

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et à la Banque centrale européenne — Feuille de route en vue d'une représentation extérieure plus cohérente de la zone euro dans les instances internationales»

[COM(2015) 602 final]

et la

«Proposition de décision du Conseil arrêtant des mesures en vue d'établir progressivement une représentation unifiée de la zone euro au sein du Fonds monétaire international»

[COM(2015) 603 final — 2015/0250 (NLE)]

(2016/C 177/03)

Rapporteur: M. Petr ZAHRADNIK

Le 11 novembre 2015, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen (CESE) sur la

«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et à la Banque centrale européenne — Feuille de route en vue d'une représentation extérieure plus cohérente de la zone euro dans les instances internationales»

[COM(2015) 602 final]

et la

«Proposition de décision du Conseil arrêtant des mesures en vue d'établir progressivement une représentation unifiée de la zone euro au sein du Fonds monétaire international»

[COM(2015) 603 final — 2015/0250 (NLE)].

La section spécialisée «Union économique et monétaire et cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du CESE en la matière, a adopté son avis le 3 mars 2016.

Lors de sa 515^e session plénière des 16 et 17 mars 2016 (séance du 17 mars 2016), le CESE a adopté le présent avis par 204 voix pour, 5 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations (propositions)

1.1. La conclusion générale principale est que, si la zone euro entend être plus active, efficace et visible dans les institutions financières internationales, elle doit renforcer sa représentation extérieure. Cela permettra d'augmenter son poids relatif dans les institutions financières internationales et lui donnera une place plus importante sur les marchés financiers internationaux. Le CESE a fait connaître ses avis sur cette question avant que la Commission européenne ne publie les documents à l'examen ⁽¹⁾.

1.2. Le CESE approuve de même la logique qui sous-tend ces deux documents, à savoir que, à la suite de la consolidation notable de la gouvernance interne de la zone euro (en particulier entre 2009 et 2014), il est opportun de se montrer à la hauteur de ce progrès en améliorant la représentation de la zone dans l'économie mondiale. Il s'agit de manifester ainsi le renforcement du pilier politique qui assure des liens équilibrés et une cohérence entre la cohésion interne et les nécessités extérieures du fonctionnement de la zone euro, et qui conduit également au rapprochement du modèle de politiques économiques de chacun des États qui en sont membres.

1.3. Le CESE convient également qu'il y a lieu d'accorder la priorité au renforcement de la représentation extérieure de la zone euro au sein du Fonds monétaire international (FMI). Plusieurs raisons justifient ce choix, la première étant le rôle prépondérant du FMI dans la gouvernance économique et la politique économique mondiales, ainsi que sa participation très concrète aux plans de sauvetage d'un certain nombre d'États membres de l'Union européenne ces dernières années.

⁽¹⁾ Avis d'initiative du CESE sur le thème «Achever l'UEM: le pilier politique» (JO C 332 du 8.10.2015, p. 8).

1.4. Cependant, le CESE estime également que la proposition d'amélioration de la représentation extérieure de l'Union européenne ou de la zone euro constitue une première étape dans le déroulement d'ensemble de cette démarche, qui sera suivie par un scénario tout aussi détaillé concernant les relations envers d'autres institutions qui jouent, par exemple, un rôle dans la poursuite des objectifs d'une union bancaire et d'une union des marchés des capitaux, telles que la Banque des règlements internationaux (BRI) ou l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Le CESE propose que la Commission européenne, tout en poursuivant la priorité de renforcer la représentation extérieure de la zone euro au sein du FMI, élabore aussi des scénarios visant à renforcer et à rendre plus efficaces les liens avec d'autres organismes internationaux pertinents, en tenant compte en particulier de leurs domaines de compétence.

1.5. Le CESE souscrit dans une large mesure à l'objectif final d'une présidence unique au FMI à l'horizon 2025, tel qu'il figure dans la proposition relative à la représentation extérieure de la zone euro, ainsi qu'au scénario pour y parvenir. Il soutient également l'appel lancé par la Commission afin que le Parlement européen et le Conseil parviennent à un consensus qui permettra à ce dernier d'adopter une décision globalement favorable à l'approche proposée.

1.6. Dans ce contexte, le CESE préconise dans le même temps de délimiter clairement et explicitement les rôles de la représentation extérieure de la zone euro, d'une part, et de les relier de manière coordonnée avec ceux de l'Union européenne dans son ensemble, d'autre part, dans l'idée de préserver l'intégrité du marché unique. De l'avis du CESE, la représentation proposée de la zone euro au sein du FMI englobe des domaines qui, en réalité et en substance, ne se limitent pas à cette seule zone, mais sont également extrêmement importants pour l'ensemble de l'Union européenne et pour tous ses États membres. Le CESE préconise dans le même temps de prendre aussi en considération, dans le cadre de la démarche relative à la représentation extérieure de la zone euro, la question de sa future extension. L'existence d'une telle coordination peut constituer une raison et un motif supplémentaires pour jauger la décision sur l'état de préparation d'un État membre à l'entrée dans la zone euro.

1.7. Le CESE approuve les principaux éléments du scénario en trois étapes visant à obtenir, à l'horizon 2025, un siège unique au FMI, ainsi que les phases de transition pour y parvenir. Il est toutefois nécessaire de faire en sorte d'exercer une pression politique appropriée afin que soient accomplies en temps voulu les obligations, ainsi que les engagements qui en découlent, pour les États membres.

1.8. Le CESE approuve également la proposition de mettre en place un système qui permettrait de créer une fonction de représentant des intérêts de la zone euro, doté de compétences — en premier lieu au sein du FMI, mais également au sein de toutes les autres institutions financières concernées à Bruxelles (faisant ainsi du SCFMI un sous-comité à part entière du comité économique et financier). Il conviendrait également de constituer une entité chargée de représenter les intérêts communs de la zone euro à Washington, et qui assumerait également la coordination réelle et explicite avec les États membres n'appartenant pas à la zone euro.

1.9. Le CESE escompte que la procédure proposée se traduira par une coordination plus efficace et plus intense entre les États membres dans le domaine de la politique économique et de ses aspects extérieurs, et s'attend à ce qu'il y ait une concertation à cet égard entre les institutions et organes de l'Union européenne concernés, garantissant également la plus grande transparence.

1.10. De l'avis du CESE, les deux documents se concentrent principalement sur les aspects de procédure et organisationnels ou législatifs/juridiques de la question. Le CESE recommande d'inclure une analyse économique et un bref exposé des avantages et des retombées attendus à la suite de sa mise en œuvre.

1.11. Le CESE approuve et soutient la pratique proposée de remise, au plus tôt à dater du printemps 2017, de rapports réguliers sur les progrès accomplis pour parvenir à un renforcement de la représentation extérieure de la zone euro.

2. Les propositions de la Commission: contenu et analyse

2.1. Le présent avis fait la synthèse des observations relatives à deux documents publiés le 21 octobre 2015 dans le cadre d'un ensemble de mesures relatives à l'Union économique et monétaire (UEM). Tous deux traitent de l'une des priorités dudit paquet, à savoir la représentation extérieure de la zone euro. L'ensemble de ces mesures est conçu comme un système de mesures interconnectées et conditionnelles, qui toutes sont essentielles pour atteindre l'objectif recherché en 2025.

2.2. L'idée sous-jacente s'appuie sur les propositions qui existent déjà en vue de la mise en place d'une union économique et monétaire véritable et approfondie (novembre 2012) et a été une nouvelle fois mise en évidence dans le rapport des cinq présidents de juin 2015.

2.3. Les documents examinés partent du principe selon lequel le FMI est la principale institution à l'égard de laquelle la représentation extérieure de la zone euro devrait être renforcée.

2.4. Une zone euro qui aurait un seul président serait également en mesure de s'entretenir d'une seule voix avec le FMI, sur des domaines dans lesquels les politiques de l'Union européenne sont dans une large mesure coordonnées, à savoir la politique économique et budgétaire, la surveillance macroéconomique, les politiques de taux de change et la stabilité financière.

2.5. La proposition formulée en réponse à cet état de fait est favorable à une représentation extérieure de la zone euro plus cohérente et plus efficace au sein du FMI, sur la base d'une stratégie visant à convenir d'un scénario le plus rapidement possible et à le mettre en œuvre progressivement. Trois étapes sont proposées.

2.6. La notion de renforcement de la représentation extérieure de la zone euro doit être mise en œuvre de manière transparente et les groupes concernés du public doivent être informés au moyen de rapports réguliers sur les progrès réalisés.

2.7. La représentation unifiée de la zone euro au sein du FMI, telle qu'envisagée pour 2025 au plus tard, est définie comme suit dans les dispositions législatives de la proposition de décision [COM(2015) 603 final]:

— conseil des gouverneurs: présentation des points de vue de la zone euro par le président de l'Eurogroupe,

— Comité monétaire et financier international (CMFI): représentation de la zone euro par le président de l'Eurogroupe,

— conseil d'administration du FMI: représentation directe de la zone euro par l'administrateur d'un groupe «zone euro», après l'établissement d'un ou de plusieurs groupes composés exclusivement d'États membres de la zone euro (élection de l'administrateur sur proposition du président de l'Eurogroupe; coordination totale des déclarations orales et écrites).

2.8. En cas d'extension de la zone euro, les modifications nécessaires seront réalisées en coordination avec les États hors zone euro et des mesures seront prises afin d'adapter en conséquence la représentation unifiée.

3. Observations générales

3.1. Le premier document examiné se concentre principalement sur les questions de procédure et d'organisation, le second intégrant son contenu dans un projet de loi. Tous deux contribuent à part entière à créer le pilier politique de la zone euro et à assurer l'équilibre entre les instruments internes et externes dont celle-ci dispose. Le fait de parler d'une seule voix dans le cadre de la représentation extérieure de la zone euro renforcera la coordination et la cohésion et contribuera également à rapprocher toute la gamme des politiques économiques entre chacun de ses membres. Pour garantir et accomplir cette vision, il est nécessaire d'accepter une responsabilité accrue dans le sens d'une intégration plus intense et du renforcement des institutions.

3.2. La période de 2009 à 2014 a vu l'adoption d'un nombre sans précédent de mesures visant à coordonner les politiques économiques de l'Union. Il s'agit notamment de l'introduction du processus cyclique du semestre européen, de la modification des règles du pacte de stabilité et de croissance, de l'adoption des mesures législatives dites «six-pack» et «two-pack» du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (pacte budgétaire), du mécanisme européen de stabilité (MES), de l'union bancaire et de l'union des marchés des capitaux). Ces mesures visaient majoritairement à remédier aux lacunes des éléments constitutifs de la zone euro ou à adopter des actions de sauvetage à court terme pour répondre aux exigences impérieuses de politique économique et budgétaire. Le paquet de mesures publié le 21 octobre 2015, qui fait suite au rapport des cinq présidents, constitue, pour la première fois depuis longtemps, un projet ambitieux, résolument tourné vers l'avenir et destiné en premier lieu à développer et à améliorer le cadre institutionnel et la palette des instruments de la zone euro, ainsi que son architecture, que la réalisation desdites mesures devrait permettre d'optimiser et d'intégrer plus avant.

3.3. Les mesures prises au cours de la période 2009-2014 portaient essentiellement sur le renforcement du fonctionnement interne de la zone euro. De ce fait, les modalités de la représentation extérieure n'ont pas tenu compte de l'importance accrue de celle-ci ni de la transition alors en cours en matière d'harmonisation des politiques économiques. Au sein des institutions financières internationales et, en fin de compte, sur les marchés financiers internationaux, la zone euro soit a perdu du terrain en termes relatifs, soit n'a pas pleinement exploité son potentiel. Il s'ensuit que l'amélioration de la position extérieure de la zone euro devrait se faire sentir dans le monde extérieur et doit être plus cohérente et unifiée au sein du système financier mondial.

3.4. La représentation extérieure de la zone euro devrait être considérée dans le contexte politique plus large qui a motivé le rapport des cinq présidents. Il est possible d'en tirer implicitement la conviction que:

- a) la structure actuelle de l'UEM ne permet pas d'assurer le respect des contributions qui sont attendues de la zone euro;
- b) en l'absence de représentation extérieure adéquate, les mesures relatives aux affaires intérieures de la zone euro ne peuvent être efficaces au regard du rôle qui est celui de l'euro dans l'économie mondiale.

3.5. On peut faire valoir que, si la représentation extérieure de la zone euro n'est pas mise en œuvre, le potentiel de cette zone à formuler une politique monétaire et économique mondiale ne sera pas exploité et l'attrait de l'euro en tant que monnaie d'échange, d'investissement et de réserve dans le contexte mondial, sera réduit.

3.6. La nécessité de se concentrer sur le FMI vient de la forte complémentarité entre les politiques économiques de l'Union européenne et du FMI et leurs instruments, maintenant qu'ils ont été nettement renforcés et coordonnés au sein de l'Union européenne et en particulier dans la zone euro ⁽²⁾. Le FMI est l'institution clé de la gouvernance économique mondiale et a également joué un rôle important, en collaboration avec la Commission européenne et la Banque centrale européenne, dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans de sauvetage des États membres touchés par les crises économique et de la dette souveraine. Le rôle du FMI devrait continuer à se développer et la nécessité d'une collaboration entre le Fonds et la zone euro va désormais être abordée dans une perspective nettement plus large et plus globale que le point de vue isolé des États membres individuels. Dans le même temps, le CESE attire toutefois l'attention sur le fait que, si la zone euro avait d'emblée disposé de son propre Fonds monétaire européen, comme le préoyaient déjà les propositions initiales qui ont précédé la création du système monétaire européen à la fin des années 70, celui-ci aurait pu tenir pendant la crise le rôle que le FMI a précisément joué dans les faits.

3.7. Une représentation extérieure de la zone euro plus forte et plus efficace est entravée par de nombreux obstacles correctement identifiés et évalués:

- la dispersion des États membres (les 19 États membres de la zone euro présents au conseil d'administration du FMI sont répartis entre six groupes, deux de ces États disposant de leur propre siège; ce système empêche souvent les États membres de la zone euro d'exprimer une position commune);
- la représentation insuffisante de la zone euro dans son ensemble (aucun représentant unique de la zone euro ne dispose d'un mandat officiel au conseil d'administration du FMI — ce rôle est actuellement rempli par le président de l'EURIMF); le FMI ne dispose pas non plus d'un partenaire idéal en ce qui concerne les questions d'intérêt commun pour la zone euro (il suffit à nouveau de penser aux mesures récemment prises en vue de coordonner davantage les politiques économiques); la Banque centrale européenne dispose du statut d'observateur au sein du conseil d'administration du FMI;
- une coordination insuffisante au niveau de la zone euro (incapacité à exécuter pleinement la stratégie de Vienne du Conseil européen qui remonte à 1998); la coordination à l'échelle de l'Union européenne, par le comité économique et financier et son sous-comité sur les questions relatives au FMI et les questions connexes (SCIMF), consiste en réalité en la défense par chaque État membre de sa propre position.

⁽²⁾ Avis d'initiative du CESE «Les implications de la crise de la dette publique pour la gouvernance de l'Union européenne» (JO C 51 du 17.2.2011, p. 15).

3.8. Compte tenu de ce qui précède, l'on peut tirer des deux documents à l'examen une observation fondamentale: la concrétisation de leur teneur requiert un degré intense de coordination à plusieurs égards, à savoir entre les instruments internes et externes dont dispose la zone euro en vue d'en optimiser la structure et le fonctionnement, d'harmoniser les politiques économiques, de parvenir à la cohésion et à la convergence, entre les États qui appartiennent à la zone euro et ceux des États membres qui n'ont pas adopté la monnaie commune (au moyen de la procédure élaborée en cas d'extension de la zone euro) et entre les différentes formes de représentation extérieure de la zone euro (pour les questions monétaires, la politique structurelle, le secteur bancaire et le marché financier, la politique économique). L'on peut considérer l'idée selon laquelle l'euro constitue la monnaie commune de l'Union européenne comme le point de départ des principes qui régissent cette coordination.

3.9. L'on peut également considérer comme une observation générale la nécessité de rééquilibrer le caractère procédural, administratif et législatif des documents à l'examen au moyen d'un argumentaire adéquat fondé sur une analyse économique et d'ordre politique.

4. Observations particulières

4.1. En parallèle aux observations générales formulées ci-avant, il serait opportun qu'un schéma simple, de principe, soit établi afin d'illustrer la corrélation entre la nouvelle gouvernance économique de l'Union européenne et les politiques du FMI ainsi que, le cas échéant, d'autres institutions. Il devrait être similaire, par exemple, au calendrier et au programme d'exécution et de réalisation du semestre européen et rendrait les discussions sur cette question plus transparentes et plus accessibles.

4.2. L'on peut également recommander d'élaborer un scénario relatif à la coordination interne du fonctionnement des institutions et organismes de l'Union européenne concernés, dans l'idée d'obtenir des synergies effectives entre eux, en particulier au cours de la phase préparatoire et des phases transitoires de la réalisation de ce projet et au cours d'une période d'extension de la zone européenne sous l'angle de la souplesse des règles et des procédures. Afin de garantir un maximum de transparence et de responsabilité démocratique, comme demandé dans la communication de la Commission, le Parlement européen devrait pouvoir intervenir dans ces matières, en conformité avec la méthode communautaire de prise de décision.

4.3. La proposition d'étendre la représentation extérieure de la zone euro fait partie d'un paquet qui refond le semestre européen et introduit les conseils nationaux de la compétitivité et un comité budgétaire européen. Ces mesures en particulier exigeront de l'Union européenne et de la zone euro d'être représentées au sein d'autres enceintes internationales pertinentes. À cet égard, il semble utile de renforcer les synergies avec l'OCDE, le G7, le G20, la BRI ou encore la Banque mondiale. Ces démarches touchent à l'exécution et à la coordination des politiques macroéconomiques, de la réforme de la réglementation financière et de la transparence fiscale (par les représentants de l'Union européenne et de la zone euro — à savoir le président du Conseil européen, le président de la Commission européenne, le président de l'Eurogroupe, les représentants de la Commission européenne, de la Banque centrale européenne — et les ministres de chacun des États représentés au sein du G7 et du G20), des questions liées à la mise en place d'une union bancaire et d'une union des marchés des capitaux et d'autres thèmes en rapport. D'autres institutions pourraient être concernées, comme la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures (BAII), où de nombreux États membres de l'Union européenne sont représentés.

4.4. Les conclusions qui viennent d'être mises en évidence donnent à penser que la nécessité d'une efficacité accrue de la représentation extérieure de la zone euro constitue un premier pas indispensable afin de renforcer le poids, l'importance et le statut de l'unité monétaire de l'Union européenne dans l'économie mondiale; il convient de franchir ce pas dans le contexte du projet d'achèvement de l'UEM, et son succès dépendra fortement des performances économiques réelles de la zone euro et de la qualité d'exécution de l'ensemble des politiques économiques qui s'y rapportent.

Bruxelles, le 17 mars 2016.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS
