



RAPPORT

AVENIR DE LA ZONE EURO : L'INTEGRATION POLITIQUE OU LE CHAOS

Établi par

Jean ARTHUIS,

Ancien ministre, sénateur de la Mayenne,
Parlementaire auprès du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie

Mission confiée par le Premier ministre

- MARS 2012 -

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	3
1. DE L'ANESTHESIE A LA CRISE : LA FIN DES ILLUSIONS.....	6
1.1. Une leçon tirée de la crise : l'euro ne suffit pas à garantir la croissance et la compétitivité.....	6
1.1.1. <i>Une monnaie forte, une zone euro en crise.....</i>	<i>6</i>
1.1.2. <i>La fin des illusions : la monnaie ne fait pas une stratégie de croissance.....</i>	<i>7</i>
1.1.3. <i>Une crise de nature politique : une monnaie sans Etat.....</i>	<i>10</i>
1.2. Le Pacte de stabilité et de croissance, un pacte de complaisants.....	11
1.2.1. <i>La règle du jeu.....</i>	<i>11</i>
1.2.2. <i>Le contournement des procédures.....</i>	<i>12</i>
1.2.3. <i>L'insincérité des comptes publics grecs.....</i>	<i>16</i>
1.2.4. <i>Des règles incomplètes dans leur conception.....</i>	<i>19</i>
1.3. L'architecture initiale : une gouvernance à peine esquissée.....	21
1.3.1. <i>Qui décide et qui parle au nom de la zone euro ?.....</i>	<i>22</i>
1.3.2. <i>Qui exerce la surveillance multilatérale ?.....</i>	<i>23</i>
1.3.3. <i>Qui élabore les statistiques des finances publiques et avec quelles garanties d'indépendance ?.....</i>	<i>24</i>
1.3.4. <i>Qui contrôle les politiques économiques et avec quelle légitimité démocratique ?.....</i>	<i>26</i>
1.3.5. <i>Qui contrôle les pays sous assistance financière ?.....</i>	<i>27</i>
2. DE LA LUCIDITE A L'ACTION : LE DEBUT DE LA SAGESSE.....	29
2.1. De nouvelles règles pour l'avenir.....	29
2.1.1. <i>Un Pacte de stabilité et de croissance enfin efficace ?.....</i>	<i>29</i>
2.1.2. <i>Les déséquilibres macroéconomiques, maillon faible de la surveillance.....</i>	<i>30</i>
2.1.3. <i>Vers un encadrement des politiques budgétaires nationales tout au long de l'année ?.....</i>	<i>31</i>
2.1.4. <i>Un traité consacrant une discipline budgétaire au service de la stabilité.....</i>	<i>33</i>
2.2. L'émergence de nouveaux instruments de gestion de crise et de gouvernance pour la zone euro.....	34
2.2.1. <i>Le test grec.....</i>	<i>34</i>
2.2.2. <i>La définition progressive d'un mécanisme de gestion de crise.....</i>	<i>35</i>
2.2.3. <i>L'émergence, sous la contrainte, d'une gouvernance spécifique de la zone euro.....</i>	<i>37</i>
2.3. Une dynamique à l'œuvre : les initiatives communautaires pour préparer l'avenir.....	38
2.3.1. <i>Une réflexion ouverte sur la mutualisation de la dette souveraine.....</i>	<i>38</i>
2.3.2. <i>Une initiative fiscale : la proposition de taxe sur les transactions financières.....</i>	<i>38</i>
2.3.3. <i>Une mobilisation pour la croissance : approfondir le marché intérieur.....</i>	<i>39</i>
2.3.4. <i>Des marchés financiers mieux encadrés.....</i>	<i>40</i>
2.4. Les efforts structurels des Etats membres pour sortir de la crise : quelques exemples au sein de la zone euro.....	41
2.4.1. <i>France et Allemagne : une stratégie pour l'équilibre des finances publiques et la préparation de la convergence fiscale.....</i>	<i>42</i>

2.4.2.	<i>En Italie, la mise en œuvre d'un programme de réformes structurelles d'ampleur</i>	43
2.4.3.	<i>La priorité donnée en Espagne à la consolidation et aux réformes structurelles</i>	43
2.4.4.	<i>D'importants moyens mobilisés en Grèce pour réformer l'Etat</i>	45
3.	POUR LA STABILITE ET LA CROISSANCE DURABLES : UNE GOUVERNANCE SPECIFIQUE DE LA ZONE EURO	46
3.1.	Une gouvernance spécifique de la zone euro	46
3.2.	Un partage assumé de la souveraineté, au service de la stabilité et de la croissance.....	47
3.2.1.	<i>Un préalable absolu : la sincérité des comptes publics</i>	47
3.2.2.	<i>L'approfondissement du dialogue budgétaire et macroéconomique</i>	49
3.2.3.	<i>Une perspective à cinq ans : un agenda d'assainissement des finances publiques de la zone euro associé à un programme de croissance</i>	51
3.3.	Un besoin de lisibilité, de cohérence et d'efficacité : simplifier l'architecture institutionnelle.....	52
3.3.1.	<i>Principes</i>	52
3.3.2.	<i>Un président pour l'Europe</i>	54
3.3.3.	<i>Le ministre de l'économie et des finances européen</i>	55
3.3.4.	<i>Un secrétariat général du Trésor de la zone euro</i>	56
3.3.5.	<i>Un mécanisme pérenne de gestion de crise, d'assistance et d'aide au redressement, avant d'envisager les eurobonds</i>	57
3.4.	Une légitimité démocratique : garantir l'implication permanente des parlements nationaux de la zone euro.....	58
3.4.1.	<i>Principes</i>	58
3.4.2.	<i>Une commission de surveillance de la zone euro composée de parlementaires</i>	61
	CONCLUSION	65

PIECES JOINTES

Pièce jointe n°1 – Lettre de mission

Pièce jointe n°2 – Liste des personnes consultées

INTRODUCTION

Décidé à Maastricht, le passage à l'euro le 1^{er} janvier 1999¹ constitue un acte de foi. L'euro porte la promesse de devenir une monnaie de réserve et de référence mondiale. Les acteurs économiques européens qui participent aux échanges sur le continent pourront enfin payer leurs salaires, leurs charges, leurs impôts et vendre leur production dans la même monnaie et n'auront plus à se prémunir contre les risques de change. Les prix seront comparables d'un pays à l'autre et le franchissement des frontières ne donnera plus lieu à échange coûteux de devises. C'est la fin des si désastreuses « dévaluations compétitives ». L'euro doit concourir à l'objectif que s'est fixé l'Europe de devenir « *l'économie la plus compétitive du monde* ».

Ayant franchi le cap de son dixième anniversaire, l'euro se porte bien et affiche une insolente robustesse alors que la zone euro n'en finit pas de se débattre dans la crise. A ce paradoxe, s'ajoute un constat troublant : parmi les pays membres de l'Union européenne, ceux qui ont gardé leur monnaie nationale, par choix ou dans l'attente de la qualification, se portent aussi bien, sinon mieux, que les détenteurs de la monnaie unique. Et pourtant, l'étape monétaire était venue à son heure dans la feuille de route européenne, tant l'instabilité monétaire menaçait d'implosion le marché unique au début des années 1990, du fait des dévaluations compétitives qui brisaient la croissance et propageaient le chômage.

Ces circonstances signent un bilan décevant dont il serait commode d'attribuer la responsabilité à la conception de la monnaie unique. Les responsables européens ont fait un pari, sans en tirer toutes les conséquences, comme s'ils ne voulaient pas s'avouer que l'on franchissait avec l'euro une étape politique décisive. L'abandon des monnaies nationales constituait bien un premier partage implicite de souveraineté, avec la création d'une Banque centrale européenne, d'essence fédérale. Le défi était d'envergure : **comment faire naître, en Europe, une monnaie orpheline d'Etat ?**

C'est dans ce contexte inédit de vide institutionnel qu'a été conçu le règlement de copropriété de l'euro, ce « Pacte de stabilité et de croissance », ensemble de disciplines budgétaires conformes aux engagements édictés par le traité de Maastricht. S'il est vrai que les dispositions relatives à la stabilité primaient largement les considérations susceptibles d'activer la croissance, celle-ci étant supposée résulter de la stabilité, nous étions convenus d'instituer un organe de coordination. Conscient de ces impératifs, en septembre 1996, à la veille de l'Ecofin informel de Dublin, nous publiions avec Theo Waigel, le ministre des finances allemand, une tribune dans *l'International Herald Tribune*, sous forme de mise en garde : « *Nous sommes plus que jamais convaincus que l'Union monétaire européenne sera un grand succès (...). Les gouvernements des Etats membres devraient travailler ensemble plus étroitement et échanger leurs points de vue sur la conjoncture économique et les politiques qu'il convient d'adopter en conséquence. Et ce au sein d'un Conseil informel de stabilité* ». Ces propos s'efforçaient de préfigurer une gouvernance économique de la future zone euro, dans la perspective du Conseil européen de décembre 1996, sous présidence irlandaise, qui allait entériner le pacte et préparer les termes du traité d'Amsterdam.

Les fragilités et les ambiguïtés vont être masquées jusqu'au déclenchement de la crise des dettes souveraines. Les majorités nouvelles, en Italie, en Espagne, au Royaume-Uni, en France comme en Allemagne reprennent les engagements de leurs prédécesseurs. Chacun feint d'ignorer la mutation politique qu'exige la novation fondamentale introduite par la

¹ L'euro est notre monnaie commune depuis le 1^{er} janvier 1999 et notre monnaie unique, mise en circulation, depuis le 1^{er} janvier 2002.

Rapport

substitution de l'euro aux monnaies nationales. Dans un premier temps, l'euro va servir de bouclier contre les dévaluations auxquelles s'exposent les pays en déficit excessif. Sous cette protection illusoire et éphémère, les règles vont être transgressées. La Commission, chargée de faire respecter ces règles, sombre dans la pusillanimité face à des Etats qui laissent libre cours à leur addiction pour la dépense publique et les déficits. A l'heure de la crise, les contrevenants d'hier en viennent aujourd'hui à accuser leur censeur de laxisme coupable.

L'Europe s'est trouvée, depuis le début de ce siècle, sous anesthésie : elle a été incapable de promouvoir la croissance et d'atteindre son objectif de s'ériger en modèle de prospérité pour le monde. L'Europe a aussi été incapable d'anticiper les difficultés financières des Etats qui la composent et ne s'est résolue à intervenir dans la crise des dettes souveraines que dans l'urgence. Les réponses apportées par les Etats européens à la crise financière, à travers les plans de relance de l'économie et les plans de sauvetage des banques, n'ont fait qu'accroître une tendance déjà nette à la dégradation de nos comptes publics.

La période que nous vivons, passionnante et vertigineuse à la fois, sonne la fin des illusions entretenues par les Etats et le début de la sagesse européenne. Ce qui est en cause, c'est la gouvernance des Etats membres tout autant que celle de la zone euro. La responsabilité de cette crise est collective : nous n'avons pas adopté une culture de stabilité, indispensable au financement durable de nos économies, nous n'avons pas mesuré les exigences d'une solidarité spécifique aux pays de la zone monétaire, engagés dans une aventure politique, économique et financière inédite, et nous avons sous-estimé le besoin d'initiatives communes au service de la prospérité de la zone euro dans son ensemble.

Il importe donc aujourd'hui d'examiner avec lucidité la gouvernance pratiquée depuis dix ans dans la zone euro, d'analyser les déviations qui ont transformé le Pacte de stabilité et de croissance en « Pacte de complaisance » et de prendre la mesure des oublis que nous avons commis à l'origine du projet.

S'il ne fait pas de doute que l'euro a permis à l'Europe de résister à la crise déclenchée aux Etats-Unis, en 2007, le bilan que je dresse est décevant. Seuls les marchés financiers, après s'être manifestés très tardivement, ont eu raison des graves manquements à la bonne gouvernance. Sous la menace des pires conséquences, les partenaires de la zone euro ont multiplié sommets et déclarations destinés à apaiser les craintes et à neutraliser les prévisions les plus sombres.

Aujourd'hui, à la lumière des dérives et des défaillances de la surveillance communautaire, il m'apparaît impératif de :

- ◆ **formaliser une gouvernance spécifique à la zone euro**, dans le respect de la méthode communautaire puisque, à de rares exceptions près, tous les Etats membres de l'Union ont vocation à intégrer la zone euro. Il doit être admis que les obligations incombant aux détenteurs de l'euro vont au-delà des engagements du marché unique ;
- ◆ **légitimer démocratiquement cette nouvelle gouvernance** budgétaire et économique de la zone euro tant elle resserre les disciplines budgétaires et impacte directement nos budgets nationaux ;
- ◆ **doter la zone euro de services appropriés** pour exercer la surveillance, piloter la coordination, détecter les défaillances et mettre en œuvre des mesures de redressement soutenables et durables ;
- ◆ **unifier autant que possible la voix de la zone euro vis-à-vis de ses interlocuteurs, pour mettre un terme à la cacophonie.** L'enjeu de lisibilité vis-à-vis des observateurs extérieurs est primordial. L'organisation requise doit être simple et en harmonie avec les institutions en place ;
- ◆ **donner corps à une politique de croissance et de compétitivité pour stimuler l'emploi.**

Rapport

Pour mener à bien ma mission, j'ai procédé à de nombreuses auditions, en France, avant d'esquisser mes propositions pour une gouvernance responsable de la zone euro et répondre aux nécessités d'une stabilité durable. Après un déplacement à Bruxelles pour y rencontrer les représentants des institutions européennes, je me suis rendu dans cinq Etats membres (Allemagne, Italie, Grèce, Royaume-Uni, Espagne) afin de recueillir l'avis de responsables gouvernementaux, de parlementaires et d'acteurs économiques sur les orientations souhaitables de la gouvernance de la zone euro.

Leurs témoignages et analyses m'ont été précieux. Qu'ils veuillent bien trouver ici l'expression de mes très vifs remerciements.

Je veux enfin exprimer ma gratitude à Jean Richard de Latour, inspecteur des finances, et à Aude Bornens, administrateur au Sénat, pour leur concours si efficace pendant la durée de ma mission et leur contribution experte.

1. De l'anesthésie à la crise : la fin des illusions

1.1. Une leçon tirée de la crise : l'euro ne suffit pas à garantir la croissance et la compétitivité

1.1.1. Une monnaie forte, une zone euro en crise

Dix ans après la décision prise par les responsables européens du lancement de l'euro le 2 mai 1998², la Commission européenne a dressé un bilan en demi-teinte des résultats de la monnaie unique, reconnaissant sans détour que l'enjeu majeur des pays de l'Union économique et monétaire (UEM) demeure la compétitivité et la convergence de nos économies.

La monnaie unique affiche pourtant une série de résultats satisfaisants. L'euro a rapidement acquis son statut international : devenu une monnaie de réserve (plus de 27 % des réserves de change mondiales fin 2009), l'euro est la seconde monnaie la plus échangée dans le monde et la devise privilégiée avec le dollar pour les émissions de dette³. Sa parité vis-à-vis du dollar exprime la confiance qu'il inspire (1 € pour 1,1680 USD au 4 janvier 1999, 1 € pour 1,3463 USD au 24 février 2012). L'euro a favorisé une période d'inflation modérée (compris en moyenne entre 8 et 10 % dans les années 1970 et 1980, le taux d'inflation s'est établi à 3 % dans les années 1990 et à un niveau proche de 2 % en moyenne entre 1998 et 2008) et une meilleure intégration économique, grâce à la suppression des risques de change et la réduction des coûts de transaction.

Si l'euro se porte bien, la zone euro traverse une crise profonde. Le paradoxe est illustré, d'une part, par l'atonie de l'activité économique et, d'autre part, par les profonds déséquilibres internes à la zone euro. La croissance de la productivité s'est ralentie dans la zone euro depuis l'introduction de la monnaie unique (de 1,5 % dans les années 1990, la croissance de la productivité annuelle est passée à environ 1 % entre 1998 et 2008). L'OCDE rappelle régulièrement les besoins de réformes structurelles (libéralisation des marchés de biens et de services, utilisation de la main d'œuvre) pour enrayer en Europe le ralentissement de la productivité et l'affaiblissement de la croissance potentielle.

Les écarts significatifs qui demeurent au sein de la zone (coûts de la main d'œuvre, taux de chômage et taux d'emploi, taux d'inflation) et les divergences de compétitivité entre les pays de la zone euro limitent les capacités d'ajustement de l'Union économique et monétaire. Sur le front des échanges, certes, l'Union européenne reste le premier exportateur mondial⁴ et la balance courante⁵ agrégée de la zone euro est globalement proche de l'équilibre⁶. Mais cette situation masque, là encore, des écarts très conséquents. Entre

² UEM@10 : bilan de l'Union économique et monétaire dix ans après sa création, communication de la Commission du 7 mai 2008, COM(2008) 238 final.

³ Agnès Bénassy-Quéré, Jean Pisani-Ferry, *Quel système monétaire international pour une économie mondiale en mutation rapide ?*, CEPII, document de travail, mars 2011.

⁴ En 2011, la zone euro a enregistré un déficit du commerce extérieur de 7,7 Md€, contre 14,7 Md€ en 2010, l'UE à 27 enregistrant un déficit de près de 153 Md€ en 2011 (communiqué de presse Eurostat 27/2012 du 15 février 2012).

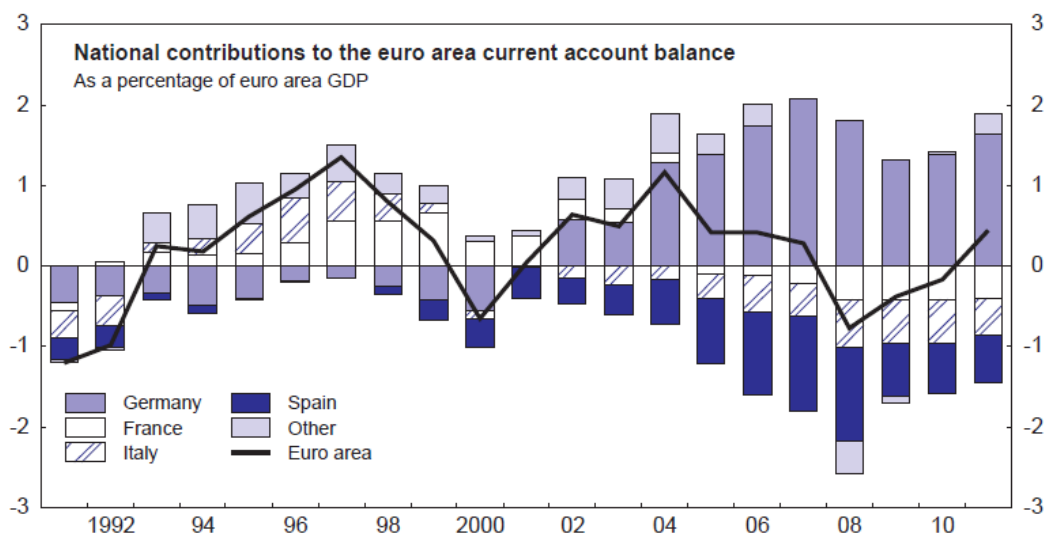
⁵ La balance courante est l'une des composantes de la balance des paiements. Elle retrace les échanges de biens, de services, de revenus et de transferts courants. Elle se distingue du compte de capital (transferts en capital) et du compte financier (investissements directs ou de portefeuille).

⁶ Barnes, S. (2010), *Resolving and Avoiding Unsustainable Imbalances in the Euro Area*, in *OECD Economics Department Working Papers*, No. 827, OECD Publishing.

Rapport

2002 et 2007 en moyenne, des pays tels que la Grèce, l'Espagne ou le Portugal ont accumulé des déséquilibres extérieurs substantiels, parmi les plus importants de l'OCDE, enregistrant des déficits extérieurs élevés (tous supérieurs à 7 % de PIB) et dans le même temps, l'Allemagne, la Finlande ou les Pays-Bas connaissaient des excédents courants (tous supérieurs à 5 % de PIB). Comme l'illustre le graphique suivant, ces déséquilibres au sein de la zone euro ont persisté et se sont accentués dans la période récente.

Graphique 1 : Balances courantes au sein de la zone euro



Source : OCDE, OECD Economic Outlook 88 Database.

En dépit de déséquilibres historiques très significatifs (par exemple, déficits courants du Portugal ou de l'Irlande au début des années 1980), l'ampleur des écarts constatés entre pays de la zone euro au cours des dix dernières années constitue indéniablement un phénomène nouveau. Ces déséquilibres intra-communautaires renvoient aux insuffisances du pilotage macroéconomique de l'union monétaire.

1.1.2. La fin des illusions : la monnaie ne fait pas une stratégie de croissance

Tout s'est passé comme si, libérés de la contrainte extérieure, les pays de la zone euro avaient résolu leurs problèmes de compétitivité. L'euro a pu représenter un soulagement pour les Etats membres, qui n'avaient plus à ressentir l'humiliation de la dévaluation compétitive. Au surplus, au cours des premières années d'existence de l'euro, les pays européens ont emprunté à des taux d'intérêt bas.

