Commission européenne

Approfondissement de l'Union économique et monétaire européenne

Note de la Commission en prévision du Conseil européen et du sommet de la zone euro des 28-29 juin 2018

«Je souhaite poursuivre la réforme de notre Union économique et monétaire afin de préserver la stabilité de notre monnaie unique et d'améliorer la convergence des politiques économiques, des politiques budgétaires et de marché du travail entre les États membres partageant la monnaie unique.

La stabilité de notre monnaie unique et la solidité des finances publiques revêtent à mes yeux une même importance que l'équité sociale dont nous devons faire preuve dans la mise en œuvre des réformes structurelles nécessaires.»

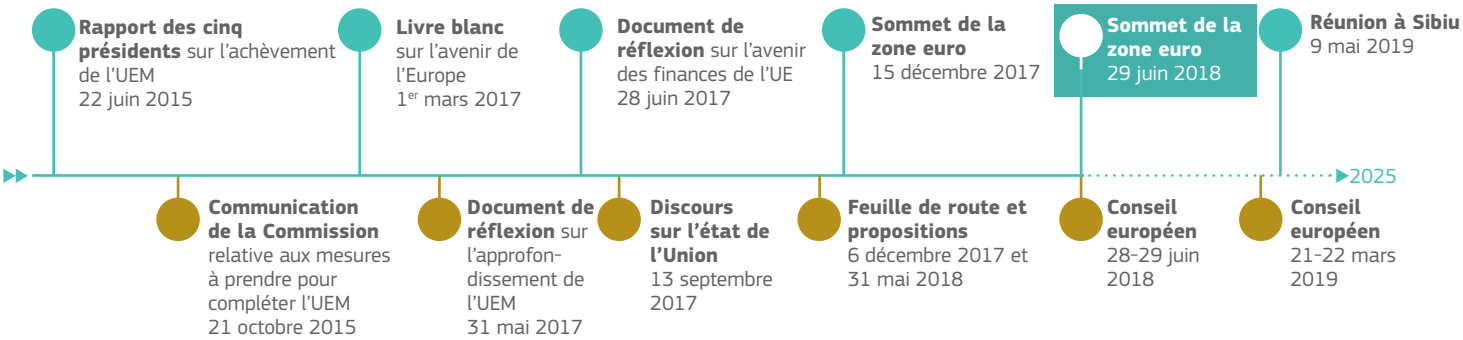
Jean-Claude Juncker, 1er mai 2014, à l'époque candidat à la présidence de la Commission européenne

La crise économique et financière qui a touché l'Europe n'a pas débuté dans la zone euro mais a mis en évidence certaines de ses faiblesses institutionnelles. Grâce aux efforts résolus qui ont été consentis, l'Europe connaît à présent une reprise solide et tous les États membres ont renoué avec la croissance. Nous devons **saisir l'occasion** qui nous est offerte de prendre de nouvelles mesures pour approfondir l'Union économique et monétaire européenne. C'est essentiel tant pour ses membres que pour l'Union dans son ensemble.

C'est pourquoi la Commission Juncker a fait de l'**achèvement d'une union économique et monétaire approfondie et équitable** l'**une des dix priorités** de son mandat. Des progrès notables ont été accomplis, mais il reste encore beaucoup à faire.

S'appuyant sur la vision exposée dans le rapport des cinq présidents de juin 2015, les documents de réflexion sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire de mai 2017 et le discours sur l'état de l'Union européenne du président Juncker, la Commission a présenté en décembre 2017 une feuille de route détaillée en vue de renforcer l'unité, l'efficience et la responsabilité démocratique de l'Union économique et monétaire européenne d'ici à 2025.

La présente note donne un aperçu de ce qui a déjà été réalisé, des propositions pendantes et des questions qui nécessitent de nouvelles décisions importantes pour l'avenir de l'Europe.



