

**Avis du Comité économique et social européen sur le «Document de réflexion sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire»**

[COM(2017) 291 final]

(2018/C 081/17)

Rapporteur: **David CROUGHAN**

Consultation	Commission européenne, 5.7.2017
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Union économique et monétaire et cohésion économique et sociale»
Adoption en section spécialisée	5.10.2017
Adoption en session plénière	19.10.2017
Session plénière n°	529
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	138/3/8

**Préambule**

Le présent avis fait partie d'une série qui en comporte quatre, consacrés à l'avenir de l'économie européenne (approfondissement de l'Union économique et monétaire, politique économique de la zone euro, union des marchés des capitaux et avenir des finances de l'Union européenne) <sup>(1)</sup>. Cette suite s'inscrit dans le contexte créé par le processus du livre blanc sur l'avenir de l'Europe, récemment lancé par la Commission européenne, et prend en compte le discours 2017 sur l'état de l'Union, prononcé par le président Juncker. Dans le sillage de la résolution du Comité économique et social européen (CESE) sur l'avenir de l'Europe <sup>(2)</sup> et d'avis antérieurs sur l'achèvement de l'Union économique et monétaire (UEM) <sup>(3)</sup>, cet ensemble souligne que dans la gouvernance de l'Union, il est nécessaire de disposer d'une vision partagée qui transcende nettement les approches et mesures techniques et constitue surtout et avant tout une question de volonté politique et de perspective commune.

**1. Conclusions et recommandations**

1.1. La monnaie commune et les institutions correspondantes ont constitué un facteur de stabilisation dans la crise financière mondiale, après avoir préalablement apporté des avantages aux entreprises et aux citoyens sous la forme d'une faible inflation, de taux d'intérêt bas et d'une facilitation des échanges commerciaux et des déplacements transfrontières.

1.2. Toutefois, le document de réflexion à l'examen montre clairement que l'UEM demeure incomplète et que son volet «Économique» est à la traîne par rapport à son volet «Monétaire» en termes d'intégration au niveau de l'Union européenne, ce qui entrave sa capacité à soutenir la politique monétaire et les politiques économiques nationales. L'on ne saurait reporter indéfiniment les décisions qui doivent être prises pour remédier aux lacunes institutionnelles et de gouvernance en partie responsables de la fragilité continue de la zone euro. Il est nécessaire de renforcer la volonté politique de consolider la dimension «Union» de l'UEM.

1.3. Avec la dérive vers le protectionnisme et la fin prochaine d'une conjoncture marquée par des taux d'intérêt exceptionnellement bas et un assouplissement quantitatif, nous nous dirigeons vers un monde beaucoup plus incertain, ce qui laisse peu de temps pour faire des avancées. Le CESE rappelle aux dirigeants politiques qu'il importe encore davantage que les européens s'engagent en faveur d'une vision partagée de l'avenir en renforçant leur influence et leur pouvoir par une

<sup>(1)</sup> Cet ensemble se compose des avis du CESE sur les thèmes «Politique économique de la zone euro (2017) (supplément d'avis)» (EESC-2017-02837-00-00-AC-TRA) (voir page 216 du présent Journal officiel), «Union des marchés des capitaux: réexamen à mi-parcours» (EESC-2017-03251-00-00-AC-TRA) (voir page 117 du présent Journal officiel), «Approfondissement de l'UEM d'ici à 2025» (EESC-2017-02879-00-00-AC-TRA) et «Les finances de l'Union européenne à l'horizon 2025» (EESC-2017-03447-00-00-AC-TRA) (voir page 131 du présent Journal officiel).

<sup>(2)</sup> Résolution du CESE sur «Le livre blanc de la Commission sur l'avenir de l'Europe et au-delà», 6 juillet 2017.

<sup>(3)</sup> Voir, par exemple, les avis du CESE sur les thèmes «Achever l'Union économique et monétaire — Les propositions du Comité économique et social européen pour la prochaine législature européenne», JO C 451 du 16.12.2014, p. 10, et «Achever l'UEM: le pilier politique», JO C 332 du 8.10.2015, p. 8.

intégration accrue. Le Comité invite instamment la Commission et le Conseil européen à prendre des décisions courageuses avant la fin du mandat en cours, pour progresser dans la mise en place des éléments nécessaires à une gouvernance à l'échelle de l'Union européenne.