La principale explication de la crise a été l'indistinction des risques souverains. Autrement dit, la zone euro a été perçue, dans son ensemble, comme représentant un risque homogène. Dans un contexte financier favorable, le discernement des marchés n'a pas joué son rôle : l'indifférenciation était de mise entre les dettes souveraines des pays de la zone euro, comprimant les écarts de taux à des niveaux insignifiants. Avec la promesse de l'euro, la baisse des taux d'intérêt dans certains Etats a été ample⁷ : c'est ainsi que l'Espagne a vu passer ses taux à long terme de plus de 11 % en 1995 à moins de 5 % en 1999. De même, les taux d'intérêt nominaux à 10 ans des titres obligataires grecs sont passés de 20 % en 1994, lorsque le Gouvernement grec annonça sa volonté d'adopter l'euro en 2001, à moins de 3,5 % début 2005. **Tout s'est passé comme si le risque souverain n'existait plus en Europe.**

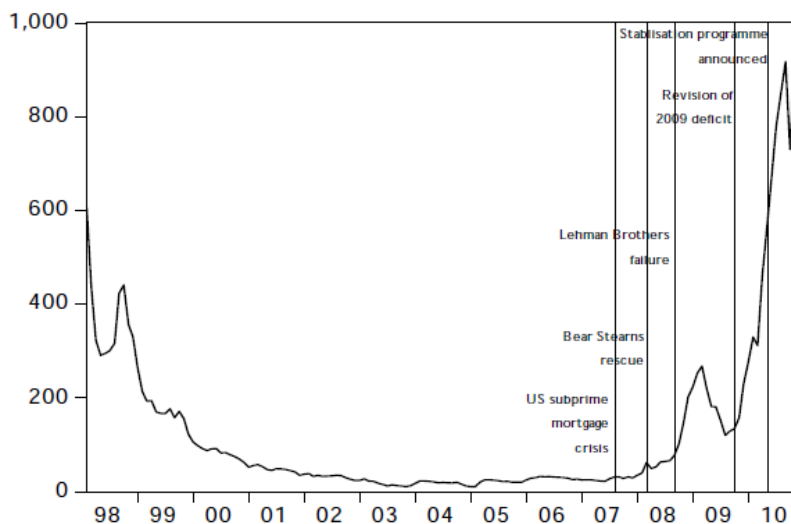
⁷ Ce que Jean Pisani-Ferry, directeur de l'Institut Bruegel, appelle « la décennie dorée » (*Le réveil des démons - La crise de l'euro et comment nous en sortir*, Fayard, novembre 2011).

Rapport

La crise financière puis la crise des dettes souveraines ont donc fait sortir les acteurs de marché, et en particulier les agences de notation, **d'un consensus aveugle** : les écarts de taux d'intérêt (*spreads*) sont redevenus l'indicateur des écarts de compétitivité qui persistent entre nos différents pays. A l'heure de vérité, l'instrument de la sanction des déficits excessifs change de nature : les *spreads* se substituent aux dévaluations.

A titre d'illustration, les *spreads* grecs ont diminué, d'un niveau de 1 100 points de base début 1998 à environ 10 points de base un an avant leur entrée dans la zone euro, et entre 2002 et 2007, ils sont restés compris entre 10 et 30 points de base. Avec la crise financière, les taux d'intérêt sont remontés à près de 12 % fin 2010. Un papier de la banque de Grèce⁸, prenant acte des déséquilibres croissants de l'économie grecque entre 2001 et 2009 (déséquilibres budgétaires et déséquilibres extérieurs), met en évidence que les *spreads* grecs étaient significativement inférieurs à ce que les fondamentaux de l'économie grecque suggéraient entre fin 2004 et mi-2005. *A contrario*, depuis mai 2010, les *spreads* grecs excèdent leur niveau de référence.

Graphique 2 : *Spreads* grecs à 10 ans (vis-à-vis des taux d'intérêt allemands), en points de base



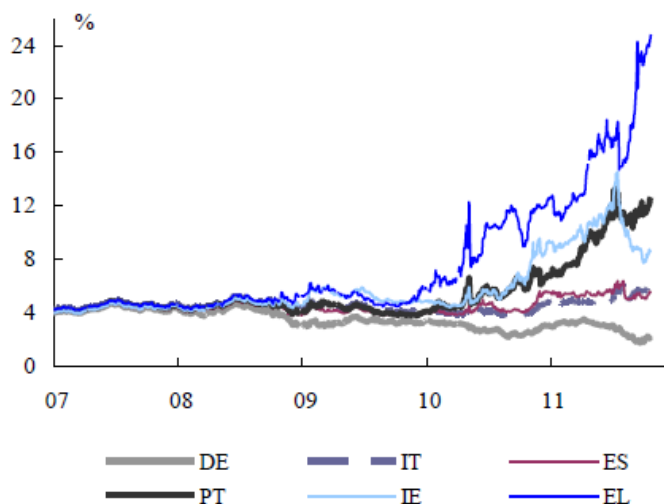
Source : BCE, Statistical Data Warehouse, cité in Gibson, Hall, Tavlás, Banque de Grèce, 2011.

Note : 100 points de base correspondent à 1 %.

L'évolution au cours de ces dernières années de la perception des acteurs de marché montre que les incertitudes sur la soutenabilité des finances publiques des Etats membres de la zone euro sont revenues au cœur de l'attention des investisseurs. Cela s'est traduit par un assèchement de l'accès à la liquidité sur les marchés financiers entre l'automne 2009 et le printemps 2010, d'abord en Grèce, ensuite au Portugal et en Irlande. En 2011, la situation s'est très fortement dégradée sur le marché de la dette souveraine, avec une fuite vers la qualité, les obligations allemandes étant jugées plus sûres que les titres émis par la Grèce, le Portugal ou l'Irlande, avec des effets de débordement sur les obligations espagnoles ou italiennes (cf. graphique 3).

⁸ Heather D. Gibson, Stephan G. Hall and George S Tavlás, *The Greek financial crisis : growing imbalances and sovereign spreads*, Banque de Grèce, Eurosystem, Economic Research Department – Special Studies Division, Working Paper, Mars 2011.

Graphique 3 : Taux des emprunts d'Etat (Allemagne, Italie, Espagne, Portugal, Irlande et Grèce)



Source : Commission européenne, DG ECFIN, *European Economic Forecast, Autumn 2011 European Economy*, 6|2011.

Au total, la période de taux d'intérêt bas, ouverte par le passage à l'euro, a produit sur nos politiques économiques l'effet d'un puissant sédatif. Les Etats n'ont pas profité de cette phase pour assainir leurs finances publiques et préparer l'avenir par la conduite d'une politique d'offre et de réformes structurelles adaptées.

Le constat réunit un large consensus : **le programme de Lisbonne**, dont l'ambition était de faire de l'Europe « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde* » et d'atteindre le plein emploi à l'horizon 2010, **est, sur le plan économique, l'échec le plus retentissant de l'agenda européen.** Les orientations dégagées par le Conseil européen extraordinaire de Lisbonne en mars 2000 visaient à donner un nouvel élan aux politiques communautaires en les orientant massivement vers l'amélioration de la compétitivité et l'accroissement de la productivité pour installer durablement les économies de l'Union dans la croissance. Le bilan dressé par la Commission européenne est très décevant : les objectifs essentiels du processus de Lisbonne (un taux d'emploi de 70 % et des dépenses de R&D représentant 3 % du PIB) n'ont pas été atteints. Les dépenses de R&D dans l'Union européenne n'ont progressé que de 1,82 % du PIB en 2000 à 1,9 % du PIB en 2008⁹.

Mais, de la même façon que l'euro n'a pas fait, à lui seul, la croissance, la sortie de l'euro n'ouvrirait pas – loin s'en faut – la voie à la prospérité de notre économie.

Alors que certains esprits appellent à une sortie de l'euro, il n'est pas inutile de rappeler l'étendue du choc qu'un abandon de la monnaie unique représenterait pour notre économie¹⁰. D'abord, les administrations publiques connaîtraient des difficultés à lever des fonds, compte tenu des taux d'intérêt à long terme excessivement élevés qu'exigeraient les marchés internationaux. N'oublions pas que la dette de l'Etat français est portée à raison des deux-tiers de son montant global par des investisseurs non-résidents. Si une stratégie de dévaluation de la monnaie renforcerait, à très court terme, la compétitivité de notre économie, elle produirait des réactions en chaîne : l'inflation importée serait vraisemblablement combattue par la Banque de France par une politique de taux d'intérêt significativement orientés à la hausse, qui pénaliserait nos entreprises et réduirait leur capacité à investir. Le renchérissement du coût de financement des banques générerait des phénomènes de resserrement du crédit, qui placerait les entreprises françaises devant de

⁹ Document de travail des services de la Commission européenne, SEC(2010) 114 final, *Document d'évaluation de la stratégie de Lisbonne*, 2010.

¹⁰ Voir par exemple, la chronique d'Olivier Pastré, professeur d'économie à l'Université Paris-VIII dans *Le Monde* du 31 janvier 2012, « La sortie de l'euro, un suicide ».

grandes difficultés. Pour les comptes publics, la contraction du PIB aurait un effet dépressif sur les recettes fiscales alors que, en dépenses, le coût de notre dette connaîtrait une augmentation difficilement soutenable. La nécessité de réaliser rapidement de fortes hausses de recettes et d'importantes baisses de dépenses pour éviter un « effet-ciseau » serait dévastatrice pour notre économie.

L'impact sur le niveau de PIB d'une sortie de l'euro et d'un retour au franc, suivis d'une dévaluation, a été récemment évalué par des experts¹¹. Si toutes les précautions doivent être prises pour interpréter ces estimations, compte tenu des conventions méthodologiques retenues, il est estimé que la sortie de l'euro coûterait à l'économie française jusqu'au cinquième de la richesse nationale : le coût de cette opération s'établirait entre 6 % et 19 % à long terme (sur dix ans), avec un recul du PIB à court terme de -0,6 % à -3 % sur douze mois.

La sortie d'un seul Etat contraint d'abandonner l'euro susciterait pour lui un choc au moins aussi violent que celui qu'a connu l'Argentine en 2001, lors de l'abandon de la parité fixe entre le peso et le dollar. Au surplus, dans une telle circonstance, la zone euro subirait alors une onde de choc déstabilisatrice exposant l'Europe à de graves conséquences.

1.1.3. Une crise de nature politique : une monnaie sans Etat

Les dirigeants européens connaissaient les difficultés à élaborer à plusieurs (11 initialement, 17 aujourd'hui) un *policy-mix* cohérent et efficace dans une zone monétaire qui n'est pas optimale, compte tenu des barrières à la mobilité des salariés européens (en particulier l'obstacle de la langue), de mécanismes d'ajustement des prix et des salaires limités en Europe en cas de choc portant sur un pays – ou une partie seulement des pays – de la zone euro (choc dit « asymétrique ») et, dans ce dernier cas, de l'absence de transferts financiers vers la région touchée.

Le grand défi posé par l'euro était de faire naître la seule monnaie au monde dépourvue d'Etat. Le projet était ambitieux : la construction d'un système économique et monétaire d'abord, la construction politique ensuite.

Il n'en a rien été car le projet politique européen n'a pas pris corps, contrairement aux espoirs implicites. La magie des « petits pas » n'a pas opéré, faute d'autorité politique légitime au niveau européen, susceptible de ramener les stratégies nationales – trop souvent non coopératives – à l'intérêt général européen et d'animer des initiatives et des coopérations concrètes.

La période de turbulences que nous traversons traduit donc avant tout une crise de nature politique, profonde, sur le devenir de l'Union économique et monétaire, qui demeure l'avancée la plus audacieuse de la construction européenne. Dans ce contexte inédit de la crise des dettes souveraines européennes, faisant suite à une crise financière d'une ampleur rarement atteinte dans nos économies, c'est tout notre système de gouvernance publique qui est en cause. La zone euro a révélé de dangereuses faiblesses : régulièrement réunis à Bruxelles, nos gouvernements ont fait assaut de politesses lorsqu'il s'agissait de prendre leurs responsabilités et de se montrer capables d'une discipline budgétaire collective et d'une surveillance mutuelle.

¹¹ Institut Montaigne, www.chiffrages-dechiffrages2012.fr. Le chiffrage proposé repose sur l'exploitation du modèle macro-économétrique MESANGE, de la DG Trésor. Cette estimation n'intègre pas divers effets de système (éclatement de la zone euro, effets redistributifs entre secteurs d'activité par exemple) et coûts de transitions.

1.2. Le Pacte de stabilité et de croissance, un pacte de complaisants

1.2.1. La règle du jeu

En complément des règles strictes de conduite de la politique monétaire, inscrite dans les traités fondateurs de l'Union européenne, les gouvernements européens se sont dotés de règles de discipline budgétaire. Tel était le sens de la démarche ayant abouti au Pacte de stabilité – devenu Pacte de stabilité « et de croissance » à l'insistance du Président de la République – que nous avons finalisé au sommet de Dublin en décembre 1996.

Nous étions alors convaincus que, pour la conduite de la politique économique, « de bons jeux dépendent de bonnes règles plus qu'ils ne dépendent de bons joueurs »¹². Nous avons peut-être sous-estimé à l'époque le besoin, tout de même, de bons joueurs, fiables, coopératifs et sincères. Nous avons appris depuis que l'édiction de règles ne fait pas tout et ne saurait tenir lieu de politique, et que les appels solennels à une mise en œuvre irréprochable du Pacte de stabilité ont été inefficaces¹³ : l'incantation ne suffit pas.

Comme le relèvent des économistes de la Banque centrale européenne, « *la crise des dettes souveraines dans la zone euro est, entre autres choses, un symptôme des échecs et insuffisances de la coordination des politiques budgétaires* »¹⁴. Pendant des années, nous n'avons pas joué le jeu, les Allemands non plus, les Grecs encore moins. Et il en va ainsi de la plupart de nos partenaires européens.

Le Pacte que nous avons conclu, en 1996 et 1997, était-il pour autant « stupide », comme le qualifierait quelques années plus tard un président de la Commission européenne ? Certainement pas. Il reposait sur des fondements économiques solides : la discipline budgétaire assumée et partagée par tous est indispensable pour éviter les comportements de « passager clandestin » dans un marché unique intégré, doté d'une monnaie unique. L'objectif que nous poursuivions avec nos partenaires européens, en particulier avec l'Allemagne, était d'éviter que la mise en œuvre d'une politique budgétaire laxiste dans un pays de la zone euro ne pénalise tous les autres par son impact sur les taux d'intérêt de l'ensemble de la zone.

Le Pacte de stabilité a été adopté au Conseil européen d'Amsterdam en juin 1997 ; il se compose d'une résolution du Conseil européen et de deux règlements du Conseil du 7 juillet 1997. Il comprend un volet « préventif » qui organise le dispositif de surveillance budgétaire multilatérale, « par les pairs ». Les pays européens adoptent des programmes de « convergence » (pays hors zone euro) ou de « stabilité » (zone euro), qui présentent l'orientation des finances publiques nationales et des objectifs budgétaires à moyen terme. Ces programmes sont transmis chaque année à la Commission européenne et soumis à l'avis du Conseil. La Commission peut recommander au Conseil d'adresser à un État un avertissement assorti de recommandations de politique économique.

Le Pacte de stabilité comprend également un volet « correctif », qui repose essentiellement sur la procédure pour déficit public excessif, à l'origine de tant de polémiques et de crispations dans nos réunions des ministres des finances à Bruxelles. Cette procédure vise à limiter les dérives budgétaires (un déficit est jugé excessif s'il excède 3 % du PIB d'un État membre). En cas d'inaction persistante, et après avertissements du Conseil, l'État qui ne

¹² “*Good games depend on good rules more than they depend on good players*”, Geoffrey Brennan et James M. Buchanan, in *The Reason of Rules : Constitutional Political Economy*, 1985.

¹³ Cf. résolution du Conseil européen sur le Pacte de stabilité et de croissance, Amsterdam, 17 juin 1997 : « *Le Conseil européen invite solennellement toutes les parties (...) à mettre en œuvre le traité ainsi que le pacte de stabilité et de croissance d'une manière rigoureuse et rapide* ».

¹⁴ BCE, Occasional paper series n°129, septembre 2011, Ludger Schuknecht, Philippe Moutot, Philipp Rother and Jürgen Stark, *The Stability and Growth Pact - crisis and reform*.

Rapport

respecte pas cet objectif peut être soumis à des sanctions financières, par la constitution d'un dépôt financier, non rémunéré, ayant vocation à se transformer en amende si le déficit excessif n'est pas corrigé.

Il faut le reconnaître : cette procédure, pourtant inscrite dans nos textes, n'a pas été appliquée lorsqu'elle aurait dû l'être, en particulier en 2003, à l'encontre de la France et de l'Allemagne (cf. *infra*). C'était le « talon d'Achille » du Pacte : comme le relève un document de la BCE¹⁵, outre le risque d'autocensure de la Commission, en amont de la procédure, le jeu de la majorité qualifiée au Conseil Ecofin laissait d'évidentes marges de négociation politique pour les Etats membres menacés par une procédure lancée contre eux.

En effet, quelques années plus tard seulement, la France et l'Allemagne jouaient de leur influence pour en limiter la portée (cf. *infra*).

Après cet épisode malheureux, le Pacte de stabilité sera réformé en 2005 (règlements 1055/05 et 1056/05 adoptés le 7 juillet 2005). Tout en conservant les règles et principes fondamentaux du mécanisme imaginé dix ans auparavant, le nouveau Pacte visait à mieux prendre en compte des situations propres à chaque État membre, de façon à épouser la logique du cycle économique. Les efforts d'assainissement budgétaire recherchés en haut de cycle devaient permettre de dégager des marges d'action, politiques et budgétaires, en bas de cycle.

Cette victoire politique symbolique va permettre de prolonger le mirage jusqu'en 2009.

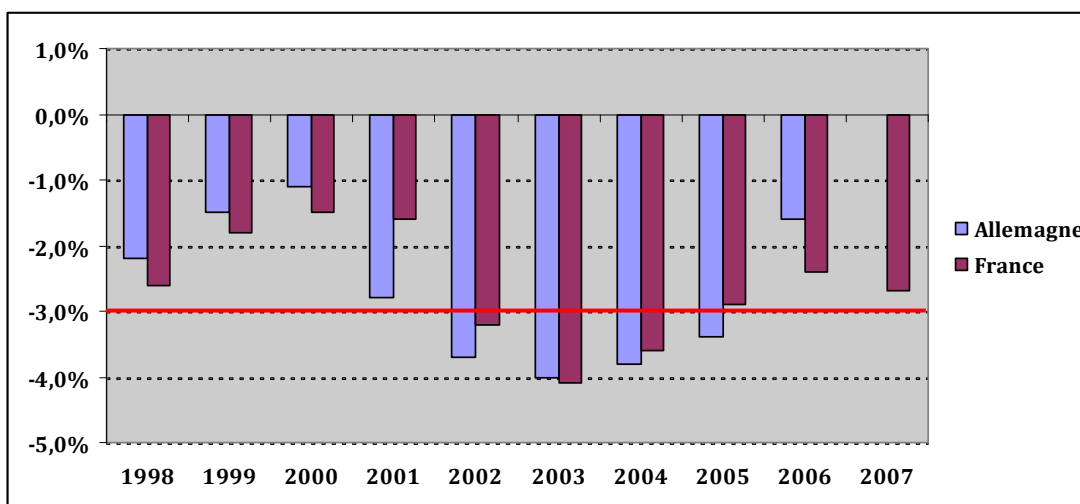
1.2.2. Le contournement des procédures

Le Pacte de stabilité a été conçu comme le « règlement de copropriété » de l'euro. Il devait, pour asseoir sa crédibilité, reposer sur une application rigoureuse de ses procédures, y compris du dispositif de sanctions. Ce qui était en jeu naturellement, c'était l'autorité des propositions de la Commission européenne vis-à-vis des Etats membres.

Transgressé, le Pacte de stabilité est devenu, au Conseil, un pacte de non-agression. La doctrine de dissuasion n'a donc pas produit les effets escomptés : personne n'a réellement été désincité à enfreindre la règle commune. C'est ainsi que la France et l'Allemagne, deux « grands pays » de la zone euro, fondateurs de la construction européenne, ont porté l'estocade à la crédibilité des règles, en refusant de se soumettre à la procédure prévue. Ces pays avaient été placés en procédures pour déficit excessif (cf. graphique 4), respectivement le 21 janvier (Allemagne) et le 3 juin 2003 (France). Le jeu de la majorité qualifiée au Conseil a joué contre les recommandations de la Commission européenne, le Conseil allant jusqu'à suspendre explicitement les procédures contre les deux Etats, dans des conclusions initialement non prévues.

¹⁵ Banque centrale européenne, Occasional paper series n°129, septembre 2011, Ludger Schuknecht, Philippe Moutot, Philipp Rother and Jürgen Stark, *The Stability and Growth Pact - crisis and reform*.