1. UNE EFFICACITÉ DÉMONTRÉE

Des mesures non négligeables ont déjà été prises pour renforcer l'intégrité de la zone euro. Au lendemain de la crise, la coordination des politiques économiques et la surveillance budgétaire ont été renforcées. Des instruments de soutien à la stabilité ont été mis en place pour aider les États membres en difficulté. Le cadre de réglementation et de surveillance du secteur financier a été restructuré et la protection des dépôts bancaires a été portée à 100 000 euros par client et par banque. Une nouvelle architecture complète a été mise en place pour assurer la surveillance et la résolution des grands établissements de crédit d'importance systémique dans la zone euro.

PROGRÈS DÉJÀ ACCOMPLIS POUR RENFORCER L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

Union économique:

- ✔ Procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques: *détection à un stade précoce des menaces pour la stabilité économique*
- ✔ **Réforme du Semestre européen:** ***rationalisation et renforcement, aspects sociaux davantage pris en compte***
- ✔ **Service d'appui à la réforme structurelle:** ***appui technique aux réformes dans les États membres***
- ✔ **Socle européen des droits sociaux:** ***principes essentiels devant contribuer à l'équité et au bon fonctionnement des marchés du travail et des systèmes de protection sociale.***
- ✔ **Conseils nationaux de la productivité:** ***suivi de l'évolution de la compétitivité et de la productivité***
- ✔ **Analyse de l'impact social:** ***effectuée pour le dernier programme de soutien à la stabilité en faveur de la Grèce***

Union bancaire et union des marchés des capitaux:

- ✔ Corpus réglementaire unique*: règles harmonisées visant à rendre le secteur financier européen plus résilient, transparent et efficient*
- ✔ Règles harmonisées en matière d'assurance des dépôts: *dépôts protégés jusqu'à 100 000 euros par client et par banque*
- ✔ Mécanisme de surveillance unique/mécanisme de résolution unique: *surveillance et résolution centralisées des banques dans la zone euro*
- ✔ Union des marchés des capitaux: nouvelles règles favorisant le partage des risques par le secteur privé et améliorant l'accès au financement

Boîte à outils de l'UEM

Union budgétaire:

- ✔ Assistance financière aux États membres qui connaissent des difficultés: *divers fonds de secours débouchant sur le mécanisme européen de stabilité*
- ✔ Paquets législatifs 2-Pack/6-Pack: *renforcement de la surveillance budgétaire et attention portée à la dette*
- ✔ **Comité budgétaire européen:** ***conseils indépendants sur la mise en œuvre des règles budgétaires de l'UE et l'orientation budgétaire de la zone euro***
- ✔ **Simplification des règles budgétaires:** ***accent accru mis sur le critère des dépenses publiques***
- ✔ **Flexibilité offerte par le pacte de stabilité et de croissance:** ***pour favoriser les investissements et les réformes et mieux tenir compte des cycles économiques***
- ✔ **Recommandations pour la zone euro:** ***attention accrue accordée aux priorités de la zone euro***

Responsabilité démocratique et solidité des institutions:

- ✔ **Renforcement du sentiment d'appropriation:** ***intensification du dialogue avec le Parlement européen, les parlements nationaux, les gouvernements nationaux et les parties prenantes***
- ✔ **Nouveau départ pour le dialogue social:** ***davantage de possibilités offertes aux partenaires sociaux à tous les niveaux de débattre des priorités***

adopté après la crise
décidé au cours du mandat de la Commission Juncker

Depuis le début de la **Commission Juncker**, d'autres mesures importantes ont été décidées. Pour stimuler l'emploi, la croissance et l'investissement, le **service d'appui à la réforme structurelle** a été mis sur pied afin d'apporter aux États membres un soutien sur mesure pour la mise en œuvre de réformes essentielles. La **flexibilité offerte par le pacte de stabilité et de croissance** a été utilisée pour trouver le juste équilibre entre stabilisation de l'économie et politique budgétaire prudente. Complétant l'union bancaire, la nouvelle **union des marchés des capitaux** a été lancée afin de favoriser le partage des risques par l'intermédiaire des marchés de capitaux, d'élargir et améliorer l'accès des entreprises européennes au financement et de donner aux consommateurs davantage de possibilités d'investir leurs capitaux de manière durable.

