

À la Présidente de
la Chambre des représentants
Binnenhof
La Haye

Directie Integratie Europa
Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20061
Nederland
www.rijksoverheid.nl

Fout! Onbekende naam voor
documenteigenschap.
BZDOC-208274160-130

27 novembre 2017

Réponse du gouvernement à l'avis de l'AIV intitulé « La zone euro est-elle résistante aux chocs ? »

Madame la Présidente,

Le 6 octobre 2016, le gouvernement a demandé au Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV) d'émettre à partir des questions suivantes un avis sur la poursuite du développement de l'Union économique et monétaire (UEM) :

1. Dans le cadre des traités existants, quelles mesures sont envisageables pour renforcer la gouvernance de l'UEM afin de stimuler la croissance et d'accroître la résistance aux chocs au sein des États membres et de l'UEM dans son ensemble ?
2. Dans le cadre des traités existants, quelles mesures sont envisageables en vue de promouvoir une réelle convergence économique au sein de la zone euro ?
3. L'AIV peut-il préciser les implications des mesures visées aux questions 1 et 2 pour les intérêts économiques et financiers des Pays-Bas ?
4. En quoi la coopération politique et économique au niveau de l'UE dans son ensemble – y compris avec les États membres hors de la zone euro – peut-elle être impactée par les mesures axées sur le renforcement de la gouvernance de l'UEM et l'accroissement de la convergence, par exemple en ce qui concerne les décisions relatives au marché intérieur et à son intégrité ?

C'est avec un grand intérêt que le gouvernement a pris connaissance de l'avis de l'AIV intitulé « La zone euro est-elle résistante aux chocs ? », publié en août dernier. Par la présente lettre, les ministres des Affaires étrangères, et des Finances entendent exposer, également au nom du ministre des Affaires économiques et du Climat, le point de vue du gouvernement sur ce rapport.

L'AIV présente dans son avis son point de vue sur l'approfondissement et le renforcement de l'UEM. En complément aux questions du gouvernement, il a également considéré les options envisageables hors du cadre des traités. Trois lectures du développement futur de l'UEM sont décrites :

1. Selon la première, les différences politiques, institutionnelles, socioéconomiques mais aussi socioculturelles entre les États membres de la zone euro sont insurmontables et auraient même dû faire obstacle à l'adoption de l'euro par certains pays en 2002. La crise a amplifié ces différences et pour certains États membres il peut être préférable d'abandonner l'euro.
2. La deuxième lecture considère que l'euro est une monnaie sans État, une construction qui ne peut fonctionner durablement qu'à la condition que l'UEM évolue dans le sens d'une union politique.
3. La troisième lecture est pragmatique. Si elle reconnaît également la nécessité de renforcer l'euro et de poursuivre l'intégration européenne sur ce point, elle ne prône toutefois pas de grand « bond en avant », contrairement à la deuxième lecture, mais mise sur une approche progressive et par étapes.

L'AIV est favorable à la troisième lecture, soit un renforcement progressif et par étapes de l'UEM, une approche qui correspond à celle voulue par le gouvernement, comme indiqué dans la lettre sur l'avenir de l'Union économique et monétaire du 24 novembre 2017 (référence 2017-0000222607). Les recommandations concrètes que l'AIV déduit de son analyse peuvent être réparties en quatre catégories : (1) renforcement de la gouvernance de l'UEM, (2) promotion d'une réelle convergence économique, (3) autres propositions en vue de consolider l'UEM et (4) sortie de la zone euro. Constatant que ces recommandations divergent sur certains points de l'action qu'il entend mener, le gouvernement détaille sa réponse dans les commentaires qui suivent.

Recommandations de l'AIV

Renforcement de la gouvernance de l'UEM

1. Recommandation : Pour renforcer l'efficacité de la gouvernance de l'UEM, en particulier en matière de gestion de crise, l'AIV propose que le président de l'Eurogroupe soit négociateur en chef des programmes de soutien dans le cadre du MES. À cet effet, il doit recevoir un large mandat de la part des ministres des pays de la zone euro.