Graphique 4 : Capacité/besoin de financement (en % PIB)



Source : Commission européenne.

La zone euro a donc fait preuve de laxisme dans l'application des règles dont elle s'était dotée. L'abandon, au Conseil Ecofin du 25 novembre 2003, des procédures pour déficit excessif engagées contre l'Allemagne et la France, sans lien avec une amélioration de la situation budgétaire de ces deux pays, a rendu durablement inopérants les mécanismes dissuasifs du Pacte de stabilité, du fait de l'impossibilité, en pratique, de sanctionner un Etat membre. Après tout, Hans Eichel, le ministre des finances allemand, l'affirmait sans détours : « le Pacte n'a pas été conçu pour s'appliquer à l'Allemagne » (2003) et, comme le soulignait le ministre des finances Francis Mer en octobre 2002, la France "[avait] d'autres priorités". La France et l'Allemagne ont trouvé des alliés complaisants – et parmi eux, de futurs « pécheurs »¹⁶.

Encadré 1 : Procédures engagées contre la France et l'Allemagne

- 19 novembre 2002 : début de la procédure d'avertissement (alerte précoce ou *early warning*) lancée par la Commission européenne à l'égard de la France, début de la procédure pour déficit excessif lancée par la Commission européenne à l'égard de l'Allemagne, saisine de l'Ecofin
- **21 janvier 2003 : procédure pour déficit excessif lancée par le Conseil Ecofin à l'égard de l'Allemagne**, procédure d'avertissement (alerte précoce) lancée par le Conseil à l'égard de la France
- 3 avril 2003 : rapport de la Commission européenne sur la situation des finances publiques en France, la procédure pour déficit excessif suit son cours compte tenu du déficit public de 2002 (3,1 % du PIB)
- **3 juin 2003 : procédure pour déficit excessif lancée par le Conseil Ecofin à l'égard de la France**
- 18 août 2003 : une recommandation à l'égard de l'Allemagne est envisagée par la Commission, en cas de déficit public supérieur à 3 % du PIB sur l'exercice 2004
- 1^{er} septembre 2003 : notification par la France à la Commission d'un déficit supérieur à 3 % du PIB (4 %) sur l'exercice 2003
- 24 septembre 2003 : annonce par la France d'une prévision de déficit supérieur à 3 % du PIB (3,6 %) sur l'exercice 2004
- 4 novembre 2003 : le dialogue entre la France et ses partenaires européens se poursuit, le Gouvernement français s'engageant à réduire son déficit public

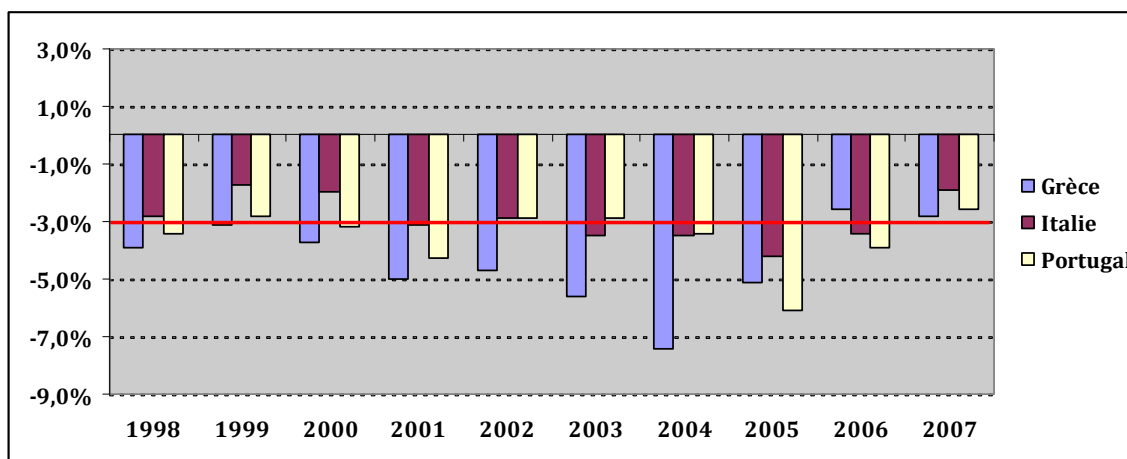
¹⁶ "Countries that "sinned" retained the right to vote and needed only a few additional countries – prospective sinners among them – to block such steps", in *Occasional paper series n°129*, septembre 2011, Ludger Schuknecht, Philippe Moutot, Philipp Rother and Jürgen Stark, *The Stability and Growth Pact - crisis and reform*.

Rapport

- **25 novembre 2003 : les recommandations de la Commission européenne à l'égard de l'Allemagne et de la France avec l'objectif d'un déficit public inférieur à 3 % du PIB à l'horizon 2005 ne sont pas adoptées par le Conseil Ecofin.**
- 27 novembre 2003 : Pedro Solbes, commissaire européen en charge des affaires économiques et monétaires, indique sa volonté de saisir la Cour de justice (CJCE)
- 13 juillet 2004 : la Cour de justice annule la décision du Conseil Ecofin du 25 novembre 2003. Tout en déclarant irrecevable la demande d'annulation formulée par la Commission concernant la non-adoption des mises en demeure de l'Allemagne et de la France, la CJCE annule les conclusions du Conseil Ecofin qui suspendent les procédures pour déficit excessif qui étaient en cours à l'égard de l'Allemagne et de la France
- 7 juillet 2005 : réforme du Pacte de stabilité et de croissance

Tous les acteurs de la gouvernance européenne portent une part de responsabilité, directe ou indirecte : la déconstruction du Pacte de stabilité et de croissance en 2003 et 2004, a été « *une grosse erreur reconnue par tout le monde* » (Mario Monti, ancien commissaire européen, aujourd'hui à la tête du Gouvernement italien). Une fois contournée par le rapport de forces et par le jeu diplomatique, en dépit des réactions de la Commission européenne et de certains Etats membres (en particulier les Pays-Bas), la règle est devenue progressivement sans valeur. Les autres Etats membres de la zone euro n'étaient pas en reste, y compris parmi les grands pays. Au total, entre 2003 et 2005, entre quatre et six Etats sur douze (à l'époque) ont enregistré un déficit supérieur à 3 % du PIB.

Graphique 5 : Capacité/besoin de financement (en % PIB)



Source : Commission européenne.

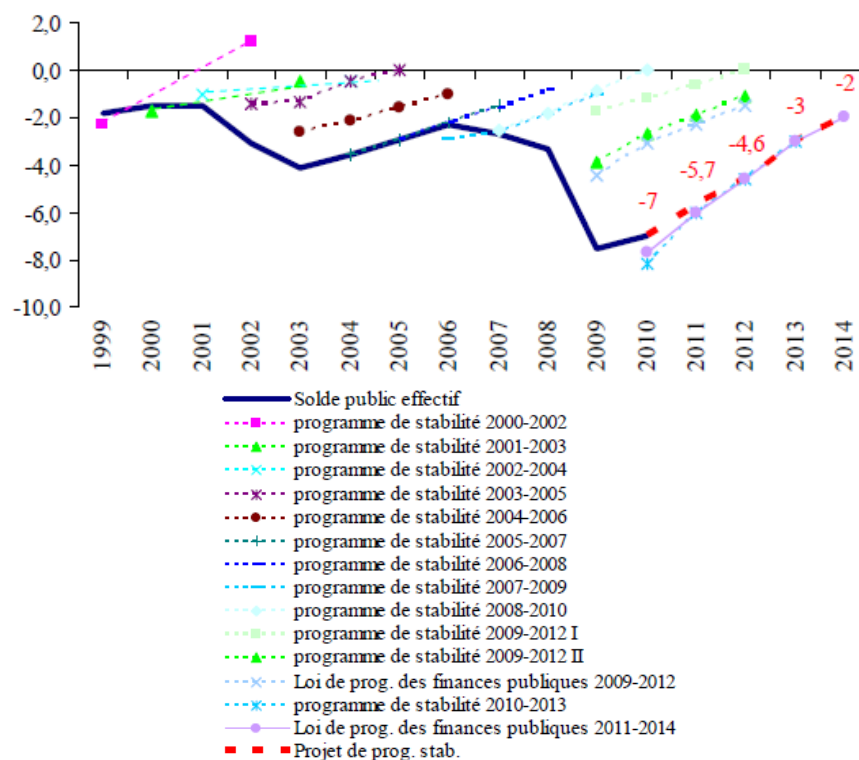
La BCE, dans le langage toujours policé des banquiers centraux, parvenait à la conclusion que, compte tenu des dépassements répétés et persistants de la référence de 3 % dans certains Etats membres, « *la mise en œuvre du Pacte de stabilité a manqué de la volonté politique et de la rigueur nécessaires* »¹⁷.

¹⁷ "Ten years of the Stability and growth Pact", in ECB Monthly Bulletin, Octobre 2008.

Rapport

Le volet préventif, à travers la transmission des programmes de stabilité, n'a pas produit ses effets, les engagements des Etats membres dans ce cadre n'étant que rarement respectés. Comme le mettent en évidence les travaux de la Commission des finances du Sénat¹⁸, saisie officiellement, et pour la première fois, du projet de programme de stabilité en 2011¹⁹, la France elle-même n'a jamais respecté ses engagements en termes de retour à l'équilibre de ses finances publiques. A titre d'illustration, sur la période 1999-2010, les objectifs d'évolution du solde des administrations publiques (déficit public) transmises par le Gouvernement français à Bruxelles n'ont jamais été atteints.

Graphique 6 : Préviation et exécution du déficit public (en % de PIB)



Source : Rapport d'information n°456 du 26 avril 2011 de Philippe Marini, fait au nom de la commission des finances du Sénat (programmes de stabilité successifs et données INSEE).

Les causes sont connues : les hypothèses de base retenues pour l'élaboration du programme de stabilité sont trop optimistes (croissance du PIB en particulier) et, jusqu'à récemment, les prévisions de croissance de la dépense publique ont été régulièrement démenties par les faits, en exécution. La duplicité de l'exercice est un sujet d'étonnement, révélateur du laxisme ambiant.

D'autres procédures prévues pour assurer le respect du Pacte de stabilité n'ont jamais été mises en œuvre. Ainsi, le règlement instituant le fonds de cohésion²⁰ prévoyait de conditionner le bénéfice de ce fonds au respect des obligations des programmes de stabilité et de convergence au regard du critère de déficit public. Or cette disposition n'a pas été appliquée, alors que la situation de la Grèce en 2003 aurait par exemple pu le justifier.

¹⁸ Rapport n°456 sur le projet de programme de stabilité transmis par le Gouvernement à la Commission européenne conformément à l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, 26 avril 2011, M. Philippe Marini, au nom de la commission des finances du Sénat.

¹⁹ L'article 14 de la loi de programmation des finances publiques 2011-2014 prévoit que le Parlement débat du projet de programme de stabilité et se prononce par un vote.

²⁰ Règlement (CE) n°1164/94 du Conseil du 16 mai 1994, article 6.

Rapport

Déjà en 2001, l'Irlande avait jeté le discrédit sur la portée des recommandations du Conseil lorsqu'il s'agissait de coordonner les politiques économiques des Etats membres, en négligeant les recommandations portant sur les « grandes orientations des politiques économiques » (GOPE). Compte tenu des signes de surchauffe et des tensions inflationnistes (5,6 %, en moyenne en 2000) relevés dans l'économie irlandaise, il avait été recommandé dans les GOPE de 2000 le recours à la politique budgétaire pour assurer plus de stabilité économique.

Encadré 2 : Grandes orientations des politiques économiques (2001)

*La forte croissance économique qu'a connue l'Irlande devrait se ralentir quelque peu en 2001 et 2002. Le programme de stabilité prévoit des excédents budgétaires d'environ 4,2 % du PIB pour la période 2001-2003. Les finances publiques sont saines. Toutefois, le Conseil a adressé, en février, une recommandation à l'Irlande à cause du budget expansionniste de 2001. **Le Gouvernement est alors invité à recourir à des mesures compensatoires pour mieux aligner les prévisions budgétaires de 2001 avec les GOPE de 2000 et à élaborer, pour 2002, un budget qui contribue à réduire le rythme de croissance de la demande ainsi qu'à mieux contrôler les dépenses.** Tout en respectant la stabilité du budget, les investissements dans l'infrastructure, en ressources humaines et en R&D devraient être augmentés.*

***Le Gouvernement irlandais devrait veiller à ce que l'évolution des salaires reste compatible avec la stabilité des prix** et que le taux de participation des femmes au marché du travail soit augmenté. Des mesures sont nécessaires pour renforcer la concurrence dans des marchés spécifiques, notamment dans les transports, l'électricité et le gaz, pour augmenter les dépenses de R&D et développer le marché du capital-investissement.*

Source : Recommandation du Conseil, du 15 juin 2001, concernant les grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté.

A l'issue de cette recommandation, le Gouvernement irlandais a pourtant poursuivi une politique budgétaire procyclique. Le défaut de caractère contraignant de cette procédure de la Commission n'a pas permis une réelle coordination des politiques économiques dans leur contenu.

1.2.3. L'insincérité des comptes publics grecs

La mise en œuvre efficace du pacte de stabilité exigeait un jeu coopératif entre acteurs gouvernementaux et présupposait la sincérité des Etats membres, tenus de coopérer « *de bonne foi* », conformément aux principes statistiques adoptés par l'Europe (règlement 223/2009).

Comme le souligne l'économiste Jean Pisani-Ferry, « c'est le 16 octobre 2009 que l'euro cessa définitivement d'être ennuyeux »²¹. M. Georges Papandréou, le nouveau Premier ministre, annonce à ses partenaires européens des écarts d'une ampleur apparemment insoupçonnée avec les données de déficit et de dette publics communiquées par le précédent Gouvernement.

Pourtant, les institutions européennes en charge de la surveillance des finances publiques, la Commission européenne, le Conseil et la Banque centrale européenne (BCE), n'avaient pas été complètement silencieuses.

²¹ Jean Pisani-Ferry, *Le réveil des démons – La crise de l'euro et comment nous en sortir*, Fayard, novembre 2011.

Rapport

Le rapport de convergence de la BCE sur la Grèce en 2000²² relevait que « *des améliorations de la transparence et de la qualité des données statistiques renforceraient la surveillance budgétaire* » du pays.

Le 1^{er} mars 2004, les autorités grecques ont notifié un déficit de 1,7 % du PIB pour 2003. **Suite au changement de Gouvernement, après les élections du 7 mars 2004** (victoire du parti de la Nouvelle démocratie), **des révisions substantielles ont été apportées aux chiffres transmis**, atteignant près de 3 points d'écart en matière de déficit (porté à 4,6 % du PIB) et jusque 7 points de PIB en matière de dette (portée à 109,9 % du PIB). La série des déficits notifiés depuis 1997 faisait également l'objet d'un ajustement à la hausse, de plus de 2 points de PIB. Dans un communiqué de presse du 23 septembre 2004, Eurostat attribuait une partie de ces écarts aux nouvelles informations fournies par les autorités grecques, en particulier concernant les dépenses d'équipement militaires.

Le Conseil Ecofin a fait part, dans un document du 10 septembre 2004, de ses préoccupations sur l'ampleur et le champ de ces révisions, appelant l'attention de la Commission sur ce point et, dans des conclusions de novembre 2004, l'Ecofin demandait aux autorités grecques de clarifier leur position sur la validité des statistiques transmises à Bruxelles.

Dans des communiqués de presse du printemps et de l'automne 2005, Eurostat a fait part de ses réserves sur diverses données budgétaires grecques (notamment les dépenses des hôpitaux publics et certaines dépenses liées à l'organisation des Jeux olympiques à Athènes en 2004).

En 2006, Eurostat a émis à nouveau une réserve sur les données budgétaires grecques, relevant que des difficultés structurelles persistaient. Les deux visites méthodologiques qui s'ensuivirent, en mai-juin et en septembre 2006, donnèrent lieu à la publication d'un rapport méthodologique, présentant les recommandations d'Eurostat pour améliorer la qualité et la fiabilité des statistiques grecques, en particulier sur les comptes de la Sécurité sociale et des collectivités locales. Dans un communiqué de presse du printemps 2008, Eurostat réitéra ses réserves sur les données budgétaires transmises par le Gouvernement grec, indiquant qu'elles ne pourraient être validées en l'état, ce qui donna lieu à deux nouvelles visites méthodologiques en Grèce, en juin et en septembre 2008.

Le 5 octobre 2009, les autorités grecques notifièrent un déficit de 5,6 % pour 2008, annonçant un déficit prévisionnel de 6 % du PIB pour 2009. **Suite aux élections du 4 octobre 2009**, et après le retour au Gouvernement du parti socialiste PASOK, la banque de Grèce annonça le 9 octobre 2009 que le déficit public pourrait atteindre 12 % du PIB en 2009. Le 21 octobre 2009, quelques heures avant la publication d'un communiqué de presse d'Eurostat, **le nouveau Gouvernement grec adressa à Bruxelles une nouvelle notification faisant apparaître un déficit de 12,5 % pour 2009, plus de deux fois supérieur au chiffre annoncé en début de mois**. La révision de ces prévisions pour 2009 s'accompagnait de la révision des statistiques de déficit pour 2008. C'est fin 2009 que les agences de notation ont finalement abaissé la notation de la dette souveraine grecque.

Tableau 1 : Ajustements des données de déficit public grec en 2009 (en % du PIB)

	Avril 2009	5 octobre 2009	21 octobre 2009
Déficit statistique 2008	-5,0 %	-5,6 %	-7,7 %
Déficit prévisionnel 2009	-3,7 %	-6,0 %	-12,5 %

Source : Commission européenne, Rapport sur les statistiques du déficit et de la dette publics de la Grèce, COM(2010) 1 final, 8 janvier 2010.

²² Les évaluations de la Commission européenne et de la BCE dans leurs rapports de convergence, pour apprécier le degré de convergence économique de la Grèce avant l'accèsion à l'euro, reposaient sur un déficit notifié de 1,6 % du PIB pour 1999 et un déficit prévisionnel de 1,3 % pour 2000, et une dette de 104,4 % en 1999.

Rapport

Dans ses conclusions du 10 novembre 2009, le Conseil Ecofin a invité la Commission à produire un rapport portant sur « *les problèmes qui se posent à nouveau avec les statistiques budgétaires grecques* ».

Encadré 3 : Conclusions du Conseil Ecofin sur les statistiques grecques

« Le Conseil regrette que des problèmes se posent à nouveau dans les statistiques budgétaires grecques.

Il appelle le Gouvernement grec à prendre d'urgence des mesures pour restaurer la confiance de l'Union européenne dans les informations statistiques grecques et le cadre institutionnel correspondant.

Le Conseil invite la Commission à publier un rapport avant fin 2009.

Il l'invite en outre à formuler des propositions sur les mesures qu'il conviendrait de prendre en l'occurrence.

Dans ce contexte, le Conseil se félicite que le Gouvernement grec se soit engagé à s'attaquer sérieusement et rapidement à la question et considère que les mesures annoncées récemment, qui visent notamment à rendre l'Institut national grec de la statistique totalement indépendant, vont dans la bonne direction. »

Source : Conclusions du Conseil Ecofin du 10 novembre 2009.

Entre avril et octobre 2009, les données notifiées par la Grèce ont connu des ajustements considérables, pour le passé (déficit public de 2008 notifié à 5,0 % du PIB en avril 2009, puis révisé à 7,7 % du PIB) **comme pour l'avenir** (les prévisions de ratio de déficit passent de 3,7 % à 12,5 % du PIB). Au-delà des effets de la dégradation de la conjoncture économique et de l'impact de la crise, les dérives budgétaires du pays et les décisions comptables des autorités grecques (organismes de Sécurité sociale, arriérés des hôpitaux, opérations entre administrations publiques et entreprises publiques) expliquent l'essentiel des écarts. Les progrès enregistrés depuis le précédent avertissement de 2004²³ « *n'ont pas suffi pour porter le niveau de qualité de ces données à celui des autres membres de l'Union européenne* »²⁴.

Encadré 4 : Conclusions de la Commission européenne sur les statistiques grecques (2010)

L'organisation actuelle ne garantit pas l'indépendance, l'intégrité et la responsabilité des autorités statistiques nationales. (...) Les problèmes rencontrés par la Grèce sont bien trop importants pour pouvoir être résolus uniquement à l'aide des outils de contrôle statistique dont dispose la Commission qui, d'après le règlement n°479/2009 du Conseil, n'a aucun pouvoir d'audit.

(...) Pour ce qui est d'un possible parallèle entre les situations de 2004 et 2009, la suite du document montre qu'il existe des traits méthodologiques communs aux épisodes 2004 et 2009. Dans les deux cas, **des révisions substantielles ont eu lieu à la suite d'élections politiques, révélant une pratique récurrente de déclarations erronées**, dans un environnement où vérifications et mises en équilibre semblent faire défaut, où les informations sont opaques et déformées et les institutions, faibles et insuffisamment coordonnées.

