



**Comité européen
des régions**

ECON-VI/025

126^e session plénière des 30 novembre et 1^{er} décembre 2017

AVIS

Document de réflexion sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire à l'horizon 2025

LE COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS

- Soutient une stratégie de convergence qui, en complément des politiques européennes pour renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale, prendrait appui sur les propositions suivantes : (i) créer une capacité budgétaire de la zone euro, incluant un volet de préparation à l'accèsion à la zone euro pour prendre des mesures incitatives en faveur de la convergence macroéconomique et sociale; (ii) transformer une partie du mécanisme européen de stabilité (MES) en un instrument européen intégré non monétaire; (iii) établir un code de convergence complété par un système d'incitation en matière de réformes structurelles dont le périmètre serait à définir en fonction de leur valeur ajoutée européenne.
- s'oppose à ce que la capacité budgétaire de la zone euro prenne la forme d'une ligne budgétaire de la zone euro à l'intérieur du budget de l'UE tant que le plafond des ressources propres reste fixé à 1,23 % du RNB de l'UE. En effet, dans ce cas de figure, le montant de la capacité serait insuffisant pour fournir une aide aux réformes structurelles; exercer une fonction de stabilisation; constituer un mécanisme de soutien, ou «backstop», pour l'Union bancaire et servir comme instrument d'assistance de préadhésion aux États membres n'utilisant pas l'euro. Il existerait également le risque d'un effet d'éviction mécanique («crowding out») sur le financement de politiques de l'Union telles que les Fonds ESI
- appelle à une véritable participation démocratique du Parlement européen et une concertation avec le CdR ainsi que les partenaires sociaux préalable à l'adoption des recommandations par pays du semestre européen;
- considère que l'accord du Conseil de février 2016 sur une application souple du PSC devrait être également confirmé en droit primaire de l'UE. Le CdR rappelle dans ce contexte ses revendications pour que les investissements publics des pouvoirs locaux et régionaux et les cofinancements des Fonds ESI ne soient pas comptabilisés parmi les dépenses structurelles publiques.

Rapporteur

M. Christophe ROUILLON (FR/PSE), Maire de Coulaines

Texte de référence

Réflexion sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire
COM(2017) 291 final

Projet d'avis du Comité européen des régions – Document de réflexion sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire (UEM) à l'horizon 2025

LE COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS,

1. estime que le déficit de convergence et de cohésion au sein de l'Union européenne et les fragilités économiques et bancaires, qui ont un impact particulier pour les collectivités territoriales notamment au regard de l'augmentation des dépenses sociales due à la crise et de la restriction de leur capacité d'investissement et de préservation d'un niveau de qualité satisfaisant de services publics, imposent de corriger très rapidement les déficiences structurelles de l'Union économique et monétaire (UEM) avant une prochaine crise;
2. appelle dès lors de ses vœux un saut qualitatif, s'agissant d'améliorer l'UEM, en mettant l'accent sur un renforcement de la résilience aux chocs économiques et sociaux et à un soutien à la convergence des économies qui tienne compte du rôle des collectivités locales et régionales. Il conviendrait de penser les futures étapes de l'UEM en plusieurs séquences d'ici 2025 en identifiant les mesures immédiatement réalisables à traités constants et celles qui, à commencer par la transposition du traité fiscal en droit primaire, requièrent une modification des traités;
3. se félicite par ailleurs de ce que le document de réflexion identifie l'UEM comme l'un des sujets prioritaires pour faire vivre le débat citoyen sur l'avenir sur l'Europe¹. Si 73 % des citoyens de la zone euro et 60 % de ceux de l'UE sont favorables à l'UEM², ce soutien au patrimoine commun qu'est devenu l'euro va de pair avec une forte demande de réforme de la zone euro³ pour en faire une devise forte et stable et pour instaurer une véritable gouvernance démocratique de la politique économique et monétaire. Le CdR estime dès lors que la réforme de l'UEM devrait être l'un des sujets prioritaires des conventions démocratiques qui pourraient être réunies de façon décentralisée dans les régions et communes d'Europe dès 2018 pour associer les citoyens au processus de réforme de l'UE;
4. regrette cependant que l'urgence économique et financière visant à pallier les déficiences originelles de la zone euro ne soit pas suffisamment reconnue par le document de réflexion. En effet, l'actuelle reprise de la croissance dans l'UE repose sur le soutien conjoncturel apporté par la politique monétaire de la Banque centrale européenne (BCE), qui a notamment permis, depuis 2008, d'alléger de 1 000 milliards d'EUR les paiements d'intérêts versés par les collectivités publiques et de maintenir dans de nombreux États membres des taux d'intérêt particulièrement bas. Cependant, les pouvoirs publics et les acteurs financiers de la zone euro doivent se préparer à une réduction progressive de la politique de soutien monétaire de la part de la BCE et à une remontée des taux à long terme. En même temps, l'UE se trouve à un moment où il est nécessaire de réaffirmer l'intérêt stratégique de la zone euro, en arrivant à démontrer qu'elle présente une valeur ajoutée au plan économique;

