



2015/2344(INI)

4.5.2016

PROJET DE RAPPORT

sur la capacité budgétaire de la zone euro
(2015/2344(INI))

Commission des budgets
Commission des affaires économiques et monétaires

Rapporteurs: Reimer Böge, Pervenche Berès

(Réunions conjointes de commissions – article 55 du règlement)

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN	3

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la capacité budgétaire de la zone euro (2015/2344(INI))

Le Parlement européen,

- vu le traité sur l'Union européenne (TUE), et en particulier son article 3, qui institue la création du marché intérieur, dont la monnaie est l'euro,
- vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), et en particulier ses articles 122, 136, 310, 311, 329 et 352,
- vu le rapport Werner (1970),
- vu le rapport McDougall (1977),
- vu sa résolution du 23 mars 2011 sur le projet de décision du Conseil européen modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro¹,
- vu sa résolution du 6 juillet 2011 sur la crise financière, économique et sociale: recommandations concernant les mesures et initiatives à prendre²,
- vu le règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques,
- vu l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire C-370/12 *Pringle* contre *Ireland* [2012],
- vu le règlement (UE) n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière,
- vu sa résolution du 23 mai 2013 sur les futures propositions législatives relatives à une union économique et monétaire (UEM): réponse aux communications de la Commission³,
- vu sa résolution du 12 juin 2013 sur le renforcement de la démocratie européenne dans la future UEM⁴,
- vu le rapport des cinq présidents du 22 juin 2015 intitulé "Compléter l'Union

¹ JO C 247E du 17.8.2012, p. 22.

² JO C 33E du 5.2.2013, p. 140.

³ JO C 55 du 12.2.2016, p. 79.

⁴ JO C 65 du 19.2.2016, p. 96.

économique et monétaire européenne",

- vu sa résolution du 24 juin 2015 sur l'examen du cadre de gouvernance économique: bilan et enjeux¹,
 - vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme d'appui à la réforme structurelle pour la période 2017-2020 et modifiant les règlements (UE) n° 1303/2013 et (UE) n° 1305/2013 – (COM(2015)0701) du 26 novembre 2015,
 - vu sa résolution du 17 décembre 2015 sur l'achèvement de l'Union économique et monétaire européenne²,
 - vu l'article 52 de son règlement,
 - vu les délibérations conjointes de la commission des budgets et de la commission des affaires économiques et monétaires en vertu de l'article 55 du règlement,
 - vu le rapport de la commission des budgets et de la commission des affaires économiques et monétaires ainsi que les avis de la commission du contrôle budgétaire, de la commission de l'emploi et des affaires sociales et de la commission des affaires constitutionnelles (A8-0000/2016),
- A. considérant que le traité sur l'Union européenne prévoit la création du marché intérieur, dont la monnaie est l'euro; que l'union monétaire européenne compte actuellement 19 membres, dont deux ont des clauses de non-participation, les sept autres États membres de l'Union devant encore y adhérer; que les deux pays ayant une clause de non-participation à l'UEM ne prendront aucun engagement financier en faveur d'une quelconque capacité budgétaire de la zone euro;
- B. considérant que l'union monétaire européenne établie par le traité de Maastricht n'a pas été complétée par une véritable union économique européenne;
- C. considérant que, contrairement aux dispositions budgétaires de toutes les autres fédérations, le budget de l'Union est tributaire des contributions des États membres;
- D. considérant que le maintien du mécanisme de soutien des balances des paiements pour les États membres ne participant pas à la zone euro, alors que les États membres de la zone euro étaient privés de cet instrument en raison de la clause de non-renflouement, est l'une des failles initiales de l'UEM;
- E. considérant qu'il est apparu au cours de la crise de la dette souveraine que les traités européens ne dotaient pas la zone euro des instruments lui permettant de faire face efficacement aux chocs;
- F. considérant qu'après la véritable convergence qui a précédé l'arrivée de la monnaie unique, la zone euro a connu des divergences structurelles entre 1999 et 2009 qui l'ont rendue dans son ensemble moins résistante aux chocs; que si des ajustements

¹ Textes adoptés de cette date, P8_TA(2015)0238.

