



Groupe de l'alliance progressiste des
Socialistes&Démocrates
au Parlement européen

Parlement européen
60, rue Wiertz
B-1047 Bruxelles
Tél.: +32 2 284 2111
Fax: 32 2 230 6664
www.socialistsanddemocrats.eu/fr

AVRIL 2015

ACHEVER ET RÉÉQUILIBRER L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE UN APPEL À LA DÉMOCRATIE

*"Dites-moi, je vous prie, de quel côté faut-il me diriger?"
"Cela dépend beaucoup de l'endroit où vous voulez aller," dit
le Chat.
"Cela m'est assez indifférent,"
dit Alice.
"Alors peu importe de quel côté vous irez," dit
le Chat.
... "Pourvu que j'arrive quelque part," ajouta Alice en
explication. "Cela ne peut manquer, pourvu que vous
marchiez assez longtemps."
(Alice au pays des merveilles, Lewis Carroll)*

AVANT-PROPOS

Dans ce document de position, le groupe des socialistes et démocrates du Parlement européen invite à une refonte majeure de l'Union économique et monétaire européenne. Il contribue à recenser et à définir pourquoi et comment l'UEM devrait évoluer à court et à plus long terme.

La zone euro n'est pas parvenue à réaliser les principaux objectifs de l'Union européenne en matière de croissance durable, d'emploi, de progrès social, de cohésion et de stabilité.

Les défauts inhérents à la conception initiale de la monnaie unique n'ont fait qu'augmenter l'ampleur et la durée des conséquences de la crise mondiale, entraînant un coût économique immense, une souffrance sociale et des tensions politiques au sein des États membres, mais aussi entre ces derniers.

Le présent document de position avance que, sans réforme majeure de l'UEM visant à parachever cette dernière, il ne sera pas possible de surmonter la crise de manière satisfaisante, et l'Union européenne ne réussira pas non plus son indispensable transformation en un modèle de croissance démocratique, durable, solidaire et compétitive, transformation sans laquelle il sera impossible de préserver et de consolider ses valeurs et ses normes démocratiques et sociales dans un monde de plus en plus concurrentiel, qui évolue de plus en plus rapidement. Afin de garantir la viabilité à long terme de l'UEM, la réforme de l'UEM devrait également prévoir la reprise d'un processus dynamique de convergence structurelle entre ses pays et régions membres, dans le cadre d'un marché unique inclusif et compétitif.

Cette réforme de l'UEM doit aborder de front ses défauts et faiblesses intrinsèques grâce à un changement politique, économique et social à la fois courageux et intelligent. Les principales propositions du groupe des socialistes et démocrates comprennent notamment:

- un saut qualitatif important dans les processus de prise de décision démocratiques;
- Une coordination plus poussée en matière de politique économique et l'élaboration d'une politique économique relative à l'UEM fondée sur une approche véritablement conjointe en ce qui concerne la politique budgétaire de la zone euro - notamment dans le but de tenir compte des effets de la politique budgétaire agrégée de l'UEM sur la demande interne de la zone euro et sur les ressources financières de cette dernière - en tant que condition indispensable à l'amélioration du dosage macroéconomique, afin de permettre une gestion adéquate de la demande agrégée ainsi que des mesures claires destinées à réduire les inégalités sociales et les inégalités entre les femmes et les hommes;
- Une surveillance équilibrée des comptes nationaux afin de traiter aussi bien les déficits que les excédents à l'aide de recommandations par pays, et de façon à soutenir la convergence structurelle;
- Un programme de croissance progressif combinant des investissements beaucoup plus élevés et des réformes structurelles équilibrées sur le plan social;
- Des normes sociales fondamentales communes et une assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés afin d'éviter le dumping fiscal entre les pays;
- Une capacité budgétaire spécifique à l'UEM, comprenant des ressources propres et un dispositif d'emprunt, et poursuivant deux objectifs principaux:
 - Fournir un instrument sur mesure en vue d'améliorer la capacité d'absorption des chocs économiques spécifiques à un pays donné;
 - Stimuler l'investissement social pour aider à rétablir la convergence structurelle entre les membres de la zone euro lors de la phase de sortie de crise.

Le groupe des socialistes et démocrates invite les présidents de la Commission européenne, du Sommet de la zone euro, de l'Eurogroupe et de la Banque centrale européenne à présenter au Conseil de l'Europe un rapport sur l'avancement de l'UEM traitant ouvertement des grands défis à venir, et ce avec la participation pleine et entière du président du Parlement européen. Le rapport de ces cinq présidents devrait mettre à disposition une feuille de route complète et ambitieuse pour la réalisation progressive de l'UEM, et contenir des propositions claires de réformes immédiates et de changements à plus long terme, notamment des changements nécessitant une réforme des traités existants.

Il invite également le Conseil européen à s'engager dans un processus démocratique

pour la mise en œuvre de cette refonte de l'UEM existante, selon les recommandations du présent document. Il ne ménagera pas ses efforts, au cours des mois à venir, pour faire aboutir ce programme de réforme ambitieux et nécessaire.

