



Bruxelles, le 20.3.2013
COM(2013) 165 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL**

**Vers une union économique et monétaire véritable et approfondie
Création d'un instrument de convergence et de compétitivité**

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Vers une union économique et monétaire véritable et approfondie Création d'un instrument de convergence et de compétitivité

1. INTRODUCTION

Rappel

Dans son projet détaillé pour une union économique et monétaire véritable et approfondie adopté le 28 novembre 2012¹, la Commission a proposé les mesures qui devraient être prises à court, à moyen ou à long terme pour renforcer la coopération et l'intégration dans les domaines financier, budgétaire, économique et politique. Parmi celles à mettre en œuvre rapidement pour achever le cadre de gouvernance relatif à la coordination des politiques économiques en général, et à la monnaie unique en particulier, figurent les «arrangements contractuels» associés à un mécanisme de solidarité visant à encourager les réformes structurelles nationales en matière de compétitivité et de croissance dont l'absence de mise en œuvre aurait des retombées sur les autres États membres mais qui devraient être mises en œuvre par l'État membre concerné en difficulté. L'objectif est d'aider les États membres qui connaissent des difficultés susceptibles d'affecter toute la zone euro à engager, grâce à l'instrument de convergence et de compétitivité (ICC), combinant un arrangement contractuel avec un mécanisme de soutien financier, les réformes nécessaires plus rapidement qu'ils n'auraient pu le faire sans cette aide. Sur la base du projet détaillé de la Commission et du rapport des quatre présidents relatif à une véritable union économique et monétaire², le Conseil européen de décembre 2012 est convenu d'une feuille de route pour l'achèvement de l'UEM. Jusqu'au Conseil européen du mois de juin 2013, les travaux se poursuivront dans les domaines suivants: la coordination des réformes nationales, la dimension sociale de l'UEM (y compris le dialogue social), la faisabilité et les modalités de contrats arrêtés d'un commun accord, et le mécanisme de solidarité³. Dans le rapport de décembre des quatre présidents, les questions des arrangements contractuels et d'un mécanisme de solidarité sont également traitées séparément.

La proposition de la Commission

L'instrument de convergence et de compétitivité proposé par la Commission repose à la fois sur l'idée de contrats arrêtés d'un commun accord et sur celle d'un mécanisme de solidarité. L'interaction entre ces deux piliers garantirait la solidarité sous la forme d'une aide financière visant à favoriser un renforcement de la responsabilité économique et de la discipline budgétaire, dont les modalités et les conditions seraient clairement établies dans lesdits arrangements contractuels. Plus précisément, cet instrument de convergence et de compétitivité reposerait sur les deux piliers suivants:

¹ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint_fr.pdf

² http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/134069.pdf

³ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/12/st00/st00205.fr12.pdf>, point 12.

- les arrangements contractuels, qui définiraient les principales mesures qu'un État membre s'engage à mettre en œuvre selon un calendrier convenu d'un commun accord; ces mesures seraient conçues pour mettre en œuvre les recommandations spécifiques par pays émises dans le contexte du semestre européen, notamment celles résultant de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques;
- un soutien financier pour la mise en œuvre des réformes inscrites dans les arrangements contractuels.

La présente communication présente différentes options concernant les modalités de l'ICC (champ d'application, conditions d'admissibilité, mode de financement et agencement avec le système global de gouvernance économique de la zone euro et de l'Union européenne) et demande l'avis des parties prenantes à ce sujet. Elle vise à traiter ces questions dans le cadre des discussions sur les prochaines étapes de l'achèvement de l'UEM qui se déroulent actuellement entre les principales parties prenantes, notamment le Parlement européen, les États membres et les parlements nationaux.

2. UN INSTRUMENT DE CONVERGENCE ET DE COMPETITIVITE: ARRANGEMENTS CONTRACTUELS ET SOUTIEN FINANCIER

2.1. Motivations

Compte tenu de leur interdépendance, les États membres de la zone euro ont tout intérêt à ce que les autres États mènent des politiques budgétaires et économiques saines. La crise a montré que l'absence de réformes indispensables ou l'adoption de demi-mesures dans un État membre peut avoir des effets négatifs sur les autres. Dans le cadre de la nouvelle gouvernance économique de la zone euro et de l'Union européenne, il faut veiller à ce que les réformes structurelles nécessaires pour remédier aux principales faiblesses de certaines économies soient engagées et mises en œuvre plus rapidement que dans un passé récent. La Commission y voit un instrument destiné à répondre aux besoins spécifiques qui résultent de l'appartenance à la zone euro. L'appartenance à une zone monétaire rend nécessaire la mise en œuvre rapide de réformes ciblées. Il convient donc de créer un instrument supplémentaire pour promouvoir et soutenir les réformes susceptibles d'avoir aussi une incidence positive sur les autres pays lorsque des États membres sont en difficulté.