Réponse du gouvernement : Comme indiqué dans la lettre sur l'avenir de l'Union économique et monétaire, le gouvernement table, pour ce qui est d'une réactivité accrue face aux crises, sur un rôle central du Mécanisme européen de stabilité (MES) dans les négociations, le financement et le contrôle des programmes de soutien. Un président permanent de l'Eurogroupe ne lui paraît pas indispensable. Il estime qu'il faudrait d'abord discuter des tâches et des responsabilités qui incomberaient à cet éventuel président. Une nouvelle fonction permanente devrait contribuer au meilleur fonctionnement de l'Europe et de la zone euro, et ne saurait constituer un but en soi.

2. Recommandation : Comme suggéré dans un précédent avis de l'AIV d'avril 2014, il serait souhaitable, à terme, de confier la présidence de l'Eurogroupe au vice-président de la Commission européenne en charge de l'euro, une construction similaire à celle créée pour le Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. La procédure de nomination pourrait s'aligner sur celle du président de la Commission : proposition par le Conseil européen et approbation par le Parlement européen à la majorité. Un tel

système de double casquette permet de renforcer la fonction de contrôle du Parlement européen, vu que la Commission est chargée de la surveillance de la mise en œuvre des programmes de soutien, sans pour autant porter atteinte à celle des parlements nationaux.

Réponse du gouvernement : La configuration actuelle, dans laquelle les fonctions de président de l'Eurogroupe et de vice-président de la Commission européenne sont distinctes, fonctionne correctement et permet d'assurer un nécessaire équilibre des pouvoirs (checks and balances). Le gouvernement ne voit aucune raison de l'adapter. Comme indiqué dans la lettre sur l'avenir de l'Union économique et monétaire, il est favorable à la transformation du MES en un Fonds monétaire européen (FME). En outre, il existe actuellement un dialogue régulier entre le président de l'Eurogroupe et le Parlement européen.

3. Recommandation : Pour ce qui est de la surveillance budgétaire, l'AIV plaide pour le maintien au niveau politique de l'appréciation finale du respect des obligations liées à l'UEM, les ministres gardant donc la possibilité d'ignorer les recommandations de la Commission à la majorité qualifiée inversée (article 7 du traité sur la stabilité). Le rôle de la Commission n'en est pas autant purement mécanique : sa compétence discrétionnaire peut s'exercer dans l'appréciation de l'existence de circonstances exceptionnelles au sens de l'article 3, paragraphe 3, du traité sur la stabilité, étant entendu que cette appréciation doit être indépendante du poids de l'État membre concerné. L'instauration d'un service autonome au sein de la Commission serait souhaitable dans le souci de garantir l'objectivité et l'indépendance des analyses économiques.

Réponse du gouvernement : Le gouvernement constate que la recommandation de l'AIV correspond en partie à la pratique existante. Les États membres ayant souscrit au pacte budgétaire du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UEM se sont engagés à accorder leur soutien aux propositions ou recommandations de la Commission européenne lorsqu'elle juge qu'un État membre dont la monnaie est l'euro ne satisfait pas au critère relatif au déficit budgétaire dans le cadre d'une procédure de déficit excessif. Cette obligation ne vaut que lorsqu'il est établi qu'une majorité qualifiée s'oppose à la décision recommandée¹. Le gouvernement considère comme évident que cette appréciation doit être indépendante du poids de l'État membre concerné.

L'AIV juge souhaitable de créer au sein de la Commission un service autonome afin de garantir l'objectivité et l'indépendance des analyses économiques. Cela correspond tout à fait à la volonté du gouvernement que le comité budgétaire européen soit renforcé et rendu complètement

¹ La majorité qualifiée dont il s'agit ici est celle des parties au traité dont la monnaie est l'euro, calculée par analogie aux dispositions afférentes des traités constitutifs de l'Union européenne, sans tenir compte du point de vue de la partie au traité concernée.

indépendant, en vue de garantir l'équilibre des pouvoirs au sein du cadre budgétaire.

4. Recommandation : L'AIV plaide en faveur d'une forte implication des parlements nationaux dans le contrôle des opérations de soutien aux pays confrontés à de pressants problèmes financiers puisqu'il s'agit au final du transfert de moyens et de garanties apportés par le contribuable national. Aussi l'AIV recommande-t-il aux parlements nationaux de s'exprimer régulièrement, en se basant sur des rapports indépendants, sur l'efficacité de l'affectation des crédits d'urgence.