1.4. Pour atteindre cette stabilité, une des conditions les plus importantes est de parvenir à une convergence vers le haut des économies hétérogènes. Pour ce faire, les dirigeants politiques et partenaires sociaux des États membres devront tenir compte de la dimension européenne dans leurs délibérations à l'échelle nationale sur les politiques économique et budgétaire. Le CESE est favorable à une plus grande «parlementarisation» de la zone euro, par la création d'une vaste commission du Parlement européen réunissant tous les députés des pays de la zone euro et des pays qui souhaitent la rejoindre, associée à une consultation renforcée des parlementaires nationaux de la zone euro concernant les questions liées à l'UEM.

1.5. À des fins d'efficacité, d'équilibre et d'équité, les politiques nationales en matière de croissance et de bien-être économiques devraient être définies et coordonnées en ayant également à l'esprit l'intérêt général de la zone euro; pour des motifs de responsabilité démocratique et d'appropriation, le processus du semestre européen devrait associer le Parlement européen, les parlements nationaux, les partenaires sociaux et la société civile. Il convient de tenir compte de la dimension sociale à égalité avec la dimension économique.

1.6. Le CESE, conscient des lacunes de la gouvernance du secteur financier, est pleinement favorable aux étapes proposées pour compléter l'union financière, y compris l'union bancaire et l'union des marchés des capitaux.

1.7. Il s'impose de résoudre immédiatement le problème des prêts non productifs, qui agissent comme un frein sur les capacités financières et humaines des banques de fournir des ressources pour les investissements et dissuadent les investisseurs, qui craignent que les revenus générés par de nouveaux investissements soient canalisés vers le remboursement de tels prêts.

1.8. Le Comité est favorable à la création, d'ici 2018, d'un cadre permettant l'introduction de titres adossés à des obligations souveraines (*sovereign bond-backed securities* — SBBS), comme le propose le document de réflexion. À moyen-long terme, il serait nécessaire de mettre en place un actif sans risque européen afin de réduire la volatilité des marchés financiers et de garantir la stabilité des économies des États membres en cas de choc asymétrique.

1.9. Il est nécessaire de disposer de ressources budgétaires propres dépassant le montant de 1 % du PIB prévu par le cadre financier pluriannuel afin de financer le renforcement du mécanisme européen de stabilité, lequel devrait se transformer en un Fonds monétaire européen capable de fournir des ressources aux États membres en cas de crise et de jouer le rôle de dispositif de soutien au secteur bancaire. Un budget plus ample permettrait également de maintenir des niveaux d'investissement essentiels dans les infrastructures productives de la zone euro, qui profiteraient à l'ensemble de l'Europe. Il est souhaitable que l'accès à ces fonds soit lié à la réalisation des progrès convenus en matière de normes économiques et sociales.

1.10. Il est indispensable d'adopter une politique budgétaire qui soit capable de stimuler l'économie de la zone euro en période de récession. Dans leur configuration actuelle, les règles budgétaires et les recommandations par pays agissent de manière procyclique, déstabilisant encore davantage les économies faibles. La procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM) est un volet important du semestre européen, qui devrait être en première ligne de la prévention des déséquilibres macroéconomiques dans l'ensemble de la zone euro. Il conviendrait d'insister davantage sur l'incidence négative qu'exercent, pour la zone euro, les États membres qui dégagent de manière chronique des excédents de balance des paiements.

1.11. Le Comité recommande d'étudier le recours à des instruments destinés à améliorer la gouvernance économique de l'UEM, par exemple la création d'un poste de ministre européen des finances permanent, en garantissant une pleine responsabilité démocratique. Un regroupement des compétences permettrait aux politiques de l'UEM de gagner en cohérence, celles-ci étant à l'heure actuelle fragmentées en raison du nombre d'institutions distinctes.

## 2. Contexte

2.1. Le 1<sup>er</sup> mars 2017, la Commission européenne a publié un livre blanc sur l'avenir de l'Europe, qui a été suivi de plusieurs documents de réflexion portant sur les différents domaines d'élaboration des politiques européennes. Le présent avis porte sur le troisième de ces documents, intitulé «Document de réflexion sur **l'approfondissement de l'Union économique et monétaire**».

2.2. La monnaie unique et les institutions correspondantes ont constitué un facteur de stabilisation dans la crise financière mondiale, après avoir préalablement apporté des avantages aux entreprises et aux citoyens sous la forme d'une faible inflation, de taux d'intérêt bas et d'une facilitation des échanges commerciaux et des déplacements transfrontières.