(...) Les cinq réserves exprimées entre 2005 et 2008 sur la qualité des données PDE de la Grèce étaient motivées par l'enregistrement non approprié des subventions de l'UE (deux fois), l'existence d'un écart statistique non négligeable, les comptes de la sécurité sociale, des doutes sur l'enregistrement des montants d'autres sommes à recevoir et à payer et la couverture insuffisante des données sources concernant les fonds extrabudgétaires, les administrations locales et les institutions de sécurité sociale lors de la première estimation dans le contexte de la notification PDE d'avril.

(...) Entre 2005 et 2008, la révision des données par Eurostat était due principalement à des raisons méthodologiques alors que le 2 octobre 2009, **il ne semble pas s'agir d'un quelconque problème**

²³ L'on dénombre 10 missions de procédures pour déficit excessif et 5 réserves d'Eurostat sur les chiffres transmis par Athènes entre 2004 et 2010. Le rapport méthodologique publié le 22 novembre 2004 par Eurostat mettait en évidence les écarts entre les pratiques statistiques grecques et les règles du SEC 95.

²⁴ Commission européenne, *Rapport sur les statistiques du déficit et de la dette publics de la Grèce*, COM(2010) 1 final, 8 janvier 2010.

méthodologique mais simplement d'une fausse déclaration des données communiquées par les autorités grecques.

Source : Commission européenne, Rapport sur les statistiques du déficit et de la dette publics de la Grèce, COM(2010) 1 final, 8 janvier 2010.

Sans que la situation ne soit comparable avec celle de la Grèce, un autre Etat, le Portugal, avait également dû procéder à des ajustements significatifs de ses comptes publics²⁵ : au cours de l'été 2002, une commission dirigée par la Banque du Portugal et mandatée pour procéder à l'audit de ses comptes, a dû réviser à la hausse le ratio de déficit, le portant au-delà de 4 % du PIB pour 2001.

Au total, en Grèce, l'insincérité des comptes publics a joué le rôle de révélateur des déséquilibres de l'économie : l'ampleur de la révision du déficit public en 2009, précédée d'une correction significative cinq ans plus tôt, a entamé la crédibilité de la Grèce dans sa capacité à conduire une politique budgétaire saine.

Ce que M. Papandréou n'avait pas anticipé en octobre 2009, c'est l'onde de choc que ses déclarations allaient provoquer dans l'Europe toute entière et sur les marchés financiers. Ses partenaires européens aussi ont semblé convaincus de leur capacité à absorber les difficultés d'une économie qui représentait en 2009 moins de 2,5 % du PIB de la zone euro. Les *spreads* (écarts de taux d'intérêt) entre pays emprunteurs, qui se sont très rapidement ajustés à cette nouvelle donne, ont rappelé tout le monde à l'ordre.

Au regard de ses fondamentaux économiques, la Grèce n'était vraisemblablement pas prête le 1^{er} janvier 2001 pour devenir le douzième Etat de la zone euro. Le pays a bénéficié de conditions d'emprunt avantageuses mais sa faible compétitivité et son environnement des affaires peu favorable ont accentué les déséquilibres macroéconomiques. Les efforts structurels que les autorités grecques auraient dû fournir n'ont pas eu l'ampleur attendue. La Grèce a donc cumulé des difficultés au départ, lors de son intégration à la zone euro, et par la suite, à travers le suivi défaillant de ses finances publiques.

Comme le relève la Task Force pour la Grèce mise en place par la Commission européenne²⁶, en référence à une étude récente de l'OCDE, « *l'administration publique grecque souffre d'insuffisances majeures qui justifient des réformes urgentes : absence de vision stratégique des réformes nécessaires pour mettre la Grèce sur la voie d'une croissance durable, manque de supervision, faible coordination, absence de responsabilisation pour les résultats, production législative excessive, corruption* »²⁷. Plus globalement, c'est l'organisation étatique qui est défaillante dans ce pays (cf. *infra*).

1.2.4. Des règles incomplètes dans leur conception

Les règles de gouvernance économique présentaient au moins les quatre limites suivantes.

◆ **Le critère de la dette était dépourvu de caractère opérationnel**

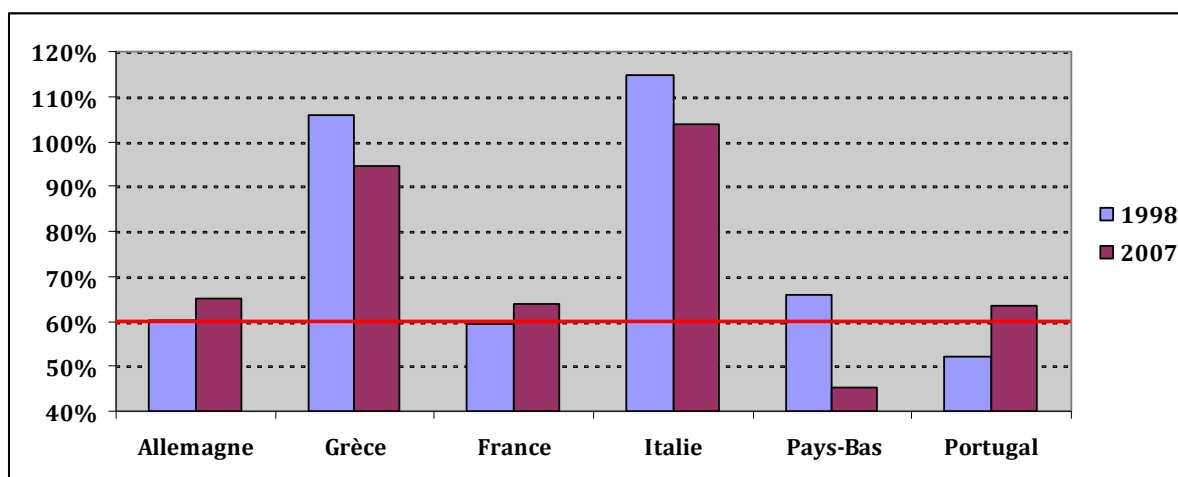
Sur la période, le critère de dette n'a pas connu réellement de caractère opérationnel. Plusieurs Etats membres de la zone euro (en particulier l'Italie, la Grèce ou la Belgique) ont, de façon structurelle, une dette publique excédant la valeur de référence de 60 % du PIB.

²⁵ "Ten years of the Stability and growth Pact", in *ECB Monthly Bulletin*, Octobre 2008.

²⁶ Premier rapport trimestriel de la Task Force de la Commission européenne pour la Grèce (17 novembre 2011). La Task Force pour la Grèce doit accélérer l'absorption des fonds européens et identifier et coordonner l'assistance technique nécessaire pour la réalisation du programme d'ajustement, défini par l'Union européenne et le Fonds monétaire international dans le cadre de l'aide financière accordée au pays.

²⁷ OCDE, Public Governance Reviews, *Greece, Review of the central administration*, novembre 2011.

Graphique 7 : Dette brute en 1998 et en 2007 (en % de PIB)



Source : Commission européenne.

◆ **La surveillance par les pairs, limitée aux positions budgétaires, ne portait pas sur les déséquilibres macroéconomiques**

La Commission l'affirmait en 2008 : la surveillance doit être étendue à la correction des déséquilibres macroéconomiques car, « compte tenu des retombées et de l'interdépendance croissante des économies de la zone euro, de tels développements sont préoccupants non seulement pour le pays concerné mais également pour la zone euro dans son ensemble »²⁸.

Alors que la situation des finances publiques espagnoles était très satisfaisante, à la fois sur le front du déficit (cf. tableau 2 *infra*) et de la dette (la dette brute espagnole est passée de 64 % du PIB à 36 % entre 1998 et 2007), et alors que la réduction de son niveau de chômage était très substantielle, la perte de compétitivité de l'économie espagnole et la dégradation de son déficit extérieur auraient dû alerter ses partenaires européens.

Tableau 2 : Capacité/besoin de financement (en % de PIB)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Espagne	-3,2 %	-1,4 %	-1,1 %	-0,6 %	-0,5 %	-0,2 %	-0,3 %	1,0 %	1,8 %	2,2 %

Source : Commission européenne.

La surveillance macroéconomique multilatérale a été défaillante sur ce point : elle n'était pas conçue pour détecter la formation d'une bulle immobilière, qui s'expliquait en partie, dans un contexte de baisse des taux d'intérêt réels, par l'octroi de crédits immobiliers, encouragé par une fiscalité favorable à l'investissement immobilier. Le Gouvernement espagnol n'a pas été incité à corriger les déséquilibres liés à l'expansion insoutenable de la demande intérieure et à l'endettement croissant du secteur privé. L'éclatement de cette bulle s'est ensuite traduit par un transfert des dettes du secteur privé vers le secteur public.

Comme l'illustrent les cas espagnol et irlandais, la gouvernance économique européenne n'avait pas été conçue pour surveiller les déséquilibres macroéconomiques pesant à terme sur la croissance et les finances publiques. Ces déséquilibres sont liés, soit à des écarts de compétitivité entre Etats membres de la zone euro, soit « à une expansion du crédit accompagnée d'une forte augmentation du prix des actifs, mobiliers ou immobiliers »²⁹. Ils peuvent être externes (par exemple, taux de change effectif réel, solde de la balance courante,

²⁸ UEM@10 : bilan de l'Union économique et monétaire dix ans après sa création, communication de la Commission du 7 mai 2008, COM(2008) 238 final.

²⁹ Voir sur ce point la note d'analyse n°235 du centre d'analyse stratégique, « Gouvernance économique européenne : quels indicateurs pour prévenir les déséquilibres et renforcer la convergence ? », septembre 2011.

parts de marché à l'export) ou internes (par exemple, endettement public ou privé, prix des actifs immobiliers, marché du crédit, chômage).

◆ **Un mécanisme de sanctions financières inadapté**

Si les sanctions prévues par le Pacte de stabilité (dépôt non rémunéré se transformant, au terme de la procédure, en amende) n'ont jamais été appliquées, il faut souligner leur caractère pro-cyclique.

Comment les responsables européens pourraient-ils imposer des sanctions à un Etat connaissant d'importantes difficultés à équilibrer ses comptes publics ? Comment, en 2003 ou 2004, la Commission et le Conseil auraient-ils pu contraindre l'Allemagne, qui connaissait un très net ralentissement de sa croissance économique et qui payait encore le prix de sa réunification, à verser une sanction financière aggravant sa situation budgétaire ?

◆ **La zone euro n'avait pas prévu de dispositif de crise**

Le Pacte de stabilité et de croissance ne comporte aucune disposition relative au traitement des situations de crise. Les institutions européennes ne disposent de rien de comparable aux moyens du Fonds monétaire international (FMI) pour détecter les crises de dette souveraine et intervenir. Il en résulte une impression d'impréparation lorsque surviennent les accidents successifs. Le paroxysme est atteint avec la Grèce. Cela explique en partie la convocation à répétition des sommets au niveau des chefs d'Etat ou de Gouvernement : les Etats n'étaient pas réellement prêts à faire face à une crise d'une ampleur sans précédent. Il a fallu le volontarisme des responsables européens pour parvenir, dans l'urgence, à des solutions coordonnées. Le pragmatisme s'impose dans l'urgence. La Commission subit un tel déficit d'autorité que la Banque centrale européenne est embarquée dans la Troïka aux côtés du FMI, au risque de porter atteinte à son indépendance. A l'épreuve, celui-ci manifesterait des exigences prenant en compte les préoccupations extra-européennes, source de complication et de perte de temps. L'improvisation conduit les acteurs hors de leur champ institutionnel, s'exposant alors à la confusion des rôles.

1.3. L'architecture initiale : une gouvernance à peine esquissée

L'expression de « gouvernance économique de la zone euro » a été longtemps contestée et refusée par les responsables européens. Une minorité de mes interlocuteurs à Bruxelles, en particulier à la Commission européenne, considèrent encore que cette préoccupation n'est pas loin d'être vaine. Le gouvernement européen en charge de l'euro existerait donc déjà : ce serait l'attelage composé de la BCE, de la Commission européenne, du Conseil de l'Union et de ses différentes composantes économiques et financières (Eurogroupe et Ecofin), du Parlement européen et du Conseil européen.

Certains évoquent également des réticences de la part de nos partenaires (en particulier allemands) qui auraient pu y voir une tentative de contrôle politique de la Banque centrale européenne.

Plus fondamentalement, **le problème renvoie peut-être davantage au refus des Etats membres – y compris la France – de reconnaître le besoin d'un véritable partage de souveraineté au sein de la zone euro.**

Plusieurs initiatives récentes portant sur la gouvernance économique de la zone euro (déclaration du sommet de la zone euro du 26 octobre 2011 qui propose « *Dix mesures pour améliorer la gouvernance de la zone euro* », courrier conjoint du Président de la République française et de la Chancelière allemande, au Président du Conseil européen, en date du 7 décembre 2011) **traduisent une évolution majeure sur ce point.**

1.3.1. Qui décide et qui parle au nom de la zone euro ?

L'Eurogroupe, c'est-à-dire le Conseil des ministres des finances de la zone euro, n'a pas été ce gouvernement de la zone euro. L'existence même de l'Eurogroupe demeure ambiguë : il s'agit d'une « enceinte informelle », pourtant formellement reconnue comme telle par le protocole n°14 annexé au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Reposant sur la règle de la majorité qualifiée, le fonctionnement de l'Eurogroupe et de l'Ecofin a laissé la place à des jeux politiques et diplomatiques permettant aux Etats de contourner les règles (cf. *supra*). C'est ainsi que la décision du Conseil Ecofin du 25 novembre 2003 a été prise contre les positions des Pays-Bas, de l'Espagne, de l'Autriche ou de la Finlande.

De façon plus générale, le Pacte de stabilité et de croissance, tel qu'il a été pratiqué, était un « *gentlemen's agreement* » : les ministres des finances, réunis périodiquement au Conseil de l'Eurogroupe, présidé par l'un des leurs, le ministre des finances et Premier ministre luxembourgeois, Jean-Claude Juncker, se sont comportés, entre eux, comme des *gentlemen*. Les ministres des finances semblent avoir fait preuve d'un excès de complaisance mutuelle.

La question du caractère exclusif et permanent du mandat du président de l'Eurogroupe est désormais clairement posée au niveau européen et une décision devra être prise sur ce point dans les prochains mois³⁰. Ce débat est indispensable, tant il paraît nécessaire que la coordination des finances publiques des Etats européens et la préparation des décisions dans ce domaine soient des fonctions assumées de plein exercice. Chacun comprendra également que le ministre des finances d'un Etat membre peut être en situation de conflit d'intérêt vis-à-vis de ses partenaires.

Par ailleurs, il a été récemment décidé, dans le contexte de la crise, que les décisions devaient se prendre au niveau des chefs d'Etat ou de Gouvernement. La déclaration du sommet de la zone euro du 26 octobre 2011³¹ et désormais le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UEM prévoient la tenue de sommets de la zone euro réunissant les chefs d'Etat ou de Gouvernement de la zone euro et le président de la Commission, au moins deux fois par an, pour définir des orientations stratégiques concernant la conduite des politiques économiques, l'amélioration de la compétitivité et le renforcement de la convergence au sein de la zone euro. **Cela constitue un vrai progrès.** Les Etats membres ont confié la présidence de ces sommets de la zone euro au président du Conseil européen, fonction exercée avec autorité par M. Herman Van Rompuy, marquant ainsi le fait que l'euro constitue le cœur de l'intégration européenne.

En revanche, lorsqu'on y regarde de près, **la répartition des tâches qui en résulte en matière de communication reste confuse.** Comme l'indique la déclaration du sommet de la zone euro du 26 octobre 2011, « *le président du sommet de la zone euro et le président de l'Eurogroupe exerceront une responsabilité particulière (...). Le président du sommet de la zone euro, conjointement avec le président de la Commission, sera chargé de communiquer les décisions du sommet de la zone euro et le président de l'Eurogroupe, conjointement avec le commissaire chargé des affaires économiques et monétaires, sera chargé de communiquer les décisions de l'Eurogroupe.* »

Il importe de dissiper ce clair-obscur et de rechercher une organisation lisible et efficace.

³⁰ Déclaration du sommet de la zone euro du 26 octobre 2011 : « *la décision doit être prise à l'expiration du mandat de l'actuel président de l'Eurogroupe.* »

³¹ Annexe 1 - Dix mesures pour améliorer la gouvernance de la zone euro.

1.3.2. Qui exerce la surveillance multilatérale ?

Adopté formellement en juillet 1997, sous la forme de deux règlements³², **le Pacte de stabilité et de croissance est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1999. Son respect dépend de l'autorité de la Commission.** Or, le 15 mars 1999, la Commission Santer est contrainte de démissionner, après une crise ouverte à l'été 1998.

La chute de la Commission Santer a marqué le début d'un affaiblissement politique durable de la Commission européenne. Plus jamais depuis, la Commission européenne n'a retrouvé l'autorité politique de la Commission Delors.

C'est ce qui explique en grande partie les raisons pour lesquelles les Etats membres n'ont pas été incités à conduire une politique budgétaire vertueuse en haut de cycle, lorsque la croissance économique était forte, alimentant les déficits structurels. Le lancement de l'UEM au début des années 1990 a fait suite à une période caractérisée par des niveaux de dépense publique élevés, des déficits budgétaires chroniques et une progression de l'endettement pour les futurs Etats membres de la zone euro. Après un bon départ (les déficits moyens sont passés d'environ 5 % de PIB en 1992 à 2 % en 1998, tous les Etats membres fondateurs de la zone euro parvenant à réduire leur déficit sous la barre des 3 %), **un mouvement de relâche ou de laxisme budgétaire, connu sous l'expression de « fatigue budgétaire » (consolidation fatigue) s'est donc produit au début des années 2000**, après la qualification, parfois acquise de haute lutte, pour la monnaie unique : les taux d'intérêt plus bas atteints dans le cadre de l'UEM n'ont pas servi au désendettement mais ont été utilisés par les Etats membres pour financer des dépenses supplémentaires et réduire les prélèvements obligatoires.

C'est à ce moment précis que la Commission aurait dû profiter du haut de cycle pour inciter les Etats membres à engranger des excédents budgétaires et améliorer la soutenabilité de long terme de leurs finances publiques.

C'est dans ce contexte qu'éclate la malheureuse polémique sur la « cagnotte », ce surplus fiscal constaté par rapport aux prévisions du ministère des finances en 1999 et 2000. A cette époque, le Gouvernement français engage des dépenses nouvelles et pratique des allègements d'impôts importants.

Vient ensuite, au début des années 2000, l'éclatement de la bulle Internet. Au retournement de la conjoncture en bas de cycle économique, la France n'a pas jugé opportun de mener une stratégie sérieuse de consolidation. Il est vrai que la pression des marchés et des agences de notation se faisait peu sentir. Il n'était pas question, comme aujourd'hui, de politique budgétaire plus restrictive.

Au fil des années, la France s'est mise dans une situation financière insoutenable, qui faisait dire au Premier ministre, François Fillon, en septembre 2007 : *« Je suis à la tête d'un Etat qui est en situation de faillite sur le plan financier, je suis à la tête d'un Etat qui est depuis 15 ans en déficit chronique, je suis à la tête d'un Etat qui n'a jamais voté un budget en équilibre depuis 25 ans. Ça ne peut pas durer ».*

La Commission européenne assume alors le laxisme et le désordre. En effet, Romano Prodi, président de la Commission, déclare dans un quotidien français que le Pacte de stabilité est « *stupide* », comme toutes les règles trop rigides (18 octobre 2002). Ces déclarations suivaient celles de Gerhard Schröder, chancelier allemand, qui soulignait que « *la notion de stabilité ne doit pas s'apprécier de façon formelle* » et qu'elle doit être « *interprétée de manière flexible et adaptable en fonction de la conjoncture* » (14 octobre 2002).

³² Le règlement n°1466/97 en matière de surveillance des positions budgétaires et de coordination des politiques économiques et le règlement n°1467/97 sur la procédure pour déficits excessifs.

Les réactions publiques des dirigeants européens ne se sont pas fait attendre, appelant ici à sortir des règles du Pacte de stabilité les dépenses d'investissement, là à soustraire les dépenses militaires à la discipline du Pacte. Jacques Chirac, Président de la République, un temps favorable à un assouplissement provisoire des règles³³, a indiqué en 2004 souhaiter « *que la réflexion s'engage au niveau européen sur la comptabilisation des dépenses publiques de recherche et de développement, qui sont par essence des investissements pour l'avenir (...) Il me paraîtrait souhaitable et cohérent avec l'ambition de l'Europe de devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive du monde, de les placer en dehors des critères du pacte de stabilité et de croissance* »³⁴. Michèle Alliot-Marie, alors ministre de la défense, voulait « *faire échapper, au moins en partie, les dépenses militaires au Pacte* » (19 mai 2003), cet appel étant relayé par plusieurs de nos partenaires européens.