¹ À la suite d'une résolution du CdR intitulée «Le Livre blanc de la Commission européenne sur l'avenir de l'Europe – Réflexions et scénarios pour l'UE27 d'ici 2025» adoptée le 12 mai 2017, le CdR a lancé une consultation sur le processus de réflexion et tirera les conclusions de cette consultation au moyen d'un avis qui sera adopté à la mi-2018.

² Voir pp. 34 et 35 du dernier Eurobaromètre Standard 87, printemps 2017.

³ Voir eupinions #2016/4: «A European Finance Minister with Budget Autonomy? Need for reforms of the Eurozone and their potential, given public opinion in Europe», Bertelsmann Stiftung.

5. relève ensuite que la plupart des propositions concrètes soulevées dans le document de réflexion portent sur des mesures en lien avec l'union des marchés des capitaux et l'union bancaire déjà engagées, comme par exemple la mise en place d'un système européen d'assurance des dépôts (SEAD) pour lequel il faut espérer un accord avant la fin de 2019 pour une mise en œuvre en 2025. Le CdR déplore qu'à l'inverse, les questions relatives à l'UEM soient reléguées à la fin du document de réflexion et que ne soient présentées que des options et non des propositions concrètes sur lesquelles la Commission s'engage. En conséquence, le document de réflexion apporte peu d'éléments nouveaux par rapport au rapport des quatre présidents (décembre 2012)⁴ et à celui des cinq présidents (juin 2015)⁵, ainsi qu'à de nombreuses résolutions du Parlement européen, dont celle du 16 février 2017 sur une capacité budgétaire pour la zone euro;
6. estime prioritaire de renforcer la croissance structurelle de chaque État membre et d'inciter à créer les conditions d'une convergence au sein de la zone euro, de façon à la rendre plus résistante aux chocs des crises financières à venir. En effet, force est de constater que les taux de croissance des différents États membres ont dans l'ensemble convergé mais que leurs niveaux de revenu par tête d'habitant sont encore très divergents. Par ailleurs, l'UE souffre d'un manque de compétitivité dans de nombreux secteurs économiques, d'un défaut de demande interne et de faibles investissements à la fois privés et publics. Parallèlement, il est inquiétant de constater que, in fine, l'économie réelle semble profiter peu de la politique monétaire dans la mesure où le stock de capital productif stagne tandis que les valeurs financières et immobilières augmentent de façon disproportionnée;
7. apporte dès lors son soutien à une stratégie de convergence qui, en complément des politiques européennes déjà existantes pour renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale, prendrait appui sur les propositions suivantes:
 - 7.1 créer une capacité budgétaire de la zone euro incluant un volet de préparation à l'accession à la zone euro, pour prendre des mesures incitatives en faveur de la convergence macroéconomique et sociale et sa résilience face à la mondialisation. Dans ce contexte, le CdR souligne la nécessité de prêter une plus grande attention au rôle des collectivités locales et régionales en matière fiscale et fait observer, à cet égard, que bon nombre d'entre elles possèdent déjà des compétences de fiscalité. Il convient dès lors que les propositions au niveau de l'UE respectent ces compétences;
 - 7.2 transformer une partie du mécanisme européen de stabilité (MES) en un instrument européen intégré non monétaire, soumis à la responsabilité des institutions européennes et doté d'un mandat clairement défini, qui disposerait de capacités de prêt et d'emprunt à hauteur de 100 à 200 milliards d'EUR pour permettre des interventions à court et moyen terme en cas de crise financière soudaine et de chocs asymétriques;
 - 7.3 établir un code de convergence complété par un système d'incitation en matière de réformes structurelles dont le périmètre serait à définir en fonction de leur valeur ajoutée européenne et qui pourrait notamment inclure la convergence fiscale, les mesures liées à une dynamisation du marché du travail par la formation, la numérisation et une cohésion sociale consolidée tenant

⁴ www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/134186.pdf.