1. UN TRAVAIL INACHEVÉ

L'Union dans son ensemble se voit confrontée à une réalité indéniable: l'Union économique et monétaire n'est jusqu'à présent pas parvenue à réaliser les principaux objectifs fixés par le traité sur l'Union européenne: croissance durable et équilibrée et stabilité des prix; plein emploi et progrès social; cohésion économique, sociale et territoriale.

Cela s'est particulièrement fait sentir pendant la crise.

Après le remplacement du plan européen initial de reprise économique de 2008-2009 par une combinaison d'austérité et de dévaluation interne, une seconde récession a touché la plupart des pays de la zone euro à partir de 2011. Le chômage des jeunes et le chômage de longue durée ont atteint des niveaux records, les salaires et les systèmes de négociation collective ont été sérieusement mis à mal, un Européen sur quatre est exposé à la pauvreté et à l'exclusion, les femmes étant les plus touchées, les inégalités ont augmenté, les catégories à faible revenu subissent l'insécurité économique, les investissements ont chuté de près de 20 % par rapport aux niveaux d'avant la crise, le rapport dette/PIB s'est dégradé dans de nombreux pays et la zone euro est au bord de la déflation.

Les divergences internes à la zone euro ont été amplifiées par la crise financière et le processus de convergence économique et sociale qui caractérise l'intégration européenne depuis plusieurs dizaines d'années a été inversé.

Cela se traduit d'ores et déjà par de graves tensions et risques politiques, les forces politiques extrémistes et anti-européennes prenant de l'importance dans un certain nombre d'États membres.

Et malheureusement, tout cela est loin d'être terminé.

La légère reprise portée essentiellement par le faible coût du pétrole et les politiques monétaires expansionnistes reste fragile, les risques de déflation sont toujours présents, les entreprises et les ménages peinent à rembourser des dettes anciennes, et les ratios dette publique/PIB ne devraient baisser que très lentement, tandis que les politiques budgétaires nationales continueront à subir de lourdes contraintes. La zone euro est confrontée à un risque important de stagnation durable, avec une croissance nominale inférieure à 2 % pour une période de cinq à dix ans. Il est peu probable que la zone euro survive à une décennie semblable à celle vécue par le Japon, car les processus d'ajustement nécessaires dans les pays en crise prendraient beaucoup trop de temps dans un tel environnement pour être politiquement, socialement et économiquement supportables.

Pendant la crise, l'Union européenne et la zone euro ont accumulé des coûts économiques et sociaux importants, notamment des formes supplémentaires de déséquilibres macroéconomiques et sociaux et de déséquilibres entre hommes et femmes, auxquels il convient désormais de remédier totalement. Or, cela ne sera pas possible sans l'achèvement de l'UEM.

La crise a mis au jour les défauts structurels de la construction politique et

institutionnelle de la zone euro, qui remontent aux origines de l'UEM, au début des années 1990.

Certains défauts majeurs, comme sa dimension démocratique limitée, la faiblesse de sa coordination en matière de politique économique (malgré des processus politiques de plus en plus complexes et juridiquement contraignants) ou l'absence d'une capacité budgétaire anticyclique permettant de faire face aux chocs asymétriques, sont connus depuis de nombreuses années. L'excès de confiance en un système trop axé sur les règles a limité la capacité de la zone euro à faire face à sa crise économique et a généré l'émergence d'une véritable élaboration commune des politiques. De même, le rapport des quatre présidents intitulé "Vers une véritable union économique et monétaire", de décembre 2012, faisait part de la nécessité d'une union bancaire, fiscale, économique et politique. Le manque de volonté politique et la prédominance des points de vue nationaux au sujet de la crise de la zone euro ont toutefois jusqu'à présent empêché la mise en œuvre d'une réforme adéquate de l'UEM.

Lorsque la crise financière mondiale a éclaté, la zone euro n'était tout simplement pas armée pour y faire face, et la crise de la dette publique a bien failli en signer la fin.

Les gouvernements ont réagi de façon graduelle à cette crise, par le biais de plusieurs initiatives spécifiques à l'UEM, et d'autres initiatives prises à l'échelle de l'Union. Cela a notamment donné lieu au lancement de mécanismes de stabilisation financière, tels que le mécanisme européen de stabilité, le processus du semestre européen, la révision du pacte de stabilité et de croissance, le traité intergouvernemental pour la stabilité, la coordination et la gouvernance, le paquet législatif sur la surveillance budgétaire ("two-pack"), une nouvelle procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques, l'union bancaire, la récente clarification, très importante, de la flexibilité prévue dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance, la mise en œuvre par la BCE d'une série de politiques monétaires non traditionnelles, ou encore la récente proposition de création d'un Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS).

Ces changements doivent être menés à bien grâce à plusieurs réformes importantes du mode de fonctionnement de l'UEM: la façon dont les décisions sont prises et mises en application, avec quels instruments, et selon quelles règles et quels concepts stratégiques. La zone euro doit désormais, une fois pour toutes, abandonner les instruments et fonds *ad hoc* créés dans l'urgence, et adopter un cadre structurel et institutionnel cohérent, doté des ressources nécessaires et d'une légitimité démocratique.

