

Feuille de route pour l'approfondissement de l'UEM : synthèse

La Commission a publié le 6 décembre dernier un paquet de propositions en vue de poursuivre l'approfondissement de l'UEM¹ :

1. Une proposition relative à la création d'un Fonds Monétaire Européen (FME) ancré dans le cadre juridique de l'Union

Il s'agit d'intégrer Mécanisme Européen de Stabilité (MES) créé en 2012 sur base intergouvernementale dans le contexte de crise dans le cadre légal de l'UE. La proposition introduit également des nouveautés par rapport au mécanisme existant : approbation par le Conseil des décisions prises par le FME, création d'un filet de sécurité commun pour le Fonds de résolution unique, accélération du processus décisionnel dans certaines situations d'urgence, participation plus directe du FME pour la gestion des programmes d'assistance financière, et possibilité d'élaborer de nouveaux instruments financiers, en complément à d'autres programmes et instruments de l'UE.

2. Une proposition visant à intégrer dans le cadre juridique de l'Union le contenu du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance

Cette intégration est prévue par l'article 16 du Traité. Il s'agit notamment d'intégrer la règle d'équilibre budgétaire structurel dans le droit de l'UE. Le cadre juridique de la gouvernance économique sera simplifié. La proposition tient compte de la flexibilité appropriée intégrée dans le pacte de stabilité et de croissance et définie par la Commission depuis janvier 2015.

3. Une communication relative à de nouveaux instruments budgétaires pour une zone euro stable dans le cadre de l'Union

La communication examine quatre fonctions spécifiques, et propose les prochaines étapes concrètes à suivre pour chacune d'entre elles:

- **L'appui aux réformes structurelles** grâce à: 1) un outil d'aide à la mise en place des engagements de réformes convenus avec les États membres et 2) une assistance technique activée 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'euro².** L'appui serait ciblé sur les politiques susceptibles de les aider à atteindre un degré élevé de convergence.
- **Un filet de sécurité pour l'union bancaire**, par l'intermédiaire du mécanisme européen de stabilité/Fonds monétaire européen, comme expliqué plus haut.
- **Un mécanisme de stabilisation**, rassemblant différents fonds et instruments financiers au niveau de l'Union et de la zone euro, qui interviendrait pour maintenir les niveaux d'investissement en cas de chocs asymétriques de grande ampleur. Celui-ci viendrait en complément des instruments de politique budgétaire nationaux, et des instruments existants au niveau de l'UE qui pourraient également être renforcés (Initiative pour l'emploi des jeunes, Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, Fonds de solidarité).

¹ https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/completing-europes-economic-and-monetary-union-policy-package_en

² La Commission rappelle que tous les États membres, à l'exception du Danemark et du Royaume-Uni, sont légalement tenus de rejoindre, à terme, la zone euro.

Il devrait être neutre à moyen terme et ne pas conduire à des transferts permanents, contribuer à la stabilité financière, et être suffisamment important pour avoir un effet stabilisateur réel (de l'ordre de 1% de PIB), il pourrait impliquer une capacité d'emprunt pour lui assurer des ressources suffisantes. Il serait activé sur base de critères stricts. Il combinerait interventions sous forme de subventions et de prêts.

Le document de réflexion sur l'avenir de l'UEM avait envisagé plusieurs options : système de protection de l'investissement, régime de réassurance chômage ou fonds pour les mauvais jours. La Commission opte ici pour un outil de soutien à l'investissement au niveau national. Cet instrument géré par la Commission mettrait en commun des finances publiques de l'UE pour soutenir des projets et priorités définis au niveau national lors de choc asymétriques de grande ampleur, avec 3 axes d'intervention :

- Octroi par le budget de l'UE et le FME à l'Etat membre de prêts garantis par le budget de l'UE ;
- Octroi par le budget de l'UE de subventions limitées aux Etats membres, via une ligne budgétaire spécifique qui alimenterait le mécanisme annuellement, éventuellement dans le cadre des Fonds structurels ;
- Un mécanisme d'assurance fondé sur des contributions volontaires des Etats membres pourrait compléter à terme le volet 'subventions'.