² Textes adoptés de cette date, P8_TA(2015)0469.

réglementaires et des réformes structurelles visant à limiter les risques et à améliorer la convergence ont été introduits depuis 2009 tant au niveau européen qu'au niveau national, certains États membres de la zone euro ont encore besoin de solidarité et de réformes durables dans le cadre de leur processus de rattrapage;

- G. considérant que des progrès ont été réalisés pour combler les lacunes de l'UEM grâce à des textes législatifs tels que le "six-pack" et le "two-pack" ainsi qu'à la mise en place du Semestre européen et à la création de nouveaux instruments tels que le mécanisme européen de stabilité (MES);
- H. considérant que la méthode communautaire a été abandonnée en faveur d'accords intergouvernementaux afin de réagir rapidement à la crise; que cela a fait du Conseil européen le principal protagoniste dans le cadre de la crise, tandis que le Parlement européen et les parlements nationaux ont été mis au second plan;
- I. considérant que beaucoup de confiance a été perdue au cours de ce processus, tant entre les États membres que du côté des citoyens et des marchés envers les institutions européennes et l'Union dans son ensemble;
- J. considérant que la Cour de justice de l'Union européenne a jugé dans l'affaire Pringle que le MES était cohérent avec le TFUE et a ouvert la voie à une éventuelle intégration de ce mécanisme dans l'acquis communautaire dans le cadre des limites actuelles des traités;

Contexte historique et insuffisances de l'UEM

1. rappelle que le rapport Werner de 1970 a mis en lumière le fait qu'une union monétaire nécessiterait que tous les éléments essentiels des budgets publics nationaux soient décidés au niveau communautaire;
2. rappelle que le rapport McDougall de 1977 soulignait que la mise en place d'une union monétaire nécessiterait un budget communautaire important se montant à 5-7 % du PIB afin d'absorber les chocs économiques et d'assurer un degré minimal de convergence des revenus;
3. estime, à cet égard, que l'UEM présente des lacunes depuis sa création par le traité de Maastricht, étant donné que la politique monétaire a été confiée à l'Union, alors que la politique budgétaire demeure de la compétence des États membres et uniquement encadrée par des dispositions de coordination limitée des politiques nationales;
4. souligne que l'introduction de l'euro en tant que monnaie commune a entraîné la suppression d'options stratégiques éprouvées pour contrer les chocs asymétriques tels que la fluctuation des taux de change; rappelle dès lors que l'abandon d'autonomie en matière de politique monétaire requiert la mise en place de nouveaux mécanismes d'ajustement pour faire face aux chocs macroéconomiques asymétriques de façon à ce que la zone euro soit une zone monétaire optimale capable, notamment, de mettre en œuvre un dosage de mesures approprié;
5. estime que l'UEM a révélé sa vulnérabilité dans le contexte de la crise financière et économique mondiale, lorsque des déséquilibres insoutenables, générés par des flux de

capitaux d'États du centre de la zone euro vers la périphérie et par l'accroissement du niveau des dépenses publiques dans certains États membres, se sont aggravés et ont provoqué une crise de la dette souveraine, au cours de laquelle les coûts des emprunts publics ont considérablement augmenté dans certains États membres, mettant en péril, en l'absence d'un véritable filet de sécurité budgétaire, l'existence même de la zone euro;

