement un nombre considérable d'initiatives diverses, comme la directive sur les marchés d'instruments financiers (MiFID), celle sur les services de paiement, ou le produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle (PEPP), pour ne prendre que ces exemples. S'il est difficile de formuler une évaluation globale définitive, le CESE recommande toutefois d'observer un certain nombre de principes directeurs. D'une part, il y a lieu de mettre l'accent sur des projets cardinaux. Priorité doit être donnée à l'amélioration de la surveillance. La Commission devrait également relancer le débat sur la création d'une agence de notation européenne. Le CESE attend avec intérêt une proposition de la Commission concernant l'actif sûr. D'autre part, il convient d'œuvrer à harmoniser les règles en matière d'insolvabilité. Dans cette logique, le CESE se félicite que des étapes aient été franchies en ce qui concerne l'assiette commune de l'impôt sur les sociétés, étant entendu qu'il convient aussi d'encourager des mesures correspondantes pour lutter contre la concurrence fiscale déloyale.

⁽⁸⁾ Banque centrale européenne, Survey on the Access to Finance of Enterprises in the euro area, April to September 2018 («Enquête sur l'accès au financement des entreprises dans la zone euro, avril à septembre 2018»), novembre 2018.

⁽⁹⁾ Avis du CESE, JO C 237 du 6.7.2018, p. 46.

⁽¹⁰⁾ Modalités relatives à la réforme du Mécanisme européen de stabilité, 4 décembre 2018.

⁽¹¹⁾ Rapport de l'Eurogroupe aux dirigeants sur l'approfondissement de l'UEM, 4 décembre 2018.

⁽¹²⁾ Union des marchés de capitaux. Contribution de la Commission au Conseil européen sur l'Union des marchés des capitaux (21 et 22 mars 2019).

3.6. Le CESE se félicite de l'initiative visant à renforcer le rôle international de l'euro, qui est aujourd'hui la seconde devise en importance après le dollar américain. À cet égard, la Commission recommande d'achever l'UEM, l'union bancaire et l'union des marchés des capitaux, ainsi que de prendre des mesures supplémentaires dans le secteur financier et d'accroître l'utilisation de l'euro dans les domaines de l'énergie, des matières premières et des transports, et elle préconise également que, pour les questions stratégiques et économiques, l'Union européenne parle d'une même voix. Le CESE estime toutefois que ces mesures ne sont pas suffisamment ambitieuses. La cohésion sociale, une convergence économique vers le haut, la vigueur de l'économie et la promotion de la compétitivité et de l'innovation représentent des éléments tout aussi indispensables pour réaliser un développement adéquat et, ainsi, renforcer le rôle international de l'euro. Sur ce point, le CESE renvoie à son avis d'initiative «Vers un renforcement du rôle international de l'euro».

4. Le pilier économique: la base de la prospérité et du progrès social

4.1. La politique monétaire de la BCE s'applique de la même manière à l'ensemble des États membres de la zone euro, alors que les déséquilibres de la balance extérieure peuvent s'accroître et qu'ils peuvent se trouver dans une conjoncture économique différente et n'ont pas la même capacité de résistance aux chocs. Par ailleurs, les pays de la zone euro ne disposent pas de instruments nationaux de politique monétaire et de taux de change. Il s'impose donc de développer le pilier économique de manière à encourager les investissements en faveur d'une croissance durable, de la demande des consommateurs, ainsi que de la productivité et de la compétitivité. C'est pourquoi il est nécessaire de trouver un équilibre entre les mesures axées sur l'offre et celles orientées vers la demande. Pour 2019 et les années suivantes, la Commission mise sur une croissance positive sous l'effet de la demande de consommation privée et de l'investissement⁽¹³⁾. Le CESE recommande de renforcer cette dynamique.

4.2. Le semestre européen joue un rôle important dans la convergence macroéconomique. Le CESE se félicite que la Commission ait l'intention de prendre davantage en compte le tableau de bord social prévu par le socle européen des droits sociaux. La sécurité sociale accroît la confiance dans un avenir qui soit sûr du point de vue financier et exerce des effets positifs sur la demande économique dans son ensemble. Le CESE invite à tirer également parti du semestre européen pour présenter des propositions visant à mettre en œuvre des critères supplémentaires de résilience qui répondent à la nécessité d'éliminer les inégalités sociales et de protéger le climat.