2. PROPOSITIONS POUR UNE UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE DÉMOCRATIQUE, DURABLE, SOLIDAIRE ET COMPÉTITIVE

Pour permettre la réalisation des objectifs fondamentaux du traité, l'UEM doit réformer son architecture et son système de gouvernance de la manière suivante:

2.1 UNE OFFENSIVE DÉMOCRATIQUE

Plus de démocratie à l'échelon européen:

Le Parlement européen et le Conseil devraient, outre la nécessaire modification du traité, statuer de façon conjointe sur les recommandations stratégiques contenues dans l'analyse annuelle de la croissance et dans les lignes directrices intégrées pour les politiques économiques et les politiques en matière d'emploi, qui devraient être

fusionnées en un unique paquet de propositions stratégiques annuelles

Dans l'intervalle, il serait souhaitable de convenir à la fin de l'année 2015 d'un accord interinstitutionnel

sur l'amélioration de la gouvernance socio-économique, en vue de renforcer rapidement la légitimité et le contrôle parlementaires

Le rôle de la Commission européenne dans l'eurogroupe des ministres des finances devrait être renforcé, tout comme la responsabilité de ce dernier devant le Parlement européen

Le mécanisme européen de stabilité devrait devenir un instrument communautaire faisant appel aux procédures de prise de décision, conformément aux principes démocratiques européens, et devrait être, à terme, intégré au traité

Plus de démocratie à l'échelon national:

Les rapports par pays de la Commission devraient faire l'objet de discussions au sein des parlements nationaux

Les programmes nationaux de réforme et les programmes nationaux de stabilité et de convergence devraient être discutés, amendés et adoptés par tous les parlements nationaux

Une dimension démocratique européenne et nationale plus forte est indispensable pour assurer une solide légitimité politique au processus décisionnel de l'UEM. L'approche décisionnelle actuelle n'est pas viable, et, si elle ne change pas, elle finira par mettre en danger la survie politique de la zone euro. En outre, il est impensable de développer de nouveaux instruments de l'UEM et d'étendre les processus de gouvernance sans progrès démocratiques. Une légitimité démocratique plus forte est tout aussi indispensable afin de renforcer l'effectivité de la mise en œuvre des politiques sur le terrain, en particulier dans le cas des réformes structurelles. Cela ne nécessite toutefois pas de nouvelles institutions, notamment au niveau parlementaire, mais la réalisation de l'adhésion à l'UEM pour tous les États membres s'engageant juridiquement à rejoindre cette union via un calendrier clair et transparent, et au-delà, faciliterait tout de même le processus.

À l'avenir, la coordination stratégique de l'UEM devrait être légitimée démocratiquement par le processus du semestre européen:

- L'analyse annuelle de la croissance, publiée par la Commission, devrait être présentée au début du semestre en combinaison avec les lignes directrices intégrées pour les politiques économiques et de l'emploi. Ce paquet stratégique établi à l'échelle de l'Union, qui cible les programmes nationaux de réforme et constitue la base des recommandations par pays, ne peut être rendu totalement légitime sur le plan démocratique à l'échelon européen que par la procédure de codécision faisant intervenir le Parlement européen et le Conseil sur un pied d'égalité. Cela nécessite toutefois une modification du traité, ce qui n'est pas possible dans l'immédiat. C'est pourquoi ces trois institutions européennes devraient conclure sans plus attendre un accord interinstitutionnel pour l'amélioration de la gouvernance socio-économique, notamment afin de veiller au respect des opinions politiques du Parlement relatives au paquet "Analyse annuelle de la croissance/Lignes directrices intégrées".
- Une forte légitimité démocratique supplémentaire doit également être obtenue à l'échelon national. Tous les gouvernements nationaux devraient veiller à ce que leur programme national de réforme et leur programme de stabilité et de convergence soient dûment débattus, amendés et adoptés par leur parlement national, conformément aux procédures nationales en vigueur. Les rapports par pays de la

Commission devraient également faire l'objet de discussions approfondies de la part des parlements nationaux et des partenaires sociaux avant que la Commission ne propose des recommandations par pays.

- Le rôle de la Commission européenne devrait également être renforcé dans les traités existants, ce qui permettrait de simplifier les processus politiques interinstitutionnels dans l'eurogroupe, en conférant au commissaire européen compétent un rôle plus central et plus officiel au sein de ce groupe, par exemple en tant que coordinateur de l'eurogroupe aux côtés du président de l'eurogroupe. Ce point doit aller de pair avec une pleine responsabilité de ces deux postes face au Parlement européen. Ces éléments devraient tous être mentionnés expressément dans l'accord interinstitutionnel évoqué plus haut.

Enfin, le mécanisme européen de stabilité devrait être réintégré au cadre normatif de l'Union, avant d'être intégré au traité. Cela implique également une refonte de la procédure de décision conformément aux principes démocratiques de l'Union, comme dans le cas de la Banque centrale européenne.

Au-delà de la dimension parlementaire, il convient de renforcer la démocratie au sens large au sein de l'UEM, au moyen d'un meilleur dialogue social sur les questions relatives à la zone euro, comme nous le développons à la section 2.4.