Ces propositions jettent les bases des propositions qui seront présentées dans le contexte du cadre financier pluriannuel pour la période post-2020, la Commission ayant l'intention de les tester sur la période 2018-2020. À cet effet, deux initiatives sont mises sur la table:

- **Une proposition visant à modifier le règlement portant dispositions communes**, afin d'augmenter les possibilités d'utiliser la réserve de performance prévue dans le cadre des Fonds structurels et d'investissement européens existants. Il est proposé de lancer une phase pilote pour un nouvel outil d'appui budgétaire aux réformes structurelles. Les Etats membres décideront ou non d'allouer une partie de leur réserve de performance à cet exercice.

Ce dispositif préfigurerait l'instrument qui sera proposé pour le post-2020. Celui-ci viserait à soutenir un large éventail de réformes, avec un focus sur celles qui ont des retombées sur les autres Etats membres ou contribuent à la résilience de l'économie : réformes des marchés des produits et du travail, fiscales, des marchés des capitaux, de l'environnement des entreprises, de l'administration publique, hausse des investissements dans le capital humain. Les réformes seraient reprises dans des paquets d'engagements en matière de réforme pluriannuels présentés et suivis en même temps que les PNR. Un processus d'évaluation par les pairs serait mis en place en plus de l'appréciation par la Commission.

- **Une proposition visant à renforcer le programme d'appui à la réforme structurelle (PARS)**, pour accroître l'assistance technique à la disposition de tous les États membres (le budget serait doublé et porté à 300.000 €) et créer un axe de travail spécifique pour soutenir les États membres qui ne font pas partie de la zone euro dans leurs efforts de convergence. Il sera proposé de poursuivre le PARS après 2020.

Les autres propositions mentionnées relèveront du cadre financier pluriannuel pour la période post-2020, pour lequel des propositions seront déposées en mai 2018.

En matière de réformes structurelles, la Commission plaide pour une approche pluriannuelle et un contrôle plus collectif des engagements. Elle propose en outre que les priorités nationales en matière de réformes soient complétées par l'élaboration de priorités

d'investissement, qui seraient définies au sein de **plateformes nationales d'investissement**.

4. Une communication relative à un ministre européen de l'économie et des finances

Celle-ci décrit les fonctions qui pourraient être exercées par le Ministre européen. Celui-ci pourrait être désigné dans le cadre de la mise en place de la prochaine Commission ; il serait vice-président de la Commission et agirait comme point de référence tant à l'intérieur de l'UE que de l'extérieur. Il pourrait être élu à la présidence de l'Eurogroupe pour 2 mandats consécutifs.

Les responsabilités du Ministre pourraient être : le renforcement de la coordination des politiques économiques et de la cohérence entre domaines d'actions, l'examen du programme de réforme optimal pour l'UE et la zone euro, la conception d'une politique budgétaire adéquate pour la zone euro dans son ensemble et la coordination des politiques budgétaires des Etats membres, la coordination de l'utilisation des instruments budgétaires pertinents de l'Union et de la zone euro, et des travaux relatifs au plan d'investissement pour l'Europe. Il pourrait orienter et coordonner le travail relatif à différents portefeuilles politiques et services dans l'ensemble de la Commission, serait responsable du dialogue social au niveau de l'UE, et serait responsable devant le Parlement européen. Au titre de président de l'Eurogroupe, il présiderait également le conseil des gouverneurs du FME.

