



AVIS

CCE 2018-0950

L'approfondissement de l'Union économique et monétaire

CCE
Conseil Central de l'Economie
Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
CRB



Avis
sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire

Bruxelles
28-03-2018

Saisine

La Commission européenne a rendu publiques ses propositions pour l'approfondissement de l'Union économique et monétaire (UEM) le 6 décembre 2017, dans le cadre de ce qu'il est désormais convenu d'appeler le « paquet UEM ».

En se saisissant de ce dossier, le Conseil central de l'économie (CCE) souhaite participer au débat en se prononçant sur certains aspects des problématiques soulevées dans les documents de la Commission européenne concernant la gouvernance économique de l'UEM et souligner les aspects importants dans le cadre du dialogue social développé par les interlocuteurs sociaux aux différents niveaux de prises de décision. Il demande au gouvernement de tenir compte de leurs points de vue dans le cadre de la définition de la position du gouvernement sur les différentes problématiques sous-revue ainsi que lors des négociations européennes.

Le CCE a également pris connaissance de la Recommandation de Recommandation du Conseil portant sur la politique économique de la zone euro (COM (2017) 770 final). Même si le présent avis se concentrera sur le « paquet UEM », des points de vue exprimés par le CCE à diverses occasions – notamment dans son Rapport Emploi-Compétitivité de 2017 – seront rappelés lorsque la thématique s'y prête.

Avis

1 Quelques observations générales

Contexte

S'appuyant sur la vision exposée dans le Rapport des cinq présidents de juin 2015 ⁽¹⁾ et les documents de réflexion sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire ⁽²⁾ et l'avenir des finances de l'UE du printemps 2017 ⁽³⁾, la Commission européenne a présenté le 6 décembre 2017 de nouvelles mesures concrètes pour approfondir l'Union économique et monétaire (UEM).

Les mesures qui y sont évoquées devraient faire partie intégrante de la vision commune à définir d'ici à la mi-2018. Au niveau du timing des prochaines étapes, la Commission a établi un calendrier de mise en œuvre de ses propositions étalé dans le temps, où les réformes les plus emblématiques (budget et ministre des Finances) sont repoussées à plus tard (mi-2019 pour le budget, entre 2019 et 2025 pour le poste de ministre) et les mesures les plus techniques (intégration au droit européen des autres textes, achèvement de l'Union bancaire) sont annoncées pour 2018. S'agissant du poste de ministre des Finances, la Commission ne s'engage à ce stade qu'à faire avancer la réflexion, laissant donc la totalité de la réforme au prochain Parlement européen — à élire en 2019 — et à la Commission qu'il investira alors.

¹ European Commission (2015), "Completing Europe's Economic and Monetary Union", Bruxelles.

² European Commission (2017), "Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union", Bruxelles.

³ European Commission (2017), "Reflection Paper on the Future of EU Finances", Bruxelles.

Position du CCE

Le CCE observe que les propositions de la Commission européenne s'inscrivent dans la continuité des équilibres du Pacte de stabilité et de croissance, dont elles visent principalement à pallier certaines insuffisances, exposées ci-après.

Pour le CCE, la stimulation du progrès social, la convergence économique entre les Etats membres ainsi que la stabilité financière sont des objectifs stratégiques à poursuivre dans le cadre de l'approfondissement de l'UEM. De tels objectifs impliquent certaines réformes structurelles.

En termes de gouvernance, l'assistance financière et la solidarité doivent être liées aux principes de responsabilité et de conditionnalité.

2 La création d'un Fonds monétaire européen (4)

Contexte

La Commission européenne vise à la constitution d'un Fonds monétaire européen (FME), ancré dans le cadre juridique de l'UE. Le FME prendra la succession du mécanisme européen de stabilité (MES), dont il conservera pour l'essentiel les structures financière et institutionnelle actuelles. Cela signifie que le FME continuera de fournir un soutien à la stabilité financière aux Etats membres qui en ont besoin, de fournir un filet de sécurité commun pour le Fonds de résolution unique, de lever des fonds en émettant des instruments financiers sur les marchés des capitaux et d'effectuer des opérations sur le marché monétaire. Comme stipulé par la Commission européenne, la proposition prévoit également la possibilité pour le FME d'élaborer de nouveaux instruments financiers. Ces instruments pourraient compléter ou soutenir d'autres programmes et instruments financiers de l'UE, et jouer un rôle de soutien à un éventuel mécanisme de stabilisation à l'avenir.