2.3. Toutefois, le document montre clairement que l'UEM demeure incomplète et que son volet «Économique» est à la traîne par rapport à son volet «Monétaire» en termes d'intégration au niveau de l'Union européenne, ce qui entrave sa capacité à pleinement soutenir la politique monétaire et les politiques économiques nationales. Le document ne soulève aucune critique à l'encontre des politiques adoptées et des décisions qui ont été prises ou, au contraire, gelées. Il est nécessaire de renforcer la volonté politique de consolider la dimension «Union» de l'UEM.

2.4. L'Union européenne doit aborder le problème systémique qui est véritablement important: comment peut-on créer une monnaie unique et mener une politique monétaire unique tout en continuant de faire le choix **stratégique** de laisser la politique économique et budgétaire entre les mains des États membres?

2.5. La crise a clairement démontré le caractère invraisemblable de cette équation. L'incapacité à mettre en commun les éléments essentiels de la souveraineté et à créer une confiance mutuelle entre les États membres a débouché sur un manque de solidarité. Les économies des pays de la zone euro, hétérogènes, ont pris des chemins divergents sous la coordination faible et désespérément lacunaire des politiques économiques et budgétaires, ce qui a rendu nécessaire l'adoption de mesures de crise dans le cadre de la procédure intergouvernementale. Sans surprise, la zone euro s'est scindée en deux groupes, les États créanciers dictant leurs conditions aux États débiteurs, sans qu'un ministre des finances de la zone euro ne se profile à l'horizon.

### 3. Arguments en faveur de l'approfondissement de l'UEM

3.1. Ces dernières années, le CESE a plaidé, dans nombre de ses avis, pour l'approfondissement de l'UEM<sup>(4)</sup>. En conséquence, il accueille favorablement et approuve l'argumentaire avancé par la Commission en faveur de l'achèvement de l'Union économique et monétaire et fait remarquer que les États membres présentent des réalités économiques diverses, ce qui entraîne des perceptions très différentes des défis auxquels est confrontée la zone euro. Une UEM plus forte passe par une convergence accrue.

3.2. Le CESE est conscient que les États membres ont des avis divergents sur l'avenir de l'Europe, lesquels sont le reflet de leur histoire et de leur hétérogénéité. Néanmoins, l'on ne saurait reporter indéfiniment les décisions qui doivent être prises pour remédier aux lacunes institutionnelles et de gouvernance en partie responsables de la fragilité continue de la zone euro, des déséquilibres persistants et des disparités extrêmes entre les résultats économiques et sociaux obtenus par les États membres<sup>(5)</sup>.

3.3. L'Europe n'est pas parvenue à la convergence des États membres vers le haut, qui, de l'avis de certains, aurait pu advenir grâce à une politique monétaire unique. L'incapacité à traiter tous les aspects de la compétitivité dans l'économie réelle a conduit à des divergences, ce qui a rendu la politique monétaire unique inadéquate pour de nombreux États membres, d'où l'expression «*one size fits none*» («une solution unique qui ne convient à personne»). Le CESE a déjà exprimé ses réserves sur le fait d'assurer le suivi du rapport des cinq présidents par l'élaboration d'un livre blanc, démarche qui déboucherait sur un manque de dynamisme et de sens de l'urgence.

3.4. Il est désormais indispensable d'avancer sur tous les fronts, économique et social, financier, budgétaire et politique, pour instaurer les conditions propres à mettre en commun des éléments essentiels de souveraineté, sans crainte de l'aléa moral, afin de garantir que l'Union européenne œuvre pour le bien-être de tous. Cela conduira au remplacement des structures sous-optimales de la gouvernance actuelle et permettra à l'Union européenne, et tout particulièrement à la zone euro, de regagner la confiance tant des citoyens que des investisseurs et de jouer pleinement son rôle dans les affaires mondiales.

3.5. Le Comité constate avec inquiétude qu'après la crise et en dépit de la publication du rapport des quatre présidents en 2012 puis de celui des cinq présidents en 2015, trop peu de progrès concrets ont été réalisés pour véritablement approfondir l'UEM. Un point particulièrement préoccupant est le manque d'urgence à procéder à des réformes institutionnelles essentielles pour donner à l'UEM une légitimité démocratique lui permettant de prendre des décisions exécutives et de les faire appliquer et respecter. Ce vide en matière de gouvernance accroît, dans certains États membres, la dérive vers le populisme et la recherche de solutions protectionnistes ou uniquement nationales.

