



**CONSEIL EUROPÉEN  
LE PRÉSIDENT**

**Bruxelles, le 12 octobre 2012**

**VERS UNE VÉRITABLE UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE  
Rapport intermédiaire**

Lors du Conseil européen de juin, *"le président du Conseil européen a été invité à élaborer, en collaboration étroite avec le président de la Commission, le président de l'Eurogroupe et le président de la BCE, une feuille de route spécifique et assortie d'échéances précises pour la réalisation d'une véritable union économique et monétaire"*. Le présent rapport intermédiaire établi à l'intention du Conseil européen s'appuie largement sur les idées et les propositions exprimées au cours d'une série de réunions bilatérales tenues en septembre avec tous les États membres de l'UE ainsi qu'avec le Parlement européen et son président. Il a pour but de mettre en lumière les points de convergence et de déterminer les domaines demandant à être approfondis en vue du rapport final qui doit être présenté en décembre.

Conformément au traité, l'Union a établi une union économique et monétaire dont la monnaie est l'euro. Les avis exprimés dans le présent rapport concernent plus particulièrement les États membres de la zone euro car ceux-ci sont confrontés à des défis spécifiques par le fait qu'ils partagent la même monnaie. Le processus vers une union économique et monétaire plus intégrée devrait être caractérisé par l'ouverture et la transparence et être pleinement compatible avec le marché unique à tous les égards.

Le rapport s'articule autour des éléments essentiels exposés dans le rapport intitulé *"Vers une véritable union économique et monétaire"* présenté au Conseil européen de juin.

## I. Cadre financier intégré

L'intégration du secteur financier dans l'Union européenne s'est nettement renforcée à la suite de l'introduction de la monnaie unique. Toutefois, la surveillance ainsi que la gestion et la résolution des crises du secteur bancaire sont encore organisées au niveau national. En conséquence, l'absence d'instruments communs de résolution des défaillances bancaires a empêché une gestion efficace de la crise, augmentant ainsi les coûts du soutien du secteur financier pour les contribuables ainsi que les risques pour la stabilité financière et budgétaire. La crise a entraîné une fragmentation du marché financier de la zone euro, ce qui a eu des implications négatives pour les conditions de crédit. Comme cela a été mentionné lors des consultations bilatérales, la création d'un cadre financier intégré est nécessaire pour parvenir à une véritable union économique et monétaire. Un cadre financier intégré doit comprendre une autorité de surveillance unique, un cadre commun de résolution mis en œuvre par une autorité de résolution commune, et des systèmes nationaux de garantie des dépôts fondés sur des normes communes.

### *Mécanisme de surveillance unique*

L'importante révision du cadre réglementaire effectuée en 2010 a créé le système européen de surveillance financière. Les autorités européennes de surveillance, y compris l'Autorité bancaire européenne (ABE) et le Comité européen du risque systémique (CERS), ont été dotées principalement de fonctions de coordination, mais les pouvoirs décisionnels essentiels sont restés du ressort national. Les nouveaux textes législatifs présentés par la Commission européenne proposent à présent la mise en place d'un mécanisme de surveillance unique (MSU) sous l'égide de la Banque centrale européenne, couvrant la zone euro et ouvert à tous les États membres. L'adoption du MSU revêt un caractère prioritaire. À cet égard, il convient de noter trois éléments importants: premièrement, une séparation claire entre la politique monétaire de la BCE et ses fonctions de surveillance; deuxièmement, un équilibre entre les droits et les obligations de tous les États membres qui participent aux nouvelles dispositions en matière de surveillance; et, troisièmement, l'obligation pour la nouvelle autorité de surveillance unique de rendre des comptes comme il se doit, y compris au Parlement européen.

Le MSU devrait fonctionner d'une manière pleinement compatible avec le marché unique. À cette fin, l'Autorité bancaire européenne actuelle conservera son rôle et restera concentrée sur la mise en place et la mise en œuvre d'un corpus de règles uniques afin de préserver l'égalité de conditions dans l'UE. Elle conservera également son rôle de médiateur entre les différentes autorités de surveillance. À cet égard, il convient d'adapter les modalités de vote de l'ABE pour assurer une représentation équitable et un processus décisionnel efficace au sein du marché unique des services financiers.

Enfin, il est important que cette surveillance centralisée permette une continuité harmonieuse entre la politique microprudentielle et la politique macroprudentielle et qu'elle contribue à renforcer le fonctionnement du CERS.

### *Résolution*

La Commission européenne a déjà proposé une directive sur le redressement et la résolution des défaillances qui garantira i) le recours aux bonnes pratiques et à des instruments plus aboutis de résolution des défaillances bancaires afin de protéger les contribuables (par exemple, le renflouement interne, la création d'établissement-relais, etc.) et ii) la cohérence des systèmes nationaux pour faciliter les résolutions dans les pays d'origine et d'accueil et la gestion des crises transnationales. Les fonds de résolution nationaux proposés dans la directive garantissent également que le coût de la résolution sera avant tout à la charge du secteur privé.