A cet égard, bien que n'étant pas intégrée formellement au paquet du 6 décembre, la proposition de la Commission visant à finaliser l'union bancaire y est intimement liée. Le Sommet de la zone euro de la mi-décembre 2010 demande de continuer à développer la feuille de route du Conseil Ecofin de juin 2016 pour l'achèvement de l'union bancaire, en détaillant les jalons et le calendrier des progrès qu'il convient d'accomplir en matière de réduction des risques et de partage des risques, y compris l'introduction progressive d'un système européen d'assurance des dépôts.

Position du CCE

Le CCE espère que la création du Fonds monétaire européen dans le cadre des traités, avec un rôle de contrôle reconnu au Parlement européen, dotera le dispositif d'une indispensable légitimité démocratique et permettra de prendre des décisions plus rapidement⁵.

⁴ Commission européenne (2017), « Proposition de règlement du Conseil concernant la création du Fonds monétaire européen », COM(2017) 827 final, Bruxelles.

⁵ La proposition de la Commission européenne prévoit la possibilité d'accélérer le processus décisionnel dans certaines situations d'urgence. Elle propose de conserver le vote à l'unanimité pour toutes les décisions majeures ayant une incidence financière (par exemple les appels de fonds). Toutefois, le vote à la majorité qualifiée renforcée, nécessitant de rassembler 85 % des voix, est proposé pour les décisions portant spécifiquement sur le soutien à la stabilité, les versements et le déploiement du filet de sécurité (voir document de la Commission européenne COM(2017) 827 final).

Le CCE tient à souligner que la création du Fonds monétaire européen et le potentiel soutien apporté aux institutions financières en difficulté ne peuvent se faire au détriment de la soutenabilité des finances publiques des Etats membres. Précisément, l'objectif poursuivi devrait être celui de réduire substantiellement l'impact sur les finances publiques nationales d'une crise financière future à travers une prise en charge commune des coûts liés à ce type de crise.

Avant qu'un système commun de garantie des dépôts ne soit établi et que les risques puissent être partagés, il convient de procéder à une nouvelle évaluation de la qualité des actifs et de réduire les risques identifiés à un niveau acceptable. Une attention particulière doit être accordée à cet égard au volume élevé de non-performing loans. De manière générale, afin d'assurer la crédibilité et l'efficacité du dispositif mis en place, il convient de trouver un équilibre entre solidarité et responsabilité. Ceci implique de conditionner l'activation de l'assistance financière aux Etats membres à la mise en œuvre de politiques macroéconomiques et/ou (micro-)macro-prudentielles diverses, en tenant compte des effets socio-économiques de ces dernières mesures.

Enfin, concernant l'union bancaire, celle-ci ne peut donner pleinement sa mesure et fournir tous les outils nécessaires pour affronter les crises futures que si tous ses éléments sont totalement en place. Le CCE plaide dès lors pour un achèvement de l'union bancaire – en ce compris le mécanisme de « backstop » – afin d'offrir à l'économie réelle des possibilités de financement plus diverses et innovantes, y compris sur les marchés des capitaux.

Il importe d'examiner s'il est opportun pour le FME d'élaborer de nouveaux instruments financiers lorsque de plus amples informations seront disponibles à ce sujet.

La transformation du MES en Fonds monétaire européen ne doit pas entraîner un arrêt de la coopération avec le FMI. L'expertise et le soutien technique du FMI peuvent potentiellement encore jouer un rôle important dans la conception, la mise en œuvre et le suivi des programmes d'aide.

