



Comité économique et social européen

ECO/357
Achever l'UEM -
La prochaine législature
européenne

Bruxelles, le 13 juin 2014

AVIS

de la section spécialisée "Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale"
sur le thème
"Achever l'Union économique et monétaire –
**Les propositions du Comité économique et social européen pour la prochaine législature
européenne**"
(avis d'initiative)

Rapporteurs: **M. VAN IERSEL** et **M. CEDRONE**

Administrateur: Alexander ALEXANDROV

Le 19 septembre 2013, le Comité économique et social européen a décidé, en vertu de l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème

"Achever l'Union économique et monétaire - Les propositions du Comité économique et social européen pour la prochaine législature européenne"
(avis d'initiative).

La section spécialisée "Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 19 mai 2014....

Lors de sa ...^e session plénière des ... et ... (séance du ...), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par ... voix pour, ... voix contre et ... abstentions.

*

* *

1. **Une feuille de route pour la prochaine législature européenne**

Eu égard aux immenses défis auxquels fait face l'union économique et monétaire de l'UE, le CESE estime que:

- l'objectif de l'UEM, clef de voûte de tout développement futur de l'UE, est de promouvoir la qualité de la vie, la prospérité et la stabilité pour les citoyens européens. La croissance, l'emploi, la compétitivité et les investissements nécessitent que soient instaurés un climat de confiance et des conditions favorables à l'économie réelle. Ces aspects soulignent combien l'UEM est importante non seulement pour les pays faisant partie de la zone euro, mais aussi pour les autres;
- le caractère imprévisible des forces de développement oblige la zone euro à instaurer de toute urgence les conditions adéquates car dans le contexte mondialisé actuel, aucun pays européen n'est à même de garantir sa propre liberté d'action. Ce constat a de lourdes conséquences sur la gouvernance de l'UEM ainsi que sur ses politiques;
- l'UEM n'est pas une entité autonome. À l'origine, elle était conçue comme l'aboutissement d'un espace européen interne et ouvert, et du marché unique. Outre la discipline budgétaire, des politiques économiques et sociales d'accompagnement en

faveur de la croissance et de l'emploi qui figurent parmi les piliers d'une consolidation réussie doivent être élaborées conjointement par l'UE et les États membres¹;

- dans de nombreux domaines, un processus de convergence entre les États membres devra être garanti grâce à de profonds ajustements des politiques économiques et structurelles, qui relevaient jusque récemment et dans une grande mesure de la compétence exclusive des États membres. La défiance et les tensions doivent laisser place à l'essor d'une confiance mutuelle. Une union plus étroite a un impact sur l'ensemble de la société. Il convient de garantir des dialogues sociaux et civils à tous les niveaux.

Compte tenu des considérations qui précèdent, le CESE préconise qu'au cours de la prochaine législature européenne, une feuille de route soit élaborée au plus vite afin de répondre aux problèmes urgents.

Dans cette perspective, le CESE propose:

- I. **L'achèvement de l'UEM**, garanti par une solide structure de gouvernance et de gestion de la zone euro, et fondé sur:
 - i. un **pilier monétaire et financier** comprenant la mise en œuvre d'une véritable union bancaire pilotée par l'UE afin d'instaurer un marché paneuropéen des capitaux tout en protégeant les contribuables contre des prises de risques excessives et des défaillances désordonnées;
 - ii. un **pilier économique** reflétant l'interdépendance croissante entre les États membres, tant sur le plan macro- que microéconomique, afin de renforcer le processus décisionnel propre à la politique économique, ce qui permettra de favoriser la croissance, l'emploi, la compétitivité, la convergence et la solidarité européennes;
 - iii. un **pilier social** afin de tenir dûment compte des retombées sociales qu'auront les ajustements économiques;
 - iv. un **pilier politique** garantissant davantage de responsabilité et de légitimité démocratique en vue d'accroître la crédibilité et la confiance.
- II. Le lancement, dans les plus brefs délais, d'un véritable **projet européen en faveur de la croissance et de l'emploi** qui devrait être financé par des investissements publics et privés et dont il faudrait tenir compte lors de l'évaluation, du rééquilibrage et d'une **mise en œuvre adéquate de divers instruments existants** tels que le paquet législatif relatif à

¹

Voir l'avis ECO/336 du CESE intitulé "Politiques économiques des États membres dont la monnaie est l'euro", rapporteur: M. DELAPINA, paragraphe 1.6 ([JO C 133 du 9/5/2013](#)).

la surveillance économique ("six-pack"), le paquet relatif à la surveillance budgétaire ("two-pack"), le pacte budgétaire et le semestre européen.

III. La définition d'un calendrier et de mesures en vue du **lancement d'une Europe politique** dans son ensemble, y compris par le biais d'un processus de réflexion sur sa structure institutionnelle dans le contexte d'une nouvelle convention européenne.

IV. Le lancement d'une **stratégie de communication et de simplification** portant sur l'UEM, en tant qu'effort conjoint de la Commission, du Parlement européen, des États membres et de la société civile.

2. L'UEM, une clef de voûte

2.1 Le CESE souligne que la réussite d'une UEM complète a un impact qui va bien plus loin que les dispositifs budgétaires, monétaires et bancaires. Une gestion ciblée devrait inciter les citoyens et les agents économiques à croire en la mission commune et au sens de l'appartenance à l'Europe.

