



Bruxelles, le 6.12.2017
COM(2017) 822 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL EUROPÉEN, AU CONSEIL ET À LA BANQUE CENTRALE
EUROPÉENNE**

**DE NOUVEAUX INSTRUMENTS BUDGÉTAIRES POUR UNE ZONE EURO
STABLE DANS LE CADRE DE L'UNION**

1. INTRODUCTION

Dans son discours sur l'état de l'Union 2017 et dans la lettre d'intention qui l'accompagne, le président Juncker a annoncé l'intention de la Commission de formuler des propositions concrètes en vue de créer, dans le budget de l'Union, une ligne budgétaire consacrée à la zone euro et prévoyant: 1) une aide aux réformes structurelles s'appuyant sur le programme d'appui à la réforme structurelle de la Commission, 2) un mécanisme de stabilisation, 3) un filet de sécurité pour l'union bancaire et 4) un mécanisme de soutien à la convergence destiné à apporter une aide de préadhésion aux États membres désireux d'adopter l'euro.

Ces idées sont exposées plus en détail dans la présente communication, qui fait partie d'un ensemble d'initiatives visant à approfondir l'Union économique et monétaire de l'Europe¹. Cet ensemble s'appuie, en particulier, sur le rapport des cinq présidents du 22 juin 2015 intitulé «Compléter l'Union économique et monétaire européenne»² et sur le document de réflexion sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire présenté par la Commission le 31 mai 2017³.

L'approfondissement de l'Union économique et monétaire et la modernisation des finances publiques de l'UE constituent deux axes essentiels dans le débat sur l'avenir de l'Europe initié par le livre blanc de la Commission du 1^{er} mars 2017⁴. C'est ce qu'a également souligné le document de réflexion sur l'avenir des finances de l'UE du 28 juin 2017⁵. Les circonstances actuelles offrent une occasion de lancer des propositions novatrices concrètes concernant tant l'avenir de l'Union économique et monétaire que la manière dont les futures finances publiques de l'UE peuvent aider à relever les défis recensés.

La valeur ajoutée européenne est au cœur du débat sur les finances publiques européennes. Les ressources de l'UE devraient servir à financer les biens publics européens. Ces biens profitent à l'UE dans son ensemble et aucun État membre ne saurait, à lui seul, en garantir la fourniture de manière efficiente. Conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, l'UE devrait intervenir lorsque son action représente une utilisation plus efficiente de l'argent du contribuable que des actions menées au seul niveau national, régional ou local.

L'approfondissement de l'Union économique et monétaire a des effets positifs tant pour la zone euro que pour l'UE dans son ensemble. Une zone euro plus intégrée et fonctionnant mieux apporterait davantage de stabilité et de prospérité à tous dans l'UE, tout en permettant à l'Europe de mieux faire entendre sa voix au niveau économique sur la scène internationale. Les nouveaux instruments budgétaires décrits dans la présente communication visent à répondre à certains des besoins spécifiques des États membres participant à la zone euro ou désireux d'adopter la monnaie unique, sans perdre de vue les besoins et les aspirations plus larges qu'ils ont en tant qu'États membres de l'UE. Ce faisant, il convient également de chercher à maximiser les synergies entre les instruments existants et à venir, que la Commission présentera en mai 2018 dans le cadre de ses propositions concernant le cadre financier pluriannuel pour l'après-2020.

¹ COM(2017) 821 du 6 décembre 2017.

² «Compléter l'Union économique et monétaire européenne», rapport élaboré par Jean-Claude Juncker, en étroite coopération avec Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi et Martin Schulz, 22 juin 2015.

³ COM(2017) 291 du 31 mai 2017.

⁴ COM(2017) 2025 du 1^{er} mars 2017.

⁵ COM(2017) 358 du 28 juin 2017.

2. LES FINANCES PUBLIQUES DE L'UE AUJOURD'HUI

Les finances publiques de l'UE englobent le budget de l'UE et plusieurs autres instruments de financement et mécanismes européens et propres à la zone euro. Elles contribuent au développement économique et social des États membres et soutiennent des priorités partagées au niveau de l'UE (voir l'annexe pour un aperçu).

L'approfondissement de l'Union économique et monétaire s'inscrit au nombre de ces priorités communes. Il nécessite des actions résolues de la part de chaque État membre et un soutien adéquat fourni par les instruments budgétaires et de coordination des politiques disponibles au niveau de l'UE. La présente communication expose des propositions et des idées sur la manière de mieux utiliser le budget de l'UE pour renforcer la résilience de nos économies interdépendantes. Les progrès réalisés, aussi bien par les pays participant à la zone euro que par ceux n'y participant pas, dans la mise en œuvre des réformes et la réalisation d'une convergence ascendante seront bénéfiques pour tous.

Le budget de l'UE s'appuie déjà sur un large éventail d'instruments à l'incidence significative, allant des subventions aux instruments financiers, mais il reste relativement modeste. Représentant environ 1 % du produit intérieur brut total de l'UE, le budget de l'UE est limité par rapport aux budgets nationaux et est en outre soumis à la contrainte de devoir présenter un solde annuel à l'équilibre. Néanmoins, les instruments de l'UE ont une incidence stratégique et économique importante dans plusieurs États membres et secteurs. À l'heure actuelle, le budget de l'UE intervient principalement au moyen de subventions octroyées aux acteurs économiques ou aux autorités publiques, soit directement par les institutions européennes soit conjointement avec les États membres. Plus précisément, dans certains États membres, les Fonds structurels et d'investissement européens ont, ces dernières années, représenté plus de la moitié du total des investissements publics, contribuant fortement au processus de rattrapage économique et social de plusieurs régions et pays en Europe. En outre, compte tenu du fait que le soutien qu'il apporte s'étale sur plusieurs années, le budget de l'UE a aussi un certain effet stabilisateur sur le niveau des investissements publics au fil du temps, et, comme le montre l'aide apportée à l'économie grecque, il peut jouer un rôle stabilisateur en cas de difficultés économiques⁶. Bien que de taille limitée, un certain nombre d'autres instruments disponibles au niveau de l'UE peuvent spécifiquement contribuer à atténuer les chocs économiques au niveau national ou local⁷.

Depuis le début du mandat de l'actuelle Commission, les Fonds structurels et d'investissement européens et d'autres programmes importants ont été complétés par le Fonds européen pour les investissements stratégiques. Le «plan Juncker» a soutenu l'investissement privé dans toute l'Europe

⁶ Le 15 juillet 2015, la Commission a présenté la communication intitulée «Un nouveau départ pour l'emploi et la croissance en Grèce» [COM(2015) 400] et a proposé une série de mesures exceptionnelles qui ont contribué à maximiser l'absorption des fonds de l'UE destinés à soutenir l'économie réelle grecque.

⁷ Parmi les autres mécanismes de ce type, on peut citer l'initiative pour l'emploi des jeunes, qui soutient les États membres et les régions dans lesquels le taux de chômage des jeunes est élevé; le Fonds de solidarité de l'Union européenne, qui fournit une aide financière aux États membres/régions affectés par des catastrophes majeures; et le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, qui apporte une aide aux travailleurs licenciés en raison de modifications majeures de la structure du commerce mondial résultant de la mondialisation ou en raison d'une crise économique et financière mondiale.

et a permis d'amplifier de manière flexible les effets de fonds publics limités, en stimulant l'investissement privé⁸.

Dans des cas bien spécifiques, l'UE est autorisée à emprunter et à accorder des prêts. C'est notamment le cas pour la gestion des prêts accordés au titre du mécanisme de soutien à la balance des paiements⁹, qui vise à soutenir les États membres ne participant pas à la zone euro qui rencontrent des difficultés dans leur balance des paiements. C'est également le cas pour les prêts accordés au titre du mécanisme européen de stabilisation financière¹⁰. Les fonds levés et les prêts correspondants étant adossés, ces opérations n'ont aucune incidence sur le budget de l'UE tant que les États membres bénéficiaires honorent leurs obligations.

En plus des subventions et des prêts, le soutien de l'UE a aussi de plus en plus souvent pris la forme d'un appui technique. Avec la mise en place du service d'appui à la réforme structurelle en 2015, la Commission a développé son assistance technique et aide les États membres, à leur demande, à mener des réformes dans des domaines d'action essentiels et à renforcer leurs administrations publiques.