Si les États membres les mettaient en œuvre de manière ambitieuse et coordonnée, compte tenu de la dimension de la zone euro, les réformes structurelles pourraient produire de meilleurs résultats pour chacun d'eux et favoriser la croissance durable, l'emploi et la cohésion sociale. Un niveau élevé de capacité d'ajustement et de compétitivité protégerait mieux les États membres des conséquences d'un ralentissement de l'activité économique et éviterait la formation de déséquilibres macroéconomiques préjudiciables et coûteux sur les plans économique et social.

Le cadre actuel de l'Union en matière de surveillance économique prévoit déjà un certain nombre de mesures destinées à inciter les États membres à engager des réformes: fixation d'objectifs communs aux États membres, publication régulière d'orientations politiques et surveillance, pression des pairs et échange des meilleures pratiques pour créer un climat propice à la convergence et à la compétitivité, ainsi que des mesures plus directes telles que des sanctions et une conditionnalité macroéconomique.

Dans son projet détaillé, la Commission explique pourquoi elle juge nécessaire d'enrichir le cadre actuel d'un instrument spécifique qui aiderait financièrement les États membres menant des réformes essentielles à prendre des mesures destinées à résoudre les difficultés sociales et politiques liées à la mise en œuvre des réformes. Si ces réformes revêtent avant tout un intérêt pour l'État membre qui les met en œuvre, elles présentent aussi un intérêt pour la zone euro et l'Union européenne dans leur ensemble: en améliorant sa situation, un État membre contribue à améliorer celle de ses partenaires, alors que sa décision de reporter des réformes nécessaires en raison des effets néfastes qu'elles pourraient avoir à court terme au niveau national peut avoir des retombées négatives sur ses autres partenaires. Un soutien financier en échange de réformes clairement définies présenterait une importance particulière dans les cas où les déséquilibres d'un État membre persistent alors que celui-ci se conforme pleinement aux recommandations spécifiques du Conseil.

L'ICC devrait prévoir des garanties afin de prévenir le risque d'aléa moral (les États membres reportent la mise en œuvre des réformes jusqu'à ce qu'ils remplissent les conditions d'octroi du soutien financier) et le risque d'effet d'aubaine (un État membre bénéficie d'une aide financière pour mener des réformes qu'il aurait de toute façon mises en œuvre). Ce nouveau mécanisme de soutien financier ne devrait servir qu'à soutenir les réformes importantes susceptibles d'avoir des répercussions sur les autres États membres et sur la zone euro et l'Union européenne dans leur ensemble. Il aiderait ainsi un État membre à procéder à des réformes qu'il n'aurait pas menées en temps normal, qu'il n'aurait pas pu mener au cours d'une période particulière en raison de leurs coûts ou qu'il n'aurait pu mener que tardivement, à un coût beaucoup plus élevé pour lui et pour la zone euro et l'Union européenne dans leur ensemble.

2.2. Arrangements contractuels

Options concernant la participation des États membres

Tel qu'il est envisagé par la Commission, l'arrangement contractuel au titre de l'instrument de convergence et de compétitivité reposerait sur le cadre de surveillance actuellement en vigueur dans l'Union européenne. Il lierait les orientations politiques résultant des recommandations par pays émises dans le contexte du semestre européen et le processus national de mise en œuvre de réformes structurelles.

Il convient de déterminer pour quels États membres établir l'instrument de convergence et de compétitivité. Les options envisagées sont les suivantes:

- tous les États membres de la zone euro (à l'exception de ceux soumis à un programme d'ajustement macroéconomique⁴);
- il convient également de trouver les moyens d'autoriser les États membres qui ne font pas partie de la zone euro à conclure un arrangement contractuel, notamment ceux qui se préparent à y accéder, en tenant compte de l'état d'avancement de leurs préparatifs.