2.2 UNE COORDINATION PLUS POUSSÉE EN MATIÈRE DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET UN MEILLEUR DOSAGE MACROÉCONOMIQUE

Un dosage macroéconomique fondé sur la demande pour sortir de la crise et écarter les risques de déflation

Un objectif annuel pour la politique budgétaire générale de la zone euro, qui tienne pleinement

compte de la politique monétaire de la BCE et de la situation économique de la zone euro dans son ensemble ainsi que dans les économies nationales qui en font partie, afin de guider une meilleure coordination économique et des contributions macroéconomiques adéquates de la part de tous les États membres à la croissance commune

Une utilisation complète et effective de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques, notamment pour faire face aux actuels déficits excessifs avec la même détermination

Concentrer la gestion de la dette de la zone euro, axée sur la stabilité et la croissance, sur la viabilité à long terme

Des changements sont nécessaires dans le dosage macroéconomique de la zone euro en vue de renforcer la reprise à court terme et d'éviter une déflation. La demande interne, notamment, reste faible, comme le montre l'inflation proche de zéro et le niveau élevé du chômage. Cette demande déficiente est liée à l'augmentation des inégalités de revenus et à la baisse de la part des salaires dans la richesse totale au cours des vingt dernières années, ainsi qu'à l'affaiblissement considérable des stabilisateurs automatiques nationaux depuis 2010. La demande pourrait donc être stimulée par une politique fiscale plus progressive (avec un traitement plus favorable pour les catégories aux revenus plus faibles) et par des augmentations continues des salaires dans les pays à fort excédent, contribuant ainsi à renforcer la confiance des consommateurs.

La demande agrégée et la réduction des inégalités sociales et des inégalités entre les femmes et les hommes devraient devenir un quatrième pilier à ajouter au "triangle vertueux" composé de la responsabilité budgétaire, des réformes structurelles et de l'investissement mis en avant par la Commission dans son analyse annuelle de la croissance pour 2015. Une dimension relative à l'égalité entre hommes et femmes devrait être intégrée à l'analyse annuelle de la croissance et aux recommandations par

pays concernées.

En outre, comme l'indique également le rapport 2015 du Parlement sur l'examen du cadre de gouvernance économique, la coordination des politiques économiques doit être étendue pour veiller à ce que tous les pays de la zone euro contribuent à l'ajustement et à la convergence macroéconomiques, y compris les pays disposant d'une marge de manœuvre budgétaire plus importante et pouvant se permettre des politiques budgétaires expansionnistes grâce aux coûts d'emprunt très bas dont ils bénéficient. La Commission devrait donc proposer, dans ses recommandations annuelles pour la zone euro, un objectif pour la politique budgétaire de la zone euro et pour les pays qui la constituent, devant être discuté par l'eurogroupe et approuvé par le Conseil et le Parlement européen dans le cadre de la procédure législative ordinaire.

Une coordination plus poussée des politiques économiques va bien au-delà de la politique budgétaire et de la gestion de la demande. La crise financière est étroitement liée à des déséquilibres macroéconomiques insoutenables au sein de la zone euro, notamment aux excès de l'épargne et de l'investissement spéculatif. Ainsi, tant les déficits que les excédents actuels des comptes nationaux doivent être surveillés attentivement, traités avec le même sérieux, et des mesures correctrices doivent être, si nécessaire, prévues pour ces deux cas de figure dans les recommandations par pays.

Il ne sera pas possible d'améliorer le dosage macroéconomique sans une nouvelle approche de la gestion de la dette de la zone euro axée sur la stabilité et la croissance, qui privilégie la viabilité à long terme tout en évitant le risque moral. Cela requiert avant tout un cadre macroéconomique plus favorable composé d'une croissance plus élevée, d'une inflation limitée et d'une stabilité financière générant les taux d'intérêt les plus bas possibles, la BCE ayant un rôle essentiel à jouer dans ce cadre. Dans un cadre de ce type, une nouvelle approche de la gestion de la dette pourrait comprendre:

- un dispositif européen d'emprunt pour les investissements majeurs répondant aux priorités de l'Union et de l'UEM;
- une approche de la réduction de la dette prenant mieux en considération les cycles, par rapport aux dispositions actuelles du pacte budgétaire (règle concernant la dette), avec, le cas échéant, la possibilité d'emprunter à court terme;
- un remboursement limité et strictement encadré de certaines dettes publiques existantes; pour pouvoir rejoindre un dispositif de remboursement de ce type de la façon la plus adéquate, les États membres doivent souscrire à un "plan de soutenabilité de la dette" s'inscrivant dans leur programme national de stabilité et de croissance.

2.3 UN PROGRAMME PROGRESSIF D'INVESTISSEMENT À VISÉE TRANSFORMATIVE ET DE RÉFORMES STRUCTURELLES ÉQUILIBRÉES SUR LE PLAN SOCIAL

Une politique soutenue d'investissement à visée transformative en faveur de l'innovation, de la croissance et de l'emploi

Un programme progressif de réforme structurelle combiné à des investissements dans le cadre d'une stratégie Europe 2020 renforcée, et un marché unique inclusif et concurrentiel

Afin d'encourager une croissance plus forte et véritablement durable en comblant l'écart de production et en réalisant des créations d'emploi en nombre et de qualité, l'Union européenne et l'UEM doivent mettre au point une politique d'investissement soutenue et à visée transformative aux échelons européen et nationaux.

