

## **RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE INTITULÉ**

### **«SURVEILLANCE, PAR LA COMMISSION, DES ÉTATS MEMBRES SORTANT D'UN PROGRAMME D'AJUSTEMENT MACROECONOMIQUE: UN OUTIL APPROPRIE QUI DOIT ETRE RATIONALISE»**

#### **RÉSUMÉ**

##### I. Réponse commune de la Commission aux points I et II.

La Commission salue l'audit de la Cour des comptes européenne (CCE) sur la surveillance post-programme (SPP) et la surveillance renforcée. Le règlement (UE) n° 472/2013 est entré en vigueur peu de temps avant la fin des premiers programmes d'ajustement macroéconomique. Il a été rédigé et négocié alors que la crise économique continuait de sévir. Il visait en premier lieu à prévenir les situations dans lesquelles un ancien pays du programme serait à nouveau confronté à de graves difficultés financières et donc à préserver la stabilité financière. À cette fin, il a été demandé à la Commission de présenter une évaluation régulière de la situation économique, budgétaire et financière, même après la fin d'un programme. Le règlement visait également à garantir que la surveillance post-programme est pleinement intégrée dans le cadre de surveillance multilatérale de l'UE établi par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Les mesures prises ultérieurement par la Commission doivent être évaluées au regard de ce mandat. La Commission a notamment toujours tenu compte de la nécessité de réaliser l'objectif visé dans son évaluation sans créer de charge excessive pour l'État membre concerné. Il fallait pour cela une certaine flexibilité et une approche propre à chaque pays dans le cadre de la surveillance.

III. Les modalités d'approbation et de modification des plans pour la reprise et la résilience, ainsi que de suivi de la mise en œuvre des plans, sont définies dans le règlement (UE) 2021/241. La Commission estime que les résultats des travaux de la CCE pourraient être utiles à l'examen en cours des modalités de gouvernance économique dans l'Union économique et monétaire (UEM).

V. La Commission est liée par la conception et l'aménagement juridiques de tous les éléments du cadre européen de surveillance multilatérale. La Commission considère que les chevauchements, dans la mesure où ils existent, sont donc également le reflet de la nécessité d'assurer la cohérence des produits au moyen de différents instruments de surveillance ou par l'intermédiaire de différentes institutions disposant de mandats et de circonscriptions différents en matière de surveillance macroéconomique générale. Les activités menées par le Mécanisme européen de stabilité (MES), par exemple, s'inscrivent dans un contexte intergouvernemental, en dehors du cadre juridique de l'UE. L'objectif de la surveillance exercée par le MES est d'évaluer la capacité de remboursement en tant que créancier pour protéger son bilan. Le processus de SPP concerne la surveillance économique prévue par la législation de l'UE, qui alimente système d'alerte précoce du MES.

VII. La motivation du règlement (UE) n° 472/2013 étant la préservation de la stabilité économique et financière, une évaluation générale de la situation économique et des risques financiers est nécessaire, notamment une prise en considération des évolutions des politiques au fil du temps. Les évaluations des risques de remboursement s'appuient sur des outils analytiques mis en place par la Commission.

VIII. La Commission reconnaît que la mise en œuvre des réformes dépend de nombreuses variables et qu'il est difficile d'attribuer directement les évolutions à la surveillance exercée par la Commission. Cependant, les contacts avec les parties prenantes, y compris les acteurs des marchés financiers et les agences de notation, ainsi qu'avec les autres États membres, suggèrent que la surveillance est jugée utile. La Commission reconnaît que le rôle joué par la SPP est particulièrement important dans les années qui suivent immédiatement la fin d'un programme.

Il convient de rappeler que, dans le cadre de la surveillance renforcée, la Commission suit la mise en œuvre des engagements spécifiques en matière de réforme pris par la Grèce envers les partenaires européens en juin 2018 et que les rapports servent de base au déblocage de tranches supplémentaires d'allègement de la dette. À ce jour, la Commission a publié dix rapports trimestriels au titre de la surveillance renforcée, ce qui a conduit au déblocage de cinq tranches d'allègement de la dette pour un montant de 4 milliards d'EUR.

IX. La Commission accepte toutes les recommandations.

### **OBSERVATIONS**

21. a) Le règlement (UE) n° 472/2013 donne mandat à la Commission de procéder régulièrement, en liaison avec la Banque centrale européenne (BCE), à des missions d'évaluation et à des évaluations de la situation économique, budgétaire et financière de de l'État membre faisant l'objet d'une SPP. Les mesures de la Commission devraient être évaluées au regard de ce mandat réglementaire.

