

**Avis du Comité européen des régions — Capacité budgétaire et stabilisateurs automatiques dans l'Union économique et monétaire**

(2017/C 207/04)

**Rapporteur:** Carl Fredrik GRAF (SE/PPE), conseiller municipal de Halmstad

## I. RECOMMANDATIONS POLITIQUES

LE COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS

## II. INTRODUCTION

1. constate que l'euro a été conçu comme une protection contre les fluctuations des taux de change et un instrument visant à garantir une meilleure croissance à long terme. Son introduction a toutefois abouti à l'exclusion d'autres options politiques pour contrecarrer les chocs asymétriques, y compris la dépréciation du taux de change;
2. déplore les lacunes constatées dans l'Union économique et monétaire (UEM) depuis sa création par le traité de Maastricht, la politique monétaire ayant été confiée à l'Union européenne alors que la politique budgétaire continue de relever de la responsabilité des États membres et fait l'objet de dispositions ne prévoyant qu'une coordination relativement légère des politiques nationales;
3. considère que la vulnérabilité de l'UEM a été mise en lumière lors de la crise financière et économique mondiale, alors que des déséquilibres insoutenables liés à des niveaux excessifs d'endettement public et privé ont entraîné une crise de la dette souveraine, marquée par une forte augmentation des coûts des emprunts publics dans certains États membres, ce qui, en l'absence d'un véritable filet de sécurité budgétaire, a menacé l'existence même de l'euro;
4. prend acte des résultats obtenus depuis l'éclatement de la crise en ce qui concerne la réduction des risques et les nombreuses mesures prises par les institutions européennes afin de renforcer la coordination des politiques budgétaires nationales;
5. constate qu'en dépit de ces efforts et du retour de taux de croissance positifs dans plusieurs régions de l'Union européenne, lié en grande partie à des facteurs exogènes, la simple coordination des politiques budgétaires nationales n'a permis ni d'améliorer la capacité des États membres à absorber les chocs économiques ni d'éviter l'apparition d'un déficit d'investissement et de l'accroissement des inégalités au sein de l'UEM <sup>(1)</sup>, et la politique menée s'est avérée insuffisante pour réaliser des réformes structurelles propices à la croissance, durables et équilibrées sur le plan social;
6. constate que la Banque centrale européenne (BCE) s'est efforcée de stabiliser le cycle économique depuis le début de la crise. Le président de la BCE a plaidé en faveur d'institutions intégrées et d'une politique budgétaire plus forte et plus volontariste au niveau de la zone euro, dont il a invité les États membres à mettre en œuvre des réformes structurelles; souligne, tout en attirant l'attention sur le fait que la politique monétaire ne peut à elle seule stimuler l'économie, que les taux d'intérêt actuellement très faibles sont de nature à stimuler les emprunts et les investissements. Les réformes structurelles fondamentales et l'appropriation de celles-ci au niveau le plus proche des citoyens sont, avec la responsabilité budgétaire, les éléments indispensables qui permettront de revenir à une croissance durable à long terme;
7. relève que le rapport des cinq présidents intitulé «Compléter l'Union économique et monétaire européenne» insiste sur la nécessité de disposer d'une capacité d'absorption des chocs dans la zone euro afin de compléter les stabilisateurs automatiques nationaux, le cas échéant;
8. est convaincu qu'afin de rétablir la confiance, l'euro doit tenir ses promesses de stabilité, de convergence, de croissance et d'emploi. La capacité budgétaire pourrait contribuer à réaliser ces objectifs. La solidarité est étroitement liée à la responsabilité, dont elle dépend, ce qui signifie que tout soutien financier supplémentaire à l'échelon de la zone euro ne doit être accordé que si la responsabilité budgétaire et des réformes structurelles sont assurées en permanence;

---

<sup>(1)</sup> Voir *Examen annuel de l'emploi et de la situation sociale en Europe*, publié par la Commission européenne le 20 décembre 2016.