En conséquence, l'Union économique et monétaire n'a jamais été aussi solide, ce qui a favorisé la **reprise économique** dans l'ensemble de l'UE. Cette amélioration se manifeste aussi en **Grèce**, dont le programme de soutien à la stabilité s'achèvera en août, alors que l'emploi, la croissance et la viabilité budgétaire sont de retour.

Principaux faits

CROISSANCE: La croissance économique dans la zone euro (2,4 %) a atteint en 2017 son niveau le plus élevé depuis 10 ans et, sur les deux dernières années, dépasse celle des États-Unis (2,3 %) et du Japon (1,7 %).

EMPLOI: L'emploi n'a jamais été aussi élevé: 238 millions de personnes travaillent dans l'Union. Le chômage est à son niveau le plus bas depuis 2008. Plus de 10 millions d'emplois ont été créés dans l'UE depuis l'entrée en fonctions de la Commission Juncker.

INVESTISSEMENT: L'investissement est reparti à la hausse. Avec le plan Juncker, nous avons déjà suscité plus de 294 milliards d'euros d'investissements et, ce faisant, permis la création de 300 000 emplois et soutenu environ 644 000 petites entreprises.

FINANCES PUBLIQUES: Le déficit public dans la zone euro a très fortement diminué, passant de plus de 6 % en 2009 à 0,7 % en 2018. Le ratio de la dette publique au produit intérieur brut devrait, selon les prévisions, tomber à 86,5 % cette année pour la zone euro, contre 94;2 % en 2014.

SECTEUR BANCAIRE: Les banques européennes sont bien mieux capitalisées qu'avant la crise financière, disposent de coussins de liquidité bien plus importants et sont donc mieux préparées à résister aux chocs économiques. Au dernier trimestre de 2017, le ratio de fonds propres total moyen des banques de l'UE a atteint un niveau record de 19 %. En particulier, les banques surveillées par la Banque centrale européenne (BCE) ont levé 262 milliards d'euros de fonds propres supplémentaires depuis 2014. Le ratio de couverture des besoins de liquidité a également maintenu sa tendance à la hausse et se situe dans l'UE à 148,5 % en moyenne, soit bien au-dessus de l'exigence réglementaire. En ce qui concerne les banques surveillées par la BCE, le stock d'actifs liquides a augmenté de 782 milliards d'euros depuis 2014.

PRÊTS NON PERFORMANTS: Le niveau des prêts non performants (PNP) dans l'UE a diminué de plus d'un tiers depuis 2014: les derniers chiffres pour le quatrième trimestre de 2017 montrent que le taux de PNP a diminué jusqu'à un peu moins de 4 %, son niveau le plus bas depuis le dernier trimestre de 2014.

2. OÙ EN SOMMES-NOUS?

Union économique et budgétaire

Le Semestre européen a été renforcé et rationalisé sous la Commission Juncker, mais la mise en œuvre de réformes clés dans les États membres demeure lente dans certains cas et reste une priorité. La Commission a **relevé les crédits alloués au programme d'appui à la réforme structurelle** pour la période de financement en cours. Pour le prochain cadre financier pluriannuel, la Commission envisage un nouveau **programme d'appui aux réformes**, doté d'un **budget total de 25 milliards d'euros**, afin de stimuler les réformes notamment par un appui financier et technique et un **mécanisme de soutien à la convergence** destiné aux pays qui souhaitent rejoindre la zone euro. Le **socle européen des droits sociaux** a été proclamé, mais doit être mis en œuvre à tous les niveaux.