6. souligne que la crise a démontré qu'une politique monétaire commune ne pouvait pas faire face aux chocs asymétriques au sein de la zone euro en l'absence de politique budgétaire commune; réaffirme qu'une simple coordination des politiques budgétaires nationales sans mécanismes crédibles de mise en œuvre n'a pas empêché un déficit d'investissement, s'est révélée insuffisante pour susciter des réformes structurelles favorables à la croissance, durables et équilibrées sur le plan social, et n'a pas renforcé la capacité nationale à absorber les chocs économiques;
7. fait observer que la stabilisation du cycle économique depuis le début de la crise est due presque exclusivement à la BCE, et que la réduction des options disponibles en matière de politique monétaire en raison des taux d'intérêt proches de zéro a conduit la BCE à mettre en œuvre des mesures de politique monétaire non conventionnelles; rappelle que le président de la BCE a réclamé des institutions plus intégrées ainsi qu'une politique budgétaire plus solide et proactive à l'échelle de la zone euro et a demandé aux États membres de la zone euro d'engager des réformes structurelles;
8. prend acte des résultats obtenus depuis le déclenchement de la crise en termes de réduction des risques et d'amélioration de la coordination; met notamment en exergue les nombreuses mesures prises par les institutions de l'Union pour combler les lacunes révélées par la crise en renforçant la coordination des politiques budgétaires nationales, en particulier grâce à l'adoption du "six-pack" et du "two-pack"; se félicite en outre du fait que les institutions de l'Union aient mis en place des cadres d'action pour les crises actuelles et futures, notamment en créant un mécanisme européen de stabilisation financière (MESF), le Fonds européen de stabilité financière (FESF), de nature temporaire, ainsi que son successeur permanent, le mécanisme européen de stabilité (MES); souligne toutefois que ces mécanismes pèchent fortement par manque de contrôle démocratique et de contrôle parlementaire, et donc d'appropriation;
9. rappelle qu'en 2012, dans son "Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie", la Commission a introduit l'idée d'un instrument de convergence et de compétitivité pour les États membres de la zone euro, par lequel ces derniers pourraient recevoir un soutien financier pour des "trains de réformes qui sont convenus et sont importants à la fois pour l'État membre en cause et pour le bon fonctionnement" de la zone euro, et a précisé que ces contributions financières pourraient être mises en place "en principe dans le cadre du budget de l'UE", être établies par un acte de droit dérivé sur la base de l'article 352 du TFUE et être basées soit sur un engagement de la part des États membres de la zone euro ou sur une obligation légale à cet effet inscrite dans la législation relative aux ressources propres de l'Union, ces contributions devant figurer comme "recettes affectées"; considère que le réexamen, par la Commission, du Semestre européen, et notamment du programme d'appui à la réforme structurelle (PARS), s'inscrit dans la suite logique de cette stratégie;
10. rappelle les quatre piliers énoncés dans le rapport des cinq présidents: compléter l'union

économique, financière et budgétaire et renforcer la responsabilité démocratique, la légitimité et le cadre institutionnel; souligne que ce rapport réaffirme le point de vue exprimé dans le projet détaillé de la Commission et le rapport des quatre présidents, dont la coordination a été assurée par M. Herman van Rompuy, qui présidait à l'époque le Conseil européen, selon lequel les stabilisateurs automatiques au niveau national doivent s'accompagner d'une capacité d'absorption des chocs au niveau de la zone euro, étant donné que ces stabilisateurs ont leurs limites, comme on a pu le constater au cours de la crise;

11. insiste sur le fait qu'il faut agir rapidement pour préserver la viabilité de l'euro; souligne que, pour ce faire, l'Union et ses États membres doivent produire d'importants efforts conjoints pour compléter l'UEM et reconquérir la confiance des citoyens et des marchés;
12. estime que, pour rétablir cette confiance, l'euro doit tenir ses promesses en matière de stabilité, de convergence, de croissance et d'emploi; considère qu'une capacité budgétaire est un élément indispensable de cette entreprise, qui ne peut aboutir que si la solidarité est étroitement liée à la responsabilité, ce qui signifie qu'un soutien financier est accordé sur la base de critères clairs;