Réponse du gouvernement : En accord avec la pratique néerlandaise qui veut que les demandes concernant les programmes de soutien soient traitées en étroite concertation avec le Parlement, le gouvernement reconnaît l'importance d'une forte implication des parlements nationaux dans l'octroi de ces programmes. Le Sénat et la Chambre des représentants sont en outre régulièrement informés du déroulement des programmes de soutien en cours, notamment par le biais des ordres du jour annotés et des comptes rendus des réunions de l'Eurogroupe. Ces documents sont discutés avec la Chambre des représentants. Préalablement à l'approbation des prêts inclus dans un programme, la Chambre est avisée conformément au protocole d'information². Un expert indépendant a récemment effectué pour le MES une évaluation des programmes de soutien qui ont été menés dans le cadre de ce Mécanisme et du FESF. Là aussi, la Chambre a reçu les informations afférentes.³ Aux yeux du gouvernement, l'appréciation de l'efficacité des programmes fait donc partie du dialogue entre les responsables politiques et le Parlement, et nous devons donc continuer à lui accorder la plus grande attention.

5. Recommandation : L'AIV conseille de renforcer le statut de l'Autorité européenne des marchés financiers de façon à ce qu'elle puisse efficacement jouer le rôle de gendarme dans la mise en œuvre des règles financières européennes, ce dans le cadre de l'instauration de l'union des marchés des capitaux, élément crucial de l'union financière. Sa mission actuelle, principalement de coordination, ne lui permet pas suffisamment de veiller à la prévisibilité indispensable dans ce domaine. Le flou des modalités d'application des règles par les États membres maintient les frais de transaction à un niveau inutilement élevé.

Réponse du gouvernement : Le 20 septembre dernier, la Commission européenne a présenté des propositions en vue de la réforme du Système européen des contrôleurs financiers (ESFS) composé des Autorités européennes de surveillance (AES) et du Comité européen du risque systémique (CERS). Ces propositions prévoient non seulement un renforcement de l'instrumentaire des AES visant à la convergence en matière de surveillance mais aussi, dans le cas de l'ESMA, l'élargissement des compétences de contrôle direct. Dans la fiche BNC, le gouvernement a indiqué

² Documents parlementaires, 21 501-07 n° 1217.

³ Documents parlementaires, 21 501-07 n° 1448.

être en principe favorable à la poursuite de la centralisation vers l'ESMA de la surveillance européenne dans certains domaines du marché des capitaux, ce qui correspond à la voie proposée par l'AIV.⁴

Promotion d'une réelle convergence économique

6. Recommandation : En vue de favoriser une réelle convergence économique au sein de la zone euro, les pays accusant un retard en matière de croissance et d'emploi doivent prendre des mesures en faveur de la concurrence sur les marchés de biens, de services et de capitaux, et s'attacher à réduire la rigidité des marchés de produits et de l'emploi. L'AIV recommande l'instauration d'une obligation de moyens au niveau politique le plus élevé, celui des chefs d'État et de gouvernement des pays de la zone euro.

Réponse du gouvernement : Comme explicité dans la lettre sur l'avenir de l'Union économique et monétaire, le gouvernement reconnaît l'importance d'une croissance durable au sein de la zone euro. Ses idées en ce sens sont également exposées dans ce document. Le gouvernement enjoindra l'Europe à mettre en œuvre des réformes structurelles et à mieux appliquer le pacte de stabilité et de croissance, ce qui aiderait les États membres à mettre leurs affaires en ordre. Si divers pays ont renforcé leurs bases économiques ces dernières années, de grandes différences persistent. Ainsi dans douze des dix-neuf États membres, la dette publique reste supérieure au seuil fixé par le pacte de croissance et de stabilité, soit 60 % du PIB. Par ailleurs, dans un certain nombre de pays de la zone euro le secteur bancaire est encore confronté à un grand nombre de prêts douteux et le chômage reste important. Vu les écarts entre leurs situations initiales, les États membres ne sont pas tous exposés de la même façon aux chocs économiques. L'importance de ceux-ci et la durée de la récession qui s'ensuit diffèrent également. C'est pourquoi il est essentiel que tous les États membres continuent à consolider leurs bases budgétaires et économiques.