C'est parfois la pratique même de la discipline budgétaire et le rôle de la Commission européenne dans la surveillance des décisions budgétaires des Etats membres qui ont été discutés par nos gouvernements. En septembre 2003, le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin affirmait que « *[son] premier devoir n'est pas d'aller rendre des équations comptables et de faire des problèmes de mathématiques pour que tel ou tel bureau dans tel ou tel pays soit satisfait* ».

Au niveau administratif enfin, il faut souligner le choix fait de ne pas associer les directeurs budgétaires nationaux aux décisions de la zone euro. Les responsables budgétaires des Etats membres (en France, la direction du budget) ne participent pas aux travaux de l'Ecofin. En outre, les directions du budget des Etats membres et les services de la Commission européenne en charge des affaires économiques et financières (direction générale ECFIN) ne parlent pas toujours le même langage et ne partagent pas les mêmes schémas de pensée.

1.3.3. Qui élabore les statistiques des finances publiques et avec quelles garanties d'indépendance ?

C'est à partir des systèmes de comptabilité publique des Etats membres que sont établies les données consolidées des statistiques des finances publiques européennes, sur la base des principes du système européen des comptes (dit SEC 95). Ces statistiques qui constituent la base du contrôle budgétaire de l'Union européenne sont utilisées pour la procédure de déficit excessif (PDE). Les Etats membres publient donc régulièrement les données budgétaires de leurs administrations publiques et les instituts de statistique nationaux, éléments du système statistique européen (SSE) en charge de la production statistique, établissent selon des standards d'indépendance, d'intégrité et de fiabilité, les informations statistiques transmises aux services de la Commission européenne.

Eurostat est une direction générale de la Commission européenne, qui relève directement d'une autorité politique, le commissaire en charge de la fiscalité et de l'union douanière, de l'audit et de la lutte anti-fraude, M. Algirdas Šemeta. Il est le garant de la cohérence de l'ensemble et de la base méthodologique statistique, comme le rappelle la Commission dans une récente communication.

³³ Il déclarait, le 14 juillet 2003, que « *les représentants des Etats de l'Eurogroupe, qui ont la gestion commune de l'euro, (devraient examiner) ensemble les modalités provisoires d'assouplissement, les circonstances particulières de tel ou tel pays* ».

³⁴ Discours à l'occasion du cinquantième anniversaire du Cern en octobre 2004.

Encadré 5 : Système statistique européen

Les statistiques des finances publiques européennes diffèrent des présentations du budget ou de la comptabilité publique, qui sont spécifiques à chaque pays en ce qui concerne les organismes couverts et les principes d'enregistrement des transactions. Au niveau national, les autorités statistiques nationales sont chargées de veiller à ce que les données déclarées soient conformes aux dispositions légales. Au niveau européen, Eurostat est responsable de la fourniture de la base méthodologique statistique sur laquelle les statistiques pour la PDE sont établies et pour l'évaluation de la qualité des données effectives fournies par les États membres aux fins de la PDE.

Source : Vers une gestion solide de la qualité pour les statistiques européennes, Communication de la Commission du 15 avril 2011, COM(2011) 211 final.

La performance du SSE, qui produit les données en matière de finances publiques est globalement bonne. Il faut le reconnaître : **des progrès considérables ont été accomplis au cours de ces dernières années**³⁵.

Après le premier épisode statistique grec de 2004 (cf. supra), plusieurs décisions importantes ont été prises, à travers :

- ◆ l'adoption en 2005 du Code de bonnes pratiques de la statistique européenne ;
- ◆ la création en 2008 du Conseil consultatif européen pour la gouvernance statistique (connu sous le sigle anglais d'ESGAB), qui doit évaluer la conformité de la statistique européenne aux dispositions du Code ;
- ◆ le renforcement de la coordination et de la coopération statistique (règlement européen n°223/2009 du 11 mars 2009).

Toutefois, en 2005³⁶, **lorsqu'Eurostat a souhaité disposer de pouvoirs d'investigation poussés, y compris celui de mener des opérations sur place, les États membres s'y sont opposés**. Les pouvoirs de contrôle d'Eurostat sont donc restés limités.

La surveillance doit être beaucoup plus forte dans ce domaine, avec une indépendance vis-à-vis du politique et une professionnalisation accrues des autorités statistiques nationales.

Auditionné par la commission des finances en 2010 (cf. rapport mentionné supra), le directeur général de l'Insee, M. Jean-Philippe Cotis déclarait que, en Grèce, « *la statistique était inféodée au Trésor, presque organiquement, et cette consanguinité a posé problème. (...) Les statisticiens grecs étaient dans une situation qui ne correspondait pas à la norme de déontologie* ».

Conscientes de la menace que représente le risque statistique, les autorités grecques ont semble-t-il désormais amélioré leur dispositif statistique pour le rendre plus fiable et conforme aux procédures et méthodologies européennes. Il y a eu un véritable effort de leur part.

³⁵ Cf. sur ce point le rapport n°374 sur la prise en compte de la dette publique dans les comptabilités nationales, fait au nom de la commission des finances du Sénat, M. Jean Arthuis, 31 mars 2010.

³⁶ Cf. proposition de modification du règlement n°3605/93 du Conseil concernant la qualité des données devant être transmises dans le cadre de la procédure relative aux déficits excessifs.

Nous pouvons toutefois mesurer à Athènes les pressions politiques – et désormais judiciaires – **qui s'exercent ou se sont exercées sur le président de l'autorité statistique grecque** (EL.STAT.). M. Andreas Georgiou, haut fonctionnaire précédemment en fonction au Fonds monétaire international et à la tête d'EL.STAT depuis le 2 août 2010, est aujourd'hui poursuivi par la justice grecque : le procureur chargé du crime économique a diligenté une enquête à son encontre en septembre 2011, l'accusant d'avoir augmenté artificiellement le déficit public grec de 2009 pour justifier les mesures d'austérité. Les marques de soutien politique à M. Georgiou sont demeurées discrètes. Le soupçon de haute trahison vis-à-vis de l'Etat grec mettent à l'épreuve l'indépendance de l'institution.

Il reste que l'ESGAB nourrit des doutes quant à l'engagement de certains pays dans la modernisation de leur dispositif statistique. À cet égard, les recommandations de l'ESGAB formulées en 2010 demeurent d'actualité : « *Une complète transparence est nécessaire en ce qui concerne les règles relatives à la nomination et à la révocation des responsables des services statistiques. Les relations de travail entre les services statistiques et les responsables politiques doivent être formalisées et rendues publiques* ». Une attention toute particulière doit être portée aux conditions d'interruption de mandat des responsables statistiques : « *Les raisons pour lesquelles un mandat peut être interrompu sont précisées dans le cadre légal. Il ne peut en aucun cas s'agir de raisons compromettant l'indépendance professionnelle ou scientifique*³⁷ ».

1.3.4. Qui contrôle les politiques économiques et avec quelle légitimité démocratique ?

Lorsque la Communauté économique européenne (CEE) fut créée en 1957, son organe parlementaire, l'Assemblée parlementaire européenne (rebaptisée Parlement européen en 1962), était doté du seul pouvoir de consultation et composé de membres issus des parlements nationaux des Etats membres. Depuis 1979, le Parlement européen est élu au suffrage universel direct. Il partage désormais avec le Conseil de l'Union européenne le pouvoir législatif communautaire. Comme dans les autres domaines soumis à la procédure législative de codécision, le Parlement européen intervient en codécision avec le Conseil sur les questions économiques et financières, sur la base des propositions de la Commission européenne, qui a le monopole de l'initiative.

Les Parlements nationaux n'ont à connaître de la construction européenne que les actes les plus fondamentaux (révision des traités, adhésion de nouveaux Etats membres) et pour la transposition des directives communautaires en droit national. Il est vrai que le Parlement national exerce au jour le jour une fonction de contrôle de la politique européenne, à travers le contrôle de l'action gouvernementale. Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, ce contrôle parlementaire a été consacré dans la Constitution française, qui prévoit qu'au sein de chaque assemblée, est instituée une commission chargée des affaires européennes. Les membres de cette commission sont issus des commissions permanentes, qui sont compétentes pour l'examen des projets ou propositions de loi de transposition ou de ratification d'un traité européen, en aval de la décision.

³⁷ 3^{ème} rapport annuel de l'ESGAB relatif à la mise en œuvre du code de bonnes pratiques de la statistique européenne par Eurostat et l'ensemble du système statistique européen, 2011.

Pour renforcer le rôle des parlements nationaux dans la décision européenne, une enceinte, dont nos concitoyens ignorent tout, a été créée : la COSAC, Conférence des Organes Parlementaires Spécialisés dans les Affaires de l'Union des Parlements de l'Union Européenne. Cet organe réunit des membres des commissions des parlements nationaux spécialisées dans les affaires européennes et des représentants du Parlement européen³⁸. La COSAC relève clairement du registre de la coopération.

Ses contributions sont très modestes : ses réunions sont ponctuelles (deux fois par an en plénière), les ordres du jour ne sont pas toujours ajustés aux priorités de l'agenda européen et ses travaux conservent un caractère généraliste, sans réelle portée. Initialement cantonnée dans son champ (respect de la subsidiarité, respect des droits fondamentaux des citoyens, espace de sécurité, de liberté et de justice) et toujours limitée dans ses pratiques, **la COSAC peine à donner un alibi de démocratie.**

Dans ce contexte, le contrôle parlementaire de la gouvernance de la zone euro repose aujourd'hui sur le Parlement européen. Faut-il donner l'exclusivité du contrôle parlementaire de la gestion de la monnaie partagée par 17 des Etats membres au Parlement européen qui en représente 27 ?

Quelle cohérence y a-t-il en effet à confier la présidence de la commission aux affaires économiques et monétaires, en charge de l'euro, à une députée européenne britannique, M^{me} Sharon Bowles ? Pour quelle raison le président de la Banque centrale européenne doit-il être entendu par une commission parlementaire présidée par la représentante d'un Etat qui a une politique monétaire autonome et qui rejette clairement la perspective d'adopter l'euro comme monnaie ?

1.3.5. Qui contrôle les pays sous assistance financière ?

La mise en œuvre des programmes d'ajustement, qui sont les contreparties de l'assistance financière (leur « conditionnalité »), relève de la responsabilité des équipes d'experts communes de la Commission européenne, de la BCE et du FMI (« la Troïka ») en Grèce, comme en Irlande et au Portugal.

Revenons sur le cas grec, qui se distingue par son caractère exceptionnel. Une centaine de lois ont été adoptées en Grèce depuis début 2010 : retraites, fiscalité, restructuration des collectivités locales, assouplissement du droit du travail, investissements stratégiques, restructuration des entreprises publiques, libéralisation des professions réglementées. La mise en œuvre effective de ce corpus législatif demeure contrastée. Une nouvelle loi a été adoptée le 20 octobre 2011 pour répondre aux exigences de la Troïka, dans le sens d'un durcissement des mesures d'austérité. Le 12 février 2012, de nouvelles dispositions d'austérité ont été adoptées par le Parlement grec.

En matière de politiques structurelles, la conduite des réformes se heurte à des pesanteurs, sur différents fronts de réforme ouverts par les autorités gouvernementales : rationalisation des dépenses salariales dans la fonction publique (réductions des salaires dans la fonction publique, régime spécial de mise en disponibilité par la mise en place d'une réserve de main d'œuvre, réforme de la grille des salaires de la fonction publique), restructuration des opérateurs publics, réformes du marché du travail (*eg.* flexibilité de la durée de la période d'essai), réduction de 4 % en moyenne des retraites, réduction des

³⁸ Créée lors d'une réunion des présidents des Parlements des États membres à Madrid en mai 1989, sa première réunion a eu lieu à Paris en novembre 1989. Le protocole relatif aux Parlements nationaux annexé au traité d'Amsterdam (1999) a reconnu le rôle et la place de la COSAC. L'article 12 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne précise que « *les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union* », y compris « *en participant à la coopération interparlementaire (...) avec le Parlement européen, conformément au protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne* » (protocole n°1).

Rapport

exemptions fiscales, dérégulation des professions réglementées (une loi-cadre a été votée en février 2011 concernant 136 professions), programme de privatisations et de mise en valeur de son patrimoine foncier (de l'ordre de 50 Md€ d'ici 2015).

La situation économique et financière de la Grèce s'est aggravée. Aujourd'hui, l'économie grecque continue de se dégrader : en 2012, le pays connaîtra une cinquième année consécutive de contraction de son PIB (-0,2 % du PIB en 2008, -3,3 % en 2009, -3,5 % en 2010, -5,5 % en 2011, -2,5 % en prévision pour 2012), et son taux de chômage devrait dépasser 18 %.

Après une consolidation des finances publiques de 5 % de PIB en 2010, la Grèce atteindra difficilement en 2011 l'objectif de déficit public de 7,2 % du PIB : la baisse des dépenses demeure insuffisante et, en termes de recettes, la lutte contre la fraude fiscale n'a pas produit tous les résultats escomptés. Estimée à 155 % en 2011, la dette grecque est la plus élevée de l'UE, devant l'Italie (119 %). Le taux de chômage atteint des records (16,3 %) et le pouvoir d'achat des ménages continue de se dégrader.

La question que l'on doit se poser légitimement aujourd'hui, c'est la soutenabilité et la crédibilité des engagements pris par le Gouvernement grec. Le pays dispose-t-il des institutions permettant de créer le consensus nécessaire pour conduire les réformes politiques, économiques et sociales ? Qui s'interroge aujourd'hui sur ce point, alors qu'il demeure très difficile de disposer des chiffres fiables en Grèce et une connaissance fine du degré d'avancement du programme de réformes ? **Qui exerce un contrôle politique des décisions prises par la Troïka ?** Qui s'assure que les objectifs définis ne sont pas hors de portée des autorités grecques et de la population de ce pays qui connaît sa cinquième année consécutive de récession (après une croissance nettement supérieure à la moyenne de la zone euro entre 1998 et 2008) ? Qui est capable de mesurer les progrès déjà accomplis par l'économie grecque, alors que le Premier ministre Papademos présente les premiers résultats, encourageants, des efforts de consolidation déjà réalisés ?

2. De la lucidité à l'action : le début de la sagesse

2.1. De nouvelles règles pour l'avenir

2.1.1. Un Pacte de stabilité et de croissance enfin efficace ?

Au cours de ces deux dernières années, les responsables européens ont élaboré, pour sortir de la crise, de nouvelles règles destinées à conforter l'avenir et la stabilité de la zone euro à moyen terme. Ces règles ont pour objet à la fois de mieux contrôler la qualité des comptes publics et d'améliorer le fonctionnement de l'Union économique et monétaire.

Dans leur déclaration du 25 mars 2010 arrêtant le principe d'un plan d'aide à la Grèce, les chefs d'Etat ou de Gouvernement de la zone euro ont demandé au président du Conseil européen, M. Herman Van Rompuy, de constituer un groupe de travail portant sur la gouvernance économique européenne comprenant les Etats membres, la BCE et le commissaire aux affaires économiques et monétaires.

Sur cette base, **la Commission européenne a proposé un paquet de six textes en septembre 2010**. Entré en vigueur le 13 décembre 2011, ce paquet législatif, connu sous les termes de *Six pack*, comble plusieurs lacunes manifestes du pacte de stabilité et de croissance et édicte des règles complémentaires.

Pour mieux assurer la sincérité des données comptables transmises par les Etats membres à la Commission européenne, **une directive du Six pack arrête des normes statistiques et budgétaires** destinées à harmoniser les cadres budgétaires nationaux et à permettre un contrôle crédible des comptes publics. Ce texte pose des règles plus exigeantes pour l'adoption des budgets nationaux. Des sanctions pécuniaires (sous forme d'amende) sont prévues pour tout Etat membre qui aurait altéré volontairement la qualité des statistiques déclarées à l'UE.

Parallèlement, un approfondissement des pouvoirs d'Eurostat a été engagé. Un règlement européen³⁹ de juillet 2010 confère à Eurostat les moyens de contrôler la comptabilité publique : dans le cadre de visites méthodologiques, Eurostat peut désormais accéder aux comptes des entités publiques (à savoir les administrations centrales, les administrations d'Etats fédérés, les administrations locales et les administrations de sécurité sociale), et dispose du droit de recueillir les informations comptables et budgétaires sur la base desquelles ces comptes ont été établis.

Le second objectif poursuivi par le Six pack vise à en finir avec l'impunité qui avait scellé l'échec du Pacte de stabilité et de croissance et à renforcer la discipline budgétaire. Le Pacte a donc été revu, à la fois dans son volet préventif et dans son volet correctif. L'accent a été mis sur la surveillance de la maîtrise de la dette et non seulement du déficit. Un rythme moyen (sur trois ans) de 5 % de réduction annuelle de l'écart entre le niveau de dette et le seuil à respecter équivalent à 60 % du PIB est désormais requis.

³⁹ Règlement (CE) n° 479/2009.

Le nouveau dispositif rend également les sanctions plus précoces et plus automatiques pour tout Etat qui dévierait de ses objectifs de moyen terme (OMT) en matière de finances publiques. La procédure dont sont convenus le Conseil et le Parlement européen peut être résumée comme suit : si la Commission constate un écart avec l'OMT et que l'Etat concerné n'agit pas pour le corriger dans le délai imparti, elle recommande au Conseil d'adopter une décision établissant l'inefficacité de l'action de cet Etat. Si le Conseil n'adopte pas cette décision, la Commission renouvelle sa recommandation un mois plus tard ; la décision est alors réputée adoptée par le Conseil, sauf si une majorité simple d'Etats s'y oppose. A cet automatisme accru de l'avertissement final ouvrant la voie aux sanctions, s'ajoute une plus grande transparence, selon la logique du « *comply or explain* » : le Conseil doit dorénavant s'expliquer s'il ne suit pas les recommandations de la Commission.

En aval, et pour les seuls Etats membres de la zone euro, des sanctions graduelles ont été introduites à titre dissuasif. Elles peuvent atteindre 0,2 % du PIB, sous la forme d'un dépôt portant intérêt, puis d'un dépôt ne portant pas intérêt et enfin d'une amende, si l'Etat membre ne prend toujours pas les mesures nécessaires pour résorber son déficit excessif. Leur automaticité est assurée par la procédure retenue : ces sanctions sont réputées adoptées sauf dans le cas où une majorité qualifiée d'Etats s'y oppose au Conseil. Il reste que sanctionner financièrement un Etat dont les finances publiques sont déjà dégradées n'apparaît guère réaliste (cf. *supra*).

Enfin, à la demande de la France et de l'Allemagne, la Commission propose d'introduire une conditionnalité dans l'octroi des fonds européens⁴⁰. Il s'agirait de suspendre le versement des fonds structurels aux Etats ne respectant pas le Pacte de stabilité et de croissance. Cette nouvelle incitation au respect des règles est un point controversé de la réforme de la politique de cohésion, compte tenu de son caractère procyclique.

2.1.2. Les déséquilibres macroéconomiques, maillon faible de la surveillance

Le Six Pack élargit également le périmètre de surveillance des Etats de l'UE aux déséquilibres macroéconomiques excessifs. C'est un apport majeur, qui aurait permis d'éviter la dégradation de la situation en Irlande ou en Espagne : les critères de dette et de déficit définis dans le Pacte de stabilité et de croissance ne suffisent pas à se prémunir contre une dégradation brutale de la situation économique et financière.

Il existe donc désormais une nouvelle procédure visant à détecter les déséquilibres macroéconomiques et à prévenir les écarts de compétitivité au sein de la zone euro. Une batterie d'indicateurs économiques et sociaux fait donc l'objet d'une surveillance spécifique : endettement public et privé, évolution du prix des actifs immobiliers, taux de chômage, balance courante, taux de change effectifs réels, etc.

Sur le fondement de ce tableau de bord, un dispositif d'alerte se déclenche à partir du franchissement de seuils indicatifs mais aussi d'une analyse économique approfondie de la situation spécifique du pays. Là encore, des sanctions sont prévues pour les Etats membres de la zone euro, dans le cas où l'Etat concerné ne fait pas les efforts nécessaires pour corriger le déséquilibre économique détecté (dépôt porteur d'intérêts puis amende pouvant aller jusqu'à 0,1 % du PIB). Dans le cadre de cette nouvelle procédure, seule une majorité qualifiée au Conseil peut empêcher l'adoption des sanctions que propose la Commission.

⁴⁰ Cf. article 21 de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au fonds européen de développement régional, au fonds social européen, au fonds de cohésion, au fonds européen agricole pour le développement rural et au fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du cadre stratégique commun, COM(2011)615 final.

Rapport

La Commission européenne a déclenché la première étape de ce mécanisme d'alerte en publiant le 14 février 2012 un rapport préconisant d'analyser de manière approfondie la situation de douze pays de l'UE, dont la France.