Principes généraux

13. estime que la convergence, la bonne gouvernance et la conditionnalité dont le respect est assuré par des institutions démocratiquement responsables au niveau de la zone euro et au niveau national sont indispensables, notamment pour éviter des transferts permanents et l'aléa moral;
14. considère que les mesures d'incitation en faveur de politiques budgétaires saines et de la réduction des faiblesses structurelles au niveau national, tenant compte de l'orientation budgétaire de l'ensemble de la zone euro, sont des éléments essentiels pour le fonctionnement de la zone euro; estime en outre qu'une capacité budgétaire devrait remédier à des problèmes spécifiques de la zone euro en cas d'absorption de chocs;
15. souligne qu'une capacité budgétaire doit être créée en plus des instruments de financement existants et s'inscrire dans le cadre juridique de l'Union afin d'assurer un développement cohérent entre les États membres de la zone euro et hors zone euro;
16. fait remarquer qu'il faut prévoir des ressources suffisantes pour stabiliser efficacement de grands États membres de la zone euro ou un groupe de pays dont les économies sont étroitement imbriquées;

Les trois piliers de la capacité budgétaire

17. estime que trois fonctions distinctes doivent être remplies; soutient, en premier lieu, que pour favoriser la convergence économique et sociale dans la zone euro et améliorer la compétitivité économique et la résilience de cette dernière, il convient d'encourager les États membres à mener des réformes structurelles en période de conjoncture économique favorable; affirme, en deuxième lieu, que les différences de cycles économiques des États membres de la zone euro qui découlent de différences structurelles font naître le besoin d'un instrument permettant de faire face aux chocs

asymétriques; estime, en troisième lieu, que les chocs symétriques devraient être traités de façon à accroître la résilience de la zone euro dans son ensemble;

18. soutient en conséquence que la capacité budgétaire devrait compter trois piliers et que les mesures prises dans ce cadre devraient relever d'une boîte à outils commune permettant de remplir les différentes fonctions, à savoir la promotion de la convergence et de réformes structurelles durables, l'absorption des chocs asymétriques et l'absorption des chocs symétriques; prend acte des différentes propositions fondées sur des projets présentés par le monde politique et les milieux universitaires;
19. demande que le MES soit intégré dans le cadre juridique de l'Union et évolue vers un mécanisme communautaire, tel que prévu dans le traité instituant le MES, demandé de façon constante par le Parlement européen et envisagé dans le rapport des cinq présidents; souligne que la jurisprudence de la Cour de justice dans l'affaire "Pringle" ouvre la possibilité d'intégrer le MES au cadre de l'Union sans modifier les traités sur la base de l'article 352 du traité FUE; invite par conséquent la Commission à présenter de toute urgence une proposition législative à cette fin; demande que le MES soit rendu pleinement responsable devant le Parlement européen;
20. demande que le MES, tout en remplissant ses tâches en cours, soit développé plus avant et transformé en un Fonds monétaire européen (FME) ayant des capacités de prêt et d'emprunt adéquates et un mandat clairement défini, et contribue notamment à la capacité budgétaire de la zone euro; souligne qu'un FME devrait être géré par la Commission et tenu de rendre des comptes au Parlement européen; insiste sur le fait que les parlements nationaux soient associés au processus, leurs prérogatives constitutionnelles en matière de ressources financières pouvant s'en trouver affectées;
21. insiste sur le fait qu'une fois qu'elle est intégrée dans le droit communautaire, la capacité budgétaire de la zone euro devrait être intégrée dans le budget de l'Union, mais au-dessus des plafonds du cadre financier pluriannuel (CFP);
22. estime que le MESF et le mécanisme de soutien des balances des paiements devraient figurer dans le même chapitre budgétaire que le MES une fois que celui-ci aura été intégré dans le droit communautaire, de façon à fournir des ressources pour l'assistance financière de pays non membres de la zone euro mais qui se sont engagés à y adhérer en respectant les règles convenues;
23. estime que le respect d'un code de convergence devrait conditionner l'accès à un financement par le MES/FME; demande une nouvelle fois à la Commission de présenter une proposition législative à cette fin;

