



Bruxelles, le 6.2.2014
COM(2014) 61 final

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

sur l'application du règlement (UE) n° 472/2013

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur l'application du règlement (UE) n° 472/2013

1. INTRODUCTION

La crise économique et financière a mis au jour un certain nombre de lacunes dans la gouvernance et la surveillance économiques de l'UE. S'agissant de la surveillance, la plupart des défaillances ont été traitées par la création du semestre européen pour la coordination des politiques économiques et l'élaboration de six textes législatifs communément appelés «six-pack». Le risque de retombées négatives des politiques économiques et budgétaires étant plus grand dans une zone de monnaie unique, la mise en place de mécanismes renforcés s'imposait. C'est la raison pour laquelle le législateur a adopté les règlements (UE) n° 472/2013 et (UE) n° 473/2013¹. Le règlement (UE) n° 472/2013 définit des processus spécifiques de surveillance des États membres de la zone euro (surveillance renforcée, surveillance dans le cadre d'un programme et surveillance post-programme), systématisant ainsi des approches auparavant ponctuelles et établissant un lien entre l'assistance financière et les dispositions du traité relatives à la coordination des politiques économiques des États membres. Ces deux règlements («two-pack») sont entrés en vigueur le 30 mai 2013.

Le règlement (UE) n° 472/2013 (ci-après le «règlement») fixe les règles relatives à la surveillance renforcée, à la surveillance du respect des programmes d'ajustement macroéconomique et à la surveillance post-programme qui permettent à la Commission et au Conseil d'exercer un degré de surveillance approprié sur l'État membre concerné, et qui complètent les autres processus existants de surveillance multilatérale. Les deux institutions peuvent ainsi décider qu'un État membre doit prendre des mesures supplémentaires pour remédier aux risques spécifiques qu'il fait peser sur la stabilité financière de la zone euro. Ces mesures doivent viser le rétablissement rapide d'une situation économique et financière saine et, le cas échéant, de la capacité de l'État membre concerné à se financer intégralement sur les marchés financiers.

Le règlement a été établi afin d'aligner la méthode actuellement employée pour mettre en œuvre les programmes d'assistance financière dans les États membres de la zone euro sur le cadre institutionnel du traité et, ainsi, de garantir simultanément une meilleure application de ces principes dans tous les États membres. Le degré d'intrusion du suivi et de la surveillance dépendra de la gravité de la situation financière de l'État membre concerné. Le règlement prévoit également la simplification des obligations de déclaration faisant double emploi dans les cas spécifiques où un État membre fait l'objet d'une assistance financière.

Conformément à l'article 19 du règlement, en janvier 2014 au plus tard puis tous les cinq ans, la Commission soumet au Parlement européen et au Conseil un rapport sur l'application du règlement, accompagné, s'il y a lieu, d'une proposition de modification de celui-ci. Ce rapport évalue notamment: a) l'efficacité du règlement; b) les progrès accomplis en vue d'une coordination plus étroite des politiques économiques et d'une convergence soutenue des performances économiques des États membres conformément au traité sur le fonctionnement

¹ JO L 140 du 27.5.2013.

de l'Union européenne (TFUE), et c) la contribution du règlement à la réalisation de la stratégie de l'Union pour la croissance et l'emploi.

Il convient de noter que le réexamen du règlement vise à fournir un aperçu de sa mise en œuvre depuis son entrée en vigueur. Les éléments fournis, dans le cadre de ce réexamen, sur les progrès économiques accomplis par les États membres faisant l'objet d'un programme ne visent ni à faire double emploi avec les missions d'évaluation périodiques menées au titre de ces programmes, ni à s'y rattacher.

Le règlement n'étant en vigueur que depuis peu, le champ de son évaluation sera forcément très limité à ce stade. Le réexamen du «six-pack» et du «two-pack» à la fin de l'année 2014 permettra, en revanche, de procéder à une évaluation plus complète et plus approfondie de son efficacité.