Autre question essentielle à régler: quand l'instrument de convergence et de compétitivité pourrait-il être activé? Là encore, différentes options sont envisageables:

⁴ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière au sein de la zone euro
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0819:FIN:FR:PDF>

- l'ICC serait à la disposition de tous les États membres participants;
- l'instrument serait utilisé lorsqu'un État membre participant est soumis à la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques; dans ce cas, le recours à l'instrument devrait-il être facultatif ou obligatoire?
- un État membre participant aurait recours à l'instrument de convergence et de compétitivité à l'invitation de la Commission.

Quelles réformes cet instrument devrait-il concerner?

Les différentes options de mise en œuvre du nouvel instrument dépendent du champ d'application choisi. Par exemple:

- dans le cas d'une participation volontaire, les États membres pourraient présenter un plan de réformes concrètes, assorti d'un calendrier précis et fondé sur les recommandations spécifiques par pays⁵; c'est ce qui constituerait le noyau dur de l'arrangement contractuel;
- si le nouvel instrument s'applique aux États membres de la zone euro au titre du volet préventif de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques, les réformes proposées devraient alors tenir compte des recommandations émises au titre de cette procédure et inclure notamment des mesures destinées à renforcer la compétitivité, à favoriser la stabilité financière et à améliorer le fonctionnement des marchés du travail, des produits et des services et, partant, la capacité d'ajustement économique;
- dans le cas des États membres de la zone euro faisant l'objet d'une procédure concernant les déséquilibres excessifs, afin d'éviter les doublons, le plan d'action corrective (obligatoire) remplacerait l'arrangement contractuel; dans ce cas, l'ICC permettrait une correction plus rapide des déséquilibres; la procédure à suivre pour la conclusion de ce plan, ainsi que pour le suivi de sa mise en œuvre, serait celle définie dans le règlement (UE) n° 1176/2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques.

Questions soumises à la consultation:

- Quels États membres l'instrument de convergence et de compétitivité devrait-il concerner?
- À quel stade l'instrument de convergence et de compétitivité devrait-il être activé?
- Quels types de réformes devraient donner droit à un soutien financier au titre de l'instrument de convergence et de compétitivité? Y aurait-il lieu de fixer un seuil en ce qui concerne l'ampleur ou l'importance de ces réformes? Approuvez-vous les catégories décrites ci-dessus? Pourquoi?
- Quels autres moyens permettraient de déterminer les réformes à prendre en compte en fonction de la situation des différents États membres qui seraient concernés par le nouvel instrument?

Procédure

Conformément aux mécanismes de suivi et de surveillance actuellement en place, c'est la Commission qui serait chargée d'évaluer les plans de réforme des États membres. Cette évaluation porterait notamment sur l'adéquation des mesures proposées, sur l'effort de réforme supplémentaire qu'elles représentent et sur la manière dont elles répondent aux faiblesses

⁵ Adoptées par le Conseil dans le contexte du semestre européen.

économiques signalées par le Conseil dans ses recommandations spécifiques. Elle s'intéresserait également aux effets potentiels de ces mesures sur les autres États membres, ainsi qu'à la faisabilité de la mise en œuvre de ces plans, sur la base notamment du calendrier proposé. L'évaluation des effets escomptés tiendrait compte, le cas échéant, de l'incidence sur la viabilité des finances publiques et des conséquences sociales.

Sur la base de son évaluation, la Commission négocierait les modalités du plan avec l'État membre concerné puis présenterait au Conseil une proposition officielle pour qu'il approuve l'arrangement contractuel. Les réformes à soutenir financièrement dépendraient de la situation spécifique de l'État membre concerné – pour certains pays, la mise en œuvre des réformes pourrait être rapide, alors que pour d'autres, elle pourrait prendre plusieurs années.

Le Conseil approuverait conjointement (après les avoir éventuellement modifiés) les mesures spécifiques proposées et leur calendrier de mise en œuvre. Si aucun accord n'était trouvé entre l'État membre concerné et la Commission, ou si le Conseil désapprouvait l'arrangement contractuel, aucun arrangement ne serait conclu et aucune aide financière ne serait versée.