3.6. À l'ère de la mondialisation, le contexte dans lequel nous exerçons nos activités présente de plus en plus d'incertitudes, certains pays se détournant du libre échange au profit du protectionnisme; les taux d'intérêt exceptionnellement bas et l'assouplissement quantitatif qui ont soutenu la reprise économique dans beaucoup de pays développés sont appelés à disparaître assez rapidement, avec des conséquences imprévisibles et probablement néfastes. Il ne reste plus qu'une marge de manœuvre limitée pour aller de l'avant.

<sup>(4)</sup> Voir les avis du CESE sur les thèmes «Achever l'Union économique et monétaire — Les propositions du Comité économique et social européen pour la prochaine législature européenne», JO C 451 du 16.12.2014, p. 10; «Le recours à la méthode communautaire pour rendre l'UEM démocratique et sociale», JO C 13 du 15.1.2016, p. 33; «Achever l'UEM: le pilier politique», JO C 332 du 8.10.2015, p. 8; et «Mesures à prendre pour compléter l'Union économique et monétaire», JO C 177 du 18.5.2016, p. 28.

<sup>(5)</sup> Voir l'avis du CESE sur le thème «Achever l'UEM: le pilier politique», JO C 332 du 8.10.2015, p. 8.

3.7. Parvenir à une union budgétaire et politique pleine et entière est sans doute un projet à moyen ou long terme, mais il est nécessaire de prendre à brève échéance des mesures en ce sens afin de renforcer l'UEM et d'assurer davantage de stabilité. Le CESE rappelle aux dirigeants politiques qu'il importe encore davantage que les européens s'engagent en faveur d'une vision partagée de l'avenir en renforçant leur influence et leur pouvoir par une intégration accrue.

3.8. Le Comité invite instamment la Commission et le Conseil européen à prendre des décisions courageuses, avec la participation indispensable et entière du Parlement européen, avant la fin du mandat en cours, pour progresser dans la mise en place des éléments nécessaires à une gouvernance à l'échelle de l'Union européenne. Repousser à un mandat ultérieur la nécessité brûlante de mener des réformes essentielles revient à céder à l'inertie, ce que ni les marchés ni les citoyens ne risquent de tolérer.

#### 4. Union financière: la réduction et le partage des risques

4.1. Le CESE, conscient des lacunes de la gouvernance du secteur financier, est pleinement favorable aux étapes proposées pour compléter l'union financière, y compris l'union bancaire et l'union des marchés des capitaux.

4.2. Compléter l'union bancaire est fondamental pour approfondir l'UEM. La fragmentation du marché et des réglementations a été un facteur significatif qui a empêché la résolution de la crise financière. Le CESE reconnaît que beaucoup a été fait pour coordonner le secteur, mais il invite tous les acteurs à avancer, aussi vite que possible, vers l'achèvement de l'union bancaire.

4.3. Il importe en particulier de compléter les travaux entrepris relativement à l'union bancaire afin de renforcer l'intégration financière et le partage des risques grâce aux marchés financiers. Il est urgent de mettre en place, d'ici 2019, un dispositif de soutien commun au Fonds de résolution unique par l'intermédiaire du mécanisme européen de stabilité (MES), de sorte à en garantir un fonctionnement approprié, rapide et efficace. Cela permettrait aussi d'éliminer le risque de partialité politique. Le CESE est favorable à l'idée que le MES reprenne aussi les fonctions d'un Fonds monétaire européen et ait accès à un mécanisme budgétaire reposant sur des ressources propres, une fois qu'il sera encadré par le droit de l'Union européenne.

4.4. Il convient de mettre en place dans les meilleurs délais un système européen d'assurance des dépôts (SEAD) qui tienne compte des systèmes déjà existants<sup>(6)</sup>, pour garantir que l'épargne placée sur les comptes de dépôt bénéficie d'un niveau de protection renforcé et identique dans toute l'Union européenne.

4.5. Pour garantir des avancées sur ces fronts, il est nécessaire de traiter de manière exhaustive le problème des prêts non productifs (PNP)<sup>(7)</sup>, qui se sont multipliés pendant la crise. Ces prêts agissent comme un frein sur les capacités financières et humaines des banques de fournir des ressources pour de nouveaux investissements, lesquels sont indispensables à la croissance. La Banque centrale européenne, la Commission et les gouvernements devraient unir leurs efforts pour résoudre cette situation problématique héritée du passé, en partant du principe qu'il faut assurer le service des dettes quand celles-ci sont viables et parvenir à une résolution rapide lorsqu'elles ne le sont pas. L'absence de processus de résolution rapide dissuade les investisseurs potentiels de faire de nouveaux investissements, de peur que les nouveaux revenus qu'ils en tireraient soient détournés vers le remboursement d'anciens prêts.