Des progrès ont été réalisés en ce sens grâce au Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) et à la récente communication de la Commission intitulée "Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance".

Néanmoins, ces solutions ne suffiront pas à elles seules à combler le manque d'investissement en Europe. Les investissements nécessaires pour les années à venir sont estimés à environ 1 500 milliards d'euros d'ici à 2020, notamment pour ce qui est des infrastructures et des réseaux dans les secteurs des transports, de l'énergie et du haut débit, en vue de faire passer l'économie européenne à un nouveau modèle de croissance, durable et compétitif. Ils devront être accompagnés par des investissements sociaux importants, notamment dans les domaines de l'éducation, de la formation professionnelle et des systèmes d'"apprentissage tout au long de la vie", , en y incluant les compétences numériques et les nouveaux secteurs de croissance. Pour atteindre de tels niveaux d'investissement, une augmentation importante et durable des investissements publics et privés sera nécessaire à l'échelon national, aussi bien dans les périodes de prospérité que dans les périodes de difficultés économiques, au-delà de la capacité actuelle du FEIS. Cette approche devrait être mieux coordonnée aux échelons de l'UEM et de l'Europe afin de bien diriger les flux d'investissements publics nationaux vers les objectifs européens, d'encourager les synergies et de tirer parti des retombées positives. Au-delà du moyen terme, une capacité budgétaire spécifique à l'UEM, accompagnée d'un dispositif d'emprunt, pourrait compléter l'investissement européen sous la forme d'un complément ou d'une composante d'un FEIS amélioré, comme détaillé à la section 2.5.

Le prochain examen à mi-parcours de la stratégie Europe 2020 devrait contribuer au processus d'achèvement de l'UEM en aidant à recentrer les réformes structurelles de la réduction des coûts du travail vers des facteurs basés sur la compétitivité, tels que l'innovation, l'efficacité des ressources, une réindustrialisation durable, un marché unique performant et la cohésion sociale. Il devrait également souligner le lien entre réformes structurelles favorisant la croissance et investissements. Les grands objectifs de la stratégie Europe 2020 doivent encore être confirmés en 2015 et concrétisés dans la prochaine analyse annuelle de la croissance et dans les prochaines lignes directrices intégrées. Les programmes nationaux de réforme pour 2016 devraient également définir clairement les réformes et les ressources budgétaires permettant de réaliser chacun des objectifs nationaux de la stratégie Europe 2020.

Un programme de réformes structurelles plus progressif et plus équilibré sur le plan social devrait comprendre des mesures telles qu'un transfert résolu de la taxation du travail vers le capital et la pollution; des politiques sociales et de l'emploi plus fortes qui encouragent les gens et, de manière accrue, les femmes, à participer de façon productive à l'économie et à la société, à lutte contre l'évasion fiscale grâce à une amélioration significative de la transparence, en veillant notamment à ce que les politiques fiscales nationales et la coopération entre administrations fiscales respectent pleinement le principe de la coopération sincère; des stratégies pour une réindustrialisation innovante et durable; et, enfin, des améliorations apportées aux systèmes éducatifs et de formation, notamment dans les nouveaux secteurs de croissance, comme par exemple le marché unique numérique. Les réformes devraient avoir pour objectif de soutenir une transformation plus vaste conduisant à un nouveau modèle de croissance entièrement durable, en stimulant une compétitivité plus forte pour la croissance durable, la mobilité sociale, ainsi que pour la cohésion et la justice sociales. Ces réformes devront s'accompagner de niveaux d'investissement suffisants.

2.4. NORMES ET STANDARDS SOCIAUX COMMUNS ET FONDAMENTAUX

DESTINÉS À ÉVITER UNE COURSE AU MOINS-DISANT SOCIAL

Une stratégie macrosociale pour mener à bien la stratégie macroéconomique de la zone euro

Des normes et standards minimaux pour l'ensemble de l'UEM

Un eurogroupe social à l'échelon ministériel

Un dialogue social européen plus poussé

Une Union économique et monétaire durable nécessite des processus et instruments à même de maintenir la cohésion sociale. Les stratégies de politique macroéconomique doivent être associées à des stratégies macrosociales permettant d'éviter les inégalités sociales excessives entre et au sein des pays de l'UEM, et de mieux relier la croissance et les objectifs en matière de finances publiques aux objectifs d'emploi, de revenus et de justice sociale.

Ces besoins doivent bien évidemment être étayés par des normes et standards sociaux forts dans le cadre d'un marché unique performant, notamment pour fixer des limites aux processus de dévaluation interne ayant pour but la réduction des coûts, et éliminer ainsi le risque de dumping social comme source de régression sociale nuisible au sein des États membres, qui aboutirait à une course au moins-disant social dans l'ensemble de la zone euro. Il faudrait créer au sein de l'UEM un socle commun de normes fondamentales en matière de travail, de politiques actives concernant le marché du travail, de dispositifs de revenu minimal et de seuils nationaux pour les salaires minimaux réglementaires ou négociés, ainsi que des normes de protection en cas de chômage.