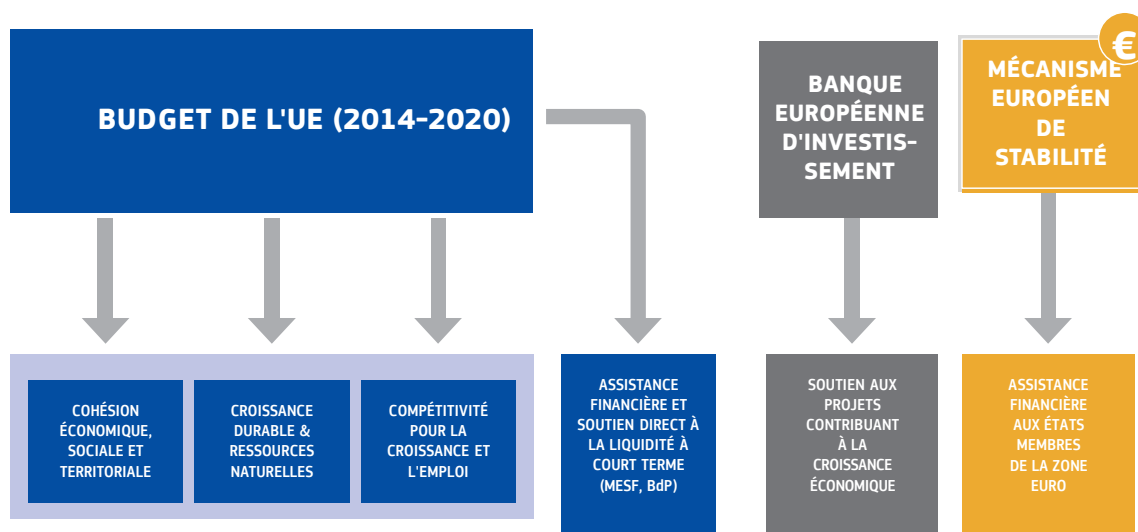
Les actions soutenues directement par le budget de l'UE sont complétées par un certain nombre d'outils et d'organes européens ou propres à la zone euro. Certains agissent dans le cadre institutionnel de l'UE, mais en dehors du budget de l'UE, comme la Banque européenne d'investissement. D'autres ne relèvent pas du cadre juridique de l'Union, comme le Mécanisme européen de stabilité. La Banque européenne d'investissement soutient des projets qui contribuent à l'emploi et à la croissance en Europe et ailleurs dans le monde, tandis que le Mécanisme européen de stabilité apporte un soutien financier aux États membres de la zone euro qui connaissent de graves difficultés financières.

⁸ Fin novembre 2017, les opérations autorisées dans le cadre du Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSD) représentent un financement total de 49 600 000 000 EUR et concernent l'ensemble des 28 États membres; au total, le Fonds européen pour les investissements stratégiques devrait générer 251 600 000 000 EUR d'investissements. Quelque 528 000 petites et moyennes entreprises (PME) devraient bénéficier d'un meilleur accès au financement.

⁹ Règlement (CE) n° 332/2002 du Conseil du 18 février 2002 établissant un mécanisme de soutien financier à moyen terme des balances des paiements des États membres (JO L 53 du 23.2.2002, p. 1).

¹⁰ Le mécanisme européen de stabilisation financière a été établi le 11 mai 2010 sur la base du règlement (UE) n° 407/2010 du Conseil du 11 mai 2010 (JO L 118 du 12 mai 2010, p. 1). Il fonctionne de la même manière que le mécanisme de soutien à la balance des paiements, mais est accessible à tous les États membres, c'est-à-dire y compris à ceux participant à la zone euro.

Les fonds et les instruments financiers disponibles au niveau de l'UE aujourd'hui



Source: Commission européenne. MESF: mécanisme européen de stabilisation financière. BdP: balance des paiements.

Si le budget de l'UE a toujours encouragé la convergence sociale et économique vers le haut et si la capacité de prêt disponible au niveau de l'UE a été augmentée ces dernières années pour pouvoir réagir à des circonstances extrêmes, la stabilisation macroéconomique n'a jusqu'ici pas été un objectif explicite du budget de l'UE. L'expérience des années de crise a aussi montré que la structure et le champ d'action des finances publiques de l'UE ne sont pas encore complètement adaptés aux besoins spécifiques de l'Union économique et monétaire - ni pour les États membres participant à la zone euro, ni pour ceux désireux d'y adhérer.

La solution à ces problèmes n'est pas nécessairement financière avant tout. D'importants progrès ont déjà été accomplis et des efforts plus soutenus devraient être consentis pour améliorer le cadre réglementaire et le cadre d'action tant au niveau de l'UE qu'au niveau national. La série d'initiatives présentée aujourd'hui contient une feuille de route concernant les efforts supplémentaires à fournir¹¹.

Toutefois, parmi les enseignements tirés au fil des années, on notera que les finances publiques de l'UE doivent permettre de mieux s'attaquer à trois problèmes liés et bien identifiés:

- 1) Promouvoir et soutenir les réformes structurelles dans les États membres afin de renforcer la résilience des structures économiques et d'améliorer la convergence des performances.** C'est notamment le cas pour les pays qui partagent la monnaie unique, mais également pour les États membres désireux d'adopter celle-ci, car des structures résilientes sont essentielles pour une participation sans heurts à la zone euro. Les années de crise ont clairement montré l'importance de disposer de structures sociales et économiques modernes capables de réagir rapidement aux chocs afin d'éviter d'aggraver les tensions économiques ou sociales. Elles ont aussi eu une incidence significative, exacerbée dans certaines parties de l'Europe, en termes de production économique, de chômage, d'investissements et d'opérations de sauvetage de banques. Ce n'est qu'aujourd'hui, presque dix ans après l'éclatement de la crise, que des signes indiquent que le processus à long terme de convergence des niveaux de vie a repris.

¹¹ COM(2017) 821 du 6 décembre 2017.

- 2) **Aider les États membres de la zone euro à mieux s'adapter à l'évolution rapide de la situation économique et à stabiliser leur économie en cas de chocs asymétriques de grande ampleur.** Du fait de l'unification de la politique monétaire dans une zone à monnaie unique, les instruments de politique macroéconomique dont disposent les États membres participants ne sont plus les mêmes. Alors que chaque pays est différent et que la taille et la structure de son économie sont des facteurs déterminants en ce qui concerne la probabilité qu'il soit exposé aux chocs, la crise a mis en évidence les limites des moyens dont les États membres de la zone euro disposent individuellement pour absorber les effets de chocs asymétriques de grande ampleur, certains perdant l'accès aux marchés pour se financer. Dans plusieurs cas, il en est résulté des récessions prolongées et des retombées négatives sur d'autres États membres.
- 3) **Briser le lien entre la dette souveraine et la situation des banques, réduire les risques systémiques et renforcer la capacité de réaction collective à de possibles défaillances bancaires majeures,** mais aussi prévenir la contagion. Le principe d'un filet de sécurité pour améliorer la capacité du Fonds de résolution unique à faire face aux résolutions bancaires a déjà été approuvé en 2013. Ce filet de sécurité est censé agir en tant qu'assurance de dernier recours et est important pour renforcer encore la confiance dans le système bancaire européen.

Dans ce contexte, il est possible d'élaborer au niveau de l'UE des instruments budgétaires partagés susceptibles de contribuer à la stabilité de la zone euro, mais aussi de profiter à l'UE dans son ensemble. Pour garantir leur succès et leur efficacité, et maximiser leur efficacité pour le contribuable, ces instruments doivent être conçus en pleine synergie avec d'autres instruments budgétaires existant dans le cadre plus large de l'Union. La modernisation des finances publiques de l'UE, pour laquelle des propositions de la Commission suivront en mai 2018, sera une occasion unique pour l'UE et pour la zone euro de se doter des moyens dont elle a besoin.