3 La création d'une fonction de « ministre européen » de l'économie et des finances, dont le titre et le rôle reste à définir ⁽⁶⁾

Contexte

S'agissant de la place des institutions européennes dans la prise de décision en matière de gouvernance de la zone euro — où seul le Conseil, donc les Etats membres et plus précisément leurs ministres des Finances et les administrations dédiées, a le pouvoir de décider, sur tout —, la Commission met en avant la possibilité de créer un ministre des Finances de l'Union européenne. Cette proposition vise à réunir les deux postes que sont le commissaire à l'Economie et aux Finances d'une part, et le président de l'Eurogroupe d'autre part.

Position du CCE

Le CCE soutient la nécessité de réduire la fragmentation entre fonctions / institutions existantes et le besoin de clarifier la responsabilité démocratique dans l'élaboration des politiques de l'UE et de la zone euro. Cela, dans l'objectif de renforcer la cohérence des politiques poursuivies.

⁶ Commission européenne (2017), « Communication de la Commission : Un ministre européen de l'économie et des finances », COM(2017) 823 final, Bruxelles.

4 La création d'un budget de la zone euro : mécanisme de stabilisation (7)

Contexte

La Commission présente une communication relative à de nouveaux instruments budgétaires pour une stabilité renforcée de la zone euro au sein de l'Union. Cette communication expose quatre fonctions spécifiques qui sont essentielles à l'approfondissement de l'UEM et propose de prochaines mesures concrètes pour chacune d'elles.

Les instruments proposés sont étroitement liés et opéreront en interaction avec le Semestre européen: un soutien aux réformes nationales au moyen d'un nouvel outil d'aide à la mise en place des réformes et d'un appui technique à la demande des États membres; un mécanisme spécifique de soutien à la convergence pour les États membres qui se préparent à adhérer à l'euro; un filet de sécurité pour l'union bancaire, par l'intermédiaire du MES/FME, comme expliqué ci-dessus; et un mécanisme de stabilisation, qui serait utilisé pour maintenir les niveaux d'investissement en cas de chocs asymétriques de grande ampleur.

Position du CCE

Le CCE relève que la nature du mécanisme de stabilisation n'a pas encore été clairement définie. Trois options sont sur la table : une assurance chômage européenne, un fonds européen de soutien à l'investissement, une réserve européenne pour un soutien à l'activité en cas de choc économique. La Commission envisage singulièrement un mécanisme de stabilisation qui serait capable de soutenir l'investissement au niveau national en cas de grands chocs asymétriques.

Dans ses avis de février et juillet 2017, le CCE a souligné l'importance des investissements dans le déploiement d'un environnement propice à la croissance économique et à l'emploi, participant par-là à la progression du niveau de vie et au renforcement de la cohésion sociale (8). Il a également épinglé que le faible niveau d'investissement public, particulièrement en Belgique, constitue une menace pour toutes les dimensions susmentionnées (9).

Dans ces mêmes avis, le CCE a rappelé l'importance d'investir dans des domaines clés – comme l'énergie, la mobilité et le numérique – sans pour autant négliger d'autres domaines comme la santé, l'éducation, la formation continue, les garderies d'enfant ou encore les dépenses actives pour l'emploi.

Enfin, le CCE a souligné à nouveau l'équilibre à trouver entre, d'une part, des règles budgétaires garantissant la soutenabilité des finances publiques et, d'autre part, la capacité des gouvernements à renforcer la croissance économique par des investissements productifs.

7 Commission européenne (2017), « Communication de la Commission : De nouveaux instruments budgétaires pour une zone euro stable dans le cadre de l'Union », COM(2017) 822 final, Bruxelles.

8 Conseil central de l'économie (2017), « Avis : La Communication de la Commission européenne pour une orientation positive de la politique budgétaire de la zone euro (COM(2016) 727 final) », CCE 2017-0440, Bruxelles.

9 Conseil central de l'économie (2017), « Avis : Pacte national pour les investissements stratégiques », CCE 2017-2241, Bruxelles.

De fait, la constitution d'un 'investment protection scheme', telle que proposée par la Commission européenne, est bien une manière de faire face aux chocs asymétriques qui toucheraient les économies des Etats membres. Le CCE soutient le principe d'un tel mécanisme mais souhaite se prononcer lorsque ses modalités seront connues.