9. rappelle que dans toutes les décisions relatives au développement de l'UEM, telles que l'introduction d'une capacité budgétaire et de stabilisateurs automatiques, il convient de reconnaître pleinement, et de renforcer le cas échéant, le rôle des collectivités régionales et locales s'agissant d'assurer les conditions d'une croissance durable, en particulier en ce qui concerne la mise en œuvre de politiques économiques et sociales ainsi que de réformes structurelles, l'établissement d'un environnement favorable aux entreprises qui facilite la création d'emplois et la promotion de l'investissement;

### III. PRINCIPES GÉNÉRAUX

10. réaffirme que l'achèvement de l'union bancaire est, à court terme, l'instrument le plus efficace pour prévenir les crises du système financier et réduire au minimum les effets négatifs des chocs économiques <sup>(2)</sup>;

11. fait observer que l'union bancaire renforce la crédibilité du principe de la BCE selon lequel les besoins de financement des systèmes bancaires nationaux doivent être déconnectés des budgets publics nationaux et qu'une crise bancaire dans un État membre ne doit pas entraîner une crise bancaire dans l'ensemble de l'Union;

12. juge indispensable que les collectivités locales et régionales ainsi que les partenaires sociaux et économiques soient associés et participent à la discussion sur l'introduction de nouveaux instruments, tels que les stabilisateurs automatiques visant à amortir les effets des chocs asymétriques;

13. estime qu'il y a lieu de renforcer la dimension sociale de l'UEM en assurant le suivi des indicateurs de progrès dans les différents pays et régions. L'accent devrait être mis sur le suivi des mesures actives du marché du travail et des indicateurs sociaux structurels. Les partenaires sociaux, tant au niveau régional, national et européen, devraient participer au suivi de ces indicateurs;

14. prend acte de la conviction qu'une capacité budgétaire est nécessaire pour permettre à l'UEM de disposer d'un mécanisme temporaire d'absorption de chocs <sup>(3)</sup>. Une éventuelle capacité budgétaire doit non pas faire double emploi avec les instruments de la politique de cohésion, mais les compléter;

15. considère toutefois qu'une capacité budgétaire à l'échelle de l'Union européenne ne devrait pas être conçue de manière à permettre l'émergence d'un risque de transfert permanent, qui pourrait compromettre les incitations à élaborer et à mettre en œuvre des politiques économiques et sociales saines au niveau national ou régional, ou à remédier aux faiblesses structurelles nationales ou régionales. Afin d'éviter tout aléa moral, elle devrait être étroitement liée au respect du cadre général de gouvernance de l'Union européenne et aux progrès accomplis en matière de convergence;

16. demande que les États membres soient tenus de démontrer qu'ils mènent une politique économique responsable pour pouvoir accéder aux instruments européens destinés à stabiliser l'économie. L'utilisation de ces derniers doit en effet aller de pair avec une mise en œuvre intégrale des réformes structurelles, en vue de renforcer la convergence, la coordination et l'intégration, et l'aide ne doit en aucun cas déboucher sur des flux unidirectionnels et permanents entre certains pays <sup>(4)</sup>. L'aide doit être définie au niveau européen, temporaire et pourvue d'un échéancier clair;

17. insiste sur la nécessité de respecter le pacte de stabilité et de croissance, telle que précisée dans la communication de la Commission sur le recours à la flexibilité dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance de janvier 2015, et sur l'importance pour chaque État membre de disposer d'une économie saine et de finances publiques stables, qui sont les conditions préalables à la réalisation des investissements publics nécessaires, tant à court terme qu'à long terme;

18. estime par ailleurs que pour garantir une marge suffisante de moyens d'investissement tout en respectant les règles budgétaires, il conviendrait que l'objectif à moyen terme de frein à la dette en cas de déficit structurel soit complété par la détermination d'un déficit réel bien déterminé pour les investissements publics des pouvoirs locaux et régionaux;

19. réitère son appel en faveur du renforcement de la convergence économique et sociale et de la bonne gouvernance, deux éléments essentiels pour éviter les transferts permanents et tout aléa moral, et insiste sur la nécessité d'une plus grande convergence;

20. souligne dans le même temps que les disparités sociales, économiques et territoriales, à la fois entre les États membres et en leur sein, ne pourront être réduites que grâce à un concept qui comporte une dimension territoriale. La notion de «responsabilité budgétaire» ne doit pas se réduire à l'application centralisée d'un régime commun. En effet, plus les dépenses publiques sont décentralisées et localisées, plus il existe d'incitations à garantir la responsabilité budgétaire, les réformes et l'attractivité des investissements, et plus les conditions nécessaires à cette fin sont remplies;

<sup>(2)</sup> Avis du 7 avril 2016 sur le *Suivi du rapport des cinq présidents sur le thème «Compléter l'Union économique et monétaire européenne»*, rapporteur: Paul Lindquist, COR-2015-05112, paragraphe 24.

<sup>(3)</sup> Avis de M. Lindquist, *op. cit.*, paragraphe 35.

<sup>(4)</sup> Avis de M. Lindquist, *op. cit.*, paragraphe 33.

21. estime que les disparités régionales doivent être combattues afin de lutter contre les inégalités sociales, de renforcer la croissance, de créer des emplois et d'améliorer la compétitivité et la cohésion au sein de l'UEM comme de l'Union européenne, et souligne le rôle important des collectivités territoriales en tant qu'employeurs, investisseurs, fournisseurs et prestataires de services, planificateurs, catalyseurs et régulateurs du changement et partenaires d'investissement;

22. fait observer qu'un niveau élevé d'appropriation des réformes structurelles sur le terrain par les collectivités territoriales est une condition essentielle de leur succès; attire l'attention sur la dimension territoriale du semestre européen; réitère l'invitation faite à la Commission et au Parlement européen d'adopter un code de conduite garantissant que les collectivités territoriales seront associées de manière structurée au semestre européen, ce qui constitue également un moyen de préparer des réformes structurelles <sup>(5)</sup>;

23. invite les États membres à mettre en œuvre l'union des marchés des capitaux, qui rendrait possibles des flux de capitaux par-delà les frontières sans menacer la stabilité des différentes régions et des différents pays, et qui aiderait les entreprises, en particulier les micro-, petites et moyennes entreprises, à accéder à une grande variété de sources de financement, et contribuerait ainsi à atténuer les chocs économiques <sup>(6)</sup>;

#### IV. ASPECTS BUDGÉTAIRES

24. fait observer que l'euro a été introduit sans aucune structure de soutien budgétaire pour corriger les déséquilibres au sein de la zone euro et que le budget de l'Union européenne n'est absolument pas en mesure de mobiliser rapidement des sources de financement si cela s'avérait nécessaire pour stabiliser les marchés, refinancer les banques ou résoudre des crises liées à la balance des paiements;

25. invite la Commission à envisager, dans le cadre de l'élaboration des futures politiques économiques et financières européennes, la possibilité d'utiliser pour chaque région des indicateurs économiques définissant son état de santé au regard de la dette publique et, partant, sa contribution à la croissance du produit intérieur brut européen;

26. souligne la nécessité de mener une discussion approfondie sur la structure et la configuration de la capacité budgétaire et de parvenir à une solution conforme aux exigences en matière de transparence, de contrôle démocratique et d'interdiction de renflouement («no bail-out») énoncée à l'article 125 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne <sup>(7)</sup>;

#### V. CONSIDÉRATIONS SUR LA CAPACITÉ BUDGÉTAIRE

27. estime qu'une capacité budgétaire pourrait remplir deux fonctions: d'une part, elle permettrait de prendre des mesures incitatives en faveur des réformes structurelles dans les États membres en période de conjoncture économique favorable, afin de promouvoir la convergence économique et sociale de la zone euro et d'améliorer sa compétitivité économique et sa résilience; d'autre part, elle permettrait, par la mise en place d'un instrument pour faire face aux chocs asymétriques, d'atténuer les différences entre les cycles économiques dans les États membres de la zone euro, liées à des facteurs structurels;

28. estime nécessaire que des progrès significatifs soient faits en matière de réformes structurelles durables afin de promouvoir la convergence, la croissance, l'emploi et la compétitivité en vue de prévenir efficacement les chocs asymétriques;

29. invite les États membres à envisager d'accorder une plus grande autonomie budgétaire aux collectivités locales et régionales, de façon à ce qu'elles puissent s'approprier et mieux mettre en œuvre les réformes structurelles;

30. estime qu'il convient d'aborder avec prudence la question d'un soutien financier au niveau de l'Union européenne qui viendrait s'ajouter aux instruments existants de la politique de cohésion, afin de mettre en œuvre les réformes structurelles convenues dans les États membres. Tout soutien supplémentaire éventuel, quelle qu'en soit la forme, ne devrait pas faire double emploi avec les instruments existants, mais plutôt les compléter;

31. est d'avis que le soutien financier doit être lié à la mise en œuvre des recommandations par pays. Le programme d'appui aux réformes structurelles, destiné à fournir un soutien technique aux autorités nationales, pourrait être transformé pour contribuer à la fonction de réforme structurelle de la capacité budgétaire;

<sup>(5)</sup> COR-2016-05386-00-00-DT.

<sup>(6)</sup> Avis de M. Lindquist, *op. cit.*, paragraphe 30.

<sup>(7)</sup> Résolution sur «Un avenir durable pour l'Union économique et monétaire (UEM)», paragraphe 21.

32. considère qu'il serait judicieux d'examiner si un outil supplémentaire visant à encourager les réformes structurelles, qui prendrait la forme de prêts pour financer une stratégie d'investissement public, pourrait être efficace; cela permettrait de recenser un ensemble de sources de financement et de projets d'investissement susceptibles d'être utiles pour soutenir la mise en œuvre des réformes requises;

33. estime qu'indépendamment des efforts actuellement déployés en matière de convergence et de réformes structurelles durables, les chocs asymétriques qui nuisent à la stabilité de la zone euro dans son ensemble ne peuvent pas être totalement exclus, compte tenu de la forte intégration des États membres de la zone euro. Il conviendrait dès lors de disposer d'un instrument qui puisse apporter un effet de stabilisation immédiat en cas d'urgence;

34. considère que les collectivités locales et régionales peuvent, dans certains pays, être plus vulnérables aux chocs asymétriques eu égard au rôle important qu'elles jouent dans les systèmes de sécurité sociale des États membres;

35. juge indispensable de développer plus avant le mécanisme européen de stabilité et de le transformer en un fonds monétaire européen ayant des capacités de prêt et d'emprunt suffisantes et un mandat clairement défini, prévoyant notamment sa contribution à la capacité budgétaire de la zone euro;

36. recommande que la capacité budgétaire fasse l'objet d'une prise de décision et d'une mise en œuvre communes à l'échelle de l'UEM, tout en restant ouverte, sur une base volontaire, aux États membres n'appartenant pas à la zone euro;

#### VI. CONCLUSIONS

37. rappelle qu'il souhaite être associé à la préparation du livre blanc sur le passage de la phase 1 à la phase 2 de la réforme de l'UEM;

38. souligne qu'il y a lieu de tenir compte également, dans le cadre des mesures visant à approfondir l'union monétaire, des implications pour les pays n'appartenant pas à la zone euro;

39. insiste sur le fait que toute mesure relative à l'achèvement de l'Union économique et monétaire doit être mise en œuvre de la manière la plus transparente possible et dans le souci de la légitimité démocratique de l'Union monétaire.

Bruxelles, le 8 février 2017.

*Le président*  
*du Comité européen des régions*  
Markku MARKKULA

---