2.2 Les cinq prochaines années seront cruciales pour développer l'architecture encore fragile de l'UEM. Cela nécessite avant tout l'appropriation, l'ouverture et la transparence; il faut par conséquent des politiques efficaces et que les gouvernements des États membres de la zone euro, le Conseil ainsi que tous les autres organes européens s'expriment avec clarté et simplicité, sans double langage.

2.3 Rejoignant l'appel d'un certain nombre de grands responsables politiques européens, le CESE considère l'union politique comme un point à l'horizon permettant de s'orienter². Partageant leurs arguments, le CESE voit l'union politique non seulement comme un accomplissement final de l'UEM, mais également comme une réalité qui s'inscrit dans l'actuel contexte international mondialisé, qui va fondamentalement à l'encontre de l'ordre westphalien et des capacités réglementaires propres à chaque État.

2.4 Dans le contexte mondialisé actuel, aucun État européen ne peut survivre seul, sans les autres. La souveraineté étatique est donc mieux garantie grâce à un cadre politique et économique commun.

2.5 Le rapport du président VAN ROMPUY intitulé "*Vers une véritable union économique et monétaire*" et la communication connexe de la Commission européenne de novembre et décembre 2012 présentaient un projet de feuille de route contenant des mesures concrètes

²

Voir les propos de Wolfgang SCHÄUBLE, notamment dans son allocution de la Paulskirche, du 3 octobre 2011, et dans son discours tenu à l'occasion de la remise du prix Charlemagne, en mai 2012, ainsi que le discours prononcé par Giorgio NAPOLITANO au Parlement européen, le 3 février 2014.

obéissant à la même logique. Le CESE s'en est félicité³. Le principal problème est que malgré des progrès substantiels, la séparation entre la gestion d'une monnaie commune et la gouvernance économique intergouvernementale engendre des tensions insurmontables. Le CESE insiste pour que le rapport de M. VAN ROMPUY demeure, pour la période à venir, la base politique des initiatives législatives.

- 2.6 La crise économique et financière a frappé tout particulièrement la zone euro, où elle a mis en évidence les limites actuelles de l'UEM. L'euro, conçu comme un élément d'intégration européenne, est perçu par de nombreuses personnes comme un facteur de division des États et des sociétés civiles, ce qui représente un risque pour l'avenir même de l'Union. Cette perception erronée n'admet pas que sans la monnaie unique, l'impact de la crise, qui trouve largement ses origines en-dehors de la zone euro, aurait été bien plus grave.
- 2.7 À l'heure actuelle, les déséquilibres et les différences économiques qui existent entre les groupes de pays depuis 1991 et auxquels il n'a jamais été remédié freinent les progrès du processus d'intégration. Le spectre dangereux des divisions et de la renationalisation fait même sa réapparition.
- 2.8 L'avenir devient à ce point imprévisible. Les signes de reprise nourrissent l'optimisme et éloignent le climat de crise. Toutefois, en raison du caractère incomplet de l'UEM et de la fragmentation du marché financier européen, l'on s'attend à des taux de croissance faibles à modérés pendant un certain temps encore. Compte tenu de la volatilité de l'économie et des contrecoups qui pourraient se produire dans les années à venir, le CESE met en garde contre toute forme de complaisance dans ce domaine.
- 2.9 Dans ce contexte, les décisions récentes telles que le six-pack, le two-pack et l'union bancaire, bien que limitées, sont autant d'éléments qui étaient éminemment nécessaires et urgents. Néanmoins, ces nouveaux mécanismes de gouvernance sont fondés, dans une large mesure, sur des préoccupations ayant trait au budget et à la stabilité plutôt que sur celles qui touchent les gens, et c'est pourquoi elles font l'impasse sur la croissance et les mesures sociales. De plus, le long processus décisionnel et la complexité du système suscitent une résistance, silencieuse ou affirmée, dans les États membres et au sein du Conseil, qui résulte de la méfiance politique et de l'accent mis sur la souveraineté nationale. Cette situation a déjà engendré des coûts économiques et sociaux pour l'Union, et détériore sa posture internationale. Le renforcement de la confiance est par conséquent primordial pour surmonter les obstacles.
- 2.10 Le CESE insiste donc sur l'élaboration d'une feuille de route convaincante pour la prochaine législature européenne définissant, avec des délais précis, les démarches supplémentaires qui doivent porter essentiellement sur l'achèvement de l'UEM en relation étroite avec les objectifs

³

Voir l'avis ECO/340 du CESE sur "Une Union économique et monétaire véritable et approfondie", rapporteur: M. CEDRONE ([JO C 271 du 19/9/2013](#)).

de la stratégie Europe 2020 et de ses initiatives phares. Le présent avis propose certains des éléments essentiels qui devraient figurer dans une telle feuille de route.

2.11 Il conviendrait que l'intégration différenciée au sein de l'UE, déjà mise en œuvre avec succès dans diverses politiques, demeure un principe fondamental. Concernant les décisions nécessaires en vue d'achever l'UEM, nombre d'entre elles peuvent être appliquées à droit constant et/ou par le biais d'une coopération renforcée, alors que pour d'autres, il sera nécessaire d'avoir recours à un nouveau traité et/ou à la modification des traités existants. De telles décisions permettraient de rattraper les retards accumulés dans l'achèvement de l'UEM et de mettre en œuvre une série de mesures rapides, sans délaissier les perspectives sur le long terme, en tenant compte du fait que la zone euro a également besoin au niveau institutionnel de véritables réformes structurelles, parallèlement à celles devant être menées dans chaque État membre.