25. La Commission doit assurer la cohérence avec le cadre juridique de l'UE, y compris en matière de coordination des politiques économiques, que l'aide financière ait été fournie par l'UE ou dans un contexte intergouvernemental. La législation de l'UE ne permet pas au MES d'effectuer une surveillance économique. La Commission et le MES ont convenu d'un protocole d'accord en 2018 pour clarifier les relations de travail entre les deux institutions. Ce protocole est sans préjudice de l'application de toute règle de la législation de l'UE.

29. Deuxième tiret: l'article 14, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 472/2013 requiert de la Commission qu'elle procède à une évaluation de la situation économique, budgétaire et financière.

31. La SPP n'évalue pas systématiquement la mise en œuvre de toutes les recommandations par pays, mais se concentre sur celles qui sont pertinentes pour l'évaluation de la situation économique, budgétaire et financière. Au cours des premières années suivant la fin du programme, les recommandations par pays étaient censées couvrir les défis restants apparus au cours de la période du programme. Cependant, au cours des années suivantes, le champ d'application des recommandations par pays a été élargi pour couvrir également d'autres questions, en raison de la portée plus large du Semestre européen (y compris, par exemple, les objectifs environnementaux). Ces questions ne sont pas couvertes par la SPP.

33. La Commission souligne que la base juridique donne clairement à la Commission le mandat d'évaluation de la situation économique, budgétaire et financière. Faire de la capacité à honorer la dette la priorité ne serait donc pas conforme au règlement actuel, qui doit guider l'action de la Commission.

36. La répartition des tâches entre les services de la Commission en ce qui concerne le Semestre européen et la facilité pour la reprise et la résilience, d'une part, et la SPP et la surveillance renforcée, d'autre part, s'explique par la portée plus large des premiers et celle plus spécifique des secondes.

La Commission souligne que les travaux relatifs à la facilité pour la reprise et la résilience sont menés en étroite collaboration avec tous les services de la Commission concernés, au moyen de mécanismes de coordination interne structurés et cohérents.

49. Pour les deux États membres n'ayant pas signé d'accord formel sur la fourniture de données, une obligation de rapport a été convenue sur le plan technique suivant une lettre générale du commissaire responsable au ministre des finances, dans un cas, et un accord informel à la suite de négociations avec le gouvernement, dans l'autre cas. La Commission considérerait que ces deux cas sont comparables aux autres sur le fond.

52. Le suivi des processus de réforme à intervalles plus courts peut être utile, car les réformes sont généralement mises en œuvre de manière progressive. La mise en œuvre complète d'une réforme est précédée de différentes étapes (par exemple les études menées, le personnel embauché, les lois préparées); celles-ci peuvent (et devraient) être suivies régulièrement, et pas seulement à l'issue de la période de 12 à 18 mois.

53. Dans une certaine mesure, même en cas de répétition d'un rapport à l'autre, cette fréquence peut être considérée comme positive car cela signifie qu'aucune nouvelle évolution (négative) n'a eu lieu. Les rapports fourniraient alors les mises à jour nécessaires des données et, plus important encore, confirmeraient la stabilité.

58. La SPP et la surveillance renforcée ne sont pas entièrement comparables en ce qui concerne la question de savoir dans quelle mesure les réformes surveillées doivent être spécifiées. La surveillance renforcée doit spécifier les progrès exigés en matière de réformes en raison du lien avec l'allègement de la dette.

64. Le règlement (UE) n° 472/2013 préconise la surveillance de la stabilité financière. Étant donné que les problèmes de stabilité financière auront une incidence directe sur la situation macroéconomique et budgétaire d'un pays, qui relève de la compétence directe de la Commission, il est tout à fait pertinent que cette analyse soit menée dans le contexte de la SPP. La SPP devrait se concentrer sur la stabilité du système [par opposition à la viabilité des différentes banques, qui est au centre du mécanisme de surveillance unique (MSU)], mais les problèmes des différentes banques peuvent avoir une incidence significative sur le budget, par exemple. Ce point devrait être abordé dans le cadre de la SPP.

68. La Commission est tenue par le règlement (UE) n° 472/2013 de présenter une évaluation plus large en vue de préserver la stabilité financière. Néanmoins, la présentation spécifique des calendriers de remboursement peut être évaluée.