5 Aide aux Etats membres dans la mise en œuvre de réformes structurelles ⁽¹⁰⁾

Contexte

Des politiques nationales appropriées sont essentielles pour le bon fonctionnement d'une Union économique et monétaire intégrée. Afin d'aider les Etats membres à mettre en œuvre les réformes dans le contexte du Semestre européen, la Commission propose un nouvel outil d'aide à leur mise en place dans le cadre financier pluriannuel pour l'après-2020. Cet outil serait mis à la disposition des Etats membres s'engageant à mener des réformes examinées en concertation avec la Commission et convenues dans les engagements en la matière.

En matière sociale, le socle européen des droits sociaux a officiellement été approuvé en novembre 2017 et le dialogue social en fait intégralement partie. Un tableau de bord social a été présenté en même temps que le socle européen des droits sociaux afin de suivre les progrès accomplis par les Etats membres concernant les indicateurs clés en matière sociale et d'emploi, sur la voie du « triple A social » pour l'UE. La Commission européenne a annoncé que ce tableau de bord sera intégré au Semestre européen 2018.

Position du CCE

Le CCE s'accorde avec les réflexions engagées par la Commission européenne sur la nécessité de renforcer l'appropriation de certaines réformes par les Etats membres ainsi que leur mise en œuvre, afin de stimuler le développement économique et social et de favoriser la convergence entre les pays de la zone euro.

Quant au but des réformes structurelles, le CCE a rappelé, dans son Rapport 2017 sur la promotion de l'emploi et la sauvegarde préventive de la Compétitivité ⁽¹¹⁾, son soutien à celles qui peuvent stimuler l'innovation, la productivité et le potentiel de croissance, améliorer l'environnement institutionnel et celui des entreprises, soutenir la création d'emplois de qualité, faciliter l'inclusion sociale et réduire les inégalités. En particulier, la croissance de la productivité est un facteur essentiel à la création supplémentaire de valeur ajoutée, à la progression des revenus des acteurs économiques et à la soutenabilité financière d'une protection sociale efficace et efficiente.

Quant à la manière, il est important que la mise en œuvre des réformes proposées par la CE et acceptées par le Conseil soient soumises dans les États membres à l'épreuve des procédures de décision démocratiques, y compris, le cas échéant, la concertation sociale.

¹⁰ Commission européenne (2017), « Communication de la Commission : De nouveaux instruments budgétaires pour une zone euro stable dans le cadre de l'Union », COM(2017) 822 final, Bruxelles.

¹¹ Conseil central de l'économie (2018), « Rapport 2017 sur la promotion de l'emploi et la sauvegarde préventive de la Compétitivité : Partie 2 », CRB-CCE 2018-0171, Bruxelles.

A cet égard, dans son avis de mars 2017 ⁽¹²⁾, le CCE apporte sa contribution au débat sur une meilleure appropriation des politiques économiques par les différents acteurs concernés. Cette appropriation passe par la construction, dans les différents pays, d'un consensus sur les objectifs et les principes qui doivent guider les politiques économiques et sociales. L'obtention d'un tel consensus doit faciliter la traduction des politiques aux niveaux nationaux et doit permettre une meilleure coordination de l'ensemble au niveau de l'Union.

Enfin, pour le CCE, le dialogue social demeure essentiel à l'établissement d'un consensus et à l'enregistrement effectif de réformes. Par conséquent, il peut potentiellement contribuer à la construction et au renforcement d'une économie compétitive, à la fois adaptative et résiliente en cas de crise. Tout ceci exige bien sûr l'existence d'interlocuteurs sociaux avec lesquels l'Etat entretient un dialogue permanent et respectueux de leur autonomie pour parvenir au compromis. Il est de l'intérêt d'un avenir européen commun d'investir dans un dialogue social efficace et inclusif, à tous les niveaux de prise de décision.