3. **Premières étapes: un véritable plan pour la croissance et l'emploi dans le cadre de la législation existante**

3.1 L'adoption et la mise en œuvre d'un véritable pacte pour la croissance, l'emploi et la stabilité constituerait la première étape immédiate inscrite dans la feuille de route de la prochaine législature européenne, en vue d'enclencher la reprise et d'être en mesure de payer la dette (un "New Deal" européen). Ce projet devrait comprendre au moins les éléments suivants:

- *émission d'euro-obligations par la BEI et par le FEI* (projet déjà partiellement lancé avec les emprunts obligataires pour le financement de projets), sans alourdir la dette des États, afin de financer les PME et les projets dans les secteurs des infrastructures, de la santé, de l'éducation, de la rénovation urbaine, de l'environnement et des réseaux transeuropéens. Des actions ciblées de ce genre menées par la BEI et le FEI témoigneront de la détermination de l'Europe à améliorer l'environnement financier pour les investissements privés⁴;
- *investissements publics* des États membres, y compris dans le secteur social⁵, s'ajoutant aux investissements publics européens utilisant un système de paramètres communs qui, s'ils sont accompagnés des réformes structurelles adéquates, encourageront également l'investissement privé (règle d'or);
- *dilution ou suspension temporaire, durant la crise, des politiques d'austérité*, qui sont une des principales causes de la récession, du recul de la demande et de la hausse du chômage, et qui ont retardé le début de la reprise. En d'autres termes, il convient de

⁴ Voir les avis du CESE suivants: ECO/307 intitulé "Relancer la croissance" ([JO C 143 du 22/5/2012](#)), ECO/334 "Où va l'euro?" ([JO C 271 du 19/9/2013](#)) et ECO/340 sur "Une Union économique et monétaire véritable et approfondie" ([JO C 271 du 19/9/2013](#)), élaborés par M. CEDRONE.

⁵ Voir l'avis SOC/496 du CESE sur "L'impact de l'investissement social", rapporteur: M. GREIF (CESE 6193/2013).

garantir la transition d'une approche fondée sur la seule austérité vers des réformes communes ouvrant la voie à une croissance durable, à la création d'emplois et à une productivité accrue⁶.

- *définition commune de mesures d'accompagnement relatives à la croissance, à l'emploi et aux aspects sociaux* qu'il convient d'associer à la mise en œuvre des trains de mesures législatives "two-pack" et "six-pack", et du pacte budgétaire;
- *meilleure application du semestre européen*: sur la voie qui mène à une union économique, ce dernier, qui compte déjà quatre années d'existence, doit jouer un rôle crucial dans le processus de convergence et d'ajustement des économies. Quoiqu'il résulte de la méthode douce de coordination, il peut porter des fruits. Cependant, il devrait être correctement appliqué tout en étant plus transparent et en faisant l'objet de la communication qui s'impose. Il convient de garantir, aux niveaux européen et national, la participation et l'engagement des partenaires sociaux et des organisations de la société civile;
- *respect des programmes nationaux de réforme (PNR)*: la gouvernance est essentielle. À cet égard, les méthodes de travail des administrations nationales sont décisives, et il convient de souligner clairement, le cas échéant, toutes les améliorations nécessaires. La mise en œuvre des PNR, y compris en ce qui concerne la qualité des administrations nationales, devrait être examinée par l'ensemble des acteurs concernés et faire l'objet d'un suivi attentif de la part de la Commission;
- *pleine appropriation par les États membres*: le semestre européen, sous sa forme actuelle, demeure trop technocratique, ce qui entrave sa mise en œuvre. Grâce à un véritable débat sur le semestre, les parlements nationaux devraient être intégrés au processus aux côtés des partenaires sociaux et des autres organisations de la société civile⁷.

4. **Approfondir et parachever l'UEM au cours de la prochaine législature**

4.1 *Le pilier monétaire et financier*

- 4.1.1 En ce qui concerne la politique monétaire, conformément à la gouvernance macroéconomique renforcée au sein de la zone euro, il importe de compléter le mandat de la BCE, afin de la placer sur un pied d'égalité avec les autres banques centrales situées en dehors de l'Europe et celles des pays européens hors UE et hors zone euro, de façon à lui permettre, entre autres, d'agir comme prêteur en dernier ressort et comme acteur bénéficiant des mêmes conditions dans les enceintes internationales, tout en respectant sa complète autonomie. La BCE devrait

⁶ Voir l'avis ECO/336 du CESE intitulé "Politiques économiques des États membres dont la monnaie est l'euro", rapporteur: M. DELAPINA ([JO C 133 du 9/5/2013](#)).

⁷ Voir l'avis EUR/006 du CESE intitulé "Examen annuel de la croissance 2014", rapporteur: M^{me} PICHENOT (CESE7466/2013).

avoir la pleine capacité d'éviter toute crise de liquidité de manière à soutenir les investissements (pour les PME).

