



Note d'information

Élargissement et approfondissement de la gouvernance de l'UEM: Et maintenant?

L'achèvement de l'union économique et monétaire (UEM) demeure un objectif clairement inscrit dans le nouveau calendrier politique de la Commission: les [orientations politiques](#) de la Présidente von der Leyen présentent un certain nombre de domaines où des progrès sont nécessaires, à savoir:

- création d'un instrument budgétaire de convergence et de compétitivité (IBCC) pour la zone euro;
- proposition d'un régime européen de réassurance des prestations de chômage;
- pleine exploitation de la souplesse interne qu'offre le pacte de stabilité et de croissance;
- achèvement de l'union bancaire au moyen d'un filet de sécurité commun pour le Fonds de résolution unique, d'un système européen d'assurance des dépôts et d'un cadre robuste pour la résolution et l'insolvabilité bancaires;
- renforcement du rôle international de l'euro;
- redéfinition du Semestre européen pour en faire un instrument qui intègre les objectifs de développement durable des Nations unies;
- donner au Parlement européen une voix plus forte sur la gouvernance économique.

On pourrait également relever que l'euro, après avoir fêté son vingtième anniversaire, demeure un projet auquel certains États membres ne participant pas à la zone euro souhaitent adhérer. Comme l'a [souligné](#) le président de l'Eurogroupe en juillet, «*l'intention de la Croatie d'adhérer au MCE II montre que la zone euro est un solide pôle de stabilité et de croissance en Europe qui continue d'attirer de nouveaux membres. Je suis convaincu que la croissance de la zone euro se poursuivra dans les prochaines années*». L'élargissement de l'UEM complète l'approfondissement de l'UEM.

Nouveaux instruments budgétaires de l'UE pour les réformes

Le 31 mai 2018, dans le cadre de l'ensemble des dispositions accompagnant le nouveau cadre financier pluriannuel (CFP), la Commission a proposé un programme d'appui aux réformes dans le but de soutenir la mise en œuvre de réformes structurelles dans l'ensemble des États membres de l'UE au moyen de trois instruments:

- Outil d'aide à la mise en place des réformes: 22 milliards EUR (soutien financier - pour tous les EM)
- Soutien technique: 840 millions EUR (poursuite du PARS - pour tous les EM)
- Mécanisme de soutien à la convergence: 2,16 milliards EUR (soutien financier et technique supplémentaire - pour les EM non membres de la zone euro qui se sont engagés à adopter l'euro)

Dans la foulée des [propositions de la Commission](#) visant à établir un [programme d'appui aux réformes](#) et un [mécanisme européen de stabilisation des investissements](#), un [instrument budgétaire de convergence et de compétitivité](#) a été élaboré sur la base des contributions des États membres et des débats au sein de l'Eurogroupe. L'instrument budgétaire de convergence et de compétitivité viserait à financer des réformes structurelles et des investissements publics dans les États membres faisant partie de la zone euro et à renforcer le potentiel de croissance de leurs économies et la résilience de la monnaie unique face aux chocs économiques ou financiers. Des progrès devraient avoir lieu sous la présidence croate en ce qui concerne l'instrument budgétaire de convergence et de compétitivité (pour les États membres qui font partie de la zone euro) et un instrument de convergence et de réforme pour les États membres qui ne font pas partie de la zone euro, comme il ressort des [priorités pour le conseil Ecofin](#), sur la base de la proposition de la Commission concernant le [programme d'appui aux réformes](#) et de la proposition relative au [cadre de gouvernance pour l'instrument budgétaire de convergence et de compétitivité pour la zone euro](#).

Une proposition de régime européen de réassurance des prestations de chômage

Le [socle européen des droits sociaux](#) figure également dans les [orientations politiques](#) de la Présidente von der Leyen. Elle s'y engage à mettre en place un régime européen de réassurance des prestations de chômage, visant à protéger les citoyens en cas de chômage et à réduire la pression s'exerçant sur les finances publiques en période de choc externe. Divers modèles ont été recensés, qui permettraient d'apporter une telle forme de stabilisation sur la base de prêts ou sur celle d'un soutien direct aux budgets nationaux accordé par un fonds auquel les États membres contribueraient pendant les périodes de prospérité. La Commission prévoit de présenter des propositions pendant le dernier trimestre de 2020, conformément à son [programme de travail pour 2020](#).

Le réexamen du cadre du Semestre européen

Le cadre actuel de gouvernance économique de l'UE repose sur la législation européenne, à savoir les directives et les règlements. Il a été révisé après la crise au travers du «Six-pack» et du «Two-pack» et intégré dans le Semestre européen pour la coordination des politiques économiques. Chacun de ces actes législatifs comprend une clause de réexamen, qui impose à la Commission de publier un rapport et d'éventuelles propositions de modifications avant la fin de 2019. Le 5 février 2020, la Commission a [publié son réexamen](#) de l'efficacité du cadre actuel de surveillance économique et a lancé un débat public devant durer jusqu'à la fin de juin 2020. La Commission se penchera sur tous les avis et, sur cette base, mènera à bien, avant la fin de 2020, ses réflexions internes sur la possibilité de démarches futures éventuelles.

La Commission a, en outre, présenté dans sa [Stratégie annuelle pour une croissance durable](#) des questions pertinentes à aborder dans les règles budgétaires et le Semestre européen: à savoir que *«l'Europe doit mobiliser des investissements bien ciblés pour soutenir le passage à une économie neutre en carbone et entièrement numérique. Il convient d'exploiter pleinement la flexibilité accordée dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance pour permettre les investissements nécessaires tout en préservant la viabilité budgétaire.»* et encore que *«les États membres ont donc besoin de politiques différenciées, mais étroitement coordonnées. (...) le Semestre européen (...) peut contribuer à conduire ces politiques sur la voie des ODD en assurant le suivi des progrès accomplis et une coordination plus étroite des efforts menés sur le plan national en matière de politiques économiques et de l'emploi, tout en restant axé sur les questions ayant des répercussions économiques.»*

D'autres propositions visant à recentrer le Pacte de stabilité et de croissance ont été avancées par le comité budgétaire européen. [Celui-ci propose](#) de remédier à la complexité de l'actuel cadre budgétaire de l'UE en simplifiant les règles budgétaires de l'Union et préconise un pacte de stabilité et de croissance réformé, qui reposerait sur (a) un objectif unique (soutenabilité de la dette publique), (b) un instrument unique (maîtrise de la croissance des dépenses nettes, à mettre en rapport avec la croissance potentielle); (c) une clause dérogatoire générale, activée sur la base d'un jugement économique indépendant. Le comité budgétaire européen propose l'introduction d'une «règle d'or» limitée pour protéger l'investissement public.

L'union bancaire

L'achèvement de l'union bancaire a été un objectif constant au fil des ans. Dans la [stratégie annuelle pour une croissance durable](#), la Commission réaffirme la nécessité de progresser dans la foulée des derniers résultats de la réunion des dirigeants des pays de la zone euro de décembre 2019.

En 2019, l'Eurogroupe (dans sa configuration ouverte) a essentiellement discuté du résultat des délibérations du «groupe de travail de haut niveau sur le SEAD», mis en place par l'Eurogroupe à l'issue de sa réunion du [3 décembre 2018](#). Après un premier rapport en [juin 2019](#), le président du groupe de travail de haut niveau sur le SEAD a rendu compte à l'Eurogroupe en [décembre 2019](#), sous la forme d'une lettre. Cette lettre énonce un programme d'action dans les diverses dimensions nécessaires pour une union bancaire à part entière (à savoir, la pleine mise en œuvre du SEAD, avec couverture des pertes; la diversification des portefeuilles d'expositions souveraines des banques; une réduction significative des PNP des banques et leur surveillance appropriée; un secteur bancaire bien intégré, fonctionnant efficacement et en toute sécurité par-delà les frontières; un cadre de gestion des crises approprié). Sur la base de discussions antérieures, le plan de travail prévoit une phase de préparation et de négociation ainsi qu'une phase de mise en œuvre. Les deux premières phases pourraient s'étendre de 2019 à 2024, la phase de mise en œuvre se prolongeant au-delà. Pendant la phase de préparation et de négociation, les travaux se poursuivront en ce qui concerne la mise en place et la clarification du mécanisme du SEAD; les expositions souveraines des banques; le cadre actuel de gestion des crises et l'intégration financière.