Dans un contexte où la surveillance s'oriente effectivement vers un mécanisme de surveillance unique, une autorité de résolution commune dotée d'un mécanisme de soutien approprié deviendrait nécessaire pour veiller à ce que les décisions de résolution soient prises rapidement, de manière impartiale et dans l'intérêt de tous. Au cours de la phase de transition et après la mise en place d'un MSU effectif, le MES aura la possibilité de recapitaliser directement les banques, possibilité qui serait soumise à une conditionnalité appropriée.

### *Mécanismes de garantie des dépôts*

Des mécanismes de garantie des dépôts crédibles peuvent jouer un rôle important en amont dans la stabilité du système financier. La proposition législative visant à harmoniser les systèmes nationaux de garantie des dépôts constitue une étape importante en direction de cet objectif. Elle établit un principe général solide pour que ces systèmes disposent d'un financement suffisant provenant des contributions du secteur financier, tout en garantissant des conditions de concurrence équitables entre les différents systèmes.

Dans l'ensemble, la création d'un cadre financier intégré a des implications budgétaires, économiques et politiques importantes et elle ne peut donc pas être envisagée séparément des mesures visant à mettre en place des cadres budgétaires et économiques plus intégrés et une responsabilité politique accrue. Un partage des risques du secteur bancaire qui ne s'accompagnerait pas d'une discipline budgétaire plus efficace risquerait d'avoir des effets préjudiciables pour les États.

## II. Un cadre budgétaire intégré

La crise a mis en évidence le niveau élevé d'interdépendance entre les pays de la zone euro et même au-delà. Elle a montré l'intérêt commun primordial que présentent les politiques budgétaires nationales. Il en découle qu'il est nécessaire de compléter le cadre actuel pour la surveillance et la coordination des politiques budgétaires par un cadre de coordination plus ex ante, ainsi que le proposait le paquet relatif à la surveillance budgétaire ("two-pack"), et de s'orienter progressivement vers un cadre budgétaire intégré à part entière. Cela garantira des politiques budgétaires saines à l'échelle nationale et au niveau européen et contribuera dès lors à une croissance durable et à la stabilité macroéconomique.

Si l'on considère la manière dont d'autres unions monétaires se sont constituées, on constate qu'il y a diverses façons de progresser sur la voie de l'union budgétaire. Le degré de centralisation des instruments budgétaires et les modalités de fonctionnement de la solidarité budgétaire pour contrer les chocs macroéconomiques et financiers préjudiciables varient d'une union monétaire à l'autre. Les spécificités de l'UEM justifieraient que l'on retienne pour elle une méthode toute particulière.

### *Une gouvernance économique renforcée*

La priorité à court terme consiste à compléter et à mettre en œuvre les nouvelles mesures en faveur d'un renforcement de la gouvernance économique. Des améliorations substantielles du cadre, basé sur des règles, des politiques budgétaires au sein de l'UEM ont été adoptées (paquet relatif à la gouvernance économique - "six-pack") ou approuvées (traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance) ces deux dernières années, privilégiant la prévention des déséquilibres budgétaires et mettant l'accent sur l'évolution de la dette, le renforcement des mécanismes d'exécution et l'adhésion de chaque État membre aux règles de l'UE. Les autres éléments liés au renforcement de la gouvernance budgétaire dans la zone euro ("two-pack"), pour lesquels le processus législatif n'a pas encore été mené à son terme, devraient être finalisés d'urgence et mis en œuvre de façon approfondie. Ce nouveau cadre de gouvernance prévoira une coordination ex ante des budgets annuels des États membres de la zone euro et renforcera la surveillance de ceux qui connaissent des difficultés financières.

### *Une capacité budgétaire*

Cependant, il ne suffit pas simplement de resserrer la discipline. À plus long terme, il faut envisager d'aller plus loin que les mesures actuelles visant à renforcer la gouvernance économique, en dotant progressivement l'UEM d'une capacité budgétaire, qui pourrait prendre plusieurs formes; diverses options devraient être explorées de façon plus approfondie d'ici la réunion de décembre du Conseil européen. Cette capacité budgétaire prendrait en charge de nouvelles fonctions budgétaires qui ne

sont pas couvertes par le cadre financier pluriannuel. Il faudra examiner comment développer cette capacité dans le cadre de l'UE et de ses institutions.