3. DES FINANCES PUBLIQUES EUROPÉENNES PLUS MODERNES ET TOURNÉES VERS L'AVENIR

Le document de réflexion sur l'avenir des finances de l'UE a jeté les bases d'un cadre budgétaire moderne et tourné vers l'avenir pour l'après-2020. Dans le prolongement du discours du président Juncker sur l'état de l'Union, cette communication se concentre sur quatre mécanismes spécifiques:

- **La présente communication propose une nouvelle forme d'appui aux réformes nationales recensées dans le cadre du Semestre européen pour la coordination des politiques économiques, fondée sur l'appui tant budgétaire que technique.** Des premières mesures sont proposées pour la période 2018-2020 sous la forme de modifications ciblées du règlement portant dispositions communes régissant les Fonds structurels et d'investissement européens et d'un renforcement de l'actuel programme d'appui à la réforme structurelle. S'agissant du cadre financier pluriannuel pour l'après-2020, la Commission a l'intention de présenter un nouvel outil d'aide à la mise en place des réformes destiné à soutenir financièrement les engagements pris par les États membres en matière de réformes. En outre, elle proposera de renforcer l'appui technique pour la période de l'après-2020, en s'appuyant sur l'expérience du programme d'appui à la réforme structurelle.
- **La présente communication propose la mise en place d'un mécanisme spécifique de soutien à la convergence pour aider les États membres sur la voie menant à l'adoption de l'euro.** Pour

la période 2018-2020, la Commission propose de mettre en place un axe de travail spécifique dans le cadre du programme d'appui à la réforme structurelle. Pour la période de l'après-2020, cet axe devrait se muer en mécanisme spécifique. Le choix des réformes prioritaires sera examiné et fera l'objet d'un suivi dans le cadre du Semestre européen.

- **La présente communication fixe les principales caractéristiques d'un filet de sécurité de l'union bancaire.** Ce dispositif consiste en l'octroi d'une ligne de crédit ou de garanties par l'intermédiaire du mécanisme européen de stabilité/Fonds monétaire européen, à mettre directement à la disposition du Fonds de résolution unique.
- **La présente communication expose certaines caractéristiques essentielles du déploiement d'un mécanisme de stabilisation** visant à préserver les niveaux d'investissement en cas de chocs asymétriques de grande ampleur. Le mécanisme de stabilisation est conçu pour les États membres de la zone euro et devrait être ouvert aux autres États membres de l'UE. Il conviendrait d'en tenir compte dans le montage financier final.

Ces mécanismes sont décrits de manière plus détaillée dans les sections qui suivent. Toutefois, avant d'entrer dans les détails, il convient de garder à l'esprit un certain nombre de principes fondamentaux.

- **Premièrement, si certains mécanismes sont axés sur les besoins plus spécifiques des États membres de la zone euro, d'une part, et des États membres n'appartenant pas à cette zone, d'autre part, ils sont néanmoins tous ancrés dans une démarche commune de l'UE et une vision du cadre plus large de l'UE.** Il sera essentiel, lorsque ces instruments seront conçus, d'avoir une idée claire des finances publiques globales de l'UE - d'aujourd'hui et de demain: cela permettra de renforcer les synergies entre tous les acteurs et les instruments de financement, d'éviter les doubles emplois et, en fin de compte, de garantir un meilleur retour sur investissement pour chaque euro dépensé collectivement. Cela est d'autant plus nécessaire que, comme le rappellent l'ensemble des initiatives présentées aujourd'hui, l'avenir des États membres de la zone euro et celui de ceux qui n'en font pas partie sont étroitement liés et que la distinction entre eux a tendance à s'estomper avec le temps.
- **Deuxièmement, si le reste du présent document porte principalement sur le volet «dépenses» des finances publiques de l'UE, un système de ressources propres plus moderne pourrait aussi être d'une grande utilité à l'avenir.** Par exemple, le volet «recettes» du budget de l'UE offre déjà un certain degré de stabilisation économique, en particulier au moyen de la ressource propre fondée sur le revenu national brut, qui représente près de 75 % du total des ressources propres et qui reflète les performances économiques relatives¹². Cela signifie que, de même que le volet «dépenses» du budget de l'UE a évolué avec le temps, de nouvelles améliorations devraient aussi être envisagées du côté des recettes¹³. Des sources possibles de recettes supplémentaires ont

¹² Le fait que ces contributions soient basées sur le revenu national brut de chaque État membre signifie que leur montant absolu varie avec le temps en fonction du cycle économique, toutes choses étant égales par ailleurs.

¹³ À la différence des budgets nationaux, le budget de l'UE ne peut se financer par la dette, étant donné que les recettes et les dépenses doivent, chaque année, être en équilibre. Son financement provient plutôt de «ressources propres». Il existe actuellement trois types principaux de ressources propres: les contributions des États membres calculées sur la base de leur niveau de revenus mesuré par le revenu national brut, les contributions fondées sur la taxe sur la valeur ajoutée et les droits de douane perçus aux frontières extérieures de l'Union.

par exemple été recensées par le groupe de haut niveau sur les ressources propres¹⁴. Ces considérations ne sont pas développées dans le présent texte, mais seront approfondies dans la perspective du cadre financier pluriannuel pour l'après-2020. Elles peuvent compléter les idées présentées ci-dessous.

- **Troisièmement, ces mécanismes doivent opérer en interaction avec le cadre d'action prévu par le Semestre européen pour la coordination des politiques économiques**, et notamment avec le pacte de stabilité et de croissance. Le Semestre européen est le principal outil de coordination des politiques économiques des États membres au niveau de l'UE. Il permet aux États membres de débattre de leurs priorités économiques, sociales et budgétaires et de suivre les progrès réalisés à des moments précis de l'année. Dans le cadre du Semestre européen, le pacte de stabilité et de croissance et la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques servent à garantir des finances publiques saines et à prévenir les risques de déséquilibres. Des progrès ont également été accomplis en vue d'établir un lien plus étroit entre les priorités du Semestre européen et celles des Fonds structurels et d'investissement européens, et ce en instaurant des conditions ex ante et macroéconomiques¹⁵. En outre, en tirant le meilleur parti de la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance, la Commission actuelle a renforcé le lien entre les investissements, les réformes structurelles et la responsabilité budgétaire, tout en tenant mieux compte des conditions économiques cycliques auxquelles sont confrontés les États membres¹⁶. À l'avenir, il sera essentiel de continuer à renforcer la cohérence et les effets de tous ces instruments.
- **Quatrièmement, les quatre mécanismes examinés ici sont étroitement liés entre eux.** Ils peuvent opérer dans le cadre de la démarche globale visant à moderniser le cadre de l'UE. Compte tenu de l'accent mis sur l'Union économique et monétaire, les explications renvoient naturellement aux priorités et aux instruments de financement de l'UE liés à l'emploi, à la croissance, aux investissements et à la stabilité macroéconomique. Toutefois, cela ne préjuge en rien d'autres éléments des propositions concernant le cadre financier pluriannuel qui suivront en mai 2018.

Pour la période de l'après-2020, il est possible de définir une marche à suivre qui maximise les effets des finances publiques de l'UE. Cette marche à suivre est résumée dans le graphique ci-dessous. De nombreux éléments sont bien connus: comme c'est le cas aujourd'hui, un certain nombre de Fonds de l'UE et, en particulier, les Fonds structurels et d'investissement européens, continueront d'être utilisés pour favoriser la convergence réelle, parallèlement à d'autres sources de financement telles que celles prévues dans le cadre du «plan Juncker» et d'autres instruments disponibles au niveau de l'UE. Quelle que soit la source de financement utilisée, l'appui prendra toujours une des trois formes de base suivantes: assistance technique, subventions ou prêts.

Les priorités nationales en matière de réformes seront toujours établies par les États membres dans leurs programmes nationaux annuels dans le cadre du Semestre européen pour la coordination

¹⁴ Voir le document de réflexion sur l'avenir des finances de l'UE du 28 juin 2017, qui s'est aussi inspiré du rapport final et des recommandations du groupe de haut niveau sur les ressources propres de décembre 2016. Ce groupe était présidé par l'ancien Premier ministre italien et ancien commissaire européen Mario Monti et était composé de membres nommés par le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne.