- 4.1.2 Cependant, la BCE ne saurait être tenue pour seule responsable. La création d'une union budgétaire et économique suppose l'existence d'une *union bancaire* complète⁸. En raison de liens persistants entre les gouvernements et les banques, les États membres demeurent réticents à créer les conditions politiques et économiques nécessaires, ce qui se traduit par un ajournement des décisions les plus pertinentes et les plus efficaces⁹. Cela empêche également la BCE d'exercer un contrôle efficace de toutes les banques, ce qui devrait remédier à la fragmentation financière, éliminer les liens indésirables entre les politiques nationales et les banques, et créer des conditions favorables aux fusions transfrontalières entre banques.
- 4.1.3 Au cours des négociations menées avec le Conseil sur l'Union bancaire, le Parlement européen a obtenu un accord concernant les progrès à accomplir en vue de la mise en place d'un mécanisme de résolution unique et d'un fonds de résolution unique¹⁰. Le CESE souscrit pleinement à l'approche du Parlement européen. Dans un futur proche, les décisions devraient contribuer à l'unification d'un marché européen des capitaux qui serait alors comparable à celui qui existe aux États-Unis.
- 4.1.4 Une union bancaire achevée nécessite un mécanisme de résolution unique bien structuré, des systèmes de garantie des dépôts harmonisés au niveau des États membres et un mécanisme européen de stabilité prévoyant la possibilité d'une recapitalisation directe des banques¹¹. Dans ce domaine, le processus décisionnel devrait être efficace et garantir la possibilité d'une action rapide. Il faut accélérer l'élaboration et la mise en œuvre de ces éléments.
- 4.1.5 À elle seule, l'union bancaire ne suffit pas à stimuler l'économie et les investissements. Afin de rendre *le secteur financier européen* plus résilient, il convient également d'accorder, au cours des prochaines années, une priorité particulière à une mise en œuvre intégrale de Bâle III, au Conseil de stabilité financière et à la recherche d'une solution pour les banques qui sont "trop importantes pour faire faillite", conformément aux accords internationaux (G-20).
- 4.1.6 L'imposant train de mesures du commissaire BARNIER portant sur les banques et les marchés financiers qui a récemment été publié peut apporter une contribution majeure au bon fonctionnement des marchés financiers en Europe, ainsi qu'à la création d'un secteur bancaire stable et fiable. Cela revêt une importance capitale pour l'économie réelle. Les dernières décisions adoptées par le Conseil dans ce domaine ne suivent que partiellement l'orientation souhaitée.

8 Voir l'avis ECO/339 du CESE intitulé "Paquet Union bancaire", rapporteur: M. TRIAS PINTÓ ([JO C 11 du 15.1.2013](#)).

9 Voir les conclusions du Conseil européen, des 19 et 20 décembre 2013.

10 Voir l'accord sur le mécanisme de résolution unique conclu par le Conseil et le Parlement européen le 20 mars 2014.

11 Voir les avis du CESE ECO/333 intitulé "Redressement et résolution des défaillances d'établissements de crédit", rapporteur: M^{me} ROUSSENOVA ([JO C 44 du 15.2.2013](#)) et ECO/350 intitulé "Mécanisme de résolution unique", rapporteur: M. MAREELS ([JO C 67 du 6.3.2014](#)).

4.1.7 Un crédit adéquat est une priorité absolue pour la relance et la croissance de l'économie et pour le développement. Cela signifie que la législation de l'UE doit trouver un équilibre entre des conditions cadres strictes pour l'activité bancaire et la promotion d'opportunités suffisantes pour les activités bancaires opérationnelles, et ce principalement pour favoriser les investissements qui sont vitaux pour toute politique de croissance. Il va sans dire qu'il faut impérativement trouver des arrangements satisfaisants en faveur des entreprises récemment créées et des PME¹².

4.2 *Le pilier macroéconomique et budgétaire*

4.2.1 Dans ce domaine, il est significatif et décevant que les discussions sur des contrats de réforme économique contraignants menées au sein du Conseil soient laborieuses¹³. Le CESE insiste par conséquent pour que la Commission approfondisse sa proposition sur de tels arrangements contractuels, ce qui nécessite que leur forme, leur financement et leur légitimité démocratique fassent l'objet d'un nouveau débat¹⁴. Le CESE souligne les trois principales raisons d'une telle proposition:

- cela contribuera à la stabilisation des relations actuellement divergentes entre les économies nationales et, partant, ce sera un facteur positif pour la croissance et l'emploi;
- c'est un outil indispensable, bien qu'insuffisant, dans le processus de convergence des États membres sur la voie vers l'union économique;
- cet outil devrait prévoir une réponse qu'apporterait l'UE aux chocs asymétriques spécifiques à un pays, autrement dit être une forme de solidarité au sein de l'UE.

4.2.2 Des partenariats reposant sur un système d'arrangements contractuels arrêtés d'un commun accord et de mécanismes de solidarité associés contribueraient à favoriser et appuyer des politiques d'ajustement saines. De tels arrangements aideront à l'appropriation des États membres au sein d'un cadre commun et aux réformes dans l'ensemble des secteurs liés à la croissance durable, à la compétitivité et à l'emploi, trois facteurs qui renforceront l'ensemble de l'UE¹⁵.

¹² Voir les avis du CESE ECO/347 intitulé "Financement à long terme – le secteur des services financiers", rapporteur: M. SMYTH ([JO C 327 du 12.11.2013](#)) et ECO/365 intitulé "Financement à long terme – suivi", rapporteur: M. SMYTH, corapporteur: M. FARRUGIA (adoption en cours).

¹³ Voir les conclusions du Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013.