Marquant également la volonté de compléter la discipline budgétaire par un effort de convergence des économies, le « pacte pour l'euro plus », conclu le 25 mars 2011 entre 23 Etats membres de l'UE⁴¹, contribue au renforcement du pilier économique de l'Union économique et monétaire. Ne se limitant pas à la dimension financière de la crise, ce pacte vise à renforcer la compétitivité et l'emploi : il appelle chaque Etat à viabiliser les finances publiques, notamment en adaptant son système de retraite à sa situation démographique, et encourage la réforme du marché du travail, la réduction des charges sur le travail et la lutte contre le travail non déclaré. Il préconise notamment de réviser, dans le sens d'une meilleure compétitivité, les mécanismes de fixation des salaires, les évolutions salariales dans le secteur public et l'environnement des affaires.

La portée juridique du « pacte pour l'euro plus » reste incertaine, aucune sanction n'étant prévue en cas de non-respect des engagements pris. Contrairement aux procédures relatives à la surveillance budgétaire et macroéconomique qui comportent un volet correctif, la mise en œuvre du « pacte pour l'euro plus » s'appuie principalement sur la pression des pairs. Le « pacte pour l'euro plus », qui s'inscrit dans le registre de la « *soft law* » et prolonge les lignes directrices formulées chaque année par le Conseil européen (grandes orientations des politiques économiques et lignes directrices pour l'emploi) pour orienter les politiques économiques nationales⁴².

Il est regrettable que, dans sa version finale, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'UEM ne fasse qu'une allusion à ce « pacte pour l'euro plus », dans ses considérants, sans lui conférer de force juridique.

Il reste que, depuis l'entrée en vigueur du *Six pack* le 13 décembre 2011, l'UE dispose d'un arsenal de règles plus crédible pour assurer à l'avenir le fonctionnement de l'Union dans ses deux composantes, économique et monétaire.

2.1.3. Vers un encadrement des politiques budgétaires nationales tout au long de l'année ?

La mise en œuvre de ces règles s'appuie sur un accompagnement continu des politiques budgétaires et économiques des Etats membres de l'UE. Cet encadrement est désormais organisé en amont, dans **le cadre d'une procédure consacrée par le *Six pack* et organisant un dialogue régulier entre l'Etat membre et les institutions communautaires : le « semestre européen »**. Auparavant, les discussions entre l'UE et les Etats membres relatives aux politiques budgétaires et économiques et aux réformes structurelles suivaient des procédures indépendantes assorties de calendriers spécifiques pour le dépôt des rapports, l'examen des progrès et la formulation des recommandations aux Etats. Le semestre européen les regroupe sur les six premiers mois de l'année, afin de coordonner et d'orienter les efforts des Etats membres en fonction des objectifs de long terme de l'UE et de ses priorités définies pour l'année.

⁴¹ Soit les pays de la zone euro auxquels se sont joints la Bulgarie, le Danemark, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne et la Roumanie.

⁴² La Commission examine les politiques et les engagements des Etats membres (retracés dans les programmes nationaux de réforme) à la lumière des lignes directrices. Elle peut adresser un avertissement aux Etats dont les politiques économiques ou de l'emploi ne sont pas conformes aux GOPE et aux LDE. Suite à cet examen, le Conseil peut, sur recommandation de la Commission, formuler des recommandations aux Etats s'il le juge approprié.

Encadré 6 : Semestre européen

Le processus se déroule de la manière suivante : sur le fondement de l'examen annuel de la croissance produit par la Commission européenne en fin d'année civile, le Conseil européen de printemps arrête en mars des orientations politiques. Sur cette base, chaque Gouvernement national prépare son programme de stabilité (ou de convergence), qui est une projection à moyen terme des finances publiques, et son programme national de réforme, au titre de la stratégie Europe 2020⁴³.

En France, le Gouvernement soumet son projet de programme de stabilité au Parlement national, avant de l'adresser à la Commission européenne en avril. La loi du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques prévoit en effet que : « à compter de 2011, le Gouvernement adresse au Parlement, au moins deux semaines avant sa transmission à la Commission européenne en application de l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le projet de programme de stabilité. Le Parlement débat de ce projet et se prononce par un vote. Le Parlement pourrait choisir de se prononcer par le vote d'une résolution, avant l'examen des programmes par la Commission ».

Enfin, la Commission européenne examine le programme de stabilité et propose au Conseil d'adopter en réponse une recommandation spécifique qui est adressée à l'Etat membre concerné.

La première expérience en France du semestre européen a montré les limites de l'exercice : la lourdeur des procédures et le caractère formel de la consultation du Parlement n'ont pas permis un progrès décisif pour la coordination européenne des politiques économiques nationales. Certes, l'élaboration plus tardive du programme de stabilité permet d'améliorer sa qualité et de le fonder sur des informations fiables concernant l'exécution budgétaire annuelle. Néanmoins, l'avis de la Commission européenne est transmis à la fin du printemps et il n'est alors guère possible d'intégrer dans les arbitrages budgétaires, en dépenses, un avis négatif de la Commission.

Le dialogue entre l'échelon national et l'échelon européen constitue pourtant un outil préventif efficace pour réduire les divergences au sein de l'union monétaire. C'est dans cet esprit que le Parlement européen a pris l'initiative d'ajouter au semestre européen, un dialogue économique entre les institutions et les membres de l'UE, sur le modèle du dialogue monétaire régulier que le Parlement européen a noué avec la Banque centrale européenne : la commission ECON du Parlement européen peut inviter le président du Conseil, la Commission européenne, le président de l'Eurogroupe, voire le ministre des finances d'un Etat membre pour échanger sur la surveillance des positions budgétaires et des politiques économiques. **C'est un premier pas dans la bonne direction car une appropriation démocratique de la politique européenne s'impose.**

Le 23 novembre 2011⁴⁴, la Commission européenne a proposé d'aller plus loin encore dans la surveillance des politiques budgétaires des Etats membres de la zone euro. L'un des deux textes qu'elle a présentés ambitionne d'encadrer *ex-ante* la politique budgétaire nationale, en amont du lancement des procédures préventives et correctives prévues dans le pacte de stabilité.

La procédure proposée se déroule comme suit, sur le second semestre de l'exercice budgétaire. Parallèlement à sa présentation au Parlement, courant octobre, le projet de cadre budgétaire (prévoyant le financement de l'ensemble des administrations publiques) serait soumis à la Commission européenne, qui rendrait un avis en novembre, évaluant la conformité de ce projet aux règles du Pacte, et pourrait demander au Gouvernement de procéder à des ajustements. Pour cela, il est prévu d'harmoniser les calendriers budgétaires

⁴³ Cette stratégie fixe des objectifs européens (un emploi pour 75 % de la population âgée de 20 à 64 ans, un investissement de 3 % du PIB de l'UE dans la recherche et l'innovation) y compris en matière de changement climatique (réduction des émissions de gaz à effet de serre de 20 % par rapport à 1990, utilisation d'énergie provenant de sources renouvelables à hauteur de 20 %, augmentation de 20 % de l'efficacité énergétique), en matière d'éducation (abaissement du taux de décrochage scolaire à moins de 10 %, diplôme de l'enseignement supérieur pour au moins 40 % de la population âgée de 30 à 34 ans) et en matière de pauvreté et d'exclusion sociale (réduction d'au moins 20 M du nombre de personnes concernées).

⁴⁴ COM(2011) 821 final.

Rapport

des Etats membres. Pour la crédibilité de l'exercice, le texte prévoit que ces projets soient élaborés à partir de prévisions de croissance indépendantes, ce qui représenterait une avancée considérable (cf. *infra*). Enfin, il prévoit l'inscription, dans un texte national contraignant, de préférence de nature constitutionnelle, d'une règle d'équilibre du solde budgétaire structurel et de faire contrôler son respect par un « conseil budgétaire » indépendant⁴⁵.

En outre, pour garantir la correction des déficits excessifs (ce qui concerne 14 des 17 membres de la zone euro début 2012), la Commission européenne entend mettre en place un contrôle de l'exécution budgétaire infra-annuelle pour s'assurer que ces Etats en déficit excessif suivent une trajectoire d'ajustement vers leur objectif de moyen terme. Enfin, la Commission pourrait demander à l'Etat membre de réaliser un audit indépendant de ses comptes publics, dont Eurostat apprécierait la qualité.

Si la Commission venait à déceler un risque que l'Etat ne respecte pas le délai fixé pour la correction de son déficit excessif, elle adresserait une recommandation à cet Etat et pourrait la présenter au Parlement national, à sa demande. La Commission évaluerait si l'Etat s'est conformé à cette recommandation avant d'éventuellement proposer au Conseil de sanctionner cet Etat, tel que prévu à l'article 126 du TFUE.

Le sort qui sera réservé à ces dernières propositions de la Commission reste incertain, tant elles sont intimement liées au traité que les chefs d'Etat ou de Gouvernement de la zone euro ont négocié depuis leur sommet du 9 décembre 2011.

2.1.4. Un traité consacrant une discipline budgétaire au service de la stabilité

Ce sont finalement 25 Etats membres qui ont signé début mars un nouvel engagement (le Royaume-Uni puis la République tchèque ayant annoncé, respectivement en décembre 2011 et fin janvier 2012, leur refus de signer le traité), inscrivant dans un traité international la détermination de la zone euro à rétablir ses équilibres budgétaires et macroéconomiques.

Dans sa version finale, le traité prévoit que chaque Etat membre inscrive dans sa Constitution (ou dans une règle de niveau contraignant équivalent) une règle budgétaire impérative. Cette règle (dite « règle d'or » en France ou « frein à l'endettement » en Allemagne) doit encadrer le processus budgétaire national pour que le solde budgétaire s'inscrive dans une trajectoire d'ajustement vers l'objectif de moyen terme fixé pour chaque pays, en accord avec la Commission européenne.

Qu'est-ce que « l'objectif de moyen terme » ? C'est le niveau de solde structurel (c'est-à-dire indépendant des fluctuations conjoncturelles) qui permet la soutenabilité des finances publiques dans la durée. Aux termes du Pacte de stabilité, révisé en 2011 par le *Six pack*, l'objectif de moyen terme doit être compris entre -1 % du PIB et l'excédent, « *en données corrigées des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires* ». C'est cette exigence que le nouveau traité entend resserrer encore, en imposant que le déficit structurel, hors mesures temporaires et corrigé du cycle, n'excède pas 0,5 % du PIB, sauf circonstances exceptionnelles ou période de grave récession.

A cette fin, est prévue la mise en place en droit national d'un mécanisme de correction automatique. Sa mise en œuvre serait contrôlée par un organe indépendant. Le non-respect de la règle d'or pourrait être porté, par un des Etats parties au traité devant la Cour de justice de l'UE, dont le jugement s'imposera aux parties. S'il apparaît qu'un Etat membre n'a pas pris les mesures nécessaires pour se conformer au jugement de la CJUE dans le délai donné, il pourrait se voir imposer une amende pouvant aller jusqu'à 0,1 % du PIB.

⁴⁵ Des exemples existent dans plusieurs pays européens : le *Centraal Planbureau* (CPB) aux Pays-Bas, le *Swedish Fiscal Policy Council* en Suède ou l'*Office for budget responsibility* (OBR), créé en mai 2010 au Royaume-Uni.

Le traité ne sort donc pas de la logique des sanctions pécuniaires qui prévaut dans le pacte de stabilité. Il prévoit un automatisme encore accru dans le déclenchement des sanctions prévues dans le *Six pack* : le nouveau traité stipule que, dans le cadre de la procédure de déficit excessif, l'avertissement final précédant les sanctions sera finalement adopté à la majorité qualifiée inversée (non à la majorité simple) pour l'appréciation du critère du déficit⁴⁶.

2.2. L'émergence de nouveaux instruments de gestion de crise et de gouvernance pour la zone euro

2.2.1. Le test grec

Les Européens ont donné l'impression d'apporter, dans l'urgence, une réponse timide et désordonnée à la crise des dettes souveraines. L'épreuve de vérité sur la capacité de la zone euro à résoudre la crise est venue en février 2010, quand la Grèce, confrontée à la pression des marchés, rencontra de réelles difficultés de financement. **C'est ainsi que cette crise périphérique s'est transformée en crise existentielle.**

Le 11 février 2010, les chefs d'Etat ou de Gouvernement européens se saisissent publiquement du cas grec. Ce premier communiqué affirmait que « *le Gouvernement grec n'a demandé aucun soutien financier* » et appelait à la mise en œuvre d'une stratégie de consolidation budgétaire sous la surveillance renforcée de la Commission. Le recours à l'expertise du FMI n'est à ce stade pas décidé.

C'est au sommet de la zone euro du 25 mars 2010 que les chefs d'Etat ou de Gouvernement réunis dessinent les contours d'une possible assistance financière mixte FMI/zone euro, sous forme de prêts bilatéraux coordonnés des Etats membres de la zone euro. Pour que cette assistance ne soit pas perçue comme la récompense des infractions aux règles européennes, les contributeurs s'entendent pour l'accorder à titre d'*ultima ratio*. Cette assistance devra être décidée à l'unanimité des Etats membres de la zone euro et soumise à une stricte conditionnalité et à des taux reflétant le risque.

C'est finalement l'Eurogroupe qui annoncera le 2 mai 2010 la décision d'accorder une aide de 110 Md€ à la Grèce sur trois ans. Cette aide prend la forme de prêts auxquels contribuent principalement l'Allemagne, la France et l'Italie, et d'une participation du FMI s'élevant à 30 Md€ sur 2010-2013. Entre temps, le *spread* entre la Grèce et l'Allemagne s'est fortement creusé et ceux de l'Irlande et du Portugal ont atteint le niveau qui était celui de la Grèce trois mois auparavant, attestant de la contagion en cours.

Dans l'urgence, un sommet de la zone euro se réunit le 7 mai 2010 et, le 9 mai, un Conseil Ecofin extraordinaire annonce la création de deux fonds temporaires d'assistance financière : le mécanisme européen de stabilité financière (MESF), instrument de l'UE à 27 susceptible d'emprunter 60 Md€ garantis par le budget communautaire, et le fonds européen de stabilité financière (FESF), instrument de la zone euro, susceptible d'emprunter avec la garantie des 17 Etats membres de cette zone et initialement doté de 440 Md€ de garanties.

La réaction européenne, tardive, a donc pu apparaître hésitante. De surcroît, la théâtralisation des sommets de chefs d'Etat ou de Gouvernement a contribué à créer de grandes attentes. La multiplication de ces sommets dits « de la dernière chance » sous la pression des marchés a pu entretenir le sentiment d'impuissance face à la crise.

⁴⁶ Aux termes de l'article 7 du traité, les Etats de la zone euro s'engagent à suivre les recommandations de la Commission quand l'un d'eux est reconnu par elle comme enfreignant la règle du déficit dans le cadre de la PDE, sauf s'il apparaît qu'une majorité qualifiée d'entre eux s'y oppose.

Lors de la conception de la monnaie unique, rien n'avait été prévu pour parer à une crise de liquidité ou de solvabilité d'un Etat membre de la zone euro. Les seules règles posées par le TFUE (articles 123 et 125) sont l'interdiction, pour la Banque centrale européenne, de financer les déficits des Etats et la clause de « non-renflouement » (« *no bail out* ») qui prévoit que ni l'UE ni les Etats membres n'ont à répondre des engagements d'un Etat membre. Cette clause vise à parer à l'aléa moral, donc à éviter que, certain d'être secouru, un Etat membre ne prenne des engagements inconsidérés, et que les prêteurs ne sous-estiment le risque des dettes souveraines en s'attendant à ce que tout Etat défaillant soit renfloué.

C'est donc un instrument de gestion de crise qu'il a fallu façonner au plein cœur de la crise qui, partie de Grèce, menaçait de déstabiliser toute la zone euro. Or la création d'un tel instrument fondé sur la solidarité implique un certain degré de confiance entre les Etats membres de la zone euro. Sept mois se sont écoulés entre les révélations sur les comptes grecs et la mise en place du fonds d'assistance financière. Ce délai est assez court quand on mesure l'évolution parcourue sur le plan politique, mais **la monnaie unique a pu apparaître adossée à une entité complexe, divisée et embarrassée par les exigences politiques de ses Etats membres.**

2.2.2. La définition progressive d'un mécanisme de gestion de crise

Une fois le principe de l'aide acquis en mai 2010, le débat sur les modalités du soutien aux Etats défaillants s'est poursuivi au fil des mois, ponctué par l'octroi d'une assistance à l'Irlande en novembre 2010 et au Portugal en avril 2011 puis l'annonce d'un deuxième plan d'aide à la Grèce, une première fois le 21 juillet 2011, et à une seconde reprise le 26 octobre 2011. Ce deuxième plan a été mis en place le 21 février 2012.

Progressivement, le mécanisme de gestion de crise qui faisait défaut à la zone euro a pris forme : en octobre 2010, à Deauville, les chefs d'Etat français et allemand s'accordent pour créer un mécanisme pérenne⁴⁷ d'assistance aux pays ne parvenant plus à se financer sur les marchés, mais aussi pour prévoir l'implication des créanciers privés dans la restructuration de la dette dans le cas où la Commission européenne la jugerait insoutenable. Il est prévu pour cela que des clauses d'action collective, imposant à l'ensemble des créanciers un accord de restructuration conclu avec une majorité d'entre eux, accompagnent les émissions de dettes à partir de 2013. La perspective d'une restructuration de la dette, après 2013, brouille encore le message : au lieu de faire payer aux prêteurs d'hier leur imprudence, ce système décourage les prêteurs futurs.

L'implication du secteur privé dans la restructuration de la dette grecque donne l'occasion d'une valse-hésitation. Plusieurs Etats européens hésitent à admettre l'incapacité de la Grèce à rembourser ses dettes, de crainte que les banques européennes, en dépréciant les obligations grecques qu'elles possèdent, n'enregistrent des pertes obligeant les Etats à les recapitaliser. La Banque centrale européenne met aussi en garde contre l'effet de contagion que risquerait d'entraîner toute restructuration de la dette grecque qui impliquerait les créanciers privés sur une base non volontaire. Tout ceci entretient un climat d'incertitude qui nourrit l'instabilité financière.

⁴⁷ Décrit dans les conclusions du Conseil européen du 25 mars 2011.

C'est le 21 juillet 2011 que l'évidence de l'insoutenabilité de la dette grecque est enfin reconnue. L'annonce à Deauville d'une restructuration de la dette après 2013 est partiellement amendée : le reprofilage de la dette grecque est lancé mais la réduction de la dette qui est décidée avec l'aval des banques n'apparaît pas d'une ampleur suffisante pour rétablir durablement la solvabilité grecque. **En réagissant trop peu et trop tard, les chefs d'Etat ou de Gouvernement de la zone euro n'ont pas réussi à tourner la page de la crise de la dette souveraine grecque.**

La mise en œuvre des décisions du 21 juillet 2011 ayant été reportée à septembre, la situation s'est dégradée, si bien que le « *haircut*⁴⁸ » décidé en juillet est devenu trop modeste trois mois plus tard, en raison du doute croissant sur la capacité de la Grèce à remplir les conditions qui lui sont fixées. Le sommet du 26 octobre 2011 a fixé cette décote à 50 %, espérant rétablir ainsi la solvabilité de la Grèce. La déclaration de l'Eurogroupe du 21 février 2012 annonce finalement qu'a été décidé un *haircut* nominal de 53,5 %.

Dans ce contexte d'aggravation de la situation grecque, l'assistance financière change de visage : les taux d'intérêt assortissant les prêts consentis par le FESF sont ramenés à un niveau non punitif et les maturités des prêts allongées. Le volume de ressources disponibles pour l'assistance est relevé à 440 Md€⁴⁹. Et les modalités d'intervention du FESF sont étendues : plutôt qu'un dispositif de dernier recours, le fonds acquiert une vertu préventive, son activation précoce pouvant éviter de couper un pays de l'accès aux marchés. Au sommet du 9 décembre 2011, **les chefs d'Etat ou de Gouvernement décident d'avancer à juillet 2012 la mise en place de l'instrument pérenne, le mécanisme européen de stabilité (MES)**, prévu initialement pour remplacer les FESF et MESF à leur terme donc en 2013.

Le 2 février 2012, le traité instituant le MES a été signé. Le MES sera doté d'une capacité de prêt de 500 Md€, reposant sur 80 Md€ de capital libéré et 620 Md€ de capital callable, et pourra recourir aux nouveaux instruments mis en place pour le FESF : achats de titres de dette souveraine à l'émission (donc sur le marché primaire), interventions sur le marché secondaire, prêts aux Etats pour la recapitalisation d'institutions financières et assistance financière à titre de précaution. En cas d'urgence, les décisions concernant le MES pourront être prises à la majorité qualifiée, au lieu de l'unanimité.

La dégradation de la note du FESF par l'agence Standard & Poor's le 16 janvier 2012, dans le sillage de la perte du AAA par l'Autriche et la France trois jours plus tôt, n'a pas contribué à clarifier le débat sur la capacité de prêt du FESF et se pose la question, toujours pendante, de savoir comment démultiplier la capacité d'intervention du fonds, sans faire intervenir la Banque centrale. L'annonce d'une capacité du fonds portée à 1 000 Md€ reste à confirmer. Il est prévu que la capacité de prêt du MES qui est de 500 Md€, jointe à celle du FESF, soit réévaluée début mars par les chefs d'Etat ou de Gouvernement.