Le bon fonctionnement de la monnaie unique requiert des finances publiques saines, des marges de manœuvre budgétaires et une capacité de rétablissement rapide en cas de choc économique important. En décembre 2017, la Commission a présenté une proposition visant à **intégrer dans le droit de l'UE le contenu du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance**, en tenant compte de la flexibilité appropriée prévue dans le pacte de stabilité et de croissance. La Commission a en outre proposé, pour le prochain cadre financier pluriannuel, un **mécanisme européen de stabilisation des investissements** qui permettrait de mobiliser **jusqu'à 30 milliards d'euros de prêts** afin de stabiliser les niveaux d'investissement public et de faciliter une reprise économique rapide en cas de choc asymétrique important.

ACHEVER L'UNION ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

MESURE	DESCRIPTION	Commission européenne	Parlement européen	Conseil de l'Union européenne
Budget pour le programme d'appui à la réforme structurelle (2018-2020)	Doubler le financement du programme d'appui à la réforme structurelle afin de fournir un appui technique supplémentaire aux réformes et de créer un axe de travail spécifique pour les États membres qui souhaitent faire partie de la zone euro	●	●	●
Modification du règlement portant dispositions communes(2018-2020)	Accroître les possibilités pour les États membres d'utiliser une partie de leur réserve de performance au titre des Fonds structurels et d'investissement européens pour soutenir les réformes convenues	●	●	●
Intégration du pacte budgétaire dans le droit de l'UE	Intégrer le contenu du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans le droit de l'UE	●	●	●
Programme d'appui aux réformes (2021-2027)	Fournir un appui financier et technique aux réformes prioritaires dans tous les États membres de l'UE, y compris par un mécanisme ciblé pour les pays qui souhaitent rejoindre la zone euro	●	●	●
Mécanisme européen de stabilisation des investissements (2021–2027)	Aider à stabiliser les niveaux d'investissement public et faciliter une reprise économique rapide en cas de chocs économiques asymétriques importants	●	●	●

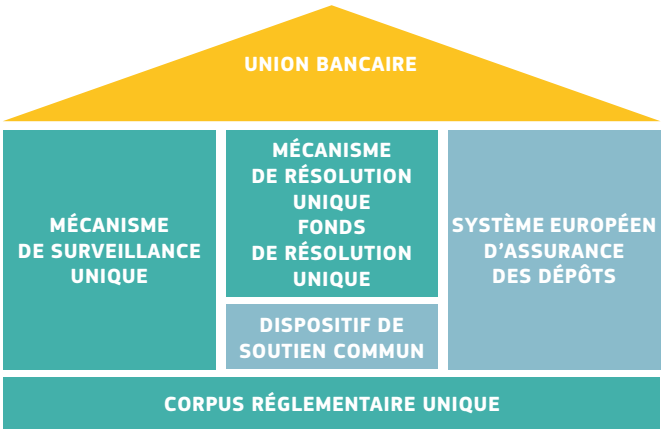
● PRÉSENTÉE/APPROUVÉE
● ACCORD POSSIBLE D'ICI MAI 2019 S'IL Y A UN ENGAGEMENT POLITIQUE FORT DE LA PART DE TOUTES LES INSTITUTIONS DE L'UE

Union financière

La stabilité financière a été considérablement renforcée dans la zone euro et dans l'UE en général. La réduction des risques dans le secteur bancaire se poursuit à un rythme soutenu. Toutefois, les travaux sur la stabilité financière et l'intégration doivent se poursuivre, notamment sous la forme de progrès rapides concernant l'union des marchés des capitaux.

Union bancaire

Outre les réformes déjà réalisées, un accord sur **un dispositif de soutien pour le Fonds de résolution unique de l'union bancaire** est désormais nécessaire. La création d'un tel filet de sécurité a déjà été approuvée par les États membres en 2013. Ce dispositif serait activé en tant qu'assurance de dernier ressort en cas de résolution bancaire, et renforcerait la confiance dans le secteur bancaire.