¹⁴ Voir l'avis ECO/348 du CESE intitulé "Instrument de convergence et de compétitivité/grandes réformes des politiques économiques", rapporteur: M. CROUGHAN ([JO C 271 du 19.9.2013](#)).

¹⁵ Dans le même esprit, voir également le discours prononcé par M. DIJSSELBLOEM, président de l'Eurogroupe, le 17 février 2014 lors d'un séminaire de l'OCDE organisé à Bruxelles, intitulé "La zone euro à la croisée des chemins".

- 4.2.3 Ces partenariats favoriseront la cohésion et la confiance au sein de la population qui sont primordiales pour venir à bout des inquiétudes portant sur la question de la souveraineté nationale. Celles-ci contribueront à leur tour à un sens d'appartenance communautaire à l'Europe qui sera une base indispensable pour le développement d'instruments européens tels qu'un budget de la zone euro, un fonds européen de solidarité et des obligations européennes.
- 4.2.4 La convergence des systèmes économiques, y compris des régimes fiscaux¹⁶, assortie d'un instrument de solidarité constitue un élément crucial qui permettra de surmonter progressivement les déséquilibres macro- et microéconomiques existant entre les États. À moyen terme, même s'il nécessite des modifications du traité, cet instrument est appelé à devenir un mécanisme de compensation économique qui permettra de rééquilibrer et d'intégrer les économies des pays de la zone euro. Par la suite, il pourrait faire partie d'un budget commun de la zone euro. Les Fonds structurels et le Fonds de cohésion pourraient également être utilisés dans cette optique.
- 4.2.5 En tant qu'acteur de premier plan dans ce processus, la nouvelle Commission doit prendre la responsabilité de formuler des propositions législatives, conformément à la méthode suivie par le commissaire BARNIER pour la réglementation du système financier, dans des domaines où le débat est dominé par les États membres, afin de susciter des discussions fructueuses au sein du Conseil sur la base de propositions concrètes.
- 4.2.6 Jusqu'à présent, la Commission n'a pas eu suffisamment recours à cette méthode. Parmi les cas où elle pourrait être utilisée figurent la coordination préalable des projets de grandes réformes des politiques économiques, les contrats de réformes économiques assortis d'un mécanisme de solidarité, la création d'un fonds européen de remboursement des dettes et de bons du trésor européens. La Commission devrait indiquer clairement aux membres de la zone euro les propositions qui nécessitent une modification du traité.
- 4.2.7 Une telle approche contraindrait le Conseil à prendre position sur ces propositions. Elle sera un facteur de transparence et de clarté sur les différentes positions politiques et la seule méthode permettant de sortir de l'impasse intergouvernementale existant dans l'architecture actuelle. Cela doit également faire l'objet d'une communication digne de ce nom menée par la Commission à l'intention des différentes parties prenantes, y compris le grand public.
- 4.2.8 À moyen terme, il importe par conséquent de disposer d'une *gouvernance économique* pour la zone euro (qui s'est révélée nécessaire dès le traité de Maastricht), en ce qui concerne les politiques macro- et microéconomiques, afin d'évoluer de la méthode actuelle de coordination ayant donné jusqu'à présent des résultats médiocres, vers une décision commune sur les "fondamentaux" de ces politiques. La zone euro ne peut se permettre de continuer à avoir la

16

Voir l'avis ECO/336 du CESE intitulé "Politiques économiques des États membres dont la monnaie est l'euro", rapporteur: M. DELAPINA ([JO C 133 du 9/5/2013](#)). Au fur et à mesure, d'autres aspects fiscaux pertinents devront également être pris en compte.

même monnaie et des politiques économiques divergentes; ces dernières doivent donc être intégrées, afin de faciliter entre autres la mission de la BCE.

- 4.2.9 Un *mécanisme de redistribution* à utiliser en cas de choc asymétrique: on ne doit pas séparer le principe de responsabilité, non seulement des États mais aussi des citoyens, du principe de solidarité. Des mesures concrètes doivent donc être adoptées pour une durée limitée au profit des catégories les plus vulnérables de la population. Il s'agit d'une responsabilité qui implique l'ensemble des citoyens et des États.
- 4.2.10 Dans le même esprit, il convient de lancer un processus de rapprochement vers un *budget propre à la zone euro* qui soit adéquat et assorti de règles communes; c'est le seul moyen de faire des avancées vers une politique fiscale commune et un amortissement des chocs éventuels pouvant intervenir par la suite. L'on peut par exemple prévoir le financement de ce budget par une taxe ciblée, une taxe sur les transactions financières (à condition qu'elle soit étendue à l'ensemble de la zone euro), une taxe carbone, une contribution temporaire issue de l'excédent de la balance des paiements dépassant le seuil de 6 % et, en dernier lieu, en émettant des obligations communes.
- 4.2.11 *La dette souveraine*: il conviendrait de mettre en place un mécanisme qui, sans supprimer la responsabilité des États en matière de dette, ne permette pas de faire de cet élément un objet de spéculation financière. La dette nationale, convertie de manière graduelle jusqu'à hauteur de 60 % (comme proposé par le CESE¹⁷) ou pour la partie dépassant le seuil de 60 % (conformément à la proposition d'un "Fonds de remboursement de la dette" avancée par la Commission¹⁸), pourrait être détenue sur un compte de débit consolidé et gérée au prorata par les différents États membres. Une autre solution consisterait à créer un fonds temporaire de bons du trésor européens au moyen d'un traité intergouvernemental qui permettrait l'émission d'instruments obligataires à court terme de la zone euro et éliminerait donc le risque d'une crise de liquidité des gouvernements de la zone euro. S'appuyant sur les conclusions du groupe d'experts qu'elle a spécifiquement mis en place afin d'analyser les avantages et les risques liés aux différentes options d'émission de dette commune, la Commission devrait à présent formuler des propositions concrètes d'instruments qu'il convient de mettre en œuvre et de délais à respecter.