70. La Commission souligne que les informations sur les émissions récentes de dettes, les écarts, les remboursements anticipés et les notations sont des éléments essentiels de l'évaluation des risques de remboursement.

71. Il restera toujours difficile de quantifier l'éventuelle incidence de risques spécifiques, comme l'incidence par pays ou par secteur de la sortie du Royaume-Uni de l'UE, de la COVID-19 ou des tensions bilatérales ou géopolitiques.

Deuxième tiret: l'incidence budgétaire de la pandémie est surveillée de près et la Commission a publié un certain nombre de communications à ce sujet. La Commission considère qu'une évaluation des conséquences budgétaires à long terme de la COVID-19, qui aurait pu être réalisée dans les rapports SPP avant décembre 2020, aurait été prématurée puisque la crise de la COVID-19 n'a commencé qu'en mars 2020.

72. Le fait qu'un pays puisse ou non garantir l'accès au marché dépend de nombreux facteurs, dont les évolutions dans d'autres pays (retombées). Il est donc impossible de définir si un niveau et une trajectoire d'endettement spécifiques assurent ou non l'accès au marché. Cependant, une dette élevée ou en augmentation (rapide) constitue un facteur de risque.

80. Les réformes énoncées à l'annexe II du présent rapport de la Cour des comptes étaient en effet très délicates pour les autorités nationales, car elles ont une incidence, par exemple, sur le pouvoir d'appréciation des autorités ou des éléments fondamentaux de la structure des recettes publiques.

83. En ce qui concerne la mise en œuvre des réformes en Grèce, les retards dus à la pandémie sont devenus évidents au moment de la rédaction du 7<sup>e</sup> rapport de surveillance renforcée en septembre 2020. À cela se sont ajoutés des retards dus à des facteurs échappant largement au contrôle du gouvernement grec (retards dans les appels d'offres, problèmes juridiques, etc.) et qui existaient déjà avant la pandémie. Le maintien des délais initiaux dans le rapport placerait indûment l'accent de l'évaluation sur ces retards, au détriment de la reconnaissance des mesures importantes qui ont été prises.

84. La Commission reconnaît que la mise en œuvre de certaines réformes accuse un retard par rapport au calendrier convenu en juin 2018. Toutefois, il convient de tenir compte des conséquences de l'élection générale du parlement grec en mai 2019. De plus, de nombreuses réformes ont connu des progrès, et certaines ont dépassé les engagements initiaux.

87. La SPP assure une surveillance continue, indépendante et rigoureuse des pays. Elle apporte donc une précieuse contribution à d'autres rapports, par exemple ceux des agences de notation ou des institutions financières.

## **CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

88. La Commission rappelle qu'elle est tenue d'orienter ses activités sur la législation de l'UE en vigueur, qui exige une évaluation générale de la situation économique, budgétaire et financière en vue de préserver la stabilité financière.

La Commission estime qu'il convient d'établir une distinction entre la situation des États membres faisant l'objet d'une SPP et celle de la Grèce, qui fait l'objet d'une surveillance renforcée. Les rapports successifs au titre de la surveillance renforcée ont confirmé la poursuite de la mise en œuvre des réformes, ce qui a servi de base au déblocage des tranches d'allègement de la dette. La combinaison de la surveillance renforcée et des mesures d'allègement de la dette semble bel et bien avoir une incidence sur la mise en œuvre des réformes.

89. Le règlement (UE) n° 472/2013 vise à préserver la stabilité financière. L'article 14 dudit règlement fournit la base de l'évaluation de la situation économique, budgétaire et financière, y compris aux fins de garantir que l'aide financière sera remboursée. Conformément à l'article 14, la SPP est maintenue aussi longtemps qu'au moins 75 % de l'assistance financière reçue de l'un des créanciers concernés n'a pas été remboursée. Le vade-mecum permet de préciser quels outils peuvent être utiles pour réaliser les objectifs du règlement susmentionné.

90. La Commission est liée par la conception et l'aménagement juridiques de tous les éléments du cadre européen de coordination des politiques économiques. La Commission considère que les chevauchements, dans la mesure où ils existent, sont donc également le reflet de la nécessité d'assurer la cohérence des produits au moyen de différents instruments de surveillance ou par l'intermédiaire de différentes institutions disposant de mandats et de circonscriptions différents en matière de surveillance macroéconomique générale. La Commission est d'avis qu'il est utile que les rapports de

la SPP fournissent une analyse complète, tout en s'adressant à des destinataires distincts dans les pays en question et les autres pays (par exemple, les agences de notation).