⁵ <http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/emu-report-2015/>.

compte en particulier des enjeux liés au changement démographique. Le CdR attire dans ce contexte l'attention sur le fait que l'assistance technique peut déjà être soutenue par le biais du programme d'appui à la réforme structurelle (SRSP);

8. réitère dans ce contexte son appel:
 - à exclure du mécanisme comptable du PSC les cofinancements nationaux, régionaux ou locaux réalisés dans le cadre des Fonds structurels et d'investissement européens, comme cela est déjà le cas pour les contributions au Fonds européen pour les investissements stratégiques;
 - à établir une typologie à l'échelon de l'UE de la qualité des investissements publics dans les comptes de dépenses publiques, en fonction de leurs effets sur le long terme;
 - à réviser les méthodes de calcul du «déficit structurel» afin de tenir compte des caractéristiques propres des économies nationales et des différences structurelles des dépenses publiques;
 - à inclure un indicateur relatif au taux d'investissement dans le tableau de bord macroéconomique;
9. appelle à une véritable participation démocratique du Parlement européen et une concertation avec le CdR ainsi que les partenaires sociaux préalable à l'adoption des recommandations par pays du semestre européen, notamment pour garantir que les recommandations par pays soient conformes au principe de subsidiarité et ne soient pas avancées sur la base de déséquilibres macro-économiques potentiels fondés sur des seuls chiffres nationaux sans prise en compte de leur pertinence régionale et/ou locale
10. plaide en faveur d'un renforcement du fonctionnement démocratique de la zone euro sur la base d'un rôle accru du Parlement européen et des parlements nationaux, notamment en matière de contrôle du MES et de sa future extension sous forme de fonds européen. Le CdR rejette cependant l'idée de la création de nouvelles structures parlementaires sachant que le Parlement européen représente déjà le Parlement de la zone euro dans la mesure où l'euro est selon les traités la monnaie commune de l'Union européenne. En revanche, à terme et le cas échéant dans le cadre d'une révision du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), des procédures de vote analogues à l'article 138 du TFUE concernant le Conseil pourraient être aménagées au sein du Parlement européen afin de tenir compte du fait que des députés européens puissent être élus dans des États qui ne sont pas membres de la zone euro;
11. défend la fusion des fonctions de président de l'Eurogroupe et de commissaire chargé des affaires économiques et monétaires dans le but d'incarner l'intérêt général de la zone euro au sein de l'Eurogroupe;
12. souligne la nécessité de doter l'Eurogroupe de règles opérationnelles formelles qui favorisent la transparence;

13. insiste sur le fait que l'UEM, conformément à la feuille de route fixée par le Conseil européen de décembre 2012, soit complétée en son sein par un véritable pilier social pour élever l'emploi et des normes sociales harmonisées par le haut au rang des priorités macroéconomiques⁶;
14. suggère de compléter les quatre principes directeurs proposés par la Commission pour l'approfondissement de l'UEM par un cinquième portant sur la contribution au développement durable et à la mise en œuvre des objectifs de la conférence de Paris sur le climat;
15. réitère par ailleurs sa conviction que la taille du budget actuel de l'UE, qui ne représente qu'1 % du PIB, est insuffisante pour avoir un effet macroéconomique anticyclique au niveau de l'UE. . Le CdR souligne cependant que les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) restent malgré leur taille relativement modeste (0,37 % du revenu national brut (RNB) de l'UE) un levier important pour stimuler l'investissement local et contribuer à afin faire converger les économies des futurs 27 États membres de l'UE. Demande par conséquent que la politique de cohésion au-delà de 2020 dispose de ressources suffisantes d'au moins un tiers du futur budget de l'UE;
16. insiste sur la nécessité de compléter le prochain cadre financier de l'Union, pour la période à partir de 2021, par de nouveaux types de ressources propres⁷. L'objectif de cette proposition devrait être d'améliorer la gouvernance démocratique et la lisibilité du budget de l'UE ainsi que d'accroître l'efficacité de la gestion budgétaire. Les nouvelles ressources propres qui pourraient en particulier s'appuyer sur un impôt européen sur les sociétés au moyen d'une assiette commune consolidée (ACCIS) ainsi que sur une taxation européenne des bénéficiaires et/ou du chiffre d'affaires dans le secteur de l'économie numérique, une taxe sur les transactions financières et une taxe carbone incitant à la réduction des émissions de CO₂, pour lesquelles la Commission devrait, dans la continuité de sa communication du 21 septembre 2017, faire des propositions d'ici le printemps 2018;
17. s'oppose à ce que la capacité budgétaire de la zone euro prenne la forme d'une ligne budgétaire de la zone euro à l'intérieur du budget de l'UE tant que le plafond des ressources propres reste fixé à 1,23 % du RNB de l'UE. En effet, l'intégration de la capacité budgétaire de la zone euro au sein du budget de l'Union signifierait qu'elle s'élèverait au maximum à moins de 30 milliards d'EUR par an, ce qui semble tout à fait insuffisant pour remplir les fonctions envisagées par la Commission, à savoir: 1) fournir une aide aux réformes structurelles; 2) exercer une fonction de stabilisation; 3) constituer un mécanisme de soutien, ou «backstop», pour l'Union bancaire et 4) servir comme instrument d'assistance de préadhésion aux États membres n'utilisant pas l'euro. Par ailleurs, le scénario de l'intégration de la capacité budgétaire au sein du budget de l'Union européenne laisserait planer le risque d'un effet d'éviction mécanique («crowding out») sur le financement de politiques de l'Union telles que les Fonds ESI;