4.3 *Le pilier microéconomique*

- 4.3.1 Les politiques macroéconomiques doivent également faire l'objet d'une attention soutenue, notamment les politiques industrielle et sectorielle, qui sont capitales pour la croissance de l'économie européenne et pour lesquelles il n'est plus possible d'adopter une approche fragmentaire. Il y a dès lors lieu de mettre en commun certaines politiques qui ont une

¹⁷ Voir l'avis ECO/307 du CESE intitulé "Relancer la croissance", rapporteur: M. CEDRONE ([JO C 143 du 22/5/2012](#)).

¹⁸ Cf. COM(2012) 777 final/2.

incidence indirecte sur les budgets nationaux et les procédures décisionnelles y afférentes, dans le but de parvenir à une vision et à des actions communes de la Commission et des États membres, notamment en ce qui concerne:

- la réalisation du marché unique;
- la création de conditions favorables qui encourageront les entreprises à rester ou à venir en Europe, notamment en remédiant à la fragmentation du marché;
- une politique industrielle commune¹⁹ qui renforce les fondements des performances économiques novatrices et durables sur l'ensemble du continent;
- une politique énergétique commune, qui fait cruellement défaut mais qui revêt une importance primordiale pour des conditions économiques équitables et stables dans l'UE;
- la mise en œuvre commune de projets d'infrastructure de grande échelle et de politiques de transport en vue d'améliorer la connectivité;
- la convergence de la fiscalité des entreprises;
- les services, y compris les services aux entreprises;
- le marché du travail et la mobilité des travailleurs;
- la politique de recherche.

4.4 *Le pilier social*

4.4.1 Le CESE insiste sur des mesures concrètes ayant trait à la dimension sociale de l'UEM²⁰. Le taux d'activité reste très bas chez les jeunes, ce qui est extrêmement préjudiciable. Avec les États membres, la nouvelle Commission devrait prendre la responsabilité d'améliorer les conditions de vie et de travail:

- en appuyant la création d'emplois et les start-ups;
- en proposant d'adapter les politiques d'éducation à tous les niveaux partout en Europe, ainsi que les prestations de santé lorsque cela s'avère nécessaire;
- en instaurant des conditions favorables à la mobilité transfrontalière de la main-d'œuvre;
- en formulant des propositions d'ordre fiscal pouvant faciliter la création d'emplois;
- en proposant des mesures visant à protéger les droits des consommateurs;
- en garantissant l'égalité entre les femmes et les hommes;
- en procédant à des investissements sociaux²¹.

4.4.2 Un véritable dialogue social à tous les niveaux est nécessaire. Cela veut dire qu'il faut lever les obstacles qui s'opposent à des consultations effectives à l'intérieur des États membres et entre ceux-ci. L'UE devrait être très utile pour réunir les parties prenantes de différents pays

¹⁹ Voir l'avis CCMI/108 du CESE sur la "Politique industrielle (révision)", rapporteur: M. VAN IERSEL, corapporteur: M. GIBELLIERI ([JO C 327 du 12/11/2013](#)).

²⁰ Voir l'avis d'initiative SOC/494 du CESE intitulé "Renforcer la dimension sociale de l'Union économique et monétaire", rapporteur général: M. DASSIS ([JO C 67 du 6/3/2014](#)).

²¹ Pour cela, il faut également aider les gens à échapper à la pauvreté. À ce sujet voir l'avis SOC/496 du CESE sur "L'impact de l'investissement social", rapporteur: M. GREIF (CESE 6193/2013).

afin qu'elles examinent des pratiques qui ont fait leurs preuves et qu'elles élaborent des plans pour améliorer les conditions de la création d'emplois.

4.4.3 Si l'on souhaite parachever l'Union et en particulier la zone euro, l'on ne pourra pas ignorer les conséquences sociales des politiques économiques mises en œuvre, en les laissant à la charge exclusive des États. Aussi bien pour les mesures économiques que sociales, il faudra tenir compte non seulement des paramètres du pacte de stabilité mais également d'un éventail plus large de critères macroéconomiques (taux de chômage, taux de croissance, balance des paiements, taux d'emploi, taux de pauvreté, répartition des revenus et des richesses, etc.). L'on ne peut garantir la stabilité de l'UEM en l'absence de toute mesure sociale pour la zone euro, pouvant apporter des réponses aux conséquences des très graves récessions économiques et/ou des déséquilibres. Certaines de ces mesures pourraient nécessiter une révision du traité. À moyen terme, il pourrait s'agir:

- de créer un système commun d'assurance chômage, qui soit complémentaire des systèmes nationaux, et éventuellement lié à la mise en place de règles communes pour le marché du travail de la zone euro et à la mobilité de la main-d'œuvre;
- d'octroyer un revenu minimum adéquat à certaines couches de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté et de créer des règles communes en matière de prévoyance et d'assistance sociale.