Des progrès sont aussi nécessaires en ce qui concerne le train de mesures présenté par la Commission en mars 2018 sur la **réduction des prêts non performants** et la création d'un cadre propice au développement des titres adossés à des obligations souveraines, qui contribuera au partage des risques par le secteur privé et desserrera encore le lien entre les banques et la dette de leur pays d'origine.

Enfin, il importe d'entamer les **discussions politiques sur le système européen d'assurance des dépôts** et de convenir d'une feuille de route pour l'avenir, comportant par exemple une approche séquentielle prévoyant, pour commencer, un soutien en liquidités lorsque le système commun ne couvre pas les pertes nationales. La mise en place - progressive - d'un système commun de protection des dépôts est essentielle pour renforcer la résilience du secteur bancaire et de la monnaie unique et la confiance en ceux-ci.

ACHÈVEMENT DE L'UNION BANCAIRE

MESURE	DESCRIPTION	Commission européenne	Parlement européen	Conseil de l'Union européenne
Système européen d'assurance des dépôts (SEAD)	La proposition a pour ambition de renforcer la protection des déposants dans l'ensemble de l'union bancaire.	●	●	●
Paquet «secteur bancaire» de novembre 2016	Renforcer le corpus réglementaire unique du secteur bancaire par de nouvelles mesures de réduction des risques et par des dispositions visant à favoriser l'investissement des banques dans les infrastructures	●	●	●
Un dispositif de soutien pour l'union bancaire	Intégrer au sein du futur Fonds monétaire européen le dispositif de soutien qu'il a été convenu de créer pour le Fonds de résolution unique	●	●	●
Nouvelle **réduction des prêts non performants** au bilan des banques de l'UE	Un ensemble d'initiatives visant à réduire encore les prêts non performants, qui vient compléter les actions précédentes	●	●	●

● PRÉSENTÉ/APPROUVÉ
● ACCORD POSSIBLE D'ICI MAI 2019 MOYENNANT UN ENGAGEMENT POLITIQUE FORT DE LA PART DE TOUTES LES INSTITUTIONS DE L'UE

Union des marchés des capitaux

Des marchés des capitaux profonds et bien intégrés sont complémentaires d'une union bancaire fonctionnelle et favorisent le **partage des risques par le secteur privé, une plus grande convergence économique et l'atténuation des chocs futurs**. La Commission a proposé une **large panoplie de mesures** pour atteindre cet objectif, notamment une réforme de l'architecture de surveillance de l'UE, de nouvelles règles pour les produits paneuropéens d'épargne-retraite individuelle, un cadre de l'UE pour les obligations garanties, une proposition visant à améliorer l'accès des petites et moyennes entreprises aux marchés publics et une initiative destinée à faciliter la distribution transfrontière des fonds d'investissement. Des stratégies pour encourager les **investissements verts et durables**et promouvoir les **innovations financières** sont également à l'étude. Il est maintenant urgent de faire avancer ces propositions.