De plus, la surveillance récemment renforcée des défis et déséquilibres sociaux et en matière d'emploi dans le contexte de la gouvernance économique de l'Union européenne devrait faire l'objet d'un suivi adéquat dans les recommandations par pays. Une réforme a minima consisterait à doter le tableau de bord d'indicateurs clés dans les domaines social et de l'emploi (qui figure dans le rapport conjoint sur l'emploi) de seuils d'alerte soulignant les situations et évolutions sociales les plus préoccupantes et déclenchant automatiquement une analyse approfondie dans les rapports par pays ainsi que, le cas échéant, des recommandations par pays visant à régler les problèmes sociaux et d'emploi recensés. Le tableau de bord devrait également être présenté sous forme de données ventilées par sexe. Dans le cas d'une réforme plus ambitieuse, il serait envisageable de créer une véritable procédure relative aux inégalités sociales associée à la procédure existante concernant les déséquilibres macroéconomiques, qui prévoirait une surveillance macrosociale juridiquement consacrée et, dans la mesure du possible, l'application de politiques correctives lorsque le chômage, la pauvreté ou les inégalités atteignent des niveaux alarmants.

Un tel renforcement de la gouvernance socio-économique de l'UEM pourrait également guider l'utilisation des financements apportés par la capacité budgétaire de l'UEM, et aiderait à agir suffisamment tôt et de manière efficace face aux crises sociales affectant le fonctionnement et le potentiel de croissance de l'ensemble de l'UEM. Dans ce contexte, le rôle de l'économie sociale, notamment en tant que facteur de résilience lors des périodes de difficultés économiques, devrait être reconnu et encouragé.

Au niveau institutionnel, cette approche devrait avoir pour conséquence un rôle plus important des ministres de l'emploi et des affaires sociales de la zone euro, aux côtés de l'eurogroupe des ministres des finances, en vue de garantir une contribution réellement conjointe et équilibrée au programme stratégique socio-économique de l'UEM. Des réunions régulières entre ministres au sein d'un eurogroupe social devraient à l'avenir

devenir la norme, en vue d'informer les sommets de la zone euro des évolutions macrosociales au sein de l'UEM.

Enfin, un dialogue social plus poussé au niveau de l'UEM, comportant des échanges de vue au sujet des convergences ou divergences relatives aux niveaux de salaire et de productivité, échanges susceptibles de contribuer à alimenter les négociations collectives nationales et infranationales, pourrait se révéler très profitable à cette nouvelle approche.

2.5. DÉVELOPPER UNE CAPACITÉ BUDGÉTAIRE COMPLÈTE POUR L'UEM

Un instrument sur mesure pour améliorer l'absorption des chocs spécifiques à chaque pays dans les cas où les capacités nationales de stabilisation sont épuisées

Un dispositif d'investissement européen

Un nouveau programme visant à stimuler la convergence structurelle

Une union monétaire ne peut être consolidée que si elle peut s'appuyer sur une capacité budgétaire lui permettant de développer, financer et mettre en œuvre efficacement les stratégies économiques à l'échelle de toute l'Union et de lutter contre les chocs économiques secondaires touchant un ou plusieurs de ses membres, ou l'Union dans son ensemble, notamment lorsque ces chocs aboutissent à une crise grave et durable qui vient à bout des stabilisateurs nationaux, comme cela est actuellement le cas. Le partage des risques privés par le biais des marchés financiers peut accompagner les compensateurs de chocs financiers, mais ne peut pas s'y substituer.

Il est grand temps pour les pays membres de l'UEM et pour les institutions européennes d'accepter cette réalité et d'agir en conséquence, en mettant progressivement au point une capacité budgétaire complète.

Les fonctions clés d'une capacité budgétaire sont les suivantes:

- faire face aux chocs économiques asymétriques spécifiques à chaque pays
- faire face aux chocs économiques symétriques touchant l'ensemble de la zone euro
- soutenir des niveaux d'investissement adéquats, conjointement avec les politiques nationales d'investissement, et en cherchant à favoriser une croissance équilibrée et durable,
- remédier aux déséquilibres macroéconomiques et favoriser la convergence structurelle entre ses membres

Chacune de ces fonctions nécessite des instruments et processus, des modes de financement et des paramètres politiques/institutionnels spécifiques.

Il conviendrait de soutenir une puissante capacité de gestion des chocs symétriques et une forte capacité d'investissement à l'échelle de la zone euro grâce à une capacité d'emprunt publique s'appuyant sur un budget de la zone euro, financé au moins en partie par des ressources propres. Ce dispositif doterait bien entendu la zone euro d'une capacité pleine et entière à gérer son destin au fil des bonnes et mauvaises périodes, et il doit rester l'objectif ultime de la réalisation de l'UEM. Il s'agit cependant d'un changement de grande ampleur, qui nécessiterait une avancée majeure dans le processus d'intégration politique de l'UEM.