4.4.4 Il y a par ailleurs lieu de mettre en commun d'autres politiques dans l'intérêt des citoyens, pour favoriser leur sentiment d'appropriation et leur mobilité. Il s'agit par exemple de:

- la reconnaissance mutuelle des qualifications et des diplômes;
- la qualité et la fourniture de biens et de services publics dans la zone euro en vue d'assurer sa capacité de résistance, notamment dans les périodes de crise, etc.

4.5 *Le pilier politique*

4.5.1 Un programme aussi vaste ne peut être mené à bien que si le processus décisionnel jouit de la légitimité démocratique nécessaire. Tout en respectant pleinement les progrès considérables accomplis au cours des dernières années, le CESE est d'avis qu'un nouveau bond en avant au cours du prochain mandat n'est réalisable qu'en prêtant une attention particulière à la responsabilité, la légitimité, la démocratie, la transparence et la communication.

4.5.2 Le processus d'intégration fait l'objet d'un débat politique de plus en plus vif dans toute l'Europe. Au niveau de l'UE, les partis politiques doivent définir clairement leurs options, qui doivent mettre en exergue les points de vue des différents groupes politiques au sein du PE et contribuer à une visibilité accrue des partis politiques européens. Des élections européennes transnationales auxquelles prendraient part des formations politiques transfrontières renforcerait et faciliterait dans une grande mesure le débat européen.

- 4.5.3 Pour une appropriation conjointe et le soutien public qui s'impose, il est nécessaire que les parlements nationaux participent bien davantage au débat européen. Les propositions législatives de l'UE et les PNR devraient être dûment discutés au sein des parlements. Il conviendrait de prévoir des consultations interactives entre le PE et les parlements nationaux sur les questions stratégiques, ce qui donnerait également lieu à une dynamique accrue entre les parlements nationaux.
- 4.5.4 La Commission devrait appliquer la méthode communautaire d'une manière aussi efficace que possible, en présentant des propositions et des mesures législatives même en cas de compétence partagée avec les États membres. Comme par le passé, une attitude proactive et courageuse portera ses fruits.
- 4.5.5 À la demande des parlements et/ou de la société civile, la Commission devrait être invitée à participer aux débats nationaux sur des questions européennes.
- 4.5.6 Le Conseil européen et les différentes formations du Conseil, notamment le Conseil Ecofin, sont des décideurs centraux qui sont essentiels pour la responsabilité et la légitimité. Une transparence accrue est donc nécessaire, car elle répond aux exigences démocratiques.
- 4.5.7 Souvent, les membres du Conseil qui représentent les intérêts nationaux, ainsi que les codécideurs au niveau européen, ne s'expriment pas de la même manière chez eux et à Bruxelles, ce qui est habituellement une source considérable de confusion et rend tout accord difficile. Le double langage est inacceptable. Les États membres devraient se mettre d'accord sur des messages politiques communs qu'ils soutiendraient à tous les niveaux de prise de décision.
- 4.5.8 Les États membres sont à la fois sujets et objets dans l'architecture de l'UEM. Il est possible d'assurer une convergence vers la méthode européenne tout en préservant les procédures et traditions administratives nationales, mais cela nécessitera des ajustements considérables dans plusieurs pays. Des pratiques politiques et administratives fiables seront primordiales pour renforcer la confiance.
- 4.5.9 Le CESE souligne que la société civile doit également jouer son rôle, souvent mésestimé, dans la future architecture de l'UE et au sein d'une zone euro plus intégrée. Il est de nombreux domaines où les progrès dépendent partiellement ou entièrement des acteurs non gouvernementaux. La société civile doit prendre pleinement part à ce processus. Dans de trop nombreux pays, la société civile reste encore sur la touche, alors qu'elle devrait recevoir les instruments qui lui permettraient d'établir des liens avec les décideurs institutionnels. La société civile doit prendre ses responsabilités et doit participer au processus décisionnel de l'UE afin d'élargir sa base démocratique. Sans sa participation active, il n'y aura pas de pleine réalisation de l'UEM.

- 4.5.10 Pour les partenaires sociaux en particulier, il serait très utile d'examiner les résultats d'un modèle consensuel dans les États membres, que le CESE soutient pleinement. Il convient de préconiser l'échange de bonnes pratiques.
- 4.5.11 De l'avis du CESE, il est évident que la réglementation actuelle n'est pas adaptée, qu'elle n'a pas fonctionné comme prévu et que l'action intergouvernementale n'est pas à la hauteur des défis auxquels est confrontée l'UEM. Nous ne pouvons pas non plus nous bercer d'illusions et penser qu'avec l'affaiblissement de la crise, les mécanismes de stabilisation mis en place en grande hâte, alors que la crise faisait rage, puissent suffire à nous faire avancer et à éviter d'autres crises.
- 4.5.12 Le seul moyen d'éviter que des situations de ce type ne se répètent consiste à changer les règles de fonctionnement et le processus décisionnel de la zone euro, afin de le rendre plus transparent et démocratique:
- donner à l'euro une autorité de direction, qui puisse parler d'une seule voix, par le biais de l'institutionnalisation de l'Eurogroupe; afin d'améliorer la gouvernance de la zone euro, il conviendrait que l'Eurogroupe soit en mesure de prendre des décisions rapides et d'intervenir en cas de crise, en rendant plus démocratique et transparent le processus décisionnel, à commencer par la suppression du droit de veto;
 - disposer d'un mécanisme de redistribution et/ou d'un véritable budget de la zone euro, tel que mentionné aux paragraphes 4.2.9 et 4.2.10, en adoptant une approche graduelle, afin de garantir la disposition de biens publics pour les citoyens, une répartition plus juste des ressources en vue de soutenir les processus de réforme, de réduire les déséquilibres entre les États, en prévoyant la possibilité de mettre également en commun la politique fiscale, etc.;
 - disposer d'une présence unique au sein des organismes internationaux;
 - il convient enfin de soutenir et de faire voter les actions de cet organe directeur par les membres du PE appartenant à la zone euro, un Euro-Parlement qui soit ouvert également aux autres membres mais sans droit de vote.