4.6. Disposer d'un meilleur cadre à l'échelle de la zone euro en matière de restructuration et d'insolvabilité est un point essentiel pour sortir de la crise, ce qui exige de recourir aux marchés secondaires dotés d'une expertise particulière. Le CESE recommande de tirer les leçons d'exemples de création de «banques poubelles» (*bad banks*). L'UEM doit trouver des solutions intelligentes et durables pour traiter les PNP, qui sont encore aujourd'hui une source de préoccupation.

4.7. Le CESE demande instamment à la Commission d'aller plus loin concernant la mise en place d'une union des marchés des capitaux (UMC), qui constituerait une importante source de financement supplémentaire pour les grandes entreprises et jouerait un rôle important dans le partage des risques. Le Comité reconnaît qu'elle ne sera pas une source de financement supplémentaire pour les PME, notamment les micro et petites entreprises. Par conséquent, l'activité bancaire continuera de jouer un rôle déterminant, et les banques devront recentrer leurs activités sur la satisfaction des besoins de l'économie réelle, ce qui suppose un accès équitable aux financements et un financement bancaire durable dans tous les États membres<sup>(8)</sup>.

<sup>(6)</sup> Voir l'avis du CESE sur le thème «Système européen d'assurance des dépôts», JO C 177 du 18.5.2016, p. 21, notamment les paragraphes 1.1 à 1.3.

<sup>(7)</sup> Voir l'avis du CESE sur le thème «Un plan d'action pour la mise en place d'une union des marchés des capitaux», JO C 133 du 14.4.2016, p. 17, notamment le paragraphe 3.3.1.

<sup>(8)</sup> Voir les avis du CESE sur les thèmes «Un plan d'action pour la mise en place d'une union des marchés des capitaux», JO C 133 du 14.4.2016, p. 17, et «Union des marchés des capitaux: réexamen à mi-parcours» (EESC-2017-03251-00-00-AC-TRA) (voir page 117 du présent Journal officiel).

4.8. À brève échéance (d'ici 2018), le Comité est favorable à la création d'un cadre permettant l'introduction de titres adossés à des obligations souveraines (*sovereign bond-backed securities* — SBBS), comme le proposent le document de réflexion et le projet de programme de travail de la Commission pour 2018. Les titres adossés à des obligations souveraines sont à même de rompre le lien entre banques et emprunteurs souverains en «dépriviliégiant» les obligations souveraines et en diversifiant les bilans des banques tout en évitant la mutualisation des dettes. Il y a lieu de consulter les prestataires de services financiers afin de garantir un traitement réglementaire approprié et de favoriser le partage des risques sur les marchés privés.

4.9. À moyen-long terme (d'ici à 2025), il serait nécessaire de mettre en place un actif sans risque européen, comparable aux bons du Trésor américain, afin de réduire la volatilité des marchés financiers et de garantir la stabilité des économies des États membres en cas de choc asymétrique. Le CESE plaide depuis longtemps en faveur du recours à des obligations de l'Union ou à des euro-obligations<sup>(9)</sup>. Des propositions similaires ont déjà fait l'objet de discussions, par exemple en faveur d'un fonds européen d'amortissement de la dette ou d'un fonds pour les bons du Trésor européens. S'appuyant sur les conclusions du groupe d'experts qui a été mis en place pour analyser les avantages et les risques liés aux différentes options d'émission de dette commune, la Commission devrait à présent formuler une proposition concrète concernant l'instrument qu'il convient d'utiliser et le délai à respecter<sup>(10)</sup>. Afin d'éviter l'aléa moral, il serait souhaitable que les États membres soient en mesure d'accéder à cet instrument, sous réserve du respect des recommandations par pays les concernant.

## 5. Relancer la convergence dans une Union économique et budgétaire plus intégrée

5.1. Le Comité se félicite que le document à l'examen reconnaisse explicitement que la convergence ascendante vers des structures économiques et sociales plus résistantes est un élément essentiel pour garantir une UEM plus robuste. Étant donné l'hétérogénéité des caractéristiques des États membres, il ne peut y avoir de politiques universelles nécessitant une harmonisation dans tous les domaines; en revanche, une approche commune axée sur des résultats déterminés doit être trouvée.