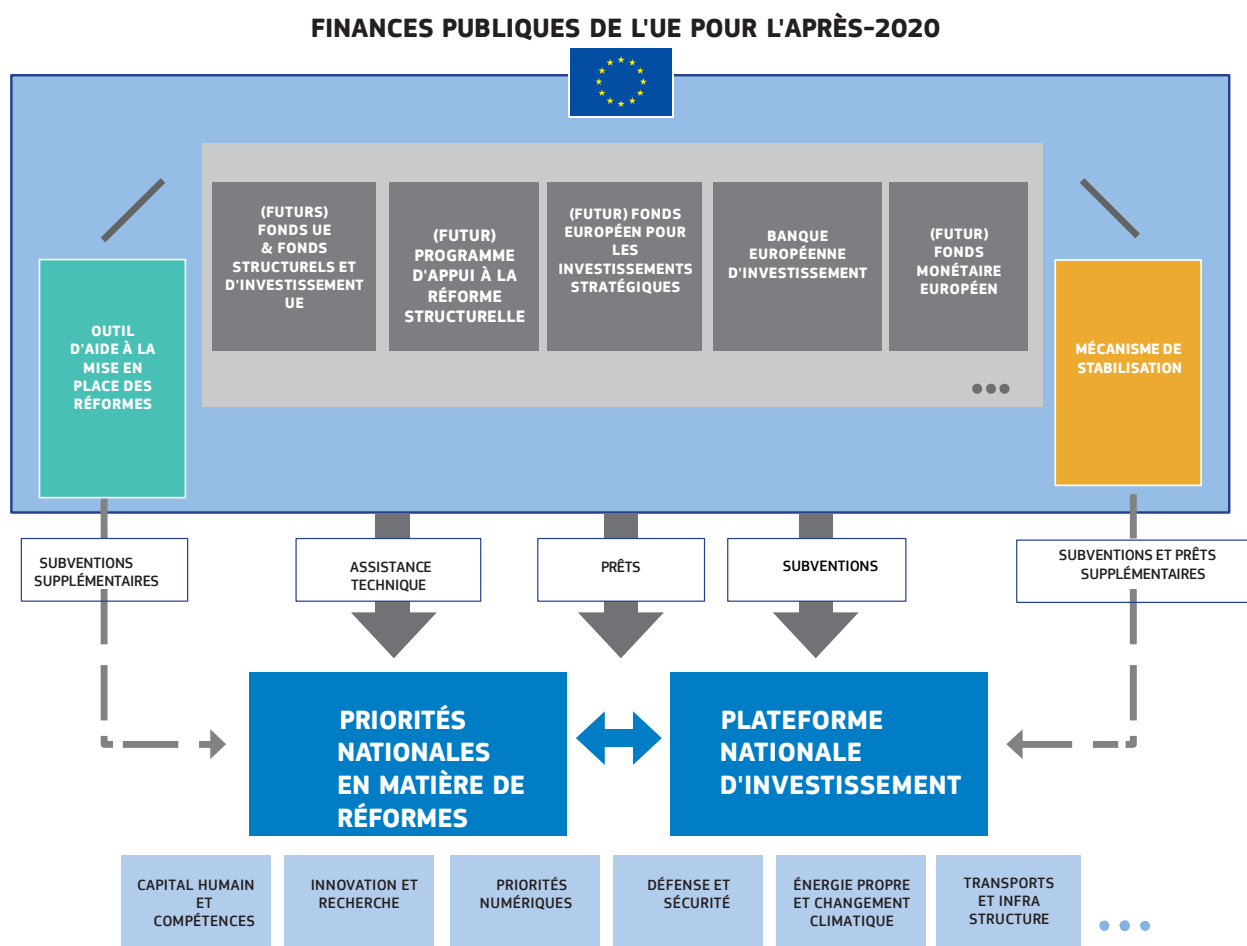
¹⁵ Voir aussi l'article 4 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes.

¹⁶ COM(2015) 12 du 13 janvier 2015.

des politiques économiques. Comme expliqué dans l'examen annuel de la croissance 2018¹⁷, il convient de poursuivre les efforts pour mettre en œuvre les réformes en cours, ce qui nécessite souvent du temps et des débats. C'est pourquoi la Commission plaide en faveur d'une approche davantage pluriannuelle et d'un contrôle plus collectif des engagements en matière de réformes.

Parallèlement aux priorités nationales en matière de réformes, les États membres élaboreront leurs propres priorités d'investissement, lesquelles pourraient être prises en compte dans une plateforme nationale d'investissement. Ces plateformes réuniraient les acteurs concernés, à différents niveaux d'autorité, dans chaque État membre, en vue de définir des priorités d'investissement pluriannuelles, de soutenir des réserves de projets, qui pourraient aussi s'inscrire dans le cadre de projets européens, et de trouver des sources de financement et d'appui, y compris de la part de l'UE.

Maximiser les effets des finances publiques de l'UE: des pistes pour l'avenir



Source: Commission européenne

Cette construction est certes relativement similaire aux réalités d'aujourd'hui, mais deux nouvelles caractéristiques viendraient s'y ajouter. La première est un **outil d'aide à la mise en place des réformes** qui octroierait des subventions supplémentaires destinées à soutenir les efforts déployés au niveau national pour mettre en œuvre les réformes identifiées comme prioritaires dans le

¹⁷ COM(2017) 690 du 22 novembre 2017.

cadre du Semestre européen. La seconde est un **mécanisme de stabilisation** qui pourrait apporter un soutien rapide et aider à maintenir les niveaux d'investissement nationaux en cas de chocs asymétriques de grande ampleur, généralement en comblant le déficit de financement de réserves de projets préexistantes et/ou en soutenant le développement des compétences. Ces deux nouveaux éléments sont expliqués en détail ci-après.

4. APPUI AUX RÉFORMES STRUCTURELLES

Des politiques nationales appropriées sont essentielles pour le bon fonctionnement d'une Union économique et monétaire plus intégrée. Étant donné que de nombreux domaines d'action décisifs restent principalement de la compétence des États membres, leur coordination et l'enchaînement des réformes dans le cadre du Semestre européen sont essentiels pour optimiser leur efficacité, non seulement au niveau national, mais aussi au niveau de l'UE.

L'appui aux réformes structurelles pourrait être renforcé grâce à deux éléments complémentaires:

- a) un outil d'aide à la mise en place des réformes visant à soutenir les engagements des États membres en matière de réformes, et
- b) un appui technique en faveur de certaines actions à la demande des États membres.

Un outil d'aide à la mise en place des réformes visant à soutenir les engagements des États membres en matière de réformes

Afin d'aider les États membres à mettre en œuvre les réformes recensées dans le contexte du Semestre européen, la Commission entend proposer un nouvel outil d'aide à la mise en place des réformes dans le cadre financier pluriannuel pour l'après-2020. Ce nouvel outil serait mis à la disposition des États membres s'engageant à mener des réformes examinées en concertation avec la Commission et convenues dans les engagements en matière de réformes.

Ce nouvel outil d'aide à la mise en place des réformes viserait à soutenir un large éventail de réformes. Il se concentrerait sur les réformes susceptibles de contribuer le plus à la résilience des économies nationales et qui ont des retombées positives sur les autres États membres. Il s'agit notamment des réformes des marchés de produits et du travail, des réformes fiscales, du développement des marchés des capitaux, des réformes visant à améliorer l'environnement des entreprises et à accroître l'investissement dans le capital humain, et des réformes de l'administration publique.

Les réformes à soutenir seraient recensées dans des *paquets d'engagements en matière de réformes pluriannuels présentés et suivis en même temps que les programmes nationaux de réforme.* Les engagements en matière de réformes seraient proposés par les États membres eux-mêmes et comprendraient un ensemble de mesures de réforme dont les grandes étapes et les objectifs seraient clairement définis (voir le cadre ci-dessous). Les États membres présentant des déséquilibres excessifs recensés dans la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques seraient invités à présenter ces engagements en matière de réformes pour remédier aux problèmes mis en évidence. Un processus d'évaluation par les pairs garantirait que les propositions de réformes tirent profit de l'expérience des autres États membres, ainsi que d'une appréciation de la Commission.

Une fois le paquet d'engagements en matière de réformes établi, le suivi de la mise en œuvre de ses grandes étapes et les rapports en la matière seront alignés sur le Semestre européen. Les programmes nationaux de réforme seraient la source d'informations sur les progrès réalisés et devraient fournir des renseignements sur la voie à suivre en vue de l'achèvement des réformes. Les rapports annuels par pays élaborés par les services de la Commission fourniraient une évaluation actualisée des progrès en matière de réformes. Un soigneux calibrage du processus d'octroi de l'appui au titre de cet outil serait nécessaire pour permettre une prise de décision au moment opportun et un niveau d'appropriation suffisant.