Une des fonctions de cette capacité budgétaire nouvelle pourrait être de faciliter les ajustements aux chocs affectant seulement certains pays en permettant qu'ils soient absorbés dans une certaine mesure au niveau central. Au sein de l'UEM, la réponse à un choc symétrique touchant simultanément l'ensemble des pays devrait essentiellement être fournie par la politique monétaire, tandis que, dans le contexte de chocs économiques spécifiques à tel ou tel pays, la réponse relève principalement des budgets nationaux. Le mécanisme européen de stabilité est un instrument de gestion des crises, qui n'a pas été conçu pour remplir un tel rôle d'absorption de choc. Qui plus est, la faible mobilité de la main-d'œuvre au niveau transnational et les entraves structurelles à la flexibilité des prix rendent les mécanismes d'ajustement économique moins efficaces que dans d'autres unions monétaires. L'absorption d'un choc asymétrique au niveau central représenterait une forme de solidarité budgétaire limitée, exercée sur des cycles économiques, améliorant la résilience économique de l'UEM. Des éléments de partage des risques budgétaires peuvent et devraient être structurés de manière à ne pas conduire à des transferts permanents entre les pays ni à affecter les mesures visant à remédier aux déficiences structurelles.

Une autre fonction importante de cette capacité budgétaire serait de faciliter les réformes structurelles qui améliorent la compétitivité et le potentiel de croissance eu égard à un cadre de politique économique intégré (voir le point III ci-après). Pour bien fonctionner, la fonction d'absorption de choc exigerait un degré de convergence plus poussé entre les structures et les politiques économiques des États membres. Par conséquent, les deux objectifs que sont l'absorption des chocs et le soutien aux réformes structurelles sont complémentaires et se renforcent l'un l'autre.

L'établissement d'une capacité budgétaire nouvelle telle que celle-là ne saurait compromettre le respect des règles budgétaires et de la discipline budgétaire dans chacun des États membres. Un aspect essentiel d'une capacité budgétaire future, qui devrait faire l'objet d'une réflexion approfondie, serait son éventuelle capacité à emprunter. À cet égard, la règle d'or inscrite dans le pacte de stabilité et de croissance tout comme dans le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance devrait s'appliquer à cette capacité budgétaire. Un cadre budgétaire intégré à part entière supposerait l'établissement d'un Trésor européen ayant des responsabilités budgétaires clairement définies.

Il a été suggéré que la constitution d'actifs liquides et sûrs propres à la zone euro pourrait contribuer à limiter les corrélations négatives entre banques et finances publiques, qui ont été un des facteurs de contagion dans la crise actuelle. Dans ce contexte, on pourrait réfléchir de façon plus approfondie à une mutualisation de certains instruments de financement souverains à court terme (par exemple des bons du Trésor) sur une base restreinte et conditionnelle. Cela exigerait un processus décisionnel dont le caractère commun serait plus poussé en matière budgétaire, inspiré des dispositions du paquet relatif à la surveillance budgétaire ("two-pack") concernant l'examen des projets de plans budgétaires et la coordination ex ante de l'émission de dette. Face au stock actuel de dette souveraine, il a par ailleurs été suggéré de recourir, sur une base conditionnelle et temporaire, au refinancement progressif via un fonds d'amortissement des héritées du passé de dettes accumulées par la plupart des États membres au cours de la période qui a précédé la crise financière et de la dette et durant celle-ci.

### **III. Cadre de politique économique intégré**

Afin qu'elle puisse rester une économie sociale de marché hautement attractive et préserver le modèle social européen, il importe que l'Union soit compétitive au niveau mondial et que l'union monétaire empêche des différences de compétitivité excessives entre les États membres, de manière à ce que chaque pays soit en mesure de s'adapter aux chocs rapidement et sans heurts. Cela passe par une flexibilité des prix dans l'ensemble de l'économie ainsi que par une capacité à gérer les bulles d'actifs et du crédit. Un juste équilibre doit être trouvé entre, d'une part, la nécessité de préserver l'autonomie d'action et la capacité d'adaptation des États membres et, d'autre part, la force exécutoire des mesures visant à éviter la formation de déséquilibres et à faciliter l'ajustement des prix et des coûts. Cela est essentiel pour garantir que les politiques nationales visent une croissance économique forte et durable, la compétitivité et l'emploi, et qu'elles ne compromettent pas la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble.

#### *Les réformes du cadre de surveillance de l'UE*

La crise a mis au jour les insuffisances du cadre de politique économique précédent et a conduit à plusieurs réformes du cadre de surveillance de l'UE, qui ont abouti à la création d'un semestre européen intégré assorti de recommandations par pays et à une nouvelle procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques assortie de sanctions, afin de déceler et de corriger des déséquilibres potentiellement néfastes. Le pacte pour l'euro plus, qui a entretemps été intégré au semestre européen, a lui aussi insufflé une nouvelle dynamique. Il est prématuré de procéder à une évaluation complète des mécanismes de surveillance nouvellement mis en œuvre. Toutefois, de

premiers éléments montrent que, dans un certain nombre de domaines, il serait intéressant que ces procédures bénéficient d'une meilleure visibilité, d'une autorité plus affirmée et d'une efficacité renforcée.