Réforme du mécanisme européen de stabilité

En [juin 2019](#), l'Eurogroupe est arrivé à un [large accord](#) sur la révision du texte du [traité instituant le MES](#), en abordant des questions telles que le filet de sécurité commun pour la résolution bancaire, les instruments de précaution et la soutenabilité de la dette, ainsi que les aspects institutionnels, y compris la coopération entre le MES et la Commission européenne (dans le cadre et à l'extérieur des programmes d'assistance financière). Plus tard, lors de leur réunion de [décembre](#), les ministres sont arrivés à un accord de principe, sous réserve des procédures nationales, sur l'ensemble de projets de documents liés à la réforme du MES: ceux qui ont trait au filet de sécurité commun du Fonds de résolution unique¹, ceux qui ont trait aux modifications des [instruments de financement de précaution du MES](#), et ceux qui ont trait au mandat et à la note explicative des clauses d'action collective avec clauses d'agrégation simple, à mettre en place pour le 1^{er} janvier 2022². Les ministres se sont félicités de l'accord conclu entre la Commission et le MES à propos de leurs futures modalités de coopération ainsi que de la finalisation d'un document de travail concernant une méthodologie commune sur l'analyse de la soutenabilité de la dette.

Le rôle international de l'euro

Dans la foulée d'une précédente [communication de la Commission](#), les [orientations politiques](#) de la Présidente von der Leyen réaffirment l'intention de continuer à renforcer et affermir le rôle international de l'euro. Selon ses termes, «*Ma volonté est de renforcer le rôle international de l'euro, et notamment sa représentation extérieure. Un marché des capitaux solide, intégré et résilient constitue le meilleur point de départ pour que la monnaie unique soit davantage utilisée dans les échanges internationaux.*». Des messages similaires figurent dans la [stratégie annuelle de la Commission pour une croissance durable](#), qui lie un renforcement du rôle international de l'euro à des progrès sur les autres axes de travail mentionnés plus haut : «*Tous ces aspects seront essentiels pour renforcer le rôle international de l'euro, un facteur clé pour accroître l'influence de l'Europe sur les marchés mondiaux. Cela aidera les entreprises, les consommateurs et les pouvoirs publics européens à résister aux évolutions extérieures défavorables et permettra d'affirmer le rôle de l'économie de la*

¹ Les ministres se sont entendus sur une [orientation pour le filet de sécurité](#) et trois résolutions du conseil des gouverneurs ([une résolution](#) déterminant le plafond nominal et fixant les dispositions relatives à la permanence du cadre juridique; une [résolution](#) octroyant le filet de sécurité et déterminant les conditions financières et modalités essentielles de ce dispositif ainsi que les conditions dans lesquelles il peut y être mis un terme; une [troisième résolution](#) confirmant que l'instrument de recapitalisation directe du MES sera annulé lors de la mise en place du filet de sécurité commun). Une orientation supplémentaire sur la [politique de tarification](#) est également disponible.

² La [lettre du président de l'Eurogroupe](#) relève, cependant, qu'il y a lieu de clarifier le statut juridique de ce mandat avant la signature de la modification du traité sur le MES.

zone euro sur la scène mondiale. L'urgence d'agir s'est encore renforcée dans le contexte actuel, qui (risque) de nuire à bon nombre des avantages de la mondialisation.».

La BCE lance une évaluation de sa stratégie de politique monétaire

Le 23 janvier 2002, [la BCE a lancé une évaluation](#) de sa stratégie de politique monétaire. La stratégie de politique monétaire a été adoptée en 1998 et certains de ses éléments ont été clarifiés en 2003. Le Conseil des gouverneurs fera le bilan du soutien apporté au fil des ans par la stratégie de politique monétaire à la réalisation du mandat que le traité confie à la BCE et déterminera s'il y a lieu d'adapter, le cas échéant, des éléments de cette stratégie. La formulation quantitative de la stabilité des prix, ainsi que les approches et instruments permettant d'arriver à cette stabilité, figureront en bonne place dans cet exercice. L'évaluation examinera également la façon dont d'autres considérations, telles que la stabilité financière, l'emploi et la viabilité environnementale, peuvent être utiles pour mener à bien le mandat de la BCE. Le Conseil des gouverneurs examinera l'efficacité et les effets secondaires potentiels de la boîte à outils de politique monétaire élaborée au cours de la dernière décennie. Il se penchera sur l'actualisation des analyses économiques et monétaires qui permettent à la BCE d'évaluer les risques pour la stabilité des prix, compte tenu également des tendances nouvelles et en cours. Enfin, il reverra ses pratiques de communication. Le processus devrait s'achever d'ici la fin de l'année. Le Conseil des gouverneurs sera guidé par deux principes: une analyse approfondie et l'ouverture d'esprit. Dès lors, l'eurosystème engagera le dialogue avec toutes les parties prenantes.