Pour la période 2018-2020, un tel système pourrait être testé dans le cadre d'une phase pilote pendant laquelle les États membres auraient la possibilité d'utiliser une partie de la réserve de performance des Fonds structurels et d'investissement européens pour soutenir des réformes au lieu de projets spécifiques. À cette fin, des modifications à apporter au règlement portant dispositions communes sont présentées ce jour dans le cadre du paquet.

Appui aux réformes structurelles au moyen d'un outil d'aide à la mise en place des réformes

- 1. Des réformes structurelles pertinentes devraient être proposées par les États membres eux-mêmes eu égard aux problèmes recensés dans le processus du Semestre européen.*
- 2. Au cours d'une première phase, au terme d'un dialogue avec la Commission, un paquet d'engagements en matière de réformes comprendrait plusieurs réformes à mettre en œuvre sur une période de trois ans à compter du début de la période de programmation du cadre financier pluriannuel pour l'après-2020.*
- 3. Les paquets d'engagements en matière de réformes convenus prévoiraient un ensemble détaillé de mesures et de grandes étapes pour leur mise en œuvre ainsi qu'un calendrier pour leur achèvement dans un délai de trois ans maximum. Les États membres rendraient compte des progrès réalisés en même temps que pour leurs programmes nationaux de réforme.*
- 4. Une deuxième série de paquets d'engagements en matière de réformes pourrait être adoptée au cours de la période de programmation, par exemple à la demande d'un nouveau gouvernement.*
- 5. Des critères seraient établis par la Commission européenne pour évaluer les progrès accomplis aux différentes grandes étapes, afin d'aider les États membres à réaliser leurs réformes. L'évaluation du soutien financier se fonderait sur les objectifs quantitatifs et qualitatifs et les grandes étapes.*

Appui technique en faveur de certaines actions à la demande d'un État membre.

À titre de mesure complémentaire, la Commission prévoit de renforcer sensiblement l'appui technique apporté aux États membres pour la conception et la mise en œuvre de réformes. Depuis le lancement du programme d'appui à la réforme structurelle, les demandes d'appui des États membres excèdent de loin le montant des financements disponibles pour les cycles annuels (voir le cadre ci-dessous).

En premier lieu, la Commission propose de doubler l'enveloppe financière de l'actuel programme d'appui à la réforme structurelle, portant son montant à 300 000 000 EUR pour la

période allant jusqu'à 2020, notamment pour couvrir les besoins des États membres sur la voie de l'adoption de l'euro (voir ci-dessous). Cela permettrait le déploiement rapide d'un appui technique supplémentaire pour les réformes structurelles envisagées dans la situation actuelle. Sur la base de cette expérience, la Commission entend également proposer un programme faisant suite au programme d'appui à la réforme structurelle qui s'inscrira dans le cadre financier pluriannuel pour l'après-2020.

Le programme d'appui à la réforme structurelle

Le programme d'appui à la réforme structurelle a été approuvé début 2017 par le Parlement européen et le Conseil à la suite d'une proposition de la Commission. Il a pour objectif de financer un appui technique sur mesure destiné à aider les États membres à réaliser leurs plans de réforme. Il est doté d'un budget de 142 800 000 EUR pour la période allant de 2017 à 2020. L'appui accordé est accessible à tous les États membres, est fourni sur demande et ne requiert aucun cofinancement.

L'appui technique porte sur des réformes dans les domaines de la gouvernance et de l'administration publique, de la gestion des finances publiques, de l'environnement des entreprises, des marchés du travail, de la santé et des services sociaux, du secteur financier et de l'accès au financement. Il se fonde sur les bonnes pratiques et l'expertise de toute l'Union européenne, ainsi que des organisations internationales, du secteur privé et de la Commission elle-même. Le programme est mis en œuvre par le service d'appui à la réforme structurelle de la Commission en coopération avec d'autres services de la Commission et mobilise des experts de toute l'Europe et au-delà.

Le service d'appui à la réforme structurelle a jusqu'ici aidé 15 États membres à réaliser plus de 150 projets. Dans le cadre du cycle 2018 du programme d'appui à la réforme structurelle, le service d'appui à la réforme structurelle a reçu 444 demandes d'appui émanant de plus de 20 États membres, ce qui a conduit à une demande sensiblement excédentaire par rapport au budget limité du programme.

5. UN MÉCANISME SPÉCIFIQUE DE SOUTIEN À LA CONVERGENCE POUR LES ÉTATS MEMBRES QUI SE PRÉPARENT À ADOPTER L'EURO

L'euro est la monnaie de l'UE¹⁸ et tous ses États membres - à l'exception du Danemark et du Royaume-Uni - sont légalement tenus de rejoindre, à terme, la zone euro. Comme le président Juncker l'a déclaré dans son discours sur l'état de l'Union 2017: «*L'euro a vocation à devenir la monnaie unique de toute l'Union européenne. Tous nos États membres, sauf deux, ont le droit et l'obligation d'adopter l'euro dès qu'ils rempliront les conditions. Les États membres qui veulent intégrer la zone euro doivent aussi avoir la capacité de le faire.*»

Comme le prévoit l'article 140 du traité sur le fonctionnement de l'UE, les États membres doivent atteindre un degré élevé de convergence durable pour pouvoir adopter l'euro. Ce degré

¹⁸ Dans la déclaration 52 annexée au traité de Lisbonne, 16 États membres (Belgique, Bulgarie, Allemagne, Grèce, Espagne, Italie, Chypre, Lituanie, Luxembourg, Hongrie, Malte, Autriche, Portugal, Roumanie, Slovénie et Slovaquie) ont affirmé que «l'euro en tant que monnaie de l'Union européenne» continuerait d'être, pour eux, un symbole de l'appartenance commune des citoyens à l'Union européenne et de leur lien avec celle-ci. La France a pris des mesures pour adhérer à cette déclaration par une résolution parlementaire du 27 novembre 2017 de l'Assemblée nationale.

de convergence et évalué sur la base de la réalisation des quatre critères de convergence énumérés à l'article 140 et dans le protocole n° 13 annexé aux traités de l'Union. En plus de ces critères formels, la résilience des structures économiques est également essentielle pour une transition et une participation sans heurts à l'euro, en particulier pour absorber les chocs.

La résilience des économies dépend d'un certain nombre de facteurs. Les États membres devraient gérer leur budget conformément aux principes de bonne gestion des finances publiques, en constituant des réserves budgétaires en période de conjoncture favorable et en assurant un rendement élevé des dépenses publiques, notamment grâce à des administrations publiques qui fonctionnent bien. Leurs institutions de régulation et de surveillance devraient être prêtes à participer à l'union bancaire. Le bon fonctionnement des marchés du travail et des produits devrait permettre le développement rapide de nouvelles activités et des niveaux élevés d'emploi et de productivité.

Dans le cadre de ses activités d'assistance technique, la Commission propose de mettre en place un axe de travail spécifique pour offrir un appui ciblé aux États membres sur la voie de l'adoption de l'euro. L'appui technique sera offert sur demande et portera sur toutes les politiques susceptibles de les aider à atteindre un degré élevé de convergence, comme les réformes dans les domaines de la gestion des finances publiques, de l'environnement des entreprises, du secteur financier, des marchés du travail et des produits et de l'administration publique. Cet appui technique sera financé par le programme d'appui à la réforme structurelle. Il sera totalement volontaire et sera fourni sans aucun cofinancement des États membres bénéficiaires. Cette proposition est intégrée dans la modification du règlement établissant le programme d'appui à la réforme structurelle présenté parallèlement au présent paquet.

Pour l'après-2020, la Commission proposera un mécanisme spécifique de soutien à la convergence faisant suite au programme d'appui à la réforme structurelle, afin d'aider les États membres à préparer concrètement leur participation sans heurts à la zone euro, et ce indépendamment du processus formel relatif à l'adoption de l'euro, qui s'inscrit dans un processus de suivi spécifique¹⁹.

Les États membres concernés peuvent aussi décider, dès à présent, de reprogrammer une partie de leur budget d'assistance technique disponible au titre des Fonds structurels et d'investissement européens pour des projets qui seront soutenus par le service d'appui à la réforme structurelle. L'état d'avancement des réformes sur le terrain, notamment celles liées à l'outil d'aide à la mise en place des réformes présenté ci-dessus, continuera d'être suivi dans le contexte du Semestre européen.