⁶ Voir l'avis du CdR sur la «Communication de la Commission - Renforcer la dimension sociale de l'UEM», COM(2013) 690, élaboré par M. Jean-Louis DESTANS (FR/PSE), adopté le 31 janvier 2014, ECOS-V-050. Le CdR adoptera également le 11 ou le 12 octobre 2017 un avis élaboré par M. Mauro D'ATTIS (IT/PPE) sur la «Proposition de proclamation interinstitutionnelle sur le socle européen des droits sociaux et document de réflexion sur la dimension sociale de l'Europe», SEDEC-VI/027.

18. estime qu'un préalable à la mise en place d'instruments de convergence en vue de l'adhésion d'États à la zone euro nécessiterait des éclaircissements sur leur périmètre au regard des Fonds ESI et en particulier du Fonds de cohésion⁸;
19. relève que le document de réflexion soulève la possibilité de renforcer le lien entre les réformes structurelles et le budget de l'UE, soit à travers un fonds dédié visant à inciter les États membres à procéder à des réformes, soit en liant le décaissement des Fonds structurels et d'investissement (en totalité ou en partie) aux progrès réalisés dans la mise en œuvre de réformes concrètes pour favoriser la convergence. La mise en œuvre des réformes ferait l'objet d'un suivi dans le cadre du semestre européen. Dans ce contexte, le CdR rappelle son opposition constante à toute forme de conditionnalité macroéconomique utilisant les Fonds ESI comme un instrument de dissuasion ou de punition. Le CdR s'inquiète également du fait que dans le processus du semestre européen, la réduction des déficits publics nationaux se voit attribuer bien plus d'importance pour contenir ou réduire le ratio dette/PIB élevé que les mesures visant à augmenter la croissance. Enfin, le CdR regrette que l'implication des collectivités territoriales dans la gouvernance du semestre européen demeure très insatisfaisante bien que plus des trois quarts des recommandations par pays pour 2017 soient liées aux territoires alors que leur mise en œuvre repose sur des échelons infranationaux de gouvernement;
20. considère que l'accord du Conseil de février 2016 sur une application souple du PSC devrait être également confirmé en droit primaire de l'UE. Le CdR rappelle dans ce contexte ses revendications pour que les investissements publics des pouvoirs locaux et régionaux ne soient pas comptabilisés dans le déficit structurel pour l'objectif à moyen terme (OMT) défini dans le PSC et le pacte budgétaire et de ne pas prendre en considération les cofinancements des Fonds ESI par les États membres et les collectivités territoriales parmi les dépenses structurelles publiques. En effet, ces cofinancements sont, par définition, des investissements d'intérêt général européen et produisent un effet de levier avéré sur la croissance économique⁹;
21. souligne l'importance pour compléter l'union bancaire de développer une approche coordonnée européenne sur les prêts non performants¹⁰ qui représentaient près de 1 000 milliards d'EUR à la fin de 2016, ce qui équivaut à environ 6,7 % du PIB de l'UE et à 5,1 % du total des prêts bancaires et pour lesquels des écarts très importants sont à constater au sein de l'UE avec des pourcentages compris entre 1 % et 46 % et avec une grande dispersion par secteurs économiques. Le CdR marque dès lors son soutien au plan d'action approuvé le 11 juillet 2017 par le Conseil qui vise à résoudre le problème posé par les prêts non performants dans le secteur bancaire par un certain nombre d'initiatives en matière de surveillance bancaire, de réforme des cadres applicables à l'insolvabilité et au recouvrement des dettes, de développement de marchés secondaires pour les prêts non performants et de restructuration du secteur bancaire;

⁸ Voir le paragraphe 35 de l'avis du 7 février 2017 de M. Carl Fredrik GRAF (SE/PPE) sur le thème «Capacité budgétaire et stabilisateurs automatiques dans l'UEM».