Renforcer la responsabilité démocratique au niveau de l'UE

Dans ses [orientations politiques](#), la Présidente von der Leyen s'est engagée à «accorder un rôle plus important au Parlement européen, qui est la voix des citoyens», dans la mise en chantier de la législation. *Je suis favorable à un droit d'initiative pour le Parlement européen* et *«Je veux que le Parlement européen parle d'une voix plus forte sur les questions touchant à la gouvernance économique de notre Union»*. Le renforcement de la responsabilité démocratique pourrait contribuer à celui de l'économie réelle et de la société de l'Europe. Dans son [rapport sur la stratégie annuelle de croissance](#), la Commission développe ces engagements en proposant d'entamer un dialogue avec le Parlement européen sur la façon de rendre opérationnelle cette voix plus forte et en s'engageant à ce que les membres de la Commission en charge des dossiers économiques se présentent devant le Parlement européen avant chaque étape importante du cycle du Semestre européen³. La Commission propose également de poursuivre le dialogue avec les États membres et invite ces derniers à y associer les parlements nationaux, les partenaires sociaux et tous les autres acteurs concernés du Semestre.

Élargissement de l'Union économique et monétaire

La Croatie et la Bulgarie veulent adhérer au mécanisme de taux de change (MCE II) et plus tard, devenir membres de la zone. Elles ont dit clairement leurs intentions et les procédures d'adhésion sont en cours. L'engagement des deux pays à adhérer au MCE II semble fort. En particulier, la Croatie a présenté en [avril 2018](#) une stratégie globale d'adhésion à l'euro. Pendant plus de deux décennies, la Croatie a maintenu une inflation faible et un taux de change stable, et, récemment, elle a considérablement amélioré son équilibre budgétaire et réduit sa dette publique. La Croatie demeure déterminée à assurer le maintien de ces évolutions positives afin d'être en mesure de satisfaire à toutes les conditions de l'introduction de l'euro dans un avenir proche.

L'euro demeure une pierre angulaire de l'intégration. Des mesures telles que l'intégration des États membres hors zone euro dans les débats concernés fonctionnent comme des *agrégateurs* et facilitent

³ Cet engagement est, d'une certaine manière, conforme à l'une des cinq propositions du [rapport des présidents](#) («L'utilité de ces dialogues pourrait être renforcée s'il était décidé de les tenir à des moments spécifiques au cours des principales étapes du cycle du Semestre»), page 17.

l'intégration par le partage de connaissances et d'expériences, comme lors des travaux des réunions de l'Eurogroupe «ouvertes à toutes les parties» sur l'approfondissement de l'UEM.

Quelques questions-cadres pour le débat

1. Quelles devraient être les priorités à court terme (d'ici juin 2020) de la gouvernance de l'UEM, y compris l'union bancaire, la réforme?
2. Quel devrait être l'objectif à long terme de la structure de gouvernance de l'UEM?
3. Quel rôle pour les nouveaux instruments budgétaires (instrument budgétaire de convergence et de compétitivité (IBCC) et instrument de convergence et de réforme (ICR)) dans le cadre de gouvernance?
4. Quels enseignements peuvent être tirés du Semestre européen de coordination et de surveillance des politiques économiques? Quels enseignements peut-on tirer de sa conception, d'une part, et de son application et de sa mise en œuvre, d'autre part?
5. Comment les parlements peuvent/devraient-ils renforcer la responsabilité et l'appropriation démocratique de la gouvernance de l'UEM?