Les indicateurs que sont la qualité des institutions, le marché du travail et le climat des affaires mettent en évidence des points faibles au sein de l'UE et des différences de taille entre les États membres. L'achèvement du marché unique constitue un moyen efficace de résorber certains de ces problèmes. La mise en œuvre rapide des mesures contenues dans le pacte pour la croissance et l'emploi de juin 2012 est une priorité absolue.

#### *Promouvoir les réformes structurelles par des arrangements de nature contractuelle*

En plus de l'achèvement du marché unique, le bon fonctionnement de l'UEM passe par une coordination renforcée, une plus grande convergence et un meilleur respect des règles dans le domaine de la politique économique. À cet égard, et comme il a été mentionné lors des consultations bilatérales, il convient d'étudier l'idée selon laquelle les États membres de la zone euro concluraient chacun des arrangements de nature contractuelle avec les institutions de l'UE sur les réformes en faveur de la croissance et de l'emploi qu'ils s'engagent à entreprendre et sur leur mise en œuvre. Cela pourrait se traduire notamment par un soutien aux efforts de réforme prenant la forme d'incitations financières limitées, temporaires, flexibles et ciblées. Ces arrangements pourraient être liés aux réformes recensées dans les recommandations par pays formulées par le Conseil et s'appuyer sur les procédures de l'UE, telles que les plans de mesures correctrices au titre de la procédure pour déséquilibre excessif ou les programmes de partenariat économique. Un cadre de politique économique intégré, comprenant une coordination ex ante des grands plans de réforme de la politique économique ayant d'importants effets d'entraînement dans la zone euro, contribuerait également à une orientation des politiques dans des domaines tels que la mobilité professionnelle ou la coordination des politiques fiscales. Ces mécanismes de coordination pourraient être ouverts aux États membres qui n'ont pas encore adopté l'euro.

#### *Renforcer la politique macroprudentielle*

Enfin, un cadre de politique économique intégré contribue à éviter la formation rapide et importante de déséquilibres qui peuvent être aggravés par des conditions financières défavorables au niveau national. Une mesure envisageable, cohérente avec l'élaboration d'un cadre financier intégré, consisterait à recourir davantage aux outils de la politique macroprudentielle. Fournir ces outils à une future autorité de surveillance unique, comme le prévoit actuellement le projet de législation sur le mécanisme de surveillance unique déjà présenté par la Commission, améliorerait considérablement les effets de la politique macroprudentielle. Il pourrait en résulter une meilleure gestion de l'apparition des risques de crédit et des risques liés au prix des actifs propres à chaque pays. Dans ce contexte, le CERS devrait jouer un rôle accru.

#### **IV. Légitimité démocratique et obligation de rendre des comptes**

À titre de principe général, le contrôle démocratique et l'obligation de rendre des comptes devraient s'exercer au niveau auquel les décisions sont prises. Cela signifie qu'il faut s'appuyer sur le Parlement européen en ce qui concerne l'obligation de rendre des comptes pour les décisions prises au niveau européen mais aussi qu'il faut préserver et défendre le rôle central des parlements nationaux, au besoin.

Le traité de Lisbonne a déjà permis d'améliorer le processus démocratique imposant à l'UE de rendre des comptes, au niveau tant du Parlement européen que des parlements nationaux. Tout renforcement supplémentaire du rôle des institutions de l'UE doit s'accompagner d'une implication correspondante du Parlement européen dans les procédures de l'UE. Un certain nombre de mesures concrètes peuvent aussi être prises pour renforcer le degré de coopération entre les parlements nationaux et le Parlement européen, sur la base de l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance et du protocole n° 1 annexé au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, dans le respect de la méthode communautaire. Dans cet esprit, il convient de réfléchir aux moyens d'organiser au sein du Parlement européen et des parlements nationaux un débat sur les recommandations adoptées dans le cadre du semestre européen.

Il y a lieu de renforcer encore la gouvernance au sein de la zone euro en s'appuyant sur la déclaration du sommet de la zone euro qui s'est tenu le 26 octobre 2011 et sur le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance.

Le cadre de gouvernance tirerait également profit d'un dialogue social actif et ouvert.

#### **V. Prochaines étapes**

Sur la base du présent rapport intermédiaire et compte tenu de l'échange de vues intervenu lors du Conseil européen des 18 et 19 octobre, ainsi que des conclusions qui en ont résulté, une feuille de route spécifique et assortie d'échéances précises pour la réalisation d'une véritable union économique et monétaire sera présentée au Conseil européen lors de sa réunion des 13 et 14 décembre.

Durant le processus préparatoire, des consultations informelles se poursuivront avec les États membres et le Parlement européen. Des échanges de vues avec d'autres acteurs majeurs pourraient également avoir lieu.