⁹ Voir les paragraphes 52 et 54 de l'avis du 8 février 2017 de M. Markku MARKKULA (FI/PPE) sur le thème «Comblant le retard d'investissement: comment relever les défis?».

¹⁰ Les prêts non performants sont des prêts bancaires qui font l'objet d'un remboursement tardif ou dont le remboursement, sans recourir à la vente des actifs donnés en garantie, est peu probable. La persistance de niveaux élevés de prêts non performants pose problème, car ils constituent un frein à la rentabilité des banques en raison de coûts administratifs et de coûts de financement plus élevés pour les banques. Les besoins de provisionnement épuisent les fonds propres des banques et ces prêts représentent un risque pour la viabilité des banques présentant des niveaux élevés de prêts non performants.

22. reste dubitatif quant à la proposition de créer des produits financiers titrisés qui pourraient être émis par une entité commerciale ou une institution qui achèterait un portefeuille d'obligations souveraines de la zone euro et émettrait ses propres obligations adossées à ce portefeuille [*«sovereign bond-backed securities» (SBBS)*] comparables aux bons du Trésor américain. Certes, de tels titres permettraient de rompre le lien entre banques et emprunteurs souverains et de «déprivilégier» les obligations souveraines tout en évitant la mutualisation des dettes et l'aléa moral. En même temps, la technique de titrisation permet aux banques de diffuser des risques financiers aux acteurs financiers non réglementés. Par ailleurs, les SBBS risqueront d'augmenter le différentiel de taux d'intérêt entre obligations souveraines (spread) en période de stress économique.

Bruxelles, le 30 novembre 2017

Le Président
du Comité européen des régions

Karl-Heinz Lambertz

Le secrétaire général
du Comité européen des régions

Jiří Buriánek

PROCÉDURE

Titre	Document de réflexion sur l’approfondissement de l’Union économique et monétaire à l’horizon 2025
Références	Réflexion sur l’approfondissement de l’Union économique et monétaire à l’horizon 2025 COM(2017) 291 final
Base juridique	Article 307, paragraphe 4, du TFUE
Base réglementaire	Article 41, point b)i), du règlement intérieur
Date de la saisine du Conseil/du Parlement européen/Date de la lettre de la Commission	/
Date de la décision du Président	11 juillet 2017
Commission compétente	Commission de la politique économique
Rapporteur	M. Christophe ROUILLON (FR/PSE), maire de Coulaines
Note d’analyse	
Examen en commission	19 septembre 2017
Date de l’adoption en commission	9 novembre 2017 à Rovaniemi, en Finlande
Résultat du vote en commission (majorité/unanimité)	Majorité
Date de l’adoption en session plénière	30 novembre – 1 ^{er} décembre 2017
Avis antérieurs du Comité	<ul style="list-style-type: none"> – Avis du 11 mai 2017 sur le thème «Améliorer la gouvernance du semestre européen – un code de conduite pour y associer les collectivités locales et régionales» Rapporteur: M. Rob JONKMAN (NL/ECR) – Avis du 7 février 2017 sur les «Capacité budgétaire et stabilisateurs automatiques dans l’UEM» Rapporteur: M. Carl Fredrik GRAF (SE/PPE) – Avis du 8 février 2017 sur le thème «Comblent le retard d’investissement: comment relever les défis?» Rapporteur: M. Markku MARKKULA (FI/PPE) – Avis du 7 avril 2016 sur le «Suivi du rapport des cinq présidents sur le thème “Compléter l’UEM”» Rapporteur: M. Paul LINDQUIST (SE/PPE) – Avis du 9 juillet 2015 sur le thème «Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance» Rapporteuse: M^{me} Olga ZRIHEN (BE/PSE) – Avis du 3 décembre 2014 sur le thème «Promouvoir la qualité des dépenses publiques dans des domaines faisant l’objet de mesures de l’UE» Rapporteuse: M^{me} Catuscia MARINI (IT/PSE)
Date de la consultation du réseau de monitoring de la subsidiarité	Sans objet