Le gouvernement note que les chefs de gouvernement s'engagent régulièrement à entreprendre des réformes, par exemple avec la ratification des recommandations par pays dans le cadre du Semestre européen. Par ailleurs, le gouvernement soutient une conclusion ambitieuse des diverses Stratégies pour le marché intérieur en 2018, ce qui accroîtra la concurrence sur les marchés de biens, de services et de capitaux. Les discussions à ce sujet dans le cadre du programme des dirigeants, établi par le président du Conseil européen, peuvent contribuer à cet objectif.

7. Recommandation : L'Allemagne et les Pays-Bas doivent, en soutien aux réformes économiques dans les pays du sud de la zone euro, jouer un rôle actif en faveur de l'investissement et de la demande intérieure en favorisant l'alignement de l'évolution des salaires sur la hausse de la productivité du travail.

⁴ Voir : <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-buitenlandse-zaken/documenten/kamerstukken/2017/10/27/fiche-1-bij-kamerbrief-over-informatievoorziening-nieuwe-commissievoorstellen>

Réponse du gouvernement : Les partenaires sociaux déterminent en grande partie l'évolution des salaires. Le gouvernement a cependant un rôle à jouer. L'accord de coalition présente diverses mesures susceptibles d'accroître la demande intérieure, telles que la baisse substantielle de la charge fiscale sur le travail. En outre, avec les intensifications prévues par l'accord de coalition, le gouvernement donne à l'économie néerlandaise une impulsion générant une croissance des salaires plus importante. Selon les plus récentes prévisions pour la période 2018-2021 publiées par le Bureau d'analyse de la politique économique (CPB), la hausse de la norme salariale sera en 2018 supérieure à celle de la productivité. De plus, la création l'année prochaine d'Invest-NL devrait stimuler les investissements intérieurs. Cependant, le gouvernement constate que de telles mesures n'apportent qu'un soutien limité aux efforts de réforme des autres pays de la zone euro. Les États membres restent les premiers responsables de la mise en œuvre des réformes.

Autres propositions en vue de consolider l'UEM

8. **Recommandation :** Dans le cadre du parachèvement de l'union bancaire, l'AIV préconise la mise à disposition par le MES d'une ligne de crédit au profit du fonds de résolution unique servant de filet de sécurité commun, comme proposé dans le rapport des cinq présidents. L'AIV soutient aussi le principe de neutralité budgétaire à moyen terme de ce dispositif, qui ne devrait pas peser sur les finances publiques des États membres. Cela implique que l'aide du MES doit être remboursée par des contributions du secteur financier prélevées a posteriori. Enfin, l'AIV prône l'augmentation des réserves de fonds propres des banques en situation de vulnérabilité.

Réponse du gouvernement : Le gouvernement estime que le filet de sécurité commun (backstop) doit seulement être utilisé en dernier recours et, comme l'indique l'avis de l'AIV, qu'il doit être budgétairement neutre à moyen terme. Cela signifie que les fonds prêtés dans ce cadre doivent pouvoir être récupérés ultérieurement auprès du secteur bancaire et donc être d'une importance limitée. Le gouvernement soutient l'idée d'une exploration technique de toutes les options pour le filet de sécurité, y compris la mise à disposition d'une ligne de crédit par le MES. Pour l'instant, il souhaite l'entrée en vigueur du filet de sécurité commun au plus tard en 2023. Une date plus proche ne sera envisageable qu'après une réduction des risques suffisante, conformément à la feuille de route pour l'Union bancaire convenue durant la présidence néerlandaise de l'UE en 2016⁵. Il faut d'abord procéder à la mise en ordre nécessaire. Concernant la recommandation sur les réserves de capitaux, voir la lettre sur l'avenir de l'Union économique et monétaire.