Dans une certaine mesure, les besoins en investissements seront mieux pris en considération dans l'ensemble de l'Union européenne grâce au Fonds européen pour les investissements stratégiques et à une utilisation des règles budgétaires à la fois plus

souple et plus propice aux investissements. À plus long terme, néanmoins, un dispositif d'investissement véritable de l'UEM pourrait être élaboré en tant qu'élément d'une véritable capacité budgétaire de la zone euro, financée par des ressources propres et par l'emprunt.

La gestion des chocs symétriques, si elle n'est pas soutenue par une capacité budgétaire commune, peut au moins être améliorée à l'avenir au moyen d'une meilleure coordination économique se fondant sur une stratégie de politique économique véritablement commune et, encore une fois, une utilisation plus souple et anticyclique des règles fiscales.

Les divergences croissantes entre membres de la zone euro exercent un effet déstabilisant sur l'ensemble de la zone, et les membres de l'UEM ne peuvent pas utiliser le taux de change comme mécanisme d'ajustement. La promotion de la convergence structurelle au-delà de ce que prévoit déjà le budget de l'Union via ses fonds structurels et son fonds de cohésion devrait être assistée par un instrument budgétaire destiné à faire face aux chocs asymétriques, ainsi que par un dispositif d'investissement social visant à soutenir la convergence structurelle et la mise en œuvre de réformes progressives. Ces deux instruments devraient faire l'objet d'une surveillance démocratique solide de la part du Parlement européen.

2.5.1. Un instrument budgétaire destiné à faire face aux chocs asymétriques

Un instrument anticyclique, dont l'importance a déjà été clairement soulignée dans le rapport final des quatre présidents en décembre 2012, protégerait les États membres de l'UEM dans les pires cas de figure, et apporterait une stabilité immédiate ainsi que la confiance. Cet instrument pourrait prendre différentes formes afin de protéger en partie les pays participants contre les chocs asymétriques, sans générer pour autant de transferts budgétaires permanents. Des dispositifs possibles d'assurance économique de l'UEM pourraient fournir des aides budgétaires générales ou ciblées lors des phases de repli conjoncturel, par exemple en vue de maintenir les niveaux d'investissement public dans les domaines clés. Une proposition pertinente favorise un système de compléments partiels aux systèmes nationaux d'allocations de chômage lors des périodes de ralentissement économique (dispositif d'assurance chômage de l'UEM) en vue d'éviter une politique budgétaire procyclique dans le(s) État(s) membre(s) concerné(s) pendant une période donnée.

Les États membres participants devraient alors respecter certaines conditions préalables, car des ressources budgétaires communes sont transférées aux budgets nationaux. Ces dernières devraient néanmoins être définies raisonnablement dans le cadre législatif existant, au lieu de créer de nouvelles obligations potentiellement contre-productives. Différentes formes de financement peuvent être envisagées pour un mécanisme de ce type, comme les revenus provenant de la taxe sur les transactions financières; elles aboutiraient à un système basé sur les ressources propres, car elles rendraient le mécanisme en question plus efficace sur les plans politique et financier. Les États membres participants devraient également s'assurer que leur propre capacité de stabilisation automatique fonctionne correctement.

Cet instrument devrait cibler l'aide anticyclique à court terme et éviter les transferts budgétaires nets entre pays sur l'ensemble du cycle économique, à l'aide de mécanismes de récupération, par exemple. Son utilisation devrait se limiter à des circonstances exceptionnelles, dans lesquelles les stabilisateurs ne suffisent pas à faire face à un choc économique important, et ce malgré l'application de politiques

budgétaires initialement saines dans les États membres concernés.

L'amélioration de la coordination des politiques fiscales entre les États membres de la zone euro est une condition indispensable pour éliminer la course au moins-disant fiscal qui érode les assiettes fiscales nationales et réduit la capacité générale de la zone euro et de l'Union européenne à collecter des impôts. Les pays membres devraient convenir d'une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) et de taux d'imposition minimaux afin de former la base d'un ensemble de règles et de pratiques dans le domaine de la fiscalité. En outre, les rescrits fiscaux devraient être réglementés de façon à ce que le taux d'imposition net ne puisse être inférieur à un certain seuil après application du rescrit fiscal concerné.

Cet instrument viendrait seconder l'union bancaire (à laquelle il manque encore un mécanisme de garantie des dépôts), le mécanisme européen de stabilité et le BCE tout en rétablissant la crédibilité de la "clause de non-renflouement". Plus cette capacité est efficace aux premières étapes d'un choc économique, moins les autres sources d'aide financière seront nécessaires, la détérioration de la situation économique ayant été évitée.