4.3. Des emplois bien rémunérés constituent le fondement même d'un pouvoir d'achat suffisant. Or cet objectif est entravé du fait que la tendance qui se dessine en ce qui concerne les salaires réels est celle d'une hausse moyenne inférieure à l'augmentation de la productivité⁽¹⁴⁾. Le CESE recommande dès lors de renforcer les systèmes de conventions collectives et l'autonomie des partenaires sociaux. Afin de garantir une concurrence équitable, il convient de mettre en œuvre les dispositions de droit concernant les normes minimales pour tous les travailleurs. En outre, il serait opportun d'évaluer s'il est possible de définir, les outils et le cadre appropriés au niveau de l'Union européenne pour soutenir et guider les États membres dans leurs efforts visant à instaurer des systèmes de revenu minimum. Mettre rapidement à exécution le projet d'Autorité européenne du travail prévue constitue une étape importante dans la lutte contre la concurrence déloyale.

4.4. En plus de donner des impulsions à l'économie et de constituer un important instrument conjoncturel, les investissements dans le logement social, la formation, la recherche, la numérisation, la lutte contre le changement climatique, la mobilité durable et les énergies renouvelables ménagent également des capacités de production pour assurer la prospérité et la compétitivité à venir⁽¹⁵⁾. Même si le Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFIS) représente un pas dans la bonne direction, il reste encore beaucoup à faire. Pour ne prendre qu'un exemple, les investissements publics nets dans la zone euro, exprimés en pourcentage du PIB, stagnent aux alentours de zéro. À cet égard, une mesure importante consisterait à améliorer la gouvernance budgétaire.

4.5. L'Union européenne dispose dans ce domaine d'une certaine marge de manœuvre, sans devoir modifier son droit primaire. S'il est vrai que le TFUE définit la stabilité des prix comme le principal objectif de la politique économique de l'Union européenne, il n'en doit pas moins être réalisé sur la base d'une croissance économique équilibrée, d'une économie sociale de marché compétitive qui tend au plein emploi et au progrès social, et d'un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. L'approche de politique économique ainsi définie permet de prendre en compte tant l'offre que la demande, de manière que le pacte de stabilité soit également un pacte de croissance. Toutefois, afin de garantir la clause de non-responsabilité entre les États membres, le cadre législatif a été renforcé par le pacte budgétaire, puis par les deux paquets sur la gouvernance économique («paquet de deux» et «paquet de six»). À cet égard, le CESE recommande d'appliquer, suivant des modalités qui ne compromettent pas la stabilité financière et fiscale à moyen terme, la règle d'or pour les investissements publics⁽¹⁶⁾, laquelle contribuerait à les maintenir pour l'avenir au niveau nécessaire, conformément aux règles en matière de déficit.

⁽¹³⁾ https://ec.europa.eu/info/publications/european-economic-forecast-spring-2019_en

⁽¹⁴⁾ Commission européenne, Examen annuel de la croissance 2019.

⁽¹⁵⁾ IMF direct, 2014; OCDE, Perspectives économiques, juin 2016.

⁽¹⁶⁾ Truger, Achim (2018): Fiskalpolitik in der EWU. Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht vergessen! [La politique budgétaire dans l'UEM. N'oublions pas la réforme du pacte de stabilité et de croissance!] WISO direkt, Fondation Friedrich-Ebert, Bonn.

4.6. L'achèvement de l'UEM requiert une capacité budgétaire commune pour la zone euro. Le CESE plaide en faveur d'un budget commun de la zone euro qui puisse être financé par un instrument de dette commun. Par ailleurs, il convient de relancer le débat sur un ministre européen de l'économie et des finances⁽¹⁷⁾ qui serait également responsable devant le Parlement européen. Le CESE souligne que la libération de ces moyens doit aller de pair avec un renforcement de la structure économique et sociale. Il est nécessaire de définir en ce sens la notion de «réformes structurelles». S'agissant des mesures prévues par le cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2021-2027⁽¹⁸⁾, il y a lieu de clarifier le lien avec les Fonds structurels et d'investissement.

4.6.1. Dans le contexte du cadre financier pluriannuel 2021-2027, la Commission propose un mécanisme européen de stabilisation des investissements qui serait activé en cas de chocs spécifiques dans un État membre. Toutefois, l'enveloppe de 30 milliards d'euros prévue à cet effet est tout à fait insuffisante pour produire un effet stabilisateur. En outre, le CESE regrette que le sommet de la zone euro de décembre 2018 n'ait pas abordé le volet de la «stabilisation» sous cette forme; en revanche, il a annoncé qu'un accord devait être conclu sur les caractéristiques d'un instrument budgétaire de convergence et de compétitivité⁽¹⁹⁾. La Commission a lancé un appel en ce sens en amont du sommet de la zone euro de juin 2019, soulignant qu'elle était prête à proposer une nouvelle proposition réglementaire⁽²⁰⁾. Le CESE considère que cette démarche pourrait constituer une ouverture possible vers un budget de la zone euro et examinera l'instrument proposé sous l'angle de ses implications économiques et sociales.