2. APPLICATION DU RÈGLEMENT (UE) N° 472/2013

2.1. Mise en œuvre du règlement

L'article 2, paragraphe 5 et l'article 7, paragraphe 12, du règlement imposent à la Commission de publier, à titre d'information, deux listes d'instruments d'assistance financière: l'une concernant les instruments d'assistance financière de précaution, et l'autre, les instruments pour lesquels les règles du Mécanisme européen de stabilité (MES) ne prévoient pas un programme d'ajustement macroéconomique. La Commission a publié ces listes dans une communication adoptée en octobre 2013².

Depuis l'entrée en vigueur du règlement, aucun État membre de la zone euro n'a fait l'objet d'une surveillance renforcée en application de l'article 2, ni conclu un nouveau programme d'ajustement macroéconomique.

Toutefois, conformément à son article 16, les États membres qui recevaient une assistance financière à la date de son entrée en vigueur sont soumis à ses règles. En conséquence, le règlement s'applique aux États membres de la zone euro qui bénéficiaient d'un instrument d'assistance financière au 30 mai 2013.

Au moment de l'entrée en vigueur du règlement, la Grèce, l'Irlande, le Portugal, l'Espagne et Chypre recevaient une assistance financière d'un ou de plusieurs autres États membres, du MESF, du MES, du FESF ou d'une autre institution financière internationale pertinente, telle que le FMI. De nouvelles décisions portant adaptation des programmes d'ajustement macroéconomique en cours ont été adoptées en vertu du règlement.

Quatre États membres reçoivent une assistance financière liée à ce type de programme et sont dès lors soumis à l'article 7 du règlement:

Grèce

La Grèce a conclu deux programmes d'ajustement économique. Le premier était détaillé dans la décision 2010/320/UE du Conseil du 26 mai 2010, modifiée à plusieurs reprises. Le second a été mis en œuvre par la décision 2011/734/UE du Conseil du 12 juillet 2011, modifiée en dernier lieu par la décision 2013/6/UE du Conseil³.

² JO C 300 du 16.10.2013.

³ JO L 48 du 21.2.2013.

Irlande

Le programme d'ajustement économique de l'Irlande a été mis en œuvre par la décision 2011/77/UE du Conseil en février 2011. Ses mises à jour ont été adoptées en application de l'article 7, paragraphe 5, du règlement le 9 juillet 2013, par la décision d'exécution 2013/373/UE du Conseil⁴.

Portugal

Le programme d'ajustement économique du Portugal a été mis en œuvre par la décision 2011/344/UE du Conseil le 20 mai 2011. Ses mises à jour ont été adoptées en application de l'article 7, paragraphe 5, du règlement le 9 juillet 2013, par la décision d'exécution 2013/375/UE du Conseil⁵.

Chypre

Le programme d'ajustement économique de Chypre a été mis en œuvre par la décision 2013/236/UE du Conseil du 23 avril 2013, peu avant l'entrée en vigueur du règlement. Dans un souci de clarté et de sécurité juridique, le programme a depuis été approuvé en application de l'article 7, paragraphe 2, du règlement, par la décision 2013/463/UE du Conseil du 13 septembre 2013⁶.

L'Espagne a fait l'objet d'une aide financière aux fins de la recapitalisation d'établissements financiers. Les dispositions du règlement en matière de programme d'ajustement macroéconomique ne s'appliquent donc pas en l'espèce. En revanche, l'Espagne fera l'objet d'une surveillance post-programme conformément à l'article 14 du règlement dès que son programme d'assistance financière aura pris fin.

2.2. Efficacité du règlement

Le principal objectif du règlement est de renforcer le contrôle et la surveillance des États membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière. Il vise à établir des processus de surveillance transparents, efficaces, simplifiés et prévisibles pour les États membres faisant l'objet d'une surveillance renforcée, d'un programme d'ajustement macroéconomique ou d'une surveillance post-programme.

Le règlement est en vigueur depuis le 30 mai 2013. Il est dès lors particulièrement difficile d'en évaluer l'efficacité sur une période si courte, dans la mesure où les éléments pertinents sont peu nombreux.

Plus particulièrement, de nombreuses dispositions du règlement concernent les phases d'élaboration et de négociation des programmes. S'agissant des programmes en cours, ces phases ont précédé l'entrée en vigueur du règlement. L'efficacité du règlement conformément à l'article 19 ne peut donc pas être évaluée en ce qui les concerne.