Par ailleurs, la communication présente une **feuille de route** (voir ci-après) pour l'approfondissement de l'UEM, dans la lignée du rapport des 5 Présidents et du document de réflexion précédemment publié, qui prévoit l'accomplissement de progrès dans 4 domaines :

- **L'Union financière** : conformément à la communication sur l'achèvement de l'union bancaire publiée en octobre 2017. Différentes propositions en cours de discussion devraient être approuvées en 2018. La proposition sur le filet de sécurité commun pour le Fonds de résolution unique devrait faire l'objet 'un accord politique pour la mi-2018 pour une mise en œuvre en 2019. La Commission présentera un cadre propice à une initiative sur les titres européens adossés à des obligations souveraines au printemps 2018.
- **L'Union budgétaire** : poursuite des orientations actuelles dans le cadre du cadre de gouvernance économique. Par ailleurs, dans le cadre de ses propositions sur le CFP post-2020, la Commission présentera une proposition en vue de la création d'un mécanisme de stabilisation. Un réexamen des règles budgétaires de l'Union en vue d'une simplification substantielle est annoncé à l'horizon 2025.
- **L'Union économique** : comme détaillé plus haut la Commission initiera des actions pilotes et fera des propositions pour le post-2020 pour soutenir les réformes structurelles. Elle souhaite un accord avant les prochaines élections européennes. La Commission mettra en outre l'accent sur la coordination des politiques économiques nationales, avec une approche davantage pluriannuelle, et une dimension sociale sur base du socle européen des droits sociaux. La Commission prévoit aussi d'intensifier les travaux au Conseil et à l'Eurogroupe sur l'analyse comparative des politiques et la définition de normes de convergence.
- **La responsabilité démocratique et le renforcement de la gouvernance** : l'intégration de différents dispositifs dans le droit de l'UE contribuera à renforcer l'efficacité, la transparence et la responsabilité. La Commission prévoit par ailleurs de formaliser le dialogue régulier avec le Parlement européen sur les questions de politique économique.

Feuille de route pour l'approfondissement de l'Union économique et monétaire européenne