2.5.2. Un nouveau programme visant à stimuler la convergence structurelle

Étant donné le degré actuel de divergence entre les pays de la zone euro, il conviendrait de mettre au point un nouveau dispositif dans le cadre du budget de l'Union afin de stimuler la convergence structurelle et la croissance potentielle, en soutenant une combinaison de réformes et d'investissements ciblés. Cela devrait également contribuer à traiter l'urgence sociale de la périphérie de la zone euro. Une esquisse de dispositif encore très embryonnaire existe déjà sous la forme de l'initiative pour l'emploi des jeunes, à hauteur de six milliards d'euros, qui aide à financer la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse dans les régions présentant un taux de chômage des jeunes particulièrement élevé. Cette pratique positive mériterait d'être renforcée et étendue à d'autres domaines, comme les plans de reconversion pour les chômeurs de longue durée, la modernisation des administrations publiques ou l'amélioration des systèmes nationaux en faveur de l'innovation. L'expérience de l'initiative pour l'emploi des jeunes montre que ces instruments doivent être plus souples pour être efficaces. Ce dispositif devrait donc même être en mesure de financer les dépenses publiques de base vitales pour toutes les économies avancées, comme les salaires des enseignants ou les produits médicaux de base.

CONCLUSIONS

Pour comprendre les besoins considérables en matière de réforme de la zone euro, il est nécessaire de saisir le rôle combiné des politiques cycliques et structurelles pour parvenir à une prospérité et à une stabilité durables dans le temps et dans l'ensemble de la zone euro, et d'agir dans le cadre d'une dynamique durable de convergence structurelle. L'UEM ne pourra jamais émerger correctement de cette crise, ni faire face aux chocs à venir, en s'appuyant principalement sur un programme réduit de réformes structurelles dans un contexte de contraintes budgétaires. Les réformes sont nécessaires, mais, de manière générale, elles doivent être le moteur de la convergence structurelle, tout autant que de la compétitivité. Elles devraient également être stimulées par les incitations financières à soutenir les réformes dans les pays qui s'engagent réellement à les concrétiser.

Elles doivent être accompagnées et soutenues par une gestion des politiques cycliques plus efficace. La zone euro doit être dotée d'une certaine forme d'absorbeur de choc asymétrique en dernier recours, afin de garantir une excellente stabilité et d'inspirer la plus grande confiance possible en sa résilience. Cependant, cela doit se faire sans mettre en place de mécanismes permanents de transfert entre États membres et tout en veillant à ce que le bon fonctionnement des stabilisateurs nationaux reste la norme pour faire face aux chocs asymétriques.

En outre, l'UEM doit améliorer sa capacité commune de pilotage macroéconomique à long terme. Ce point est particulièrement important dans le domaine des investissements et en ce qui concerne les déséquilibres macroéconomiques, qui doivent traiter les déficits et excédents déstabilisants des États membres avec la même vigueur. Une bonne politique macroéconomique devrait également impliquer une compréhension et une utilisation adéquates de la politique budgétaire agrégée de la zone afin d'assurer une gestion correcte de la demande au fil des cycles économiques.

La cohésion économique, la convergence et la compétitivité ne peuvent être obtenues sans une forte dimension sociale. La réalisation du progrès social au sein des États membres de la zone euro et entre ces États, au moyen d'un processus bien organisé de convergence structurelle, doit devenir un principe stratégique directeur de la future UEM, et impliquer une réduction drastique des inégalités. Cela rendra cette union plus solide, tant sur le plan économique que sur le plan politique. À cet égard, des normes sociales fondamentales communes et une assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés, destinées à éviter le dumping fiscal entre pays, sont indispensables. Cela devrait aller de pair avec un dialogue social plus poussé sur les questions concernant la zone euro.

Cette gouvernance économique à la fois plus robuste et rééquilibrée doit pouvoir s'appuyer progressivement sur une capacité budgétaire complète, financée par des ressources propres et des possibilités d'emprunt, ainsi que sur une légitimité et un contrôle démocratiques solides aux échelons européen et national. Une nouvelle approche de la dette visant la soutenabilité à long terme devrait faire partie de cette nouvelle configuration.

Au-delà de ces défis internes, la zone euro doit également faire face aux défis mondiaux pour pouvoir gérer sa transition vers un nouveau modèle de croissance et bâtir une monnaie internationale forte et stable. En tant que zone monétaire existant au sein de l'Union européenne, l'UEM doit jouer son rôle s'agissant d'influer sur les équilibres mondiaux et géostratégiques, ce qui nécessite une représentation externe unifiée dans les principales institutions et instances internationales.

Bien que les réformes de l'UEM soient nécessaires dès à présent, le contexte politique ne permet pas une mise en œuvre complète et rapide, à court terme, de l'ensemble des changements nécessaires. Dans certains domaines, il est indispensable de formuler et de maintenir un niveau d'ambition élevé, tout en acceptant d'avancer par étapes. À cet égard, les possibilités prévues par les traités existants pour agir au sein d'un cadre communautaire clair devraient être pleinement exploitées, notamment un certain nombre d'options permettant de traiter les besoins d'intégration différenciée au niveau de l'UEM, tout en laissant la porte ouverte aux pays non membres de la zone euro. Des procédures simplifiées et ordinaires de modification du traité devraient être lancées à l'issue du cycle de réforme de l'UEM.

Le Conseil européen doit impérativement tirer les leçons d'une crise qui n'est pas encore terminée et qui constitue même un danger pour la survie de la zone euro, avec

de graves conséquences économiques, sociales et politiques. L'avenir de l'UEM nécessite un nouveau sens de la vision et de l'engagement politiques, que le prochain rapport conjoint des présidents devrait pouvoir susciter.