Qui plus est, il n'est pas possible d'évaluer l'efficacité du règlement en ce qui concerne la surveillance renforcée, aucun État membre de la zone euro n'ayant jusqu'à présent fait l'objet d'une telle surveillance. Pour ces mêmes raisons, l'efficacité du règlement ne peut pas encore être évaluée en ce qui concerne l'application de la surveillance post-programme.

⁴ JO L 191 du 12.7.2013.

⁵ JO L 192 du 13.7.2013.

⁶ JO L 250 du 20.9.2013.

Durant la période considérée, l'efficacité du règlement ne peut être évaluée qu'en ce qui concerne les programmes d'ajustement macroéconomique en cours. Ceux-ci sont destinés à rétablir rapidement la situation économique et financière de l'État membre concerné et, le cas échéant, sa capacité à se financer intégralement sur les marchés financiers. Jusqu'à présent, les programmes d'ajustement macroéconomique existants ont atteint les objectifs du règlement.

Toutefois, le déroulement actuel des programmes grec, portugais et chypriote fournira des paramètres et des éléments utiles pour évaluer l'efficacité du règlement lors du prochain réexamen. De même, l'achèvement prochain des programmes d'assistance financière de l'Irlande et de l'Espagne fournira de nouveaux éléments pour mener une évaluation plus poussée de l'efficacité de la surveillance post-programme à un stade ultérieur.

La surveillance étroite des États membres de la zone euro servira à remédier immédiatement à tout risque potentiel et à prévenir toute contagion dans l'Union économique et monétaire ou dans l'ensemble de l'Union européenne.

2.3. Progrès accomplis en vue d'une coordination plus étroite des politiques économiques et d'une convergence soutenue des performances économiques des États membres conformément au TFUE

Le règlement (UE) n° 473/2013 et le «six-pack» feront l'objet d'un réexamen en 2014. Ce réexamen devrait être l'occasion d'évaluer de manière plus approfondie les progrès accomplis en matière de coordination et de convergence.

Le règlement (UE) n° 472/2013 établit un cadre pour le renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés. Il prévoit notamment une coordination plus étroite des États membres faisant l'objet d'un programme d'ajustement macroéconomique et établit le cadre général d'une surveillance post-programme.

Il prévoit également une surveillance économique renforcée en vue d'assurer la cohérence entre les politiques économiques – en particulier entre le cadre de surveillance multilatérale de l'Union établi par le TFUE et les éventuelles conditions de politique économique dont est assortie l'assistance financière – et d'éviter toute duplication des obligations de rapport. À cet effet, le règlement contient des dispositions visant à garantir la cohérence avec le pacte de stabilité et de croissance, le règlement (UE) n° 1176/2011⁷ et certaines dispositions du règlement (UE) n° 473/2013⁸. Les États membres de la zone euro, qui sont soumis aux dispositions du règlement, ont été exemptés de certaines obligations afin d'éviter précisément une telle duplication.

Le règlement ne contient pas de clauses transitoires pour les États membres dont le programme et l'assistance financière dont il est assorti s'achèvent durant les cycles annuels de la surveillance macroéconomique (l'Irlande, par exemple). Dans le but de faciliter la réintégration totale de ces États membres aux mécanismes de coordination économique, la Commission appliquera rapidement les instruments de surveillance standard aux États membres qui ont mis en œuvre avec succès leur programme d'ajustement économique.

⁷ Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (JO L 306 du 23.11.2011, p. 25).

⁸ Les articles 1^{er} à 5 et 13 à 18 du règlement (UE) n° 473/2013 ne s'appliquent pas.

3. ÉVALUATION DES PROGRÈS CONCERNANT LES CONDITIONS ÉCONOMIQUES

Étant donné que le règlement (UE) n° 472/2013 n'est entré en vigueur que récemment, il est trop tôt pour évaluer les effets de sa mise en œuvre sur les conditions économiques.

Tous les États membres auxquels s'appliquent les dispositions du règlement ont entrepris des réformes structurelles afin de remédier aux points faibles et à l'instabilité de leur secteur financier. Les problèmes de l'Irlande et de Chypre plongeaient leurs racines principalement dans le secteur bancaire. En conséquence, l'Irlande a réorganisé son secteur, recapitalisé ses banques viables et liquidé celles qui ne l'étaient pas. Elle procède actuellement à des tests de résistance rigoureux pour évaluer de manière appropriée les portefeuilles d'actifs. Chypre a elle aussi restructuré ses banques, résolu la défaillance de certaines d'entre elles et engagé un désendettement rapide et immédiat du secteur. En outre, les deux pays ont réformé leur marché du travail et leurs marchés de produits, et poursuivent ce processus. En ce qui concerne le marché du travail, la réforme en Irlande prévoit notamment la mise en œuvre du plan d'action pour l'emploi et une réforme des programmes d'enseignement et de formation; la réforme engagée par Chypre prévoit une suspension jusqu'en 2014 de l'indexation des salaires dans le secteur privé. Pour ce qui est des marchés de produits, les réformes prévoient notamment des programmes de privatisation dans plusieurs secteurs de l'énergie et des transports, ainsi qu'une application du droit de la concurrence (Irlande). En outre, ces deux pays ont entrepris des réformes en vue d'assainir leurs finances publiques et de réduire la pression financière, réformes qui se poursuivent actuellement.

La Grèce a mis en œuvre un assainissement budgétaire remarquable et a procédé à de profondes réformes des marchés du travail et de produits, comprenant notamment un assouplissement des formalités de création d'entreprises et des procédures d'octroi de licences. Elle a également réformé ses systèmes de retraite et de santé ainsi que son régime fiscal, afin de favoriser l'ajustement, la compétitivité et la croissance. Le taux élevé de la dette publique, les rigidités structurelles et les mécanismes institutionnels contraignants restent toutefois préoccupants.

Enfin, le Portugal s'est heurté à des rigidités structurelles et a enregistré des niveaux élevés de dette publique. Pour remédier à ces facteurs d'instabilité, le pays a mis en œuvre plusieurs trains de réforme, comprenant notamment une réduction des allocations de chômage, l'exécution des programmes de privatisation, le renforcement de la concurrence dans le secteur du commerce de détail et l'aplanissement des barrières à l'entrée dans le secteur des services professionnels. En outre, l'assiette de la TVA a été élargie et un certain nombre de déductions fiscales sur les revenus ont été supprimées.

Les conclusions des missions d'évaluation, qui ont été publiées dans «European Economy», fournissent une évaluation détaillée et approfondie de la situation des pays bénéficiaires d'un programme. Elles peuvent être consultées sur le site internet de la Commission européenne à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/index_en.htm.

4. CONCLUSION

La présente communication décrit quelques-uns des aspects essentiels du «two-pack», le règlement (UE) n° 472/2013. Un assainissement budgétaire ambitieux combiné à des réformes structurelles et à un redressement financier de grande envergure, soutenus par une aide financière extérieure (le plus souvent dans le cadre de programmes d'ajustement macroéconomique), ont contribué à maîtriser la crise financière puis à stabiliser les marchés.

Dans ce contexte, la Commission estime que, à ce jour, le règlement (UE) n° 472/2013 s'est révélé efficace pour garantir un suivi et une surveillance renforcés des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière.

Les dispositions du «two-pack» et les normes de procédure qu'elles prévoient semblent permettre une plus grande coordination entre les États membres de la zone euro. Toutefois, ainsi qu'il est expliqué dans la présente communication, les éléments sur lesquels fonder cette évaluation sont peu nombreux du fait de l'entrée en vigueur récente du règlement. La surveillance renforcée, par exemple, n'a pas encore été appliquée, mais le règlement établit un cadre qui devrait permettre un suivi plus étroit des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître des difficultés financières. La surveillance post-programme n'a elle non plus jamais été mise en œuvre.

Une évaluation systématique et approfondie, sur la base de l'expérience acquise, sera réalisée à l'occasion du prochain réexamen du règlement, parallèlement au réexamen du règlement (UE) n° 473/2013 et du «six-pack».