Pilier 1: un code de convergence pour favoriser la convergence et encourager la mise en œuvre de réformes structurelles

24. souligne que des progrès significatifs en matière de convergence et de réformes structurelles durables sont nécessaires afin de concilier la consolidation budgétaire, la croissance, l'emploi, la productivité, la compétitivité et le modèle social européen de façon à prévenir efficacement les chocs asymétriques; considère dès lors qu'il est indispensable que les États membres bénéficient d'un appui budgétaire au niveau européen pour la mise en œuvre des réformes structurelles convenues, tout en

conservant la responsabilité de cette mise en œuvre au niveau national;

25. réclame une nouvelle fois l'adoption d'un "code de convergence", en tant qu'acte juridique résultant de la procédure législative ordinaire, visant à rationaliser la coordination existante des politiques économiques en une meilleure convergence des politiques économiques dans le cadre du Semestre européen;
26. suggère que le code de convergence définisse les critères qui doivent être atteints dans un délai de cinq ans, en s'appuyant sur le bien-fondé des critères de Maastricht, et se concentre pour la première période sur les exigences de convergence qui concernent:
 - la fiscalité: base et taux de l'impôt des sociétés;
 - le marché du travail, y compris les salaires minimaux;
 - l'investissement, notamment dans la recherche et le développement;cette période de cinq ans devrait en échange permettre une montée en puissance des nouvelles tâches attribuées au MES/FME;
27. estime qu'un instrument financier fonctionnant comme un mécanisme incitatif à la convergence et aux réformes structurelles durables assorties de conditions claires est nécessaire; estime que le programme d'appui à la réforme structurelle (PARS), dont l'objectif est de fournir un appui technique aux autorités nationales dans le cadre des mesures visant à réformer les institutions, la gouvernance, l'administration et les secteurs économiques et sociaux en vue de renforcer la croissance et l'emploi, pourrait être développé dans le futur en tant que contribution à cette fonction de la capacité budgétaire;

Pilier 2: absorption des chocs asymétriques

28. est convaincu qu'une plus grande convergence au sein de la zone euro augmentera considérablement la capacité de ses États membres à absorber les chocs asymétriques; estime toutefois que, quels que soient les efforts fournis en matière de convergence et de réformes structurelles durables, les chocs asymétriques ayant un impact sur la stabilité de la zone euro dans son ensemble ne peuvent être complètement exclus, compte tenu de la forte intégration des États membres de la zone euro; souligne, par conséquent, qu'il est nécessaire de disposer d'un instrument qui produise un effet immédiat de stabilisation dans ce type d'urgence;
29. relève que deux modèles pour la fonction d'absorption des chocs occupent une place de choix dans les publications universitaires: un fonds pour les mauvais jours ("Rainy Day Fund") et un régime européen d'indemnités-chômage;
30. souligne que le "Rainy Day Fund" devrait être alimenté par tous les États membres sur la base d'un indicateur économique sensible aux variations cycliques et utilisé pour venir en aide à tous les États membres en récession économique;
31. reconnaît que le modèle d'un régime européen d'indemnités -chômage favoriserait la convergence des marchés de l'emploi à moyen terme;

32. estime que le FEM devrait fournir les ressources financières pour l'un ou l'autre de ces modèles, ce qui pourrait nécessiter une augmentation du capital; souligne que le fonds devrait éviter des effets de redistribution à long terme en veillant à ce que les contributions des États membres soient équilibrées sur l'ensemble du cycle;

Pilier 3: absorption des chocs symétriques

33. met en garde contre le fait que les futurs chocs symétriques pourraient déstabiliser l'ensemble de la zone euro étant donné que la zone monétaire n'est pas dotée des instruments lui permettant de faire face à une nouvelle crise d'une ampleur similaire à la précédente; est convaincu que l'instrument adéquat pour faire face aux chocs symétriques dépend de la nature des chocs; rappelle que le FME devrait être utilisé en tant que ressource financière appropriée;
34. estime qu'en cas de chocs symétriques provoqués par un manque de demande intérieure, la politique monétaire ne peut à elle seule relancer l'économie, notamment dans un contexte de taux d'intérêt proches de zéro; est dès lors convaincu qu'il faut accroître les investissements publics et privés, alléger la charge administrative et élaborer un cadre réglementaire adéquat, afin de stimuler les potentiels de croissance;
35. considère qu'il faut limiter les chocs symétriques dus à une offre insuffisante en améliorant la compétitivité de la zone euro par des incitations financières appropriées, notamment par le financement de la formation professionnelle ou par des incitations financières pour les dépenses de recherche et de développement;
36. estime que l'instabilité du secteur financier pourrait aussi poser de graves problèmes à la zone euro dans son ensemble; demande instamment l'achèvement de l'union bancaire afin d'endiguer ces problèmes; demande que la capacité budgétaire fasse office de filet de sécurité budgétaire pour l'union bancaire, comme convenu dans le MRU;
37. souligne que la capacité budgétaire doit être importante pour être en mesure de faire face à ces chocs à l'échelle de la zone euro et de financer ses fonctions; insiste sur le fait que pour fournir des ressources financières suffisantes, la capacité budgétaire de la zone euro, y compris le FME, devrait pouvoir accroître l'émission d'actions par une augmentation des garanties; considère que ces actions émises en commun devraient bénéficier de la notation la plus élevée;

Responsabilité et contrôle démocratiques

38. insiste sur le fait que la méthode communautaire doit prévaloir dans le développement de la gouvernance économique de la zone euro; demande instamment que les structures intergouvernementales ne soient pas renforcées parallèlement aux structures existantes;
39. demande instamment que le rôle du Parlement européen et des parlements nationaux soit élargi dans le nouveau cadre de gouvernance économique de manière à renforcer la responsabilité démocratique; appelle à une plus grande appropriation nationale du Semestre européen afin que les recommandations spécifiques par pays soient mieux suivies;
40. estime que cette adhésion pourrait être renforcée par la participation des parlements

nationaux aux procédures; insiste, cependant, sur le fait que les compétences du Parlement européen et des parlements nationaux qui leur sont conférées par les traités doivent être respectées, et qu'il faut éviter de mélanger ces compétences;

41. estime que pour mettre en place une véritable UEM, il convient de créer un Trésor de la zone euro pour la prise de décisions collectives, le contrôle et la gestion de la capacité budgétaire pour la zone euro; demande que ce Trésor soit intégré à la Commission européenne et soit doté de pléines compétences macroéconomiques, budgétaires et financières; demande qu'un vice-président de la Commission préside le Trésor et exerce parallèlement la fonction de président de l'Eurogroupe; insiste pour que le Trésor soit pleinement responsable devant le Parlement européen;
42. considère que les pays non membres de la zone euro qui ne disposent pas d'une clause de non-participation rejoindront à terme l'UEM et peuvent donc rejoindre le cadre de gouvernance sur une base volontaire avec un statut spécial;
43. reconnaît que le climat politique actuel, marqué par de profondes divergences, la méfiance et les incertitudes n'est pas propice à de véritables réformes de nature à concrétiser et à compléter l'UEM; estime, par conséquent, qu'une feuille de route détaillée, comprenant des étapes précises dans un calendrier établi d'un commun accord et tenant compte de la situation politique, devrait être adoptée d'urgence et que les chefs d'État ou de gouvernement devraient s'engager pleinement à mettre en place une UEM véritable et complète;
44. charge son Président de transmettre la présente résolution aux présidents du Conseil, de la Commission, de l'Eurogroupe et de la BCE, ainsi qu'aux parlements nationaux.