

Vers une authentique union économique et monétaire

Rapport d'Herman Van Rompuy
au Conseil européen, 26 juin 2012

Traduit pour www.les-crises.fr

C'est avec plaisir que je vous transmets le rapport que j'ai préparé en étroite collaboration avec les Présidents de la Commission, l'Eurogroupe et le la Banque Centrale Européenne

Ce rapport présente une vision pour le futur de l'union économique et monétaire ainsi que la manière dont elle peut contribuer au mieux à la **croissance**, l'emploi et la stabilité. Le rapport propose de se diriger vers une architecture de l'UEM plus solide durant les dix prochaines années. Elle sera basée sur des structures intégrées pour le secteur financier, pour les questions budgétaires et pour la politique économique. Tous ces éléments devraient être accompagnés par un renforcement de la légitimité démocratique et par une plus grande transparence quant aux décisions prises.

Ce rapport n'est pas censé être un projet achevé : il en identifie les composantes et suggère une méthode de travail. Cependant, je souhaite que l'on parvienne à un accord sur l'orientation à donner à l'UEM durant notre réunion à la fin de la semaine. La situation actuelle nécessite que l'on accorde beaucoup d'attention sur le travail futur qui sera nécessaire du moyen au long terme. Je suis prêt à poursuivre le travail entamé en collaboration avec les Présidents de la Commission, l'Eurogroupe et la Banque Centrale Européenne afin de pouvoir soumettre, durant le Conseil Européen de Décembre 2012, des propositions détaillées qui serviront de base pour le processus qui nous conduira vers une authentique Union Économique et Monétaire. Cette étape se réalisera en étroite collaboration avec les États Membres.

J'attends avec impatience nos discussions qui se dérouleront jeudi soir et vendredi.

I Consolider l'Union économique et monétaire

L'union économique et monétaire a été mise en place pour apporter la prospérité et la stabilité en Europe. C'est une des pierres angulaires de l'Union Européenne. Aujourd'hui l'UEM fait face à un enjeu fondamental. Nous devons le renforcer pour assurer le bien-être économique et social.

Ce rapport, préparé par le Président du Conseil Européen, en collaboration avec le Président de la Commission, le Président de l'Eurogroupe et le Président de la Banque Centrale Européenne, vise à l'élaboration d'une vision pour l'UEM afin d'assurer la stabilité et la prospérité durable. Pour ce faire, nous proposons une architecture forte et stable dans les domaines financier, fiscal, économique et politique, en soutenant l'emploi et une stratégie de **croissance**.

Source : [Présidence du Conseil](http://www.les-crises.fr)

Enjeux

Une vision effective doit se confronter aux enjeux à long terme auxquels l'UEM fait face. La zone euro est diverse et la prise de décision au niveau national est la norme pour beaucoup de décisions économiques. Cependant, les politiques nationales ne peuvent être décidées de façon isolée si leurs effets se propagent rapidement dans l'ensemble de la zone euro. Par conséquent, de telles politiques nationales doivent prendre en compte la réalité de l'existence d'une union monétaire. Il est essentiel de maintenir un niveau approprié de compétitivité, de coordination et de convergence pour s'assurer une **croissance** durable tout en évitant de grands déséquilibres. Cela devrait se réaliser en tenant compte de la politique de la monnaie unique **dont l'objectif est la stabilité des prix**.

Mais pour garantir la **croissance** et la stabilité dans la zone euro, les États Membres doivent agir et se coordonner selon des règles communes. Il doit y avoir plusieurs façons de parvenir à un accord quand il y a des effets négatifs sur les autres membres de l'UEM. Cela est nécessaire afin de garantir le niveau minimum de convergence requis pour qu'une UEM fonctionne de façon effective.

Dans l'ensemble, **une intégration plus étroite de l'UEM nécessitera un fort soutien démocratique et un large appui des citoyens**. Pour cette raison, il est déjà essentiel que le processus vers la réalisation de cette vision soit fondé sur une large consultation et participation. Intégration et légitimité doivent avancer en parallèle.

La vision pour l'avenir de la gouvernance de l'UEM exposée dans le présent rapport se concentre sur les États membres de la zone euro car ils sont qualitativement distincts de par le partage d'une monnaie unique. Néanmoins, le processus vers une plus grande union économique et monétaire doit être caractérisé par l'ouverture et la transparence et être totalement compatible avec le marché unique dans tous ses aspects.

Vision

Le rapport propose une vision pour une UEM stable et prospère basée sur quatre éléments essentiels :

- § *Un cadre financier intégré* pour assurer la stabilité financière, en particulier dans la zone euro, et **pour minimiser le coût des faillites bancaires** aux citoyens européens. Un tel cadre transmet la responsabilité de la supervision au niveau européen, et prévoit des mécanismes communs pour **garantir les banques** et garantir les dépôts des clients.
- § *Un cadre budgétaire intégré* pour assurer une politique budgétaire solide au niveau national et européen, englobant la coordination, **les prises de décisions communes**, une meilleure mise en application et les étapes préparant à l'émission de dette commune. Ce cadre pourrait inclure également **différentes formes de solidarité fiscale**.
- § *Un cadre intégré de politique économique* disposant de suffisamment de mécanismes pour s'assurer que les politiques nationales et européennes soient en situation de promouvoir la **croissance** durable, l'emploi et la compétitivité, et soient compatibles avec le bon fonctionnement de l'UEM.

- § Assurer la *nécessaire légitimité démocratique et la responsabilité* de prise de décision au sein de l'UEM, fondée sur **l'exercice commun de la souveraineté** pour la politique commune et sur la solidarité.

Ces quatre blocs de construction offrent une architecture cohérente et complète qui devra être mise en place au cours de la prochaine décennie. Ensemble, ces quatre éléments sont nécessaires pour la stabilité à long terme et la prospérité dans l'UEM et exigera beaucoup de travail supplémentaire, y compris une possible modification des traités de l'UE à un moment donné.

II Principaux éléments constitutifs

1. Un cadre financier intégré

La crise financière a révélé des lacunes structurelles dans le cadre institutionnel garantissant la stabilité financière. Répondre à ces lacunes est particulièrement important pour la zone euro étant donnée les fortes interdépendances résultant de la monnaie unique. Toutefois, cela doit être fait tout en préservant l'unité et l'intégrité du marché unique dans le domaine des services financiers. Par conséquent, un cadre financier intégré devrait couvrir l'ensemble des États membres, tout en permettant des différenciations spécifiques, entre les États membres de la zone euro et les États membres hors de la zone euro, sur certaines parties du nouveau cadre qui portent sur le fonctionnement de l'union monétaire et la stabilité de la zone euro plutôt que sur le fonctionnement du marché unique.

S'appuyant sur un règlement uniforme, un cadre financier intégré devrait avoir deux éléments centraux : **une seule supervision bancaire européenne avec une assurance des dépôts commune et un cadre de résolution.**

Une supervision intégrée est essentielle pour assurer l'application effective des règles de prudence, la maîtrise des risques et la prévention des crises dans toute l'UE. L'architecture actuelle devrait évoluer le plus rapidement possible vers un système unique de supervision bancaire européen avec un niveau européen et national. Le niveau européen aurait la responsabilité ultime. Un tel système permettrait de s'assurer que la supervision des banques dans tous les États membres de l'UE est toute aussi efficace à réduire la probabilité de faillites bancaires qu'à prévenir la nécessité d'interventions pour la garantie des dépôts conjoints ou des fonds de résolution. À cette fin, le niveau européen recevrait l'autorité de surveillance et le pouvoir d'intervention de préemption applicables à toutes les banques. Son implication directe pourrait varier en fonction de la taille et la nature des banques. Les possibilités prévues à l'article 127 (6) du TFUE en ce qui concerne l'attribution à la Banque Centrale Européenne des pouvoirs de supervision sur les banques de la zone euro seraient pleinement exploitées.

S'appuyant sur les propositions de la Commission existantes et à venir, les travaux devraient être poursuivis sur les questions de l'assurance-dépôts et de la résolution :

Un régime de dépôt européen d'assurance des dépôts pourrait introduire une dimension européenne à des régimes de garantie des dépôts nationaux pour les banques contrôlés par la supervision européenne. Il permettrait de renforcer la crédibilité des accords actuels et

être une garantie importante que les dépôts admissibles de tous les établissements de crédit soient suffisamment assurés.

Un plan de résolution avant tout financé par des contributions bancaires pourrait fournir un appui pour la mise en place des mesures de résolution sous une supervision européenne avec l'objectif de liquider de manière ordonnée les institutions défailtantes et ainsi protéger les fonds des contribuables.

Le plan de sauvegarde des dépôts et d'un fond de résolution pourrait être mis en place sous le contrôle d'une autorité de résolution commune. Un tel dispositif devrait en fait réduire de manière significative le besoin de mobiliser le plan de garantie. Cependant, la crédibilité de tout plan de garantie des dépôts exige d'avoir accès à un solide appui financier. Par conséquent, concernant la zone euro, **le Mécanisme Européen de Stabilité (MES) pourrait servir d'appui financier à l'autorité de résolution et de garantie des dépôts.**

2. Vers un cadre budgétaire intégré

La crise de la finance et de la dette ont révélé les niveaux élevés d'interdépendances, particulièrement à l'intérieur de la zone euro. Le bon fonctionnement de l'union monétaire européenne nécessite non seulement la mise en place rapide et vigoureuse de mesures qui ont déjà fait l'objet d'un accord dans le cadre de la gouvernance économique renforcée (notamment avec le Pacte de Stabilité et de Croissance et le Traité de Stabilité, de Coordination et de Gouvernance), mais aussi un avancement significatif vers **une union fiscale**.