6 L'intégration du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans le cadre juridique de l'UE ⁽¹³⁾

Contexte

Une proposition de la Commission européenne concerne l'intégration du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) dans le cadre juridique de l'UE. Il s'agit d'intégrer dans le droit de l'UE des dispositions fondamentales du TSCG, en tenant compte de la flexibilité appropriée comprise dans le pacte de stabilité et de croissance et établie par la Commission depuis janvier 2015.

Actuellement, et dans la zone euro en particulier, les politiques budgétaires nationales doivent concilier la stabilisation économique et les règles de discipline budgétaire. La coordination des dix-neuf budgets nationaux s'avère difficile. Pour la Commission européenne, une telle intégration simplifierait le cadre juridique et garantirait une surveillance plus efficace et plus systématique de la mise en œuvre et du contrôle du respect des règles budgétaires, tant au niveau de l'UE (ou de la zone) qu'au niveau national.

Position du CCE

Le CCE estime que la stabilisation et la discipline budgétaire seront compatibles dès lors que l'orientation des politiques budgétaires est contracyclique, que ce soit durant les périodes défavorables (détérioration du solde budgétaire lorsque la croissance économique ralentit) ou durant les périodes favorables (amélioration du solde budgétaire lorsque la croissance économique s'accélère).

L'intégration du TSCG doit par conséquent donner lieu à un débat sur l'amélioration de la fonction stabilisatrice des règles budgétaires, notamment en ce qui concerne l'imputation des investissements publics dans le solde structurel.

¹² Conseil central de l'économie (2017), « Avis : Création d'un conseil national de la productivité », CCE 2017-0670, Bruxelles.

¹³ Commission européenne (2017), « Proposition de Directive du Conseil établissant des dispositions en vue du renforcement de la responsabilité budgétaire et de l'orientation budgétaire à moyen terme dans les Etats membres », COM(2017) 824 final, Bruxelles.

De plus, le CCE rejoint l'analyse de la Commission européenne lorsqu'elle aborde ce qui est parfois décrit comme une asymétrie du cadre budgétaire européen. Alors que ce cadre prévoit des mécanismes stricts pour les Etats membres qui s'écartent des objectifs budgétaires, il ne prévoit rien de similaire pour ceux qui rencontrent déjà lesdits objectifs et qui pourraient adopter des politiques budgétaires plus expansionnistes. Lorsque la zone euro dans son ensemble est en situation de crise, il n'y a donc aucun moyen de contraindre ces pays à conduire des politiques de relance.

Par ailleurs, le CCE tient à rappeler sa requête récurrente adressée au gouvernement pour demander à l'Union européenne un traitement favorable des investissements publics productifs dans le cadre des règles budgétaires européennes ⁽¹⁴⁾. Pour les experts de la BNB, par exemple, cela pourrait se faire en déterminant le solde budgétaire à prendre en compte sur la base des amortissements sur investissements publics plutôt que sur la base des dépenses d'investissement, ce qui reviendrait à corriger le solde de financement des administrations publiques à concurrence des investissements nets. Cette proposition permettrait de donner aux investissements une impulsion hautement souhaitable dans le contexte actuel d'investissements publics faibles, de croissance potentielle modérée et de taux d'intérêt bas.

Enfin, du point de vue de la gouvernance, la flexibilité des règles budgétaires dépend entièrement du jugement de la Commission, tandis que les sanctions sont décidées par le conseil Ecofin ou par l'Eurogroupe. L'Eurogroupe, qui réunit les ministres des Finances des pays membres, n'est pas responsable devant la zone euro dans son ensemble, chaque ministre étant uniquement responsable au niveau national. De plus, à l'heure actuelle, l'articulation entre les recommandations de réformes structurelles et le contrôle des politiques budgétaires reste largement soumise à l'appréciation de l'Ecofin, et donc à des négociations politiques qui aboutissent parfois à des traitements inéquitables face aux corrections ou aux sanctions. Le CCE est d'avis qu'une simplification et qu'une clarification à tous ces niveaux sont nécessaires.

¹⁴ Conseil central de l'économie (2017), « Avis : La Communication de la Commission européenne pour une orientation positive de la politique budgétaire de la zone euro (COM(2016) 727 final) », CCE 2017-0440, Bruxelles.