Cette brève rétrospective permet aussi de mesurer le chemin parcouru : la zone euro est parvenue à créer le mécanisme pérenne de gestion de crise qui lui manquait, même s'il reste à s'entendre sur les moyens appropriés dont il doit être doté.

⁴⁸ Part de la valeur faciale d'une obligation souveraine qui, en cas de défaut, ne sera pas remboursée à son détenteur.

⁴⁹ La capacité effective de prêt du FESF a été portée à 440 Md€ le 11 mars 2011 par un relèvement des sur-garanties versées au fonds.

2.2.3. L'émergence, sous la contrainte, d'une gouvernance spécifique de la zone euro

La crise a provoqué la tenue des premiers sommets de la zone euro. C'est sous présidence française que se sont réunis pour la première fois les chefs d'Etat ou de Gouvernement de la zone euro, le 12 octobre 2008. Alors qu'une telle réunion des chefs d'Etat ou de Gouvernement des seuls Etats ayant adopté l'euro n'était pas envisageable, il y a peu, la nécessité de telles réunions est désormais admise : **les solidarités spécifiques qu'entraîne pour ces Etats le partage d'une même monnaie sont apparues brutalement avec la crise et justifient une action concertée des 17.** Puisque, aux termes du traité, l'euro est la monnaie unique de l'Union économique et monétaire et qu'à ce titre tous les Etats membres de l'UE ont vocation à l'adopter, sauf les Etats qui s'en sont exemptés (Royaume-Uni et Danemark), il importe de ne pas porter atteinte à l'intégrité de l'UE dans son ensemble. Un lien étroit persiste donc entre les sommets de la zone euro et les Conseils européens : il a été convenu le 26 octobre 2011 que, dans la mesure du possible, chaque sommet de la zone euro sera précédé par un Conseil européen réunissant les 27 chefs d'Etat ou de Gouvernement de l'UE.

La prise en main de la crise par les 17 chefs d'Etats ou de Gouvernement de la zone euro est une bonne nouvelle en ce qu'elle consacre la nécessité d'une gouvernance dédiée à la zone euro. Sept sommets⁵⁰ de la zone euro ont eu lieu depuis deux ans. Ce faisant, cela illustre une carence qu'il convient de combler par la mise en place des instruments de pilotage et d'action.

La fréquence de ces sommets a conduit les chefs d'Etat ou de Gouvernement à proposer leur institutionnalisation lors des sommets des 26 octobre 2011 et 9 décembre 2011. C'est l'un des points du traité finalisé le 30 janvier 2012, dont l'article 12 prévoit la tenue de sommets de la zone euro au moins deux fois par an, voire plus en cas de besoin « *pour discuter des responsabilités spécifiques que ces Etats partagent du fait de la monnaie unique, d'autres problèmes concernant la gouvernance de la zone euro et des règles qui s'y appliquent, et des orientations stratégiques concernant la conduite des politiques économiques pour renforcer la convergence au sein de la zone euro* ». L'association des Etats non membres de la zone euro qui auront ratifié le traité est assurée et, en tout état de cause, tous les Etats de l'UE seront tenus informés de la préparation et des résultats de ces sommets.

Enfin, la Commission a fait un pas – timide – vers la prise en compte spécifique des Etats membres de la zone euro, à travers la nomination du commissaire en charge des affaires économiques et monétaires comme vice-président de la Commission européenne ayant **explicitement en charge l'euro.**

Cette tendance se heurte néanmoins à des oppositions politiques, en particulier de la part des Etats n'ayant pas adopté l'euro, qu'ils aient vocation à rejoindre la zone euro ou qu'ils aient clairement écarté cette perspective. D'éminents membres du Parlement européen, tels que M^{me} Pervenche Berès, qui a présidé la commission économique et monétaire (ECON), ont proposé de mettre en place une sous-commission spécifique à la zone euro. Cette tentative s'est heurtée à des oppositions internes au Parlement européen.

Il reste dans ce domaine de substantielles marges de progression pour rendre plus efficace la prise de décision et la communication de la zone euro.

⁵⁰ Sommets des 25 mars 2010, 7 mai 2010, 11 mars 2011, 21 juillet 2011, 26 octobre 2011, 9 décembre 2011 et sommet informel du 30 janvier 2012.

2.3. Une dynamique à l'œuvre : les initiatives communautaires pour préparer l'avenir

Au-delà du renforcement de la gouvernance de la zone euro proprement dite, diverses initiatives ont été prises au niveau communautaire pour préparer l'avenir.

2.3.1. Une réflexion ouverte sur la mutualisation de la dette souveraine

En dépit de l'hostilité de certains Etats, notamment l'Allemagne, à l'égard de la mutualisation des dettes publiques au sein de la zone euro, **la Commission européenne a publié le 23 novembre 2011 un livre vert sur la faisabilité de l'introduction d'euro-obligations dites « obligations de stabilité »** qui seraient émises, de manière commune, par les Etats membres de la zone euro.

Les Etats actuellement moins bien considérés par les marchés bénéficieraient de la mutualisation du risque de crédit et des gains de liquidité obtenus par l'instauration d'obligations communes. Les Etats bénéficiant aujourd'hui des taux d'emprunt les plus bas subiraient un alourdissement de la charge de leur dette. La Commission envisage d'ailleurs un reversement des Etats moins bien notés aux Etats mieux notés, d'une partie de l'avantage que leur procurerait l'émission commune d'obligations.

Certains proposent le plafonnement de la dette mutualisée à une fraction du PIB : le *think-tank* Bruegel imagine ce plafond à 60 % du PIB (obligations bleues), le solde (obligations rouges) demeurant national, avec des taux variant en fonction de la confiance inspirée aux marchés par chacun des Etats concernés⁵¹.

Selon le livre vert de la Commission, les garanties des nouvelles obligations de stabilité pourraient être :

- ◆ soit solidaires, chaque Etat étant responsable proportionnellement à sa part d'engagement, ce qui ne nécessiterait pas de modification du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- ◆ soit solidaires et conjointes. Dans ce cas, chaque Etat membre serait garant non seulement de sa propre part mais aussi de celle de tout autre partenaire, ce qui est impossible à droit constant et soulève la question de la légitimité démocratique.

C'est le mérite de la Commission européenne d'avoir engagé ce débat.

2.3.2. Une initiative fiscale : la proposition de taxe sur les transactions financières

L'instabilité des marchés financiers dans la zone euro a conduit la Commission européenne à examiner le projet, théorisé par Tobin en 1972, d'une taxe portant sur les transactions financières (TTF).

La Commission européenne a présenté un projet de directive⁵² le 30 septembre 2011, prévoyant une taxe visant à décourager les transactions à risque ainsi que les spéculations non productives pour l'économie, notamment les transactions à haute fréquence. Cette taxe, qui serait mise en place à horizon 2014, serait prélevée sur les transactions sur instruments financiers lorsqu'au moins une des parties à la transaction est située dans l'UE. L'échange d'actions et d'obligations serait taxé à un taux minimum de 0,1 % et les contrats dérivés à un taux minimum de 0,01 %⁵³. Les recettes pourraient s'élever à

⁵¹ *The blue bond proposal*, par J. Delpla et J. von Weizsäcker, Institut Bruegel, mai 2010.

⁵² COM (2011) 594 final.

⁵³ Chaque transaction est taxée deux fois : une fois à la vente et une fois à l'achat.

Rapport

57 Md€ par an, dès lors que la taxe serait instituée sur l'ensemble du territoire de l'Union. Le produit de cette taxe est incertain car la création de la taxe pourrait provoquer une réduction de la base taxable. Elle s'apparente à la fiscalité environnementale qui vise les comportements et ne peut constituer une taxe de rendement. L'affectation des recettes reste encore indéterminée : pour la Commission, les recettes de la TTF pourraient constituer des ressources propres du budget communautaire en remplacement de certaines ressources propres existantes versées par les budgets nationaux. Une partie du produit de la taxe serait attribuée à l'aide au développement.

S'il serait préférable que cette taxe soit mise en place à l'échelle mondiale, pour prévenir les risques de délocalisation des opérations et des capitaux, elle devrait plutôt voir le jour dans l'ensemble de l'UE ou, à tout le moins, dans la zone euro plutôt qu'à l'échelle d'un seul pays.

Le texte de la Commission se heurte à l'opposition de plusieurs pays. Neuf Etats (Italie, France, Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, Grèce et Portugal) ont néanmoins adressé une lettre commune à la présidence danoise de l'Union européenne le 7 février 2012, appelant à accélérer les travaux du Conseil sur le projet européen de TTF, évoquant la possibilité de mettre en œuvre une coopération renforcée, « *pour assurer une juste contribution du secteur financier au coût de la crise financière et pour améliorer la régulation des marchés financiers* ». Le Gouvernement français a annoncé que, à défaut de consensus au niveau européen, il instaurerait, seul, cette taxe⁵⁴. L'Allemagne appelle pour sa part à une décision rapide sur le texte européen et se réserve la possibilité, si cette piste était abandonnée, d'explorer le modèle britannique de *Stamp Duty Tax*⁵⁵.

2.3.3. Une mobilisation pour la croissance : approfondir le marché intérieur

La Commission européenne a tiré parti du pouvoir d'initiative, dont elle a le monopole, pour contribuer à la sortie de crise.

Ayant entrepris d'encadrer les marchés financiers dans l'objectif qu'ils contribuent davantage au financement de l'économie réelle (cf. *infra*), le commissaire Michel Barnier, en charge du marché intérieur et des services, a souhaité **donner un nouvel élan au marché unique, pour permettre à l'Union européenne de maintenir sa position de premier exportateur mondial**. C'est l'objet de l'Acte pour le marché unique (*Single Market Act*) que la Commission européenne a présenté, après un débat public, dans une communication d'avril 2011⁵⁶ pour une mise en œuvre en 2012. Ce projet vise à mettre fin à la fragmentation du marché intérieur et à éliminer les entraves à la circulation des services et à l'innovation.

La Commission porte prioritairement l'effort sur les PME, durement frappées par la crise. Son « *Small Business Act* » a pour ambition de stimuler la croissance des PME en réduisant les frais administratifs (*e.g.* suppression des obligations de déclaration financière pour les très petites entreprises, facturation électronique, procédures de marchés publics), en améliorant l'accès au financement et en les aidant à entrer sur de nouveaux marchés. C'est ainsi, par exemple, que les fonds de capital-risque pourront procéder plus facilement à des investissements transfrontaliers et qu'un système unitaire de brevets doit être introduit en Europe afin de réduire les coûts d'enregistrement de l'innovation.

⁵⁴ Il s'agit d'une disposition du projet de loi de finances rectificative pour 2012.

⁵⁵ Dans le cas du Royaume-Uni, la *Stamp Duty Tax* ne s'applique qu'aux actions émises par les sociétés britanniques mais elle est acquittée par l'acheteur, quels que soient sa nationalité et le lieu de la transaction.

⁵⁶ COM (2011) 206 final.

L'adaptation de la réglementation fiscale de l'UE aux réalités du marché unique et aux enjeux transfrontaliers fait aussi partie des ambitions de la Commission. L'une des propositions phares en ce domaine est la mise en place d'une assiette commune de l'impôt sur les sociétés.

La Commission entend aussi développer la mobilité des travailleurs dans l'UE : la reconnaissance des qualifications professionnelles des citoyens européens doit ouvrir des opportunités aux professionnels qualifiés et aux entreprises dans toute l'Union européenne.

Enfin, et toujours à titre d'illustration, la Commission propose de développer des infrastructures intelligentes et des services d'intérêt économique général (SIEG) au service de la croissance (réseaux de transport transfrontalier interopérables, réseaux énergétiques, réseaux haut débit dans fil).

Il s'agit donc d'une mobilisation tous azimuts de la Commission européenne, qui doit être saluée.

Ces initiatives n'atteindront leur objectif, c'est-à-dire contribuer à la croissance économique, **qu'à la condition que la Commission européenne évite soigneusement d'édicter des directives et règlements activant de nouvelles dépenses** publiques en contradiction avec l'objectif d'assainir les finances publiques. Au surplus, ces dispositions multiplient les contraintes réglementaires qui entravent la compétitivité des entreprises.

Incidentement, la Commission doit également examiner d'un regard critique les conditions d'attribution des fonds structurels et leur impact sur les finances publiques locales. Compte tenu de l'effet d'entraînement du cofinancement des opérations couvertes pour partie par les fonds européens, l'on peut dire que les fonds structurels de l'UE ont parfois été, localement, des activateurs de dépenses publiques pour partie improductives.

2.3.4. Des marchés financiers mieux encadrés

Les développements successifs de la crise, apparue en 2007 et marquée par la faillite de la banque Lehman Brothers le 15 septembre 2008, ont éprouvé les marchés financiers.

Le G20, réunit au niveau des chefs d'Etat ou de Gouvernement, a conçu une réponse collective, en posant les jalons d'une réforme en profondeur de la régulation financière. **L'Union européenne a préparé un programme de réglementation financière pour répondre à la crise financière et honorer ses engagements pris dans le cadre du G20.**

Plusieurs avancées ont déjà été réalisées.

◆ **Un renforcement de la supervision bancaire européenne**

Une nouvelle architecture de supervision financière est opérationnelle depuis le 1^{er} janvier 2011⁵⁷. Elle s'articule autour de quatre institutions : une structure macroprudentielle, le Comité européen du risque systémique (CERS), dont la mission est d'identifier les risques systémiques complexes, et trois autorités de surveillance intervenant au niveau microprudentiel, l'Autorité bancaire européenne (ABE), chargée du contrôle des banques, l'Autorité européenne des assurances et pensions professionnelles (AEAPP), chargée de la surveillance des services d'assurance, et l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF), chargée de la surveillance du secteur des valeurs mobilières. Depuis l'adoption en juin 2011 de la directive AIMF (*Alternative Investment Fund Managers*), l'activité des fonds alternatifs (*hedge funds* et *private equity*) relève d'un cadre juridique harmonisé à l'échelle européenne qui renforce la transparence, la supervision et la sécurité juridique de ce secteur, obligeant les opérateurs à mettre en place une fonction permanente de gestion des risques indépendante.

⁵⁷ Directive 2010/78/UE du 24 novembre 2010.

◆ La régulation des marchés financiers

L'accent a été mis sur la régulation des structures de marchés et de nombreux produits. Un règlement a été adopté sur les ventes à découvert et les contrats d'échange sur risques de crédits (*Credit Default Swap*, CDS⁵⁸). D'autres règlements contribuant à la régulation des marchés financiers sont en négociation ou en préparation (par exemple, règlement EMIR sur les produits dérivés négociés de gré à gré). La révision de la directive « Marché des instruments financiers » de 2007⁵⁹, sous la forme d'une directive et d'un règlement (MIFID et MIFIR) présentés en octobre 2011, s'inscrit dans la même logique. Elle vise à renforcer le cadre actuel en intégrant les derniers développements de marchés et prévoit de redéfinir les frontières entre le gré à gré et le marché organisé pour couvrir sur le plan réglementaire un plus grand nombre de transactions, accroître la transparence sur les marchés des obligations et des dérivés et mieux contrôler les nouvelles pratiques de marché par l'encadrement du *trading* algorithmique.

◆ Des agences de notation mieux contrôlées

Les agences de notation font l'objet de plusieurs critiques : leur manque d'indépendance à l'égard des émetteurs qu'elles notent, leur situation oligopolistique (trois agences, Moody's, Fitch et Standard and Poor's assurant 90 % des notes de crédit) et l'opacité de leurs méthodes de travail. Elles ont commis, dans le passé récent, des erreurs d'appréciation. En 2001, quatre mois avant sa faillite, Enron bénéficiait de la note AAA. Elles ont parfois attribué la meilleure note possible à des produits financiers toxiques, en particulier les *subprimes*. Enfin, en 2006 et jusqu'en 2009, l'Irlande et l'Espagne étaient encore notées AAA.

Le règlement n°1060/2009 sur les agences de notation de crédit, entré en vigueur en décembre 2009, constitue déjà un progrès. Il prévoit une obligation d'enregistrement, la rotation des analystes en charge de la notation, la mise en place de contrôles internes et un droit d'enquête pour l'Autorité européenne de surveillance des marchés financiers.

La Commission européenne a présenté le 15 novembre 2011 de nouvelles propositions destinées à renforcer la supervision européenne des agences de notation. Toute entité notée disposera d'un délai de vingt-quatre heures pour répondre à une notation avant que celle-ci ne soit publiée. La responsabilité des agences pourra être engagée devant la justice par tout investisseur s'estimant lésé (responsabilité civile en cas de faute caractérisée ou de négligence grave). La Commission envisage la création d'un index européen de la notation (EURIX) et d'une échelle harmonisée de notation. Les agences devront également publier un rapport complet de recherche dès qu'elles publient ou modifient une notation. Le principe d'une interdiction de la notation des pays placés sous assistance financière n'a pas été retenu dans le projet de la Commission, de même que le projet d'agence européenne de notation.

2.4. Les efforts structurels des Etats membres pour sortir de la crise : quelques exemples au sein de la zone euro

A la mobilisation de la Commission européenne, s'ajoutent des dynamiques nationales pour contribuer à sortir de la crise. Dans les pays dans lesquels je me suis rendu, comme partout en Europe, une attention très particulière est désormais accordée aux besoins d'assainissement budgétaire et de réformes structurelles. Les programmes de consolidation budgétaire et l'inscription de règles dans l'ordre normatif national sont devenus des réalités

⁵⁸ Le CDS est un contrat d'assurance contre le risque de défaillance d'un emprunteur. Il peut permettre de réaliser des opérations sur le risque de défaut d'un Etat souverain et même être utilisé « à nu », entre deux spéculateurs dont aucun ne possède d'obligations souveraines.

⁵⁹ La directive MIF, entrée en vigueur en 2007, régit les produits que négocient les sociétés d'investissement ainsi que le fonctionnement des bourses et plateformes de négociation (dits systèmes multilatéraux de négociation).

dans certains Etats membres. La convergence de nos économies est en marche, même si la coordination de nos politiques économiques doit progresser encore.

2.4.1. France et Allemagne : une stratégie pour l'équilibre des finances publiques et la préparation de la convergence fiscale

Les pays de la zone euro se sont engagés dans une stratégie de consolidation budgétaire qui doit permettre de réduire leur déficit public et de diminuer leur endettement. C'est le cas de la France comme de l'Allemagne.

L'assainissement budgétaire est devenu en France une préoccupation assumée par nos responsables publics. **Amplifiant les alertes des commissions des finances du Parlement, notamment de celle du Sénat, les conclusions de la commission Pébereau en 2006 ont fait franchir une nouvelle étape au débat sur l'endettement public de notre pays.** Plus récemment, la commission Camdessus sur l'équilibre des finances publiques⁶⁰ est revenue sur « *la dynamique perverse de l'endettement* », proposant notamment d'introduire dans notre corpus normatif des lois-cadres de programmation des finances publiques, fixant un plafond aux dépenses de l'État pour les lois de finances et un plafond aux dépenses de la sécurité sociale pour les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS), ainsi qu'un plancher relatif aux recettes de l'État et de la Sécurité sociale. Ce groupe d'experts auquel j'ai contribué préconisait également de fixer par loi organique la date du retour à l'équilibre.

Ces travaux se nourrissent, directement ou indirectement, de l'expérience de nos partenaires allemands en matière de finances publiques. Les responsables allemands ont inscrit dans leur constitution l'objectif d'un retour à l'équilibre, avec un déficit structurel inférieur à 0,35 % de PIB à l'horizon 2016 (et un équilibre structurel atteint en 2020 au niveau des Länder).

De façon similaire, des efforts de convergence fiscale sont recherchés avec nos partenaires, en particulier avec notre voisin allemand⁶¹.

Ceci s'accompagne de la conduite de réformes économiques. **Observant les nombreuses initiatives du Gouvernement français en matière de réformes structurelles** (réforme des retraites, taxe professionnelle, autonomie des universités, modernisation de l'Etat, investissements d'avenir financés par l'emprunt national faisant suite aux travaux de la commission Juppé-Rocard⁶²), **l'OCDE reconnaît que ces mesures « attestent de la volonté des autorités de renforcer le potentiel d'offre de l'économie »⁶³.**

⁶⁰ Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques, groupe de travail présidé par Michel Camdessus, gouverneur honoraire de la Banque de France, 2010.

⁶¹ Voir sur ce point le rapport de la Cour des comptes *Les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne*, mars 2011, en réponse à la demande du Président de la République « afin que les Gouvernements soient en mesure de prendre, s'ils le jugent opportun, des décisions renforçant la convergence fiscale entre les deux pays, tant dans le domaine de la fiscalité des entreprises que dans celui de la fiscalité des particuliers ».