4.6.2. Une autre manière de créer une capacité budgétaire de l'UEM à laquelle il a été fait référence consisterait à instaurer une assurance – ou une réassurance – chômage dont le financement pourrait être assuré de manière durable selon des conditions qui restent à déterminer. En cas de choc économique, ce dispositif offrirait la possibilité d'amortir les effets négatifs de la crise. Il est également nécessaire de renforcer les stabilisateurs automatiques nationaux, tels que les régimes nationaux d'assurance chômage. Le CESE considère que la réflexion doit se poursuivre concernant l'idée de mettre en place des principes adaptés aux régimes d'assurance chômage nationaux. Un tel système pourrait améliorer réellement les conditions de vie et de travail et renforcer les stabilisateurs automatiques nationaux.

4.6.3. Il est également envisagé de modifier le traité instituant le mécanisme européen de stabilité (MES), comme la Commission a exhorté les chefs d'État ou de gouvernement à le faire. Outre le dispositif de soutien commun au Fonds de résolution unique, il convient, entre autres, d'effectuer des ajustements dans le domaine de l'assistance financière de précaution et d'assurer un niveau approprié de conditionnalités. De nouvelles modalités de coopération entre le MES et la Commission sont également prévues⁽²¹⁾. Le CESE met en garde contre un renforcement des conditions ex ante de l'assistance financière de précaution, qui nuirait à la vocation stabilisatrice de cet instrument.

4.7. Dans le cadre de l'achèvement de l'UEM, il faut également tenir compte de la politique fiscale. Dans l'ensemble de l'Union européenne, le préjudice causé par la perte de recettes fiscales pourrait s'élever à 825 milliards d'euros par an⁽²²⁾. Par exemple, avant l'adoption d'un ensemble complet de mesures de lutte contre l'évasion fiscale, on a estimé que dans l'Union européenne, l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices par les multinationales atteignaient de 50 à 70 milliards d'euros, soit 0,3 % de son produit intérieur brut⁽²³⁾. Toutefois, l'évasion fiscale reste un problème important qui doit être traité. Par ailleurs, la pression fiscale et les cotisations sociales qui pèsent sur le travail en Europe sont les plus élevées du monde. En luttant contre la planification fiscale agressive et l'évasion en la matière et en éliminant des dispositifs spéciaux, mis en place par des pouvoirs publics nationaux et des autorités fiscales⁽²⁴⁾, que l'on peut considérer comme caractéristiques des paradis fiscaux, il serait possible de prévenir des pertes de recettes fiscales et d'élargir la base pour les investissements publics en matière de développement des infrastructures sociales et de lutte contre le changement climatique, ainsi que pour la stabilisation durable de l'économie réelle et du secteur financier.

4.7.1. Le CESE prend acte avec beaucoup d'intérêt de la communication de la Commission visant à appliquer, notamment en matière de politique fiscale, la clause passerelle prévue à l'article 48, paragraphe 7, du traité sur l'Union européenne, qui donnerait la possibilité de réformer le système dans le sens d'une prise de décision à la majorité qualifiée. Il est par ailleurs nécessaire de poursuivre systématiquement les initiatives visant à réduire la fraude fiscale et à mettre un terme à la concurrence déloyale en matière d'impôt sur les sociétés. À cet égard, le CESE renvoie à son avis sur les «Menaces et obstacles au marché unique»⁽²⁵⁾. Il se félicite en outre de la proposition en vertu de laquelle, dans le contexte du cadre financier pluriannuel, certaines taxes viendraient alimenter directement le budget de l'Union européenne afin d'accroître ses ressources propres.

5. Le pilier social: la base pour le progrès social et sociétal

5.1. Donner une configuration définitive au pilier financier et monétaire, ainsi qu'à celui touchant à la politique économique, a aussi pour effet de renforcer la base sociale de l'UEM. Dans le contexte des discussions menées jusqu'ici, plusieurs éléments fondamentaux ont été examinés qui permettent notamment de conforter le pilier social. Par exemple, grâce à l'intégration d'un «tableau de bord social» dans le semestre européen, il serait possible de renforcer encore des critères tels que la convergence vers le haut des salaires minimums et la réduction du chômage – celui des jeunes en particulier.

⁽¹⁷⁾ COM(2017) 823 final.

⁽¹⁸⁾ COM(2018) 321 final.

⁽¹⁹⁾ Déclaration du sommet de la zone euro, 14 décembre 2018.

⁽²⁰⁾ Approfondissement de l'Union économique et monétaire: bilan quatre ans après le rapport des cinq présidents.

⁽²¹⁾ Modalités relatives à la réforme du mécanisme européen de stabilité, 4 décembre 2018.