6. UN FILET DE SÉCURITÉ POUR L'UNION BANCAIRE

La création d'un filet de sécurité pour le Fonds de résolution unique a été approuvée par les États membres en 2013, en complément à l'accord politique sur le règlement relatif au mécanisme de résolution unique²⁰. Comme assurance de dernier recours en cas de résolution bancaire, un filet de sécurité commun serait uniquement activé lorsque les ressources du Fonds de résolution unique sont insuffisantes pour financer la résolution de la/des banque(s) concerné(e)s. Cela permettrait de

¹⁹ L'article 140 du traité sur le fonctionnement de l'UE dispose que la Commission et la Banque centrale européenne font rapport au moins tous les deux ans. Les prochains rapports sont attendus en mai 2018.

²⁰ Déclaration des ministres de l'Eurogroupe et du Conseil «Affaires économiques et financières» sur le filet de sécurité prévu par le mécanisme de résolution unique, 18 décembre 2013.

renforcer la confiance de toutes les parties intéressées dans les actions à prendre par le Conseil de résolution unique.

Quatre ans plus tard, ce filet de sécurité n'est toujours pas opérationnel. Le discours sur l'état de l'Union de septembre 2017 et la communication d'octobre 2017 sur l'achèvement de l'union bancaire²¹ soulignent la nécessité de rendre ce filet de sécurité opérationnel de toute urgence.

Le document de réflexion sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire a recensé certains critères à respecter par le filet de sécurité pour être opérationnel en cas de crise. Il devrait avoir une taille suffisante pour remplir sa mission et être activable rapidement en temps de crise. Il devrait également être neutre sur le plan budgétaire, étant donné que le règlement sur le mécanisme de résolution unique dispose que dans le cadre de l'union bancaire, le secteur bancaire doit rembourser tout versement éventuel effectué par le Fonds de résolution unique.

Un filet de sécurité commun par l'intermédiaire du mécanisme européen de stabilité/Fonds monétaire européen.

La Commission présente aujourd'hui une proposition visant à la création d'un Fonds monétaire européen, qui prévoit que le futur Fonds monétaire européen octroie directement au Fonds de résolution unique une ligne de crédit ou des garanties.

La plupart des États membres ont exprimé leur soutien à l'intégration du filet de sécurité dans le mécanisme européen de stabilité. La Commission salue le travail technique préparatoire déjà effectué à cette fin. Il s'agit également de la solution la plus pragmatique et la plus efficiente. Le mécanisme européen de stabilité (qui deviendra le Fonds monétaire européen) devrait s'appuyer sur son expérience et son expertise attestée en matière d'emprunt sur les marchés, même dans un contexte difficile.

Ce mécanisme devrait être étendu au besoin pour inclure tous les membres de l'union bancaire sur un pied d'égalité. Chaque fois qu'un nouvel État membre rejoindra l'union bancaire sans rejoindre la zone euro, il sera tenu de fournir un mécanisme national parallèle à l'appui apporté par le Fonds monétaire européen au Fonds de résolution unique. Des modalités de gouvernance appropriées garantiront que les intérêts légitimes des États membres qui n'appartiennent pas à la zone euro mais participent à l'union bancaire seront pris en compte. C'est ce que prévoit la proposition de création d'un Fonds monétaire européen de ce jour.

Gouvernance

Reconnaissant qu'il importe de gérer la défaillance d'une banque tout en évitant la contagion ou la rupture de la stabilité financière, le règlement sur le mécanisme de résolution unique prévoit des modalités de décision spécifiques. Les procédures décisionnelles relatives à l'adoption d'un dispositif de résolution sont soumises à des délais courts, de manière à ce qu'elles puissent être accomplies, si nécessaire du jour au lendemain, avant la réouverture des marchés²².

Le filet de sécurité devrait être disponible dès le moment où le dispositif de résolution entre en vigueur. Si des montants s'ajoutant à ceux directement disponibles dans le Fonds de résolution unique sont nécessaires (filet de sécurité), le processus décisionnel du Fonds monétaire européen en ce qui

²¹ COM(2017) 592 du 11 octobre 2017.

²² Article 18 du règlement sur le mécanisme de résolution unique.

concerne le recours à ce filet de sécurité doit être rapide et prévisible. Il ne peut comprendre d'autres conditionnalités que les exigences du règlement sur le mécanisme de résolution unique²³. Les modalités de gouvernance appropriées doivent donc être rapides et fiables, et garantir une égalité de traitement dans toute l'union bancaire.

7. MÉCANISME DE STABILISATION

Un mécanisme de stabilisation au niveau européen offrirait la possibilité de mobiliser rapidement des ressources afin de faire face à des chocs qui ne peuvent être gérés uniquement au niveau national. Le rapport des cinq présidents et le document de réflexion sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire ont exposé les raisons justifiant un tel instrument, et des principes importants ont été définis, qui restent valables²⁴. L'accès au mécanisme de stabilisation serait soumis à des critères d'admissibilité et à un dispositif convenu de commun accord pour activer son utilisation. La présente section envisage la création d'un mécanisme de stabilisation destiné aux États membres de la zone euro et ouvert à tous les pays souhaitant y participer.

Un tel mécanisme de stabilisation ne ferait que compléter le rôle stabilisateur des budgets nationaux en cas de chocs asymétriques de grande ampleur. Compte tenu de leur importance centrale pour l'économie, les budgets nationaux resteront pour les États membres le principal instrument de politique budgétaire permettant de s'adapter à l'évolution de la situation économique. Dès lors, les États membres doivent continuer à constituer et à entretenir des réserves budgétaires suffisantes, notamment en période de conjoncture favorable, ainsi que le prévoit le pacte de stabilité et de croissance²⁵. En cas de ralentissement économique, les États membres devraient d'abord recourir à leurs propres stabilisateurs automatiques et à leur propre politique budgétaire discrétionnaire en conformité avec le pacte. Le mécanisme de stabilisation au niveau européen ne devrait être activé que si ces réserves et ces stabilisateurs ne sont pas suffisants en cas de chocs asymétriques de grande ampleur.

Un tel mécanisme contribuerait à atténuer les effets de chocs asymétriques et préviendrait le risque d'effets de contagion négatifs. L'objectif consiste à octroyer des ressources à un État membre secoué par un choc qui l'aurait normalement contraint à se tourner vers le marché pour se financer -

²³ Règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2014 établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010, voir article 18.

²⁴ Un certain nombre de principes directeurs ont été définis. Un instrument de stabilisation devrait i) réduire autant que possible l'aléa moral et ne devrait pas conduire à des transferts permanents, ii) être strictement subordonné à des critères clairs et à des politiques saines et continues, en particulier celles se traduisant par une plus grande convergence au sein de la zone euro, iii) être développé dans le cadre juridique de l'UE, iv) être ouvert et transparent vis-à-vis de l'ensemble des États membres de l'UE, et v) ne pas jouer le même rôle que le mécanisme européen de stabilité - le futur Fonds monétaire européen - en tant qu'outil de gestion des crises.

²⁵ Ces dernières années, le pacte de stabilité et de croissance a été renforcé pour tenir compte de ce qui fait sens pour un État membre donné au stade du cycle économique où il se trouve, par exemple pour éviter de mener une politique récessionniste lorsque les circonstances plaident pour une politique contraire. Le pacte de stabilité et de croissance prévoit la constitution de réserves supplémentaires en période de conjoncture favorable et la nécessité de réduire l'effort budgétaire lorsque les conditions économiques sont difficiles.

dans des circonstances potentiellement difficiles, avec les effets que cela pourrait avoir sur le déficit et l'endettement de l'État membre concerné.