VERS L'ACHÈVEMENT DE L'UNION DES MARCHÉS DES CAPITAUX

MESURE	DESCRIPTION	Commission européenne	Parlement européen	Conseil de l'Union européenne
Proposition législative sur **l'insolvabilité et la restructuration des entreprises**	Proposition législative sur la restructuration préventive et la seconde chance pour les entreprises	●	●	●
Proposition de la Commission relative à un **produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle (PEPP)**	De nouvelles règles pour doter les prestataires de retraites des outils permettant d'offrir un produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle simple et innovant	●	●	●
Proposition de la Commission concernant la réforme des **autorités européennes de surveillance**	Réforme de l'architecture de surveillance de l'UE visant à renforcer les marchés financiers et leur intégration	●	●	●
Des règles plus proportionnées et plus efficaces pour les **entreprises d'investissement**	Un régime plus ciblé pour réduire les risques dans le cadre des activités des entreprises d'investissement	●	●	●
Propositions de la Commission destinées à mettre en œuvre le plan d'action sur la **finance durable**	Premières mesures législatives, comprenant des critères harmonisés pour déterminer si une activité économique est durable sur le plan environnemental, pour accroître la transparence et faciliter les investissements dans des activités durables, grâce à de nouveaux indices de référence en matière de durabilité	●	●	●
Plan d'action de la Commission sur la technologie financière **(FinTech)** et proposition législative relative à un cadre de l'UE pour le **financement participatif** et les prêts de pair à pair	Stratégie de l'UE visant à encourager l'innovation financière tout en protégeant consommateurs et investisseurs Nouvelles règles de l'UE visant à stimuler et faciliter les activités transfrontières dans le secteur du financement participatif.	●	●	●
Obligations garanties européennes	De nouvelles règles visant à promouvoir les marchés d'obligations garanties en tant que sources de financement pour les banques et à accroître ainsi les crédits à l'économie	●	●	●
Faciliter la **distribution transfrontière des fonds d'investissement**	Une initiative législative pour faciliter la distribution dans toute l'UE des fonds d'investissement.	●	●	●
Des règles claires concernant la **propriété des titres et des créances**	Des mesures pour renforcer la sécurité juridique dans le cadre des transactions transfrontières portant sur des titres ou des créances	●	●	●
Des règles permettant aux **petites entreprises d'accéder plus facilement aux marchés de croissance**	De nouvelles règles visant à faciliter l'obtention de financements sur les marchés boursiers pour les petites et moyennes entreprises	●	●	●
Modifications ciblées du **règlement sur les infrastructures de marché européennes (EMIR)**	Améliorer le fonctionnement des marchés de produits dérivés et renforcer la surveillance des contreparties centrales (CCP).	●	●	●
Un cadre propice pour **les titres adossés à des obligations souveraines**	Aider les investisseurs à diversifier leurs portefeuilles d'obligations souveraines de la zone euro et contribuer à affaiblir le lien qui existe entre les banques et leur pays d'origine, sans passer par une mutualisation des risques et des pertes entre les États membres	●	●	●

● PRÉSENTÉ/APPROUVÉ
● ACCORD POSSIBLE D'ICI MAI 2019 MOYENNANT UN ENGAGEMENT POLITIQUE FORT DE LA PART DE TOUTES LES INSTITUTIONS DE L'UE

Responsabilité démocratique et solidité des institutions

Une Union économique et monétaire plus solide passe par un **renforcement de la légitimité et de la gouvernance.** La transparence, la responsabilité démocratique, la cohérence et l'efficience de l'élaboration des politiques doivent être renforcées, et les intérêts communs de la zone euro mieux représentés.

En décembre 2017, la Commission a présenté une proposition concernant la création d'un **Fonds monétaire européen**, ancré dans le cadre juridique de l'UE et s'appuyant sur la structure bien établie du mécanisme européen de stabilité. Cette proposition de création d'un FME préserve la structure de gouvernance des États membres et respecte pleinement le rôle des parlements nationaux.

Pour que la voix de l'euro soit entendue dans le monde, la Commission a proposé d'améliorer la **représentation extérieure de la zone euro** dans les organisations financières internationales telles que le Fonds monétaire international.

La Commission a aussi publié une communication définissant les **fonctions possibles d'un ministre européen de l'économie et des finances**, qui pourrait être vice-président de la Commission et présider l'Eurogroupe, comme le permettent les traités actuels de l'UE.