⁽²²⁾ Rapport du groupe des socialistes et démocrates au Parlement européen, élaboré par Richard Murphy <http://www.taxresearch.org.uk/Documents/EUTaxGapJan19.pdf>

⁽²³⁾ Avis du CESE ECO/491 - Fiscalité – Le vote à la majorité qualifiée, non encore publié.

⁽²⁴⁾ Décisions de la Commission SA. 38375 (Lxb/Fiat Finance), SA. 38374 (NL/Starbucks), SA 38373 (IRL/Apple), SA 38944 (Lxb/Amazon).

⁽²⁵⁾ JO C 125 du 21.4.2017, p. 8 (paragraphe 3.6. «Politique fiscale»).

5.2. Le CESE considère que l'amélioration des normes sociales minimales et leur mise en œuvre dans les États membres sur la base d'un cadre européen commun pour assurer un niveau élevé de protection peuvent contribuer de manière non négligeable à la convergence sociale vers le haut. Il rappelle que cette convergence sociale vers le haut visant à améliorer les conditions de vie et de travail devrait être fondée sur une croissance durable, des emplois de qualité et un environnement des entreprises compétitif, et qu'elle pourrait être améliorée en instaurant un juste équilibre entre une base économique saine et une dimension sociale forte.

5.3. Il est nécessaire de parvenir à réaliser un équilibre entre les questions sociales et financières. Ainsi, pour ne prendre que cet exemple, il conviendrait que le débat sur un ministre européen des finances soit complété par un autre, sur un commissaire responsables des affaires sociales et questions liées au travail qui, doté de vastes moyens, serait notamment responsable d'assurer un suivi du socle européen des droits sociaux.

6. **Le pilier politique: la base de la démocratie, de la solidarité et de l'unité**

6.1. Dans le futur, la montée des inégalités économiques, les reculs en matière de bien-être et les perceptions négatives de l'avenir pourront peser lourdement dans le jugement que la société civile portera sur l'Union européenne. Aussi le CESE estime-t-il qu'une des conditions à respecter absolument pour stabiliser le pilier politique sera de consolider les trois autres, grâce aux propositions énoncées ci-dessus. Cette démarche est d'une importance capitale pour conforter la confiance que les citoyens portent à l'Union européenne.

6.2. Malheureusement, ni le Parlement européen ni les partenaires sociaux ne sont convenablement associés au semestre européen, pas plus qu'ils ne le sont pour tout ce qui concerne les procédures relatives aux déficits excessifs ou les mesures liées au mécanisme européen de stabilité. Or cette lacune s'avère être un catalyseur pour les forces centrifuges, car l'évaluation du respect, par un État membre donné, des critères en matière de déficit ou la définition des réformes structurelles à mettre en œuvre, ont des conséquences sur le plan des politiques redistributives ou sociétales. Le CESE plaide vivement pour que le Parlement européen, mais aussi les parlements nationaux, les partenaires sociaux et d'autres organisations de la société civile, soient pleinement associés aux grandes décisions de politique économique et sociale, car il s'agit de la seule façon de garantir la prise en compte, non seulement des intérêts nationaux, mais aussi des différents points de vue des partis politiques et de la société civile.

6.3. Actuellement, seuls 19 des 28 États de l'Union européenne sont membres de la zone euro. Toutefois, pour parachever l'union monétaire, il est indispensable qu'y adhèrent les États membres qui n'en font pas encore partie et ce, le plus rapidement possible, étant entendu que tous ceux qui sont concernés doivent prendre des mesures résolues à cet effet. Les citoyens des États membres de l'Union européenne qui ne font pas partie de la zone euro estiment en majorité que la monnaie unique a des effets économiques positifs ⁽²⁶⁾.

6.4. Le CESE rappelle l'importance que revêt, sur le plan géopolitique notamment, une action commune et unie des États membres de l'Union européenne. La solidarité, le sens du compromis et les efforts déployés en commun sont les fondements de la prospérité et de la paix au sein de l'Union européenne, ainsi que de son poids sur la scène internationale et de sa compétitivité. Cette observation vaut aussi, et surtout, pour ce qui concerne l'élaboration de la politique sociale et économique. Le CESE invite dès lors le Conseil et la Commission à présenter une feuille de route ambitieuse pour l'approfondissement de l'Union économique et monétaire. Cette démarche aura pour effet de créer de la sécurité, de susciter la confiance et de jeter, pour l'Union européenne, les bases d'un avenir économique et social positif.

Bruxelles, le 17 juillet 2019.

Le président
du Comité économique et social européen
Luca JAHIER

⁽²⁶⁾ <https://agenceurope.eu/fr/bulletin/article/12271/23>