En 2018	
UNION FINANCIÈRE	UNION ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE
UNION BANCAIRE ET UNION DES MARCHÉS DES CAPITAUX <ul style="list-style-type: none"> ✓ Adoption de toutes les propositions restantes sur l'union bancaire, notamment sur la réduction des risques, sur le système européen d'assurance des dépôts et sur un filet de sécurité commun pour le Fonds de résolution unique ✓ Proposition de la Commission pour un cadre propice aux titres européens adossés à des obligations souveraines pour la zone euro, à titre de suivi des travaux du Comité européen du risque systémique 	CADRE FINANCIER PLURIANNUEL DE L'UE <ul style="list-style-type: none"> ✓ Adoption de la proposition visant à renforcer le programme d'appui à la réforme structurelle (PARS) ✓ Adoption des modifications ciblées du règlement portant dispositions communes ✓ Propositions de la Commission relatives au cadre financier pluriannuel pour la période postérieure à 2020
RESPONSABILITÉ DÉMOCRATIQUE ET GOUVERNANCE EFFICACE	
FONDS MONÉTAIRE EUROPÉEN <ul style="list-style-type: none"> ✓ Examen de la proposition législative MINISTRE EUROPÉEN DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES <ul style="list-style-type: none"> ✓ Discussions au niveau politique REPRÉSENTATION EXTÉRIEURE DE LA ZONE EURO <ul style="list-style-type: none"> ✓ Examen de la proposition législative 	INTÉGRATION DU PACTE BUDGÉTAIRE DANS LE DROIT DE L'UE <ul style="list-style-type: none"> ✓ Examen de la proposition législative DIALOGUE ENTRE LES INSTITUTIONS DE L'UE <ul style="list-style-type: none"> ✓ Formalisation des pratiques entre le Parlement européen et la Commission
Pour la mi-2019	
UNION FINANCIÈRE	UNION ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE
UNION BANCAIRE ET UNION DES MARCHÉS DES CAPITAUX <ul style="list-style-type: none"> ✓ Filet de sécurité pleinement opérationnel pour le Fonds de résolution unique ✓ Mise en œuvre du système européen d'assurance des dépôts ✓ Finalisation de toutes les initiatives législatives en cours liées à l'union des marchés des capitaux 	CADRE FINANCIER PLURIANNUEL DE L'UE <ul style="list-style-type: none"> ✓ Adoption des propositions concernant l'appui à la réforme structurelle pour l'après-2020 ✓ Adoption de la proposition sur un mécanisme spécifique de soutien à la convergence pour les États membres hors zone euro, pour l'après-2020 ✓ Adoption de la proposition pour un mécanisme de stabilisation pour l'après-2020
RESPONSABILITÉ DÉMOCRATIQUE ET GOUVERNANCE EFFICACE	
FONDS MONÉTAIRE EUROPÉEN <ul style="list-style-type: none"> ✓ Adoption de la proposition législative MINISTRE EUROPÉEN DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES <ul style="list-style-type: none"> ✓ Vision commune 	REPRÉSENTATION EXTÉRIEURE DE LA ZONE EURO <ul style="list-style-type: none"> ✓ Adoption de la proposition législative INTÉGRATION DU PACTE BUDGÉTAIRE DANS LE DROIT DE L'UE <ul style="list-style-type: none"> ✓ Adoption de la proposition législative
Autres étapes possibles: fin 2019 – 2025*	
UNION FINANCIÈRE	UNION ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Poursuite de la mise en œuvre des initiatives liées à l'union des marchés des capitaux ✓ Progrès en vue de l'émission d'un actif sans risque européen ✓ Modification du traitement réglementaire des expositions souveraines 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Mise en œuvre du nouveau cadre financier pluriannuel ✓ Mécanisme de stabilisation pleinement opérationnel ✓ Simplification des règles du pacte de stabilité et de croissance
RESPONSABILITÉ DÉMOCRATIQUE ET GOUVERNANCE EFFICACE	
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Fonction à part entière de ministre européen de l'économie et des finances, en tant que président de l'Eurogroupe et vice-président de la Commission 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Fonds monétaire européen pleinement opérationnel ✓ Création d'un Trésor public de la zone euro

Feuille de route en vue de l'achèvement de l'union bancaire d'ici à 2018 – extrait de la communication de la Commission du 11 octobre 2017




2017

- ✓ Accord des colégislateurs sur les premiers éléments inclus dans le **paquet «secteur bancaire» de novembre 2016** (norme internationale d'information financière n° 9 - IFRS 9, hiérarchie des créanciers et grands risques liés à la dette libellée en monnaies étrangères) et progrès majeurs sur le reste du paquet.
- ✓ Clarification par la Commission des pouvoirs de surveillance existants afin de lutter contre les risques liés aux **prêts improductifs** dans le cadre du rapport sur le mécanisme de surveillance unique.
- ✓ Proposition législative de la Commission sur le contrôle des entreprises d'investissement.


2018

- ✓ Obtention d'une position du Parlement européen et d'une orientation générale du Conseil (T4 2017/T1 2018) et adoption par les colégislateurs (T2 2018) du **paquet «secteur bancaire» de novembre 2016**.
- ✓ Obtention d'une position du Parlement européen et d'une orientation générale du Conseil (T2 2018) et adoption par les colégislateurs (T4 2018) de la proposition concernant le **système européen d'assurance des dépôts**.
- ✓ Accord sur un **filet de sécurité commun pour le Fonds de résolution unique** (2018)
- ✓ Propositions de la Commission sur les mesures visant à s'attaquer aux problèmes liés aux **prêts improductifs** (printemps 2018 - à adopter par les colégislateurs pour le début 2019 au plus tard).
- ✓ Cadre propice à l'élaboration de **titres adossés à des obligations souveraines** (début 2018).


Printemps 2019

- ✓ Toutes les mesures prévues en matière de **réduction et de partage des risques** doivent être en place et la phase de mise en œuvre doit commencer.