S'intéresser en priorité à l'évaluation de la capacité de remboursement ne permettrait pas de remplir correctement le mandat d'évaluation de la situation économique, budgétaire et financière (et des risques concomitants) visé par le règlement (UE) n° 472/2013.

92. Les politiques économiques faisant l'objet d'un suivi dans le cadre du Semestre européen et devant être appuyées par la facilité pour la reprise et la résilience ont une portée beaucoup plus large que les politiques faisant l'objet d'une surveillance renforcée. Les modalités organisationnelles internes de la Commission reflètent cette portée plus large.

93. La Commission doit assurer la cohérence avec le cadre juridique de l'UE, y compris en matière de coordination des politiques économiques, que l'aide financière ait été fournie par l'UE ou dans un contexte intergouvernemental. La législation de l'UE ne permet pas au MES d'effectuer une surveillance économique. La Commission et le MES ont convenu d'un protocole d'accord en 2018 pour clarifier les relations de travail entre les deux institutions.

94. Il pourrait être justifié qu'un État membre de la zone euro qui sort d'un programme continue de présenter des risques potentiels de retombées pour les autres États membres de la zone euro, même après la fin d'un programme d'ajustement macroéconomique.

### **Recommandation 1 – Intégrer les différentes activités de surveillance**

La Commission accepte la recommandation n° 1 a).

La Commission est déterminée à rationaliser le processus de SPP afin de le rendre à la fois plus efficace et plus efficient. Cela s'avère particulièrement vrai, et nécessaire, dans le cas de pays plus avancés. La Commission a déjà pris des mesures pour mieux aligner la surveillance post-programme sur le Semestre européen, en évitant les chevauchements inutiles et la duplication des travaux, tout en maintenant un profil clair pour chaque élément de notre architecture de surveillance globale. Les moyens spécifiques d'intégration de la SPP et de la surveillance renforcée dans le Semestre européen doivent faire l'objet d'une réflexion approfondie, car ils pourraient entraîner des problèmes juridiques et institutionnels sans produire de gains d'efficacité significatifs. Cette réflexion alimentera le réexamen de la gouvernance économique.

La Commission accepte la recommandation n° 1 b).

La Commission partage l'avis selon lequel la législation de l'UE devrait énoncer clairement ses objectifs. Le réexamen de la gouvernance économique offrira une occasion, le cas échéant, de renforcer la clarté du règlement (UE) n° 472/2013.

La Commission accepte la recommandation n° 1 c).

La Commission partage l'avis selon lequel une approche solide axée sur les risques est nécessaire pour évaluer la capacité de remboursement. Une telle approche comprend l'analyse de soutenabilité de la dette dans le cadre de différents scénarios, de l'évolution des rendements et des écarts, et des récentes émissions de dette. Cette démarche sera complétée par une présentation plus systématique des prêts en cours, la discussion des nouveaux risques potentiels et leur quantification, dans la mesure du possible.

### **Recommandation 2 – Rationaliser et assouplir les procédures**

La Commission accepte la recommandation n° 2 a).

La Commission accepte la recommandation n° 2 b).

La Commission accepte la recommandation n° 2 c).

98. La BCE s'est vue confier les tâches de surveillance centralisée dans le règlement MSU, de sorte à inclure les travaux relatifs au mécanisme de surveillance unique. L'article 3, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 472/2013 garantit la cohérence avec les activités de ces autres organes de l'UE et, de manière déterminante, l'intégration de cette contribution aux tâches de surveillance de la Commission, car cela a une incidence directe sur la situation macroéconomique et budgétaire de l'État membre.

99. Pour les États membres n'ayant pas signé d'accord formel sur la fourniture de données, une obligation de rapport a été convenue au niveau technique suivant une lettre générale du commissaire responsable au ministre des Finances ou un accord informel à la suite de négociations avec le gouvernement. La Commission considérerait que ces deux cas sont comparables aux autres sur le fond.

### **Recommandation 3 – Améliorer l'interaction avec les États membres et les autres parties prenantes**

La Commission accepte la recommandation n° 3 a).

La Commission accepte la recommandation n° 3 b).

En acceptant les recommandations 1 et 2, la Commission souligne qu'elle n'est pas en mesure de prendre des engagements spécifiques concernant d'éventuelles propositions législatives ou le résultat des négociations législatives avec les colégislateurs.