5. **Sur le long terme: lancer l'Europe politique dans son ensemble**

- 5.1 En plus d'achever l'UEM suivant les modalités décrites précédemment, d'ici la prochaine législature, il serait également opportun d'entamer un sérieux processus de réflexion sur l'approfondissement de l'ensemble de l'UE et le fonctionnement de ses organes institutionnels et de sélectionner des politiques qui deviendraient communes. Le CESE estime que cette réflexion devrait porter sur les aspects décrits ci-après.
- 5.2 Soumettre les travaux de la Commission au vote du PE, avec lequel elle pourrait également partager le droit d'initiative. Les membres du PE pourraient par ailleurs être élus sur des listes politiques européennes des partis européens.

- 5.3 Afin de promouvoir la visibilité, la légitimité démocratique et la répartition des pouvoirs, supprimer la dyarchie exercée par le président du Conseil européen et le président de la Commission, lequel serait élu par le PE ou directement par les citoyens, à la condition que son rôle soit également modifié. Le Conseil actuel pourrait devenir un "Sénat des peuples" et être doté de nouvelles règles de fonctionnement.
- 5.4 En ce qui concerne les politiques pour lesquelles l'UE devrait être titulaire ou cotitulaire et disposer de la capacité de décision, elles pourraient inclure la politique étrangère et le rôle de l'Union au plan international, notamment la présence unique au sein des organismes internationaux, la politique de défense (pour ceux qui le souhaitent), la politique énergétique, de la recherche, la politique en matière d'asile et d'immigration, le respect des normes et des droits assorti de capacités d'intervention à l'encontre des États contrevenants, à l'instar de ce qui se passe pour les questions économiques et les règles budgétaires.
- 5.5 Le nouveau cadre institutionnel qui ne peut être mis en œuvre par la seule coopération renforcée, le rôle du Parlement, du Conseil, de la Commission, du CESE et du CdR, pourraient être définis par une nouvelle convention qui devrait terminer ses travaux avant 2019, date des élections européennes qui suivront celles de 2014.

6. **Communication et simplification**

- 6.1 Une bonne communication est un élément indispensable du processus visant à restaurer la confiance. Le CESE est convaincu que la meilleure communication est celle qui porte sur des politiques et des pratiques de qualité offrant une perspective à long terme à l'ensemble de la société européenne.
- 6.2 Il est nécessaire de renforcer et d'améliorer la communication envers le public. La communication suscite l'intérêt, qui est à son tour source de compréhension. Cette leçon n'a pas été suffisamment prise en compte; c'est une lacune pour laquelle la Commission et les États membres sont à blâmer. L'éventail tout entier des médias sociaux devrait être utilisé.
- 6.3 L'UEM et les domaines connexes sont souvent présentés comme une question technique. Il n'en est rien, dès lors qu'il s'agit de questions intrinsèquement politiques et exerçant une grande influence sur la vie quotidienne de chaque citoyen. Elle ne fait toutefois que rarement l'objet de discussions, et encore moins d'une réelle communication sous cet angle, ce qui explique également dans une large mesure l'immense fossé qui s'est creusé entre l'UE et le citoyen lambda.
- 6.4 Des traditions et des situations différentes montrent cruellement au quotidien l'absence d'une "langue commune de l'UEM", ce qui est parfois une source importante de confusion et porte préjudice au soutien public. De l'avis du CESE, la Commission est la seule instance qui est en mesure de présenter une solution, grâce à son droit d'initiative dans le processus législatif de

l'UE. Cette question doit être envisagée dans la perspective d'une Commission et d'un PE plus "politiques" qu'auparavant.

- 6.5 En tant qu'acteurs coresponsables, la société civile et les partenaires sociaux doivent jouer le rôle qui leur incombe en matière de communication, lequel est souvent resté jusqu'à présent sous-développé. La société civile et les partenaires sociaux doivent faire part aux autorités compétentes des inquiétudes des citoyens et des entreprises, et contribuer à y remédier. L'échange de vues doit être réciproque.
- 6.6 L'Europe doit cesser de donner l'impression d'être une tour d'ivoire, comme le ressent une grande partie de l'opinion publique. Les mérites de l'intégration européenne, les progrès tangibles et les avantages qui en résultent, notamment pour les investissements, la création d'emplois et les consommateurs, doivent être clairement expliqués aux citoyens. Ce "nouveau récit" pour l'Europe devrait commencer par une stratégie de communication et de simplification conjointe de la Commission et des États membres, qui sont des partenaires clés à côté des partis politiques et de la société civile.

Bruxelles, le 19 mai 2014.

Le Président
de la section spécialisée "Union économique et
monétaire, cohésion économique et sociale"

Joost VAN IERSEL