5.2. Les lacunes de la politique économique et budgétaire dans l'UEM résultent fondamentalement de l'absence de volonté politique, à l'échelle de l'Europe, de permettre à l'Union européenne d'intervenir dans les politiques économiques et budgétaires nationales. Le CESE a déjà souligné qu'un dialogue macroéconomique renforcé et amélioré est nécessaire, en particulier avec les pays de la zone euro, pour contribuer à ce que la dimension de cette zone soit davantage prise en compte au niveau national. De même, il est indispensable de disposer d'un système décisionnel exécutif qui soit plus démocratique que le Conseil des ministres, dont les membres ne sont responsables, à titre individuel, que devant leurs parlements nationaux respectifs, et non devant la zone euro dans son ensemble.

5.3. Le CESE se félicite des propositions de la Commission visant à renforcer encore le semestre européen. À des fins d'efficacité, d'équilibre et d'équité, les politiques nationales en matière de croissance et de bien-être économiques devraient être définies et coordonnées en ayant également à l'esprit l'intérêt général de la zone euro; pour des motifs de responsabilité démocratique et d'appropriation, les processus du semestre européen, qui touchent aux politiques nationales et européennes, devraient associer la Commission, le Conseil européen, le Parlement européen, les parlements nationaux, les partenaires sociaux et la société civile. Ce processus a certes commencé, mais de manière très limitée, ce qui fait qu'il requiert un degré plus élevé de participation au niveau national ainsi que l'assentiment de toutes les parties concernées. L'euro s'en trouverait renforcé et, s'il était simplifié et gagnait de la transparence, le semestre favoriserait l'indispensable amélioration de la mise en œuvre des réformes.

5.4. Réduire les déséquilibres macroéconomiques est fondamental pour la stabilisation de l'Europe. Par le passé, il était possible d'atténuer temporairement ces déséquilibres grâce à la dévaluation monétaire. Désormais, en l'absence de cet outil, il est procédé à des dévaluations intérieures extrêmement dommageables qui créent des difficultés considérables sous la forme d'un chômage massif et d'une croissance négative. Afin de stabiliser la zone euro et d'éviter des ajustements aussi drastiques, il convient de prévenir la formation progressive des déséquilibres macroéconomiques.

5.5. Par conséquent, le dialogue macroéconomique au niveau national doit tenir compte de cette dimension européenne. La détection précoce et la prévention des déséquilibres macroéconomiques, qui, au sens large, reflètent l'existence de différents niveaux de compétitivité (voir le paragraphe 5.6), sont un élément central du processus du semestre européen. Les instances politiques nationales devraient être bien informées de l'incidence que les mesures proposées risquent d'avoir sur leur compétitivité au sein de la zone euro, et elles devraient prendre en considération les évolutions de la zone euro qui mériteraient une réponse en matière de compétitivité. Les agents de la Commission chargés du semestre européen au niveau local et les conseils nationaux de la productivité, indépendants, associés à un réseau de la zone euro, pourraient apporter une contribution en reflétant la politique économique et sociale<sup>(11)</sup>.

<sup>(9)</sup> Voir les avis du CESE sur les thèmes «Où va l'euro?», JO C 271 du 19.9.2013, p. 8, et «Croissance et dette souveraine dans l'Union européenne: deux propositions novatrices» JO C 143 du 22.5.2012, p. 10.

<sup>(10)</sup> Voir l'avis du CESE intitulé «Achever l'UEM — La prochaine législature européenne», JO C 451 du 16.12.2014, p. 10.

<sup>(11)</sup> Voir l'avis du CESE sur le thème «La création de conseils nationaux de la compétitivité dans la zone euro», JO C 177 du 18.5.2016, p. 35.

5.6. Un volet important de ces discussions est celui concernant la dimension sociale, qui a été jusque-là négligée dans le cadre du processus du semestre, ce qui a eu une incidence négative sur la vie de millions de citoyens européens et, partant, a creusé le déficit social de l'Union européenne, en attisant également la tendance au populisme eurosceptique et l'insatisfaction générale au sein de l'Union européenne. Adopter une nouvelle définition de la compétitivité («compétitivité 2.0») <sup>(12)</sup> qui prendrait en compte «la capacité pour un pays d'atteindre les objectifs "au-delà du PIB"», mesurés à l'aune des trois piliers que sont les revenus, les facteurs sociaux et la durabilité, permettrait de déboucher sur un processus de semestre européen plus exhaustif.

5.7. Le CESE convient que la mise en œuvre de politiques nationales, pour les domaines qui demeurent de la compétence des États membres, pourrait être coordonnée dans le cadre de la procédure du semestre européen <sup>(13)</sup>.