GARANTIR LA RESPONSABILITÉ DÉMOCRATIQUE ET DES INSTITUTIONS FORTES

MESURE	DESCRIPTION	Commission européenne	Parlement européen	Conseil de l'Union européenne
Représentation extérieure de la zone euro	Établir progressivement une représentation unifiée de la zone euro au sein du Fonds monétaire international	●	●	●
Fonds monétaire européen	Créer un Fonds monétaire européen, ancré dans le cadre juridique de l'UE et s'appuyant sur la structure du mécanisme européen de stabilité	●	●	●
Ministre européen de l'économie et des finances	Le ministre pourrait renforcer la cohérence, l'efficience, la transparence et la responsabilité démocratique de l'élaboration des politiques économiques de l'UE et de la zone euro	●	-	-

● PRÉSENTÉE/APPROUVÉE
● ACCORD POSSIBLE D'ICI MAI 2019, S'IL Y A UN ENGAGEMENT POLITIQUE FORT DE LA PART DE TOUTES LES INSTITUTIONS DE L'UE

3. LES PROCHAINES ÉTAPES

Le **sommet de la zone euro du 29 juin 2018** marque une nouvelle étape vers une Union économique et monétaire plus solide, qui réponde aux attentes des citoyens. Il faut battre le fer tant qu'il est chaud.

Toutes les mesures évoquées devraient être intégrées à un **train de mesures** et à une **feuille de route**.

Cela permettra d'asseoir la confiance et de sortir des positions retranchées, en réduisant les risques et en permettant qu'ils soient mieux répartis.

Toutes ces mesures visent le même objectif: **la stabilité et la résilience**.

L'adoption de décisions concrètes en vue de l'achèvement de l'union bancaire devrait être une priorité, mais il est également urgent de progresser sur d'autres points importants.

Accord sur les caractéristiques du dispositif de soutien pour le Fonds de résolution unique (FRU):

- un dispositif fondé sur le **mécanisme européen de stabilité (MES)**;
- un volume maximum de **60 milliards d'euros**;
- un processus décisionnel à la fois efficient et respectueux des droits légitimes (constitutionnels) des parlements nationaux;
- un dispositif **opérationnel dès 2020**, sous réserve de la ratification de la modification du traité instituant le MES.

En ce qui concerne le système européen d'assurance des dépôts, les participants au sommet pourraient prendre les décisions suivantes:

- s'engager en faveur d'un calendrier par étapes et entamer les discussions politiques après le sommet de la zone euro;
- adopter une approche **graduée**, en commençant par un soutien en liquidités dans les cas où le système commun ne permet pas de couvrir les pertes nationales;
- se fixer pour objectif **l'adoption d'une feuille de route lors du sommet de décembre**, ainsi que d'une date cible pour la première phase.

Accord sur les principales caractéristiques d'un mécanisme de stabilisation qui prendrait effet avec le nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027:

- dans le cadre de l'UE;
- un mécanisme fondé sur l'octroi de **prêts subventionnés**;
- un mécanisme couvrant les pays membres de la zone euro et du mécanisme de taux de change (MCE II);
- des critères d'éligibilité stricts;
- géré par la Commission.

Par ailleurs, il serait important:

- de donner des indications quant au **rôle du mécanisme européen de stabilité** et assurer son intégration future dans la législation de l'UE;
- que **le programme d'appui aux réformes bénéficie d'un soutien** général en tant que moyen de fournir un appui budgétaire et technique, dans le cadre du prochain CFP, aux réformes entreprises;
- que le train de mesures législatives de **lutte contre les prêts non performants** (proposé par la Commission en mars 2018) bénéficie d'un soutien général;
- d'inviter les législateurs de l'Union à mener à bien d'ici la fin 2018 tous les **dossiers relatifs à l'union des marchés des capitaux** qui sont encore en suspens;
- d'inviter les législateurs de l'Union à adopter d'ici la fin 2018 la **proposition relative à l'insolvabilité**, afin que les entreprises saines puissent être restructurées et continuer de rembourser leurs prêts bancaires.

Print ISBN 978-92-79-88655-3 doi:10.2775/013185 NA-03-18-048-FR-C
PDF ISBN 978-92-79-88678-2 doi:10.2775/6191 NA-03-18-048-FR-N