⁶² *Investir pour l'avenir – Priorités stratégiques d'investissement et emprunt national*, 2009. La Commission identifiait 7 axes prioritaires pour un « nouveau modèle de développement » (« soutenir l'enseignement supérieur, la recherche, l'innovation », « favoriser le développement de PME innovantes », « accélérer le développement des sciences du vivant », « développer les énergies décarbonées et l'efficacité dans la gestion des ressources », « faire émerger la ville de demain », « inventer la mobilité du futur », « investir dans la société numérique »). Elle recommandait un investissement de l'État à hauteur de 35 Md€.

⁶³ OCDE (2011), *Etudes économiques de l'OCDE : France 2011*, éditions OCDE.

2.4.2. En Italie, la mise en œuvre d'un programme de réformes structurelles d'ampleur

Après les deux *Manovre* de l'été 2011, représentant un effort financier de 60 Md€ sur la période 2012-2014, apparu insuffisant devant l'aggravation de la situation économique, **l'Italie a adopté fin décembre 2011 un nouveau plan d'austérité baptisé par Mario Monti, nouveau Président du Conseil : « *Salva Italia* »**. Ce plan vise à enrayer la crise de la dette et doit conduire au rétablissement de l'équilibre budgétaire en 2013⁶⁴. Anticipant une contraction de l'activité en 2012, il prévoit une réduction du déficit de l'ordre de 21 Md€ et la mise en place de mesures de soutien à l'économie d'un montant de plus de 10 Md€, en s'appuyant notamment sur une hausse de la fiscalité et une refonte du système des retraites.

L'augmentation des recettes doit être obtenue prioritairement par un déplacement de la taxation du travail vers le capital, par la réintroduction de la taxe foncière sur la résidence principale, supprimée en 2008. D'autres dispositions fiscales ont été prises, notamment le relèvement du taux de TVA et l'augmentation de l'accise sur les carburants.

En dépenses, une refonte importante du système de retraites doit permettre des économies de 10 Md€ en 2014 : le cœur de la réforme repose sur le relèvement de l'âge légal de départ en retraite, la désindexation d'une partie des retraites par rapport à l'inflation et la quasi-suppression du régime d'ancienneté qui permettait un départ en retraite avant l'âge légal. Près de 3 Md€ devraient être dégagés d'une réduction supplémentaire des transferts aux collectivités locales. Enfin, la réduction des coûts de l'administration publique (en particulier, suppression et fusion d'organismes publics) doit permettre des économies évaluées à 200 M€ en 2014.

Soucieux de l'impact macroéconomique de cette consolidation budgétaire, le président du Conseil a engagé un deuxième plan fin janvier 2012 : « *Cresci Italia* », destiné à relancer la croissance en s'attaquant à la concurrence insuffisante et au manque d'infrastructures. Ses principaux axes portent sur des chantiers d'infrastructure, des mesures de lutte contre la fraude fiscale, de libéralisation (taxis, notaires et avocats, notamment) ou de rationalisation des dépenses publiques. L'entrepreneuriat est facilité, le système universitaire doit être réformé. Des réformes sectorielles en faveur de la concurrence sont prévues en matière d'énergie, de services financiers ou de services publics locaux de transport. Cette deuxième phase comprend aussi des mesures de réformes du marché du travail.

2.4.3. La priorité donnée en Espagne à la consolidation et aux réformes structurelles

Alors que le pays avait connu une croissance annuelle de 3,8 % en moyenne entre 1997 et 2007, l'Espagne connaît une profonde récession en 2009, puis une croissance timide en 2011 (0,7 %), un déficit public élevé et un taux de chômage de 23 % fin 2011 (soit plus de 5 M de chômeurs et un chômage des jeunes proche de 50 %). Le FMI estime que la contraction de l'activité en Espagne dépassera 1 % en 2012 (recul du PIB de 1,7 %). La vigueur de sa demande interne, stimulée par un endettement privé très élevé (consommation des ménages, secteur de la construction et de l'immobilier), a laissé place à une contraction significative de l'activité, liée à l'éclatement de la bulle immobilière.

Après avoir privilégié une réponse sociale à la crise, le Gouvernement de M. José Luis Rodríguez Zapatero, confronté aux attaques spéculatives sur la dette espagnole, s'était résigné à adopter en mai 2010 un plan de rigueur. Ces mesures reposaient sur des baisses des dépenses (réduction et gel des salaires des fonctionnaires, gel de la revalorisation des retraites) et une augmentation des recettes (relèvement de deux points de la TVA, privatisations), destinées à ramener le déficit public à un niveau inférieur à 3 % du PIB en

⁶⁴ L'Italie a dégagé en 2011 un excédent primaire (environ 1 % du PIB en 2011).

Rapport

2013. Le Gouvernement a également conduit une première vague de restructuration et de recapitalisation du secteur financier, et en particulier des caisses d'épargne espagnoles.

La poursuite de l'assainissement financier de l'Etat a conduit parallèlement le Gouvernement à présenter en janvier 2011 un projet de réforme des retraites, reculant de deux ans l'âge de départ en retraite (sauf pour les salariés disposant d'un nombre suffisant d'années de cotisations).

Mais ces efforts du Gouvernement sont relativisés par l'insuffisance du contrôle qu'il exerce sur les communautés autonomes, la dette des communautés autonomes représentant 12 % de la dette publique espagnole.

L'Espagne a adopté en septembre 2011 une règle d'or budgétaire inscrivant dans sa constitution l'obligation du respect de l'équilibre des comptes publics. Cette règle limite le déficit structurel de l'Etat central à 0,26 % du PIB et celle des régions autonomes à 0,14 % du PIB.

Afin de tenir l'engagement très ambitieux de réduire le déficit public à 4,4 % en 2012 (le déficit s'élevant à plus de 8 % du PIB fin 2011), **le Gouvernement de M. Rajoy, issu des élections anticipées de novembre 2011 a annoncé un approfondissement de ces mesures structurelles**, à travers :

- ◆ l'avant-projet de loi organique de stabilité budgétaire et de soutenabilité financière des administrations publiques mettant en œuvre la « règle d'or » (portant notamment sur le contrôle des comptes des communautés autonomes, sous peine de sanctions économiques de l'Etat central dans la politique budgétaire régionale, contrepartie de son soutien financier) ;
- ◆ la réforme du secteur financier et bancaire (couverture des actifs immobiliers, limitation des salaires des dirigeants d'entités ayant reçu des aides publiques) ;
- ◆ la réforme administrative et un plan de consolidation budgétaire de 9 Md€ (réductions budgétaires, gel des salaires des fonctionnaires en 2012, relèvement du temps de travail à 37,5 heures hebdomadaires) ;
- ◆ des mesures anti-fraude ;
- ◆ enfin, et contrairement aux positions pré-électorales, des hausses d'impôts (impôt sur le revenu, taxe sur les biens immobiliers), pour un montant de plus de 6 Md€.

Par ailleurs sur le front social, un accord triennal de négociation collective et de modération salariale 2012-2014 a été conclu entre les syndicats CCOO et UGT et les organisations patronales CEOE et Cepyme, dans **l'attente d'une profonde réforme du marché du travail** (contrats de travail et procédures de licenciement). Cet accord prévoit une modération salariale sur 3 ans, avec un objectif de hausse salariale limitée à 0,5 % en 2012 et à 0,6 % en 2013 et 2014 (contre 1 % en 2010 et entre 1 et 2 % en 2011, aux termes de l'accord précédent) et les entreprises pourront désormais déroger aux conventions sectorielles sur tous les sujets les concernant (salaires, temps de travail et gestion des équipes).

Le défi espagnol reste d'inventer un nouveau modèle de croissance, après l'effondrement du secteur de la construction et de l'immobilier. La contraction du crédit et la contrainte pesant sur les financements publics, d'autant que l'Espagne ne sera plus éligible au fonds de cohésion après 2013 et deviendra contributeur net au budget communautaire dans le cadre des perspectives financières 2014-2020, laissent une question en suspens : comment développer la compétitivité de l'économie espagnole sans investissement ?

2.4.4. D'importants moyens mobilisés en Grèce pour réformer l'Etat

Le président de la Commission européenne a proposé le 20 juillet 2011 la mise en place d'une « Task Force » visant à fournir une assistance technique à la Grèce. Ces propositions ont été approuvées lors du Conseil européen des 23 et 24 juin avec le Premier ministre Georges Papandreou. La Task Force a commencé ses travaux le 1^{er} septembre 2011. Son objectif est de définir et coordonner l'assistance technique dont la Grèce a besoin pour réaliser le programme d'ajustement UE/FMI et accélérer l'absorption des fonds européens. La Task Force doit présenter des rapports d'étape trimestriels aux autorités grecques et à la Commission européenne⁶⁵.

Des initiatives, notamment françaises et allemandes, sont en cours pour la définition de ces besoins⁶⁶.

Ces démarches, convergentes et coordonnées, constituent un apport clair et très positif aux réformes de structure entreprises en Grèce (cf. *supra*).

Encadré 7 : Task Force pour la Grèce (Commission européenne)

Missions

La Task Force est en particulier chargée de :

- définir et coordonner, en coopération étroite avec la Grèce et grâce aux contributions d'autres États membres, l'assistance technique nécessaire pour réaliser le programme d'ajustement UE/FMI ;
- préconiser des mesures législatives, réglementaires, administratives et, si nécessaire, des mesures de (re)programmation visant à accélérer l'absorption des fonds européens, en se concentrant sur la croissance, la compétitivité, l'emploi et la formation ;
- présenter des rapports d'étape trimestriels à la Commission et aux autorités grecques.

Champ de l'assistance technique

L'assistance technique vise particulièrement :

- des mesures stimulant la croissance et l'emploi pour accélérer et cibler l'utilisation des fonds européens et améliorer l'environnement des entreprises, ainsi que des mesures sectorielles dans les domaines de l'énergie, du tourisme, de l'industrie agroalimentaire et de la gestion des déchets ;
- les impôts, le contrôle des dépenses et les privatisations ;
- des réformes structurelles horizontales du marché de l'emploi et des domaines de la santé publique, de la justice, de l'administration publique et de la gestion des déchets.

Composition

La Task Force est constituée d'experts de la Commission et des États membres (le staff complet comprend une quarantaine d'agents).

Ils n'exercent aucune fonction relevant de la compétence exclusive de l'administration et du Gouvernement grecs.

M. Horst Reichenbach (ex-vice-président de la BERD et ex-directeur général à la Commission) a été nommé chef de la Task Force.

Source : Commission européenne, www.ec.europa.eu.

⁶⁵ Son siège se trouve à Bruxelles, avec une équipe de soutien à Athènes. La Task Force est placée sous l'autorité du président de la Commission européenne, sous la conduite politique du commissaire Olli Rehn et rend également compte de ses travaux aux autres commissaires compétents, notamment le commissaire à la politique régionale et le commissaire à l'emploi, aux affaires sociales et à l'intégration.

⁶⁶ Il a été convenu avec la Task Force que la France et l'Allemagne interviennent à ce stade en tant qu'assistance à la maîtrise d'ouvrage en Grèce pour aider à formuler ses besoins et préparer les appels d'offres qui s'avèreraient nécessaires. La France a rédigé avec le gouvernement grec la feuille de route de la réforme de l'administration centrale et de la coordination interministérielle, l'Allemagne faisant de même concernant la réforme de l'administration régionale.

3. Pour la stabilité et la croissance durables : une gouvernance spécifique de la zone euro

Après la décennie des « années folles » et deux années de crise qui lui ont permis de renouer avec une certaine sagesse, la zone euro n'a d'autre choix que d'assurer durablement son avenir par une gouvernance spécifique, fondée sur des principes de clarté, de lisibilité et de cohérence. Son crédit et son autorité appellent un contrôle démocratique.

3.1. Une gouvernance spécifique de la zone euro

La coordination efficace des positions budgétaires et de la situation macroéconomique des Etats membres de la zone euro appelle une gouvernance spécifique, servie par une architecture institutionnelle cohérente. S'appliquant actuellement aux 17 pays ayant adopté l'euro, ce dispositif a vocation à s'élargir aux Etats qui rejoindront la zone euro.

Le choix du Royaume-Uni et de la République tchèque de ne pas signer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance nous interpelle. Il confirme qu'il y a bien sûr, et depuis le Traité de Maastricht, une Europe à deux vitesses, deux cercles de partenaires européens. L'image des « cercles concentriques » est aujourd'hui plus pertinente qu'hier : la zone euro se trouve au cœur, elle est ce noyau dur qui exige un degré de fédéralisme plus approfondi.

Il faut prendre acte des obligations réciproques supplémentaires que l'appartenance à une monnaie unique implique. Reconnaître que l'on partage davantage notre souveraineté avec nos partenaires européens qui ont adopté – ou ont vocation à adopter – l'euro, c'est simplement assumer que le partage d'une même monnaie implique des solidarités particulières, à travers une politique monétaire unique, un partage de souveraineté budgétaire au niveau européen et la participation à un mécanisme permanent de résolution de crise.

Il nous faut donc assumer le partage de souveraineté en matière budgétaire. Or on ne partage pas la souveraineté avec le Royaume-Uni sur l'aspect budgétaire, qui refuse ce degré de fédéralisme. **Il faut rappeler, par exemple, que lorsqu'il y a un plan de sauvetage d'un Etat membre de la zone euro, ce n'est pas le budget communautaire qui est sollicité à titre principal, ni le budget britannique :** ce sont les finances des Etats membres de la zone euro (cf. *infra*). Dès l'annonce du plan de sauvetage du 26 octobre 2011, le Gouvernement de M. Cameron, par l'intermédiaire du Chancelier de l'Echiquier George Osborne, a exprimé clairement son refus de participer aux efforts de soutien financier à l'égard d'un Etat membre de la zone euro, la Grèce ou tout autre membre.

Un récent rapport de la Chambre des Lords reconnaît la nécessité de répondre à la volonté d'intégration budgétaire des pays de la zone euro, dans l'intégrité du marché unique pour les 27 membres de l'Union européenne⁶⁷.

Les craintes de nos partenaires britanniques sur les possibles conséquences du veto du Gouvernement de David Cameron doivent être prises en compte, en particulier :

- ◆ la crainte d'une perte d'influence dans le processus de décision communautaire, en particulier sur la réglementation du secteur financier ;

⁶⁷ "The UK Government, together with the other Member States of the Union, and the EU institutions, **must devise a means of securing the fiscal integration desired by some of the euro area Member States while at the same time protecting the integrity of the single market, including its provisions for financial regulation, as an engine of economic growth for all 27 Member States of the Union**" in Rapport de la Chambre des Lords, *European Union Committee*, 25th Report of Session 2010-2011, *The euro area crisis*, février 2012.

Rapport

- ◆ la difficulté à faire le départ entre les enjeux qui relèvent de la zone euro et ceux qui relèvent du marché intérieur. Comment traiter, par exemple, la supervision financière compte tenu de ses impacts macroéconomiques ?

Encadré 8 : Une supervision financière cohérente pour l'ensemble de l'Union européenne

En matière de régulation et de stabilité financière, la supervision doit être à la fois unique et cohérente pour l'Union européenne dans son ensemble, à 27/28, pour éviter « la concurrence entre réglementations nationales [qui] nuit à la gestion d'ensemble du secteur financier européen »⁶⁸.

Les avancées en termes de régulation financière que propose la Commission européenne sont susceptibles de conforter la stabilité financière de la zone euro. **En effet, le risque financier systémique est implicitement assumé par les Etats. Ce « risque hors-bilan » pour l'Etat représente donc une menace pour la soutenabilité à long terme des finances publiques.**

Il faut, de ce point de vue, garantir l'effectivité du système européen de surveillance financière (SESF), qui comprend les nouvelles autorités européennes de surveillance (ABE, AEAPP et AEMF) et le réseau des autorités nationales de surveillance. Ses pouvoirs d'intervention et de sanction doivent être effectifs, ainsi que ses moyens de fonctionnement.

A titre d'illustration, l'AEMF, qui est responsable devant le Parlement européen et le Conseil, dispose de pouvoirs d'enquête sur les infractions au droit communautaire et peut prendre des décisions contraignantes voire interdire temporairement ou restreindre certaines activités financières qui menacent la stabilité du système financier. **A plus long terme, il faudra aller vers un contrôle prudentiel européen et une supervision bancaire et assurantielle plus intégrés**, en rapport avec l'intégration des marchés financiers dans l'UE, dans un souci de clarté vis-à-vis des investisseurs internationaux.

Les propositions de gouvernance qui suivent reposent donc sur la reconnaissance de deux cercles, solidaires mais distincts :

- ◆ **la zone euro, aujourd'hui à 17**, visant un *policy mix* commun (politique monétaire/politique budgétaire) ;
- ◆ **l'Union européenne, aujourd'hui à 27** (et demain, à 28 avec la Croatie), partageant un marché intérieur unique et intégré.

Ce n'est pas opposer la décision intergouvernementale et la méthode communautaire. Ce n'est pas opposer les 27/28 et les 17. C'est reconnaître le besoin d'une plus grande intégration fédérale, sur une base communautaire, pour les pays qui partagent la même monnaie.

Au total, il ne faut exclure aucun Etat membre de la décision européenne et ce n'est pas l'objet des propositions qui suivent. Certes, la **relation franco-allemande**, qui donne l'impulsion politique et permet d'accélérer les initiatives, est primordiale ; mais elle **ne doit pas être l'horizon indépassable de notre diplomatie économique et financière** en Europe.

3.2. Un partage assumé de la souveraineté, au service de la stabilité et de la croissance

3.2.1. Un préalable absolu : la sincérité des comptes publics

La gouvernance statistique doit encore progresser pour assurer la qualité des données statistiques et de comptabilité publique et atteindre, de façon homogène, un haut degré

⁶⁸ M. Steven Maijor, président de l'Autorité européenne des marchés financiers, Table ronde des commissions des finances et des affaires européennes du Sénat, « Régulation financière pour restaurer l'utilité sociale des marchés », 18 janvier 2012.

Rapport

d'indépendance, de professionnalisation et de compétence. Le *Six Pack* (et en particulier, la directive sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres) prévoit des améliorations substantielles du système de production des statistiques européennes. Les orientations présentées par la Commission⁶⁹ dans ce domaine vont dans le bon sens. Mais le degré d'intégration statistique européenne n'est pas encore totalement abouti.

Plusieurs schémas peuvent être envisagés, y compris l'autonomisation, fonctionnelle et organique, d'Eurostat et des organes statistiques européens, comme garantie de leur indépendance du pouvoir politique⁷⁰.

Proposition : Faire d'Eurostat une agence statistique européenne indépendante.

Cela pourrait conduire à la mise en place d'un système européen des autorités nationales de statistiques (ANS) qui serait l'équivalent, en matière statistique, du système européen des banques centrales (SEBC).

Cette proposition avait déjà été avancée en 2010 par la commission des finances du Sénat qui relevait que « *les décisions d'Eurostat ne doivent pas seulement être techniquement pertinentes. Elles doivent aussi être perçues comme légitimes par les marchés, les agents économiques et l'opinion publique* »⁷¹.

C'est également dans cet esprit que la Banque centrale européenne, dans un récent article⁷², a plaidé pour une nouvelle étape dans le renforcement de l'indépendance du système statistique européen (SSE), à travers la mise en place d'une institution statistique européenne dotée d'une indépendance aussi forte que celle dont bénéficie la BCE.

Cela impliquerait une évolution du réseau existant du SSE et, surtout, un changement de traité.

Proposition : A court terme, améliorer le dispositif statistique européen.

Trois actions peuvent être réalisées à brève échéance :

- ◆ inscrire dans la loi européenne (règlement) les sections les plus importantes du code de bonnes pratiques (dans sa deuxième version de septembre 2011, qui apporte d'utiles précisions sur la nomination des directeurs généraux des instituts statistiques nationaux), notamment la section portant sur la déontologie en matière de publication des données ;
- ◆ renforcer l'indépendance professionnelle du SSE (règles de nomination, conditions d'exercice du DG d'Eurostat et des directeurs des instituts statistiques nationaux) ;
- ◆ renforcer les compétences de l'ESGAB, en les faisant porter non plus sur le système statistique européen « *dans son ensemble* » mais aussi Etat par Etat et en les étendant à un contrôle de régularité garant de la bonne application du code de bonnes pratiques.

⁶⁹ Communication de la Commission du 15 avril 2011, COM 2011 211, *Vers une gestion solide de la qualité pour les statistiques européennes*.

⁷⁰ Eurostat est une direction générale de la Commission européenne, rattachée au commissaire en charge de la fiscalité et de l'union douanière, de l'audit et de la lutte anti-fraude.

⁷¹ Rapport n°374 sur la prise en compte de la dette publique dans les comptabilités nationales, au nom de la commission des finances du Sénat, M. Jean Arthuis, 31 mars 2010.

⁷² BCE, Bulletin mensuel, mars 2011, « *The reform of economic governance in the euro area – essential elements* ».

3.2.2. L'approfondissement du dialogue budgétaire et macroéconomique

Il est également nécessaire de **progresser vers une plus grande homogénéité dans la présentation des budgets des Etats membres**. La proposition, que fait la Commission européenne dans le *Two pack* en discussion, d'harmoniser les calendriers nationaux d'élaboration de la loi