5.8. Le Comité est favorable à ce que l'accès aux fonds de l'Union et à une fonction potentielle de stabilisation soit lié à la réalisation des progrès convenus en matière de normes économiques et sociales et des transitions nécessaires induites par la numérisation, tous ces éléments visant le bien-être des citoyens. Ce processus serait suivi dans le cadre du semestre européen <sup>(14)</sup>. Les économies qui accusent un retard sévère et qui s'efforcent de respecter les recommandations par pays les concernant devraient être admissibles au bénéfice du Fonds de cohésion pour réaliser des investissements productifs, ce qui les aiderait à combler leur retard ou à réaliser des infrastructures essentielles qui profiteraient à l'ensemble de l'Europe.

5.9. Le CESE partage le constat que le budget actuel de l'Union européenne, qui ne représente que 1 % du PIB, est trop limité et n'a pas été conçu pour avoir un effet stabilisateur, et qu'il sera encore plus insuffisant une fois que le Royaume-Uni sera sorti de l'Union. Il souscrit à l'idée qu'un mécanisme de stabilisation robuste apporterait de nombreux bénéfices à la zone euro en cas de chocs asymétriques majeurs <sup>(15)</sup>. Il reconnaît qu'une telle fonction ne devrait pas conduire à des transferts permanents ni à un aléa moral.

5.10. Le Comité soutient la proposition d'envisager des possibilités de création d'une capacité budgétaire de la zone euro, dont l'objectif serait de maintenir, dans cette zone, des niveaux d'investissement essentiels dans les infrastructures productives telles que les transports, la rénovation urbaine, l'éducation, la recherche et la transition écologique <sup>(16)</sup>. Cette capacité budgétaire pourrait aussi être une source de financement pour le mécanisme européen de stabilité, lequel devrait par la suite se transformer en un Fonds monétaire européen destiné à alimenter les fonds de gestion de la crise.

5.11. Pour favoriser l'intégration économique de l'Europe et sa prospérité et prévenir la montée des inégalités sociales, il y a lieu d'adopter un plan d'investissement efficace destiné à générer des revenus grâce à la croissance, la cohésion sociale et la solidarité. Le CESE a appuyé l'idée que les investissements productifs publics soient soumis à une règle d'or pleine et entière, qui devrait être intégrée dans le dispositif de modification des règles budgétaires.

5.12. Il convient d'améliorer l'approche fondée sur les règles budgétaires avant le prochain mandat, de sorte à éviter l'adoption de mesures procycliques. Les conditions locales existantes devraient être prises en considération. Le solde structurel s'est avéré être une variable non observable et trop peu fiable pour fonder des modifications de stratégie applicables dans le cadre des recommandations par pays.

5.13. L'on se focalise trop sur la réduction de la dette, parfois au prix d'un assainissement contreproductif des finances publiques plutôt qu'en recourant à des mesures plus fructueuses pour augmenter la croissance du PIB. Dans le processus du semestre européen, des réductions du déficit annuel national se voient attribuer bien plus d'importance, pour remédier au ratio dette/PIB élevé, que les mesures plus efficaces visant à augmenter la croissance du PIB <sup>(17)</sup>.

---

<sup>(12)</sup> Voir l'avis du CESE sur le thème «La création de conseils nationaux de la compétitivité dans la zone euro», JO C 177 du 18.5.2016, p. 35.

<sup>(13)</sup> Voir les avis du CESE sur les thèmes «Achever l'Union économique et monétaire — Les propositions du Comité économique et social européen pour la prochaine législature européenne», JO C 451 du 16.12.2014, p. 10; «Le recours à la méthode communautaire pour rendre l'UEM démocratique et sociale», JO C 13 du 15.1.2016, p. 33; «Mesures à prendre pour compléter l'Union économique et monétaire», JO C 177 du 18.5.2016, p. 28; et «Le socle européen des droits sociaux», JO C 125 du 21.4.2017, p. 10.

<sup>(14)</sup> Voir les avis du CESE sur les thèmes «Réexamen de la gouvernance économique», JO C 268 du 14.8.2015, p. 33, et «Achever l'Union économique et monétaire — le rôle de la politique fiscale», JO C 230 du 14.7.2015, p. 24.

<sup>(15)</sup> Voir l'avis du CESE sur le thème «Les finances de l'Union européenne à l'horizon 2025» (EESC-2017-03447-00-00-AC-TRA) (voir page 131 du présent Journal officiel).

<sup>(16)</sup> Voir les avis du CESE sur les thèmes «Réexamen de la gouvernance économique», JO C 268 du 14.8.2015, p. 33; «La politique économique de la zone euro», JO C 177 du 18.5.2016, p. 41; «Programme d'appui à la réforme structurelle», JO C 177 du 18.5.2016, p. 47; et «Examen à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2014-2020», JO C 75 du 10.3.2017, p. 63.