Principales caractéristiques d'un mécanisme de stabilisation

Pour être efficace, le mécanisme de stabilisation doit satisfaire à plusieurs critères. Il doit plus particulièrement:

- **Être distinct et complémentaire de la panoplie d'instruments de finances publiques existante de l'UE.** Un tel mécanisme devrait combler le vide entre, d'une part, les instruments existants financés sur le budget de l'UE qui soutiennent l'emploi, la croissance et l'investissement et, d'autre part, l'aide financière fournie au titre du Fonds monétaire européen dans les cas extrêmes. Pour l'avenir, il importe également de prendre en considération le rôle des instruments existants du budget de l'UE qui ont un effet stabilisateur²⁶. On pourrait envisager de renforcer également ces instruments afin de contribuer à une absorption plus efficace des chocs à l'avenir, et ce en complément du mécanisme présenté dans la présente section. De même, il serait utile de prendre en considération l'idée d'une augmentation temporaire du taux de cofinancement de l'UE et/ou d'une modulation possible du niveau de préfinancement des Fonds structurels et d'investissement européens en fonction des circonstances²⁷.
- **Être neutre à moyen terme et ne pas conduire à des transferts permanents entre États membres.** Le mécanisme de stabilisation devrait être conçu de sorte que tous les États membres participants jouissent de la même probabilité d'en bénéficier et y contribuent de manière homogène.
- **Contribuer à une politique budgétaire saine et réduire autant que possible l'aléa moral.** L'aide ne serait soumise à aucune condition, mais l'accès au mécanisme de stabilisation serait subordonné au respect de critères d'admissibilité stricts et prédéfinis, fondés sur des politiques macroéconomiques saines. En règle générale, seuls les États membres qui se sont conformés au cadre de surveillance de l'UE pendant la période ayant précédé le choc asymétrique de grande ampleur devraient pouvoir y accéder. Cela permettra d'éviter l'aléa moral et d'inciter davantage les États membres à respecter les exigences de politiques budgétaires et structurelles saines.
- **Contribuer à la stabilité financière.** Le mécanisme devrait réduire le risque qu'un État membre bénéficiaire ne doive finalement recourir à un programme du Fonds monétaire européen.
- **Être économiquement significatif en régime de croisière.** Il devrait être suffisamment important pour produire un effet stabilisateur réel sur l'État membre. Selon les estimations, pour être efficace au sein de la zone euro, un tel mécanisme devrait prévoir des paiements nets totaux correspondant à au moins 1 % du produit intérieur brut. En outre, pour être crédible, le mécanisme de stabilisation doit disposer de ressources suffisantes, même en pleine récession. Cette nécessité

²⁶ Voir en particulier la note de bas de page n° 7 pour des exemples d'instruments existants de l'UE qui ont été conçus pour atténuer et/ou absorber des chocs.

²⁷ De telles mesures exceptionnelles ont été prises pour soutenir la Grèce ces dernières années. Une modulation des taux de cofinancement pourrait avoir un effet stabilisateur ponctuel, étant donné qu'elle permettrait de maintenir à flot des investissements publics que les États membres seraient autrement incapables de financer. Une adaptation du niveau de préfinancement pourrait notamment impliquer l'anticipation de paiements provenant des Fonds structurels et d'investissement européens qui ont été convenus sur toute la période du cadre financier pluriannuel, sous réserve d'une réduction des paiements par la suite.

pourrait impliquer l'une ou l'autre forme de capacité d'emprunt, sachant qu'il convient de conserver l'équilibre du budget de l'UE.

- **Être efficace et mis en œuvre en temps voulu.** Pour les États membres respectant les critères d'accès, le mécanisme de stabilisation devrait être activé automatiquement et rapidement sur la base de paramètres prédéfinis (par exemple, en cas d'écart négatif temporaire important par rapport à l'évolution du chômage et de l'investissement dans l'État membre).
- **Inclure un volet appui budgétaire/subventions.** Le fait de s'appuyer uniquement sur un système de prêts pourrait avoir un effet limité pour l'État membre, étant donné que celui-ci pourrait se contenter d'emprunter sur les marchés ou de recourir à l'une des lignes de crédit préventives existantes. Par contre, un volet «prêts» présente l'avantage de répondre à d'éventuels problèmes de liquidité sans engendrer de risques de transferts permanents. Un instrument de stabilisation passant par un système de subventions pourrait produire des effets macroéconomiques plus puissants et plus immédiats.

Un tel mécanisme de stabilisation peut être envisagé de plusieurs manières différentes. La Commission a présenté trois options différentes dans son document de réflexion sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire. Premièrement, un système européen de protection de l'investissement protégerait les investissements en cas de fléchissement de l'activité, en soutenant des priorités clairement définies et des projets ou des actions déjà prévus au niveau national, tels que le développement des infrastructures ou des qualifications. Deuxièmement, un régime européen de réassurance chômage pourrait servir de «fonds de réassurance» pour les régimes nationaux d'assurance chômage. Troisièmement, un fonds pour les mauvais jours («rainy day fund») pourrait accumuler des fonds d'États membres de manière régulière et les décaissements seraient déclenchés de manière prédéfinie. Ces options ont chacune leurs avantages et peuvent être combinées au fil du temps.

Dans la présente communication, la Commission envisage un mécanisme de stabilisation qui serait capable de soutenir l'investissement au niveau national et pourrait être développé de manière progressive, en combinant initialement des prêts et un volet «subventions» assez limité. Un tel mécanisme correspondrait à l'importance que cette Commission accorde à l'investissement en tant que moteur de la croissance à long terme et permettrait un déploiement plus rapide que dans le cas des deux autres options. Compte tenu de la structure et de la composition du budget de l'UE (équilibre annuel et limitation à des ressources propres), un mécanisme de stabilisation aurait à être conçu de telle sorte que le déploiement de tout son potentiel serait possible sur une période donnée, notamment en vue d'atteindre la force de frappe financière requise.

Le mécanisme de stabilisation: un instrument ad hoc mettant en commun des finances publiques de l'UE pour réagir à des chocs asymétriques de grande ampleur

Dans cette configuration, un instrument ad hoc géré par la Commission permettrait de mettre en commun efficacement différentes sources de financement au niveau européen pour constituer le mécanisme de stabilisation. Cet instrument serait fondé sur le principe d'un système européen de protection de l'investissement et viserait à soutenir des priorités clairement définies et des projets ou des activités déjà planifiés au niveau national, notamment ceux recensés dans le cadre des plateformes nationales d'investissement mentionnées plus haut.

À condition qu'ils respectent des critères d'admissibilité stricts, les États membres confrontés à un choc asymétrique de grande ampleur pourraient prétendre automatiquement au bénéfice de

l'aide fournie au moyen du mécanisme de stabilisation. Un soutien mixte combinant prêts et appui budgétaire serait activé; il pourrait s'articuler autour de trois axes pouvant être développés de manière progressive:

