

Quelles institutions pour la zone euro ? par António Vitorino, Président de Notre Europe

Le [discours sur l'état de l'Union](#)¹ du Président Barroso et le [document de travail](#) publié par le Président Van Rompuy clarifient les termes du débat relatif à la « gouvernance » de la zone euro, au même titre que les récentes interventions de la BCE et l'entrée en vigueur désormais imminente du Mécanisme européen de stabilité (MES). Ils dessinent les grands traits d'une architecture institutionnelle déjà solide en matière monétaire, mais que la crise conduit à ajuster sur quatre registres complémentaires, qu'il importe d'améliorer plus encore en combinant efficacité et légitimité.

1 – Le dispositif institutionnel de l'union budgétaire reste à parachever

La crise des « dettes souveraines » a permis à l'UE de se doter de mécanismes novateurs et puissants pour garantir la stabilité de la zone euro et aider les pays confrontés à des difficultés de financement sur les marchés. Elle a conduit la BCE à des rachats de bons du trésor sur les marchés secondaires, avec l'objectif de préserver la bonne transmission de ses décisions de politique monétaire. Avec le MES, cette crise aura incité l'UE à se doter d'un organe permanent de solidarité vis-à-vis des États en difficulté, alors même qu'une telle solidarité était exclue par les traités. Les nouveaux rachats récemment annoncés par la BCE et le fait qu'ils soient conditionnés à la conclusion d'un accord avec le MES permettent de rendre un tel dispositif à la fois plus efficace et plus légitime.

En contrepartie d'une telle solidarité, la surveillance exercée par l'UE sur les politiques budgétaires nationales a été renforcée via un accroissement des pouvoirs des deux institutions responsables depuis la conclusion du pacte de stabilité il y a 15 ans, à savoir la Commission et le Conseil. La mise en place d'une Troïka composée de la Commission, de la BCE et du FMI s'apparente quant à elle à une innovation organique ponctuelle, qui n'a pas vocation à survivre à la réalisation des programmes d'aide conclus avec des pays comme la Grèce, l'Irlande ou le Portugal.

L'entrée en vigueur prochaine du TSCG doit inciter à approfondir encore la dialectique solidarité/contrôle déjà à l'œuvre, via une mutualisation partielle de l'émission des dettes nationales, assortie d'un suivi européen accru de l'élaboration des budgets étatiques : c'est tout le sens de la proposition visant à créer une « agence européenne de la dette » formulée par le [rapport du groupe Tommaso Padoa-Schioppa](#)².

2 – Le saut institutionnel vers l'union bancaire doit encore être accompli

Le cercle vicieux entretenu par la crise des dettes souveraines et la crise bancaire a conduit la BCE à aider massivement les banques, notamment en leur fournissant d'abondantes liquidités à bas coût. Elle a conduit le Conseil européen à s'engager fin juin en faveur d'une aide européenne directe aux banques en difficulté, accompagnée de la mise en place d'une [supervision européenne du secteur bancaire](#)³ – cette volonté inédite résistera-t-elle cependant à une accalmie durable de la crise financière ?

Les [propositions formulées par la Commission](#) le 12 septembre permettent de s'engager résolument dans cette voie, en accordant clairement de nouveaux pouvoirs à la BCE, qui agira en liaison avec les superviseurs nationaux et en appliquant les normes édictées par l'agence bancaire européenne.

¹ Les mots soulignés renvoient à des documents accessibles en ligne sur le site de Notre Europe (www.notre-europe.eu) ou des institutions européennes.

² Groupe Tommaso Padoa-Schioppa, « [Parachever l'euro – Feuille de route vers une union budgétaire en Europe](#) », *Études & Rapports n°92*, Notre Europe, septembre 2012.

³ « [La situation espagnole nous conduit à l'union bancaire](#) », Entretien avec António Vitorino à l'occasion du Conseil européen des 28-29 juin 2012, Tribune, juin 2012.