<sup>(17)</sup> Voir l'avis du CESE sur le thème «Réexamen de la gouvernance économique», JO C 268 du 14.8.2015, p. 33.

5.14. Le CESE estime que d'ici à la fin de 2019, il conviendra de procéder à des changements pour remédier au fait que «la situation budgétaire actuelle dissimule une répartition nettement sous-optimale de l'ajustement budgétaire entre les différents pays au stade actuel»<sup>(18)</sup>.

5.15. La procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM) est un volet important du semestre européen, qui devrait être en première ligne de la prévention des déséquilibres macroéconomiques dans l'ensemble de la zone euro. Il est nécessaire d'éliminer l'asymétrie inhérente à la procédure, où les déséquilibres positifs persistants qui sont observés ne font l'objet d'aucune réprobation alors que les déséquilibres négatifs sont passibles de sanctions<sup>(19)</sup>. En effet, une sanction financière ne fait qu'empirer une situation déjà mauvaise, et les excédents chroniques dégagés par certains États membres sont susceptibles d'aggraver encore la situation déficitaire de pays voisins.

## 6. Renforcer l'architecture de l'UEM et enraciner la responsabilité démocratique

6.1. L'UEM n'est pas une fin en soi. Il s'agit d'un moyen d'optimiser les possibilités de parvenir à une croissance durable, à la création d'emplois de qualité, à la convergence économique et sociale vers le haut; à la stabilité et à la prospérité pour **tous** les États membres grâce à un travail de concert; à une responsabilité économique allant de pair avec la solidarité, et à une réduction des risques indissociablement liée au partage des risques. S'il revient à la zone euro de faire les progrès nécessaires, l'UEM devrait être également ouverte aux autres États membres. Le CESE partage l'idée qu'un gain de transparence, une bonne communication et une participation accrue des parlements nationaux, des partenaires sociaux et de la société civile sont nécessaires et que, associés à un renforcement du rôle des parlements nationaux, ils contribueraient à la responsabilité démocratique.

6.2. Le CESE est favorable à une plus grande «parlementarisation» de la zone euro, par la création d'une vaste commission du Parlement européen réunissant tous les députés des pays de la zone euro et des pays qui souhaitent la rejoindre, associée à une consultation renforcée des parlementaires nationaux de la zone euro concernant les questions liées à l'UEM (COSAC+)<sup>(20)</sup>. Comme indiqué précédemment dans les paragraphes 5.2 et 5.3, le Parlement européen en particulier, mais aussi les parlements nationaux, les partenaires sociaux et la société civile au sens large, devraient jouer un rôle majeur dans la démocratisation du semestre européen.

6.3. Le Comité recommande d'étudier le recours à des instruments destinés à améliorer la gouvernance économique de l'UEM, par exemple la création d'un poste de ministre européen des finances permanent, en garantissant une pleine responsabilité démocratique. Un regroupement des compétences permettrait aux politiques de l'UEM de gagner en cohérence, celles-ci étant à l'heure actuelle fragmentées en raison du nombre d'institutions distinctes. Il conviendrait de mettre en place dès le départ une orientation budgétaire de la zone euro, dont les moyens d'action seraient définis par le ministre des finances. L'orientation budgétaire actuelle découle de la somme des soldes budgétaires de tous les États membres, et la direction qu'elle prend est aléatoire.

6.4. Le CESE se félicite qu'il soit proposé de renforcer le mécanisme européen de stabilité afin de le transformer en un instrument de gestion de crise pleinement opérationnel. S'il évolue en un Fonds monétaire européen (FME) dans le cadre des traités, avec un rôle renforcé du Parlement européen, il gagnera en légitimité démocratique et la prise de décisions sera accélérée.

6.5. Il convient d'abandonner le recours à la procédure intergouvernementale en tant que méthode de gouvernance de l'Union européenne et de réviser les règles budgétaires avant de les intégrer dans le droit de l'Union européenne.

Bruxelles, le 19 octobre 2017.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Georges DASSIS

<sup>(18)</sup> COM(2016) 727 final.

<sup>(19)</sup> Voir l'avis du CESE sur le thème «Réexamen de la gouvernance économique», JO C 268 du 14.8.2015, p. 33.

<sup>(20)</sup> Voir l'avis du CESE sur «Le recours à la méthode communautaire pour rendre l'UEM démocratique et sociale», JO C 13 du 15.1.2016, p. 33.