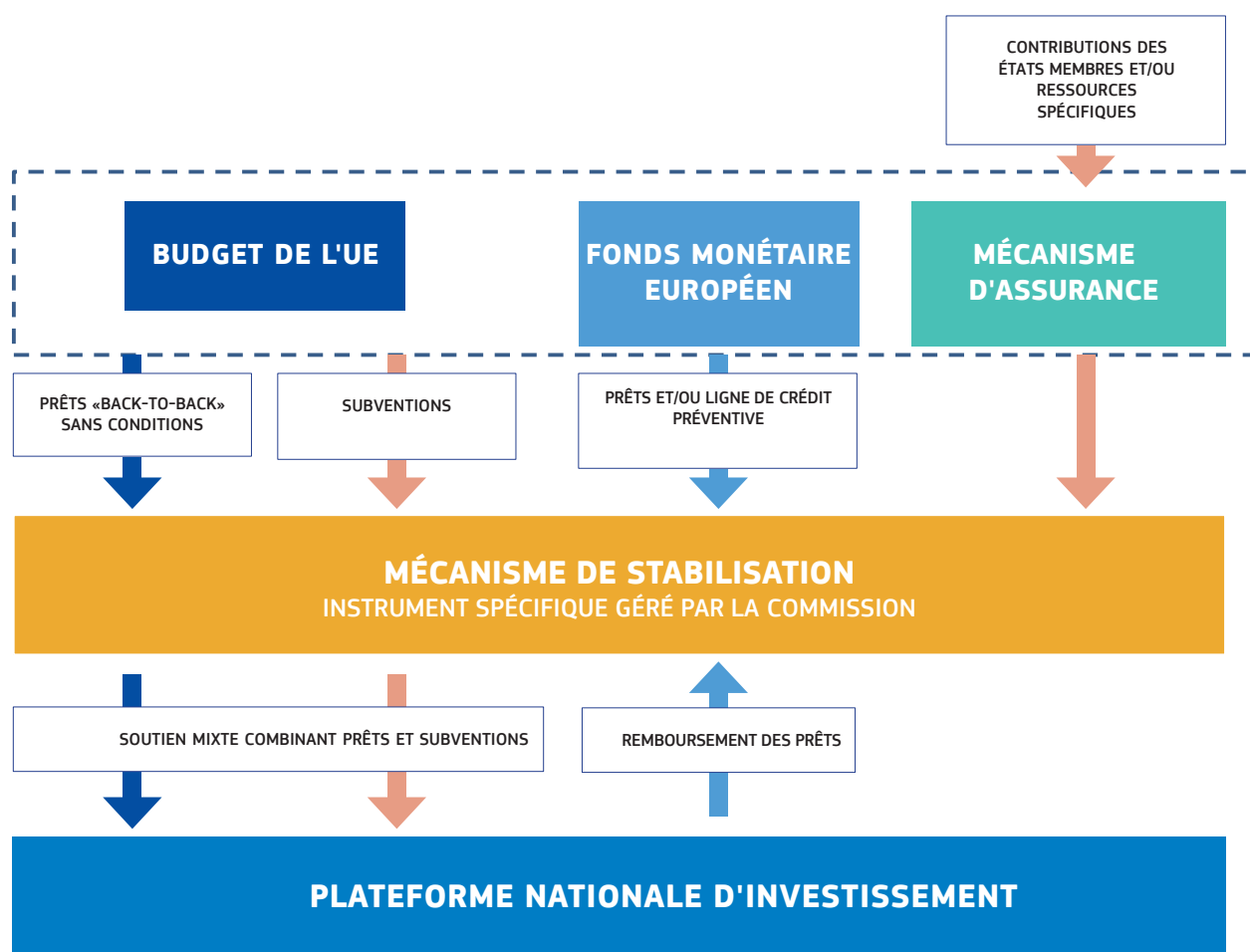
- **Le budget de l'UE et le Fonds monétaire européen pourraient octroyer des prêts garantis par le budget de l'Union à l'État membre touché.** Le Fonds monétaire européen pourrait jouer un rôle d'appui au mécanisme de stabilisation en accordant à titre de précaution des prêts servant à un soutien à la liquidité à court terme. De tels prêts seraient complétés par des prêts adossés («back-to-back») garantis par le budget de l'UE (une capacité d'emprunt limitée pourrait être mise en place à cette fin dans le cadre financier pluriannuel pour l'après-2020²⁸). L'État membre bénéficiaire rembourserait ces prêts au mécanisme de stabilisation.
- **Le budget de l'UE pourrait offrir aux États membres concernés des subventions limitées qui seraient budgétisées annuellement.** Les crédits correspondants seraient engagés sur une ligne budgétaire spécifique, éventuellement dans le cadre des Fonds structurels et d'investissement européens destinés aux États membres participants. Cette ligne budgétaire alimenterait chaque année le mécanisme de stabilisation pour contribuer à la constitution de son capital. Afin d'éviter l'éviction de ressources au détriment d'autres politiques de l'UE, les dépenses budgétisées correspondantes seraient imputées sur la «marge» entre le cadre financier pluriannuel et les plafonds des ressources propres²⁹.

²⁸ Il convient de noter qu'une augmentation du plafond des ressources propres pourrait s'avérer nécessaire en fonction du montant envisagé.

²⁹ Il conviendrait d'adapter en conséquence la décision relative aux ressources propres et le règlement fixant le cadre financier pluriannuel.

- **Un mécanisme d'assurance fondé sur des contributions volontaires des États membres pourrait compléter à terme le volet «subventions» du mécanisme de stabilisation.** Les États membres pourraient apporter chaque année une contribution à ce fonds spécifique en dehors du budget de l'UE et/ou convenir de mettre en place un axe de travail spécifique pour les ressources. Dès que les États membres se seraient engagés à contribuer au fonds et que des ressources suffisantes seraient accumulées, ce mécanisme renforcerait la capacité du mécanisme de stabilisation.

Un mécanisme de stabilisation européen à l'appui de l'investissement



Source: Commission européenne

La Commission continuera à étudier les incidences plus précises du mécanisme de stabilisation sur le budget de l'UE dans le contexte de l'élaboration du cadre financier pluriannuel pour l'après-2020 et formulera les propositions nécessaires.

8. CONCLUSIONS

Au moyen de la présente communication, la Commission expose des pistes relatives à de nouveaux instruments budgétaires pour une zone euro stable dans le cadre de l'Union.

Pour la période 2018-2020, la Commission propose:

- de garantir l'adoption rapide d'une fonction de filet de sécurité pour le fonds de résolution unique d'ici la mi-2018, et sa mise en œuvre d'ici 2019. Cette proposition figure dans la proposition relative à la création d'un Fonds monétaire européen dans le cadre de l'Union;
- de renforcer les activités du service d'appui à la réforme structurelle afin de soutenir les réformes menées dans l'ensemble des États membres, et de mettre en place un axe de travail spécifiquement destiné aux États membres qui se préparent à adhérer à l'euro. Cet élément est pris en compte dans la proposition visant à modifier le programme d'appui à la réforme structurelle, l'objectif étant de doubler le budget disponible pour les activités du service d'appui à la réforme structurelle pour la période courant jusqu'en 2020;
- d'élargir la possibilité d'utiliser la réserve de performance actuelle des Fonds structurels et d'investissement européens à un soutien aux réformes structurelles, de manière à expérimenter l'idée d'un outil d'aide à la mise en place des réformes au cours d'une phase pilote. Cette piste est abordée dans une modification ciblée du règlement portant dispositions communes concernant les Fonds structurels et d'investissement européens.

Pour l'après-2020, la Commission entend présenter ses propositions en mai 2018 comme éléments du cadre financier pluriannuel post-2020. Ces propositions comporteraient notamment:

- un outil d'aide à la mise en place des réformes visant à soutenir les engagements des États membres en matière de réforme;
- un appui technique plus poussé en faveur d'actions spécifiques, fourni à la demande des États membres;
- un mécanisme spécifique de soutien à la convergence pour les États membres qui se préparent à adhérer à l'euro;
- un mécanisme de stabilisation destiné aux États membres de la zone euro et ouvert à tous les pays, qui serait accessible en cas de chocs asymétriques de grandes ampleurs.

Annexe 1: Vue d'ensemble des fonds disponibles et des pare-feu

Cadre juridique	Instrument	Type d'appui	Taille	Source de financement	Remboursement	Fonction	Aspects géographiques
Budget UE 2014-2020	Programmes d'investissement - Fonds structurels et d'investissement européens	Subventions, instruments financiers	Capacité de 461 Mrd €	Budget UE	Budget UE	Soutient les priorités d'investissement à moyen et long terme de l'UE et des États membres	Plus fort dans les États membres et régions au PIB plus faible
	Subventions, instruments financiers		Capacité de 107 Mrd €	Budget UE	Budget UE	Soutient les priorités d'investissement à moyen et long terme de l'UE	Pour tous les États membres de l'UE
	Mécanisme européen de stabilisation financière	Prêts back-to-back	Capacité de prêt jusqu'à 60 Mrd €	Prêts garantis par le budget UE	Remboursement par l'État membre recevant le prêt	Fournit des liquidités à court terme aux États membres en difficulté économique	Pour tous les États membres de l'UE
	Balance des paiements	Prêts back-to-back	Capacité de prêt Prêts back to back jusqu'à 50 Mrd €	Prêts garantis par le budget UE	Remboursement par l'État membre recevant le prêt	Fournit des liquidités à court terme aux États membres en difficulté économique	Uniquement pour les États membres ne faisant pas partie de la zone euro
	Programme d'appui à la réforme structurelle	Assistance technique	Capacité de 0,14 Mrd €	Budget UE	Budget UE	Appui technique aux efforts de réforme structurelle des États membres	Pour tous les États membres de l'UE
Activités de la banque européenne d'investissement et Fonds européen pour les investissements stratégiques		Prêts, instruments financiers	Mobilise plus de 100 Mrd € par an	Prêts garantis par le budget UE et le capital de la BEI	Remboursement des prêts par les bénéficiaires	Soutient les priorités d'investissement à moyen et long terme de l'UE et des États membres	Basé sur la qualité des projets au niveau de l'UE
Mécanisme européen de stabilité		Prêts à des conditions favorables	Capacité de prêt jusqu'à 500 Mrd €	Prêts garantis par des fonds propres	Remboursement par l'État membre recevant le prêt	Fournit des liquidités à court terme aux États membres en difficulté économique	Uniquement pour les États membres de la zone euro

Source: Commission européenne