Dans le contexte au sein de la zone euro d'une mutualisation accrue de la prise de décision budgétaire à la mesure des risques partagés, **des mécanismes efficaces pour prévenir et corriger des politiques fiscales non-viables dans chaque État membre sont indispensables.**

Pour atteindre ce but, des limites plus importantes sur l'équilibre annuel des budgets et sur les niveaux de dette des États membres pourraient faire l'objet d'un accord commun. En vertu d'un tel accord, l'émission de dette gouvernementale au-delà du niveau défini en commun devra être **justifié et approuvé au préalable**. Par la suite, **les instances au niveau de la zone euro seront aptes à exiger le changement des enveloppes budgétaires** si celles-ci entrent en violation des règles fiscales, **tout en gardant à l'esprit qu'il faut assurer la justice sociale.**

Dans une perspective à moyen terme, **l'émission d'une dette commune** pourrait être une option à explorer en tant qu'outil d'une telle union budgétaire et **marquerait des progrès vers une intégration fiscale**. Des étapes vers l'introduction de plusieurs responsabilités partagées et souveraines pourraient être envisagées à condition qu'un cadre solide de discipline budgétaire et de compétitivité soit mis en place pour éviter les instabilités des marchés et favoriser la responsabilité et le respect des règles. Le processus en vue de l'émission d'une dette commune devrait avoir pour bases des critères progressifs, et par lesquels le progrès vers des décisions budgétaires communes devrait être accompagné d'avancées proportionnelles vers la mutualisation des risques. De nombreuses options pour l'émission partielle et commune de dette ont été proposées, comme la mise en commun de quelques instruments de financement à court-terme sur une base limitée et soumis à certaines conditions ou un refinancement graduel au sein d'une caisse d'amortissement. **D'autres formes de solidarité fiscale pourraient aussi être envisagées.**

Une véritable union budgétaire impliquerait le développement d'une plus grande capacité d'action au niveau européen, qui soit en mesure de gérer les interdépendances économiques, et à terme le développement à l'échelle de la zone euro d'une structure fiscale, comme par exemple un **Département au Trésor**. De plus, le rôle et les fonctions adéquats d'un budget central, comprenant ses articulations avec les budgets nationaux devront être définis.

3. Vers une politique monétaire intégrée

Dans une Union économique, les politiques nationales doivent promouvoir des politiques d'emploi et de **croissance** fortes et viables à long-terme tout en encourageant la cohésion sociale. **Une intégration économique plus forte** est aussi nécessaire pour favoriser la coordination et la convergence des différents domaines politiques entre les pays membres de la zone euro, résoudre les déséquilibres et s'assurer de la capacité de s'adapter aux chocs et de **pouvoir être compétitifs dans une économie mondialisée**. Cela est indispensable au bon fonctionnement de l'Union monétaire européenne, et est une contrepartie essentielle au sein de ces cadres budgétaires et financiers.

Sur la base des principes énoncés lors du Semestre européen et dans le Pacte Euro Plus, il est essentiel de créer un cadre pour **une coordination des politiques plus contraignante** de façon à s'assurer que les **politiques inadaptées** ne mettent pas en péril la stabilité de l'Union monétaire de l'Europe. Un tel cadre serait particulièrement important pour orienter les politiques dans des domaines tels que **la mobilité de l'emploi** et la coordination fiscale.

Les dispositions pour renforcer le pouvoir politique et administratif de certaines institutions nationales **et favoriser le contrôle national des réformes** pourraient être prises là où cela est jugé nécessaire, si cela est une condition vitale à la bonne mise en place de réformes en faveur de la **croissance**.

4. Renforcer la légitimité démocratique et la responsabilité

Les prises de décisions concernant les budgets nationaux sont le cœur des démocraties parlementaires en Europe. Aller dans le sens d'une plus grande intégration des prises de décisions budgétaires et économiques entre les pays nécessitera des mécanismes forts de légitimation et de coresponsabilité dans les prises de décision. **Construire un soutien populaire en faveur des décisions au niveau européen qui ont un impact fort sur la vie quotidienne des citoyens est fondamental**. Une implication étroite du parlement européen et des parlements nationaux sera fondamentale, conformément aux règles en vigueur de la communauté européenne. Le Protocole 1 TFEU sur le rôle des parlements nationaux au sein de l'Union Européenne offre un cadre adéquat à une coopération entre les parlements.

III. Les prochaines étapes- Proposition d'une méthode de travail

Un travail plus approfondi est nécessaire pour développer une feuille de route précise et datée pour l'accomplissement d'une Union économique et monétaire pleine et entière.

Un rapport pourrait être envoyé au Conseil Européen de décembre par le président du Conseil de l'Europe en étroite collaboration avec le président de la Commission, du président de l'Eurogroupe et le président de la Banque Centrale européenne. Il y aura des consultations informelles et régulières avec les États membres et les institutions de l'Union européenne. Un rapport provisoire pourrait être présenté en octobre 2012.

Source : [Présidence du Conseil](#)