Il n'est pas certain que les États membres souscriront pleinement au projet de confier la supervision de l'ensemble des banques à la BCE ; de même qu'il n'est pas assuré qu'ils accepteront *in fine* la mise en place de deux mécanismes pourtant indispensables au bon fonctionnement d'une véritable union bancaire, à savoir un fonds de garantie des dépôts et un organe de résolution des crises – [deux innovations institutionnelles](#) souvent mentionnées, mais que la Commission n'a pas encore transcrit en propositions concrètes.

3 – L'union économique oscille nécessairement entre intégration et coopération

Structurellement faible depuis la création de l'euro, le pilier économique de l'UEM a été utilement renforcé par la réforme du pacte de stabilité, le « Pacte euro + » et le « TSCG ». Les institutions européennes devront cependant continuer à agir telle l'OCDE, en adressant des recommandations de politique économique que les États membres peuvent suivre ou non ; mais elles ne peuvent être plus directives que vis-à-vis des « pays sous-programme », qui ont *de facto* aliéné leur souveraineté, et vis-à-vis desquels ils agissent aux côtés et comme le FMI.

Il est bien sûr très utile que la Commission et le Conseil puissent désormais suivre l'évolution des dettes publiques et privées et même analyser les déséquilibres macro-économiques intra-européens, tout en faisant des recommandations plus précises pour l'amélioration de la compétitivité des États membres. Faute de disposer d'une légitimité suffisante pour peser sur le détail des choix économiques et sociaux de ces États, l'UE devra probablement se contenter de s'en remettre à la bonne volonté des gouvernements nationaux : il reste à espérer que la crise les aura convaincus de l'utilité de s'engager dans une meilleure coordination de leurs politiques économiques, non car « Bruxelles » les y force, mais parce qu'une telle coopération permettrait de tirer tous les bénéfices de leur interdépendance.

4 – L'union politique passe par une meilleure incarnation institutionnelle

Le Président Barroso a très justement souligné dans son récent « discours sur l'état de l'Union » que, au-delà des ajustements techniques déjà opérés ou à venir, c'est d'abord un défi politique qu'il s'agit de relever pour améliorer l'efficacité et la légitimité des institutions européennes.

Le Parlement européen est naturellement le creuset de notre « union politique », dès lors qu'il joue un rôle majeur dans l'adoption des décisions législatives et budgétaires européennes, dans le contrôle de la Commission et dans l'animation du débat public dont l'UE a besoin. Ce rôle doit être conforté, et les élections européennes de 2014 constituer un rendez-vous majeur.

La création d'une présidence stable du Conseil européen, puis d'une présidence des sommets de la zone euro, a permis aux citoyens européens et aux marchés de mieux identifier les principaux décideurs de la zone euro, notamment en période de gestion de crise. Il reste à la compléter par une présidence permanente de « l'eurogroupe », dont le titulaire puisse consacrer tout son temps à donner un visage au pilotage quotidien de la zone euro.

Plus essentielle, la légitimité de la Commission sera fortement renforcée si son Président est élu directement par le Parlement européen : ce sera déjà possible en 2014 si les partis politiques européens confirment leurs choix de présenter des candidats clairement identifiés au vote des électeurs, et que le Conseil européen sera très fortement incité à désigner.

Le « TSCG » invite enfin à mieux organiser l'implication des parlements nationaux dans le suivi européen des politiques budgétaires des États. Il peut servir de base à la création d'un « [comité parlementaire de la zone euro](#) », composé de deux tiers de parlementaires nationaux issus des pays de la zone euro et d'un tiers de députés européens, et qui se réunirait à la fois en amont et en aval des sommets de la zone euro, mais aussi pour contrôler les activités de « l'eurogroupe » et de la future agence européenne de la dette.

Plusieurs des ajustements institutionnels dont la zone euro a besoin ont d'ores et déjà pu être opérés de manière souple, mais d'autres ont nécessité ou nécessiteront une révision des traités européens. Tous supposent une légitimation politique et démocratique à la mesure des défis auxquels est confrontée la « [Fédération européenne d'États nations](#) » théorisée par Jacques Delors, dans laquelle le rôle des institutions nationales et de leurs responsables est également majeur.