La Commission surveillerait la mise en œuvre de l'arrangement contractuel chaque année dans le contexte du semestre européen, sur la base du rapport que les États membres lui présentent au sujet de l'avancement de leur programme national de réforme. Elle évaluerait les progrès accomplis dans la mise en œuvre des réformes ainsi que l'adéquation des projets de réformes convenus par rapport à l'évolution de la situation économique de l'État membre concerné et des difficultés que celui-ci rencontre. Le cas échéant, la Commission et l'État membre pourraient proposer de modifier l'arrangement contractuel, ce qui donnerait lieu à un nouveau processus de négociation.

Puisque les mesures inscrites dans les arrangements contractuels sont susceptibles d'inclure des projets de grandes réformes des politiques économiques au sens de la procédure de coordination préalable envisagée, les deux instruments devraient être étroitement liés. C'est pourquoi la Commission lance simultanément une consultation sur la coordination préalable des grandes réformes des politiques économiques.

Questions soumises à la consultation:

- Estimez-vous que les arrangements contractuels proposés devraient être négociés par la Commission et l'État membre concerné?
- Estimez-vous que les arrangements contractuels devraient être approuvés par le Conseil?
- Estimez-vous que la Commission et l'État membre concerné devraient pouvoir proposer une modification des arrangements contractuels arrêtés d'un commun accord? Si oui, dans quels cas?
- Estimez-vous que la mise en œuvre des arrangements contractuels devrait faire l'objet d'un rapport annuel dans le contexte du semestre européen?

2.3. *Légitimité démocratique et obligation de rendre des comptes*

La création d'un instrument de convergence et de compétitivité vise notamment à soutenir les États membres dans le processus parfois difficile de mise en œuvre des grandes réformes nécessaires pour remédier aux faiblesses signalées dans les recommandations spécifiques du Conseil. Une participation accrue de l'Union au processus de réforme nécessiterait une

participation active et en temps voulu des parlements nationaux et des autres parties prenantes nationales.

Les États membres devraient faire en sorte que la mise en œuvre des arrangements contractuels fasse l'objet d'une adhésion nationale en y associant leurs parlements nationaux, de préférence avant de présenter leur plan de réformes concrètes. En tout état de cause, les parlements nationaux devraient être associés au processus avant que le Conseil n'approuve les arrangements contractuels. Le cas échéant, et selon la nature particulière des réformes envisagées, d'autres parties prenantes nationales, telles que les partenaires sociaux, devraient aussi être associées au processus. Lorsque cela serait nécessaire, des représentants de la Commission pourraient participer au dialogue avec les parlements nationaux sur l'application de l'instrument.

Il ne peut y avoir de légitimité démocratique et d'obligation de rendre des comptes au niveau de l'Union européenne sans participation active du Parlement européen. Compte tenu de l'importance des réformes qui devraient entrer dans le champ d'application de l'instrument de convergence et de compétitivité en vue de garantir le bon fonctionnement de l'UEM, des représentants de la Commission pourraient, le cas échéant, participer au dialogue avec le Parlement européen. Un dialogue avec des représentants du Conseil et des États membres pourrait être envisagé sous une forme ou une autre.

Questions soumises à la consultation:

- Quelle forme devrait prendre la participation des parlements nationaux au processus décisionnel concernant les arrangements contractuels?
- Comment les autres parties prenantes nationales devraient-elles être consultées? De quelles autres parties prenantes s'agirait-il? À quelle étape du processus?
- Quelle forme devrait prendre la participation des représentants de la Commission au dialogue avec les parlements nationaux sur les arrangements contractuels?
- Quelle forme devrait prendre la participation des représentants du Conseil et des États membres concernés au dialogue avec le Parlement européen sur les arrangements contractuels? Si oui, à quelle étape du processus?

3. SOUTIEN FINANCIER VISANT A FACILITER LA MISE EN ŒUVRE DES REFORMES

Dans son projet détaillé pour une UEM véritable et approfondie, la Commission considère qu'une aide financière sera nécessaire pour soutenir la mise en œuvre des réformes structurelles. Il est notamment envisagé que tous les États membres participants contribuent à un mécanisme de soutien financier. La Commission étudie plusieurs options, notamment en ce qui concerne l'obligation de contribuer à ce nouveau mécanisme: elle pourrait être imposée à tous les États membres participants, à tous les États membres de la zone euro qui demandent ou non à bénéficier de ce mécanisme, etc. Quelle que soit l'option retenue, le mécanisme pourrait être fondé sur des contributions spécifiques, par exemple sur la base d'une clé RNB, ou sur le produit de nouvelles ressources propres réservées à cet usage. La Commission envisage d'inclure le mécanisme dans le budget de l'Union européenne en tant que recettes affectées externes. En d'autres termes, ces dépenses ne seraient pas concernées par les plafonds fixés dans le règlement relatif au cadre financier pluriannuel (CFP). Ce mécanisme serait défini dans un nouvel acte juridique qui préciserait les bénéficiaires potentiels (par exemple, les seuls États membres contributeurs) et autoriserait les dépenses. La Commission envisage de limiter la capacité du mécanisme dans un premier temps. Cette capacité pourrait

augmenter au fil du temps, si le mécanisme s'avère un moyen efficace et peu coûteux de faire avancer les réformes. Il conviendra, une fois que ce mécanisme aura été mis en place, d'en fixer les modalités de fonctionnement. Parmi les options envisagées par la Commission figure le paiement d'une somme forfaitaire qui serait attribuée par arrangement contractuel, par exemple sous la forme d'une aide budgétaire. La définition et l'affectation des sommes concernées et de leur décaissement dépendraient de conditions strictes détaillées dans l'arrangement contractuel. Les conditions seraient liées à la mise en œuvre des réformes convenues et non à la réalisation d'objectifs économiques spécifiques liés à ces réformes. Le soutien financier ainsi octroyé permettrait également de renforcer la dimension sociale de l'UEM. Par exemple, les contributions financières des États membres pourraient servir à moderniser les systèmes de formation professionnelle ou à améliorer l'efficacité des politiques actives de l'emploi, mais ne pourraient pas être liées directement à l'objectif de la mise à l'emploi d'un nombre défini de personnes.

Le nouvel instrument financier devrait être cohérent et compatible avec les instruments existants (tels que les fonds structurels et notamment le Fonds social européen) et les compléter. Sa valeur ajoutée résiderait dans le soutien ciblé, limité dans le temps et rapide qu'il apporterait. Ces conditions sont essentielles dans le cadre de la conditionnalité macroéconomique prévue au titre des Fonds structurels pour la période 2014-2020.

Afin de maximiser son impact potentiel, la Commission pourrait proposer que le soutien financier soit engagé d'emblée, au moment de l'approbation de l'arrangement contractuel, et soit versé périodiquement ou en fonction du calendrier des réformes convenu. Le soutien financier ne serait octroyé que si les réformes inscrites dans l'arrangement ont été mises en œuvre intégralement et dans les délais. Si l'État membre ne respecte pas le «contrat», la Commission pourrait émettre un avertissement lui demandant de remédier à ses manquements, selon éventuellement un nouveau calendrier. Si l'État membre continuait de manquer à ses obligations, le soutien financier lui serait retiré. Les manquements seraient signalés dans l'évaluation annuelle de la Commission et, s'ils étaient considérés comme graves, les paiements pourraient être suspendus. Des dispositifs analogues s'appliqueraient dans les cas où un État membre reviendrait sur les réformes qu'il a précédemment mises en œuvre ou adopterait des mesures qui annulent les effets des réformes convenues d'un commun accord.

Questions soumises à la consultation:

- Estimez-vous que l'instrument de convergence et de compétitivité nécessite un nouvel instrument financier?
- Estimez-vous qu'il devrait relever du budget de l'Union sans être soumis aux plafonds du CFP évoqués ci-dessus? Si non, quelles sont vos propositions en la matière?
- Estimez-vous que le mécanisme financier devrait être financé par une contribution directe des États membres? Cette contribution devrait-elle être obligatoire pour tous les États membres de la zone euro sans exception?
- Êtes-vous d'avis que des ressources financières spécifiques devraient être recherchées pour financer le mécanisme? Avez-vous d'autres propositions en la matière?
- Estimez-vous que seuls les États membres qui contribuent au fonds devraient pouvoir faire appel à celui-ci?
- Estimez-vous qu'une mauvaise mise en œuvre des réformes convenues devrait entraîner la suspension des paiements?

4. PROCHAINES ETAPES

Sur la base des discussions qu'elle aura menées avec le Parlement européen et le Conseil, la Commission présentera une proposition dans le courant de l'année 2013.