9. **Recommandation :** Pour ce qui est de la stabilité monétaire, l'AIV suggère d'accélérer et d'élargir les possibilités d'intervention du MES, y compris dans une phase préventive. Cela peut passer par la création d'un fonds de réponse

⁵ Voir : <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/17/conclusions-on-banking-union/>

rapide, bénéficiant de la garantie commune de l'ensemble des pays de la zone euro. L'AIV est par ailleurs favorable à la transformation du MES, à terme et par étapes, en Fonds monétaire européen, véritable organe de l'Union intégré comme tel à son cadre juridique, à l'instar de la Banque européenne d'investissement (BEI).

Réponse du gouvernement : Comme précédemment indiqué, le gouvernement est favorable à la transformation du MES en Fonds monétaire européen. Il note que le caractère intergouvernemental du fonds de secours a bien fonctionné. Le gouvernement tient aussi à ce que les États membres soient fortement impliqués dans l'approbation des programmes de soutien. Par ailleurs, il constate que le MES dispose déjà d'outils de prévention. Il est ainsi possible d'octroyer une ligne de crédit préventive aux États membres ayant des bases saines, en vue de garantir l'accès au marché. Le gouvernement voit mal ce que serait la valeur ajoutée du fonds de réponse rapide proposé.

10. Recommandation : L'AIV considère qu'une capacité budgétaire pour la zone euro, actuellement objet de débats, peut contribuer en principe à la résilience aux chocs de l'UEM. Il recommande de vérifier la compatibilité des propositions en ce sens avec les principes suivants : (1) maintien de la propre responsabilité des États membres quant à la solidité de leur politique budgétaire, (2) caractère temporaire du soutien budgétaire accordé aux pays pas encore en mesure de mener une politique budgétaire anticyclique, (3) définition tranchée des chocs asymétriques, (4) interdiction de l'utilisation de cette capacité budgétaire pour financer des dispositifs dont profitent tous les États membres, et (5) contrôle démocratique efficace.

Réponse du gouvernement : Le gouvernement n'est pas favorable à un mécanisme de stabilisation au niveau de l'UEM visant à amortir les répercussions des chocs économiques. Sa lettre précédemment citée sur l'avenir de l'Union économique et monétaire en expose les raisons en soulignant l'importance de la croissance durable, notamment pour une résilience accrue de l'UEM face aux chocs. En vue de soutenir cette croissance durable, le gouvernement est favorable à ce que les dépenses européennes soient plus ciblées afin d'accroître la capacité de gain des États membres. Cela permettrait de renforcer le lien entre l'octroi des fonds structurels et d'investissement (FSI) d'une part et l'application des recommandations par pays du Semestre européen et des critères du pacte de stabilité et de croissance d'autre part.

Sortie de la zone euro

11. Recommandation : L'AIV recommande aux autorités monétaires compétentes d'élaborer des scénarios de sortie de la zone euro dans le cadre de leur gestion prévisionnelle des risques, afin de fournir au débat politique des éléments plus clairs concernant les avantages et les inconvénients d'une telle mesure. Bien qu'il soit possible d'imaginer des circonstances dans lesquelles une telle sortie serait inéluctable, réguler à l'avance son déroulement irait à l'encontre du principe énoncé dans les traités selon lequel l'union monétaire doit inclure les États membres de l'Union (à l'exception du Royaume-Uni et du

Danemark) dès que possible et raisonnable. C'est la raison pour laquelle le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne contient également des dispositions applicables aux États membres qui ne font pas partie de la zone euro (articles 140 et suivants du TFUE). Si, à l'avenir, le traité établit une distinction entre États membres en fonction de leur degré d'intégration, il pourrait inclure une disposition prévoyant les conditions aussi bien d'un élargissement que d'une compression éventuellement nécessaire de la zone euro.

Réponse du gouvernement : Aucune sortie de la zone euro n'est à l'ordre du jour. Le gouvernement considère que quitter l'Union monétaire n'est pas la solution aux problèmes que rencontrent les États membres. Aussi ne voit-il pas de raison d'adopter dans le futur une disposition permettant de réguler une compression de la zone euro.

Le ministre des Affaires étrangères,

Le ministre des Finances,

Halbe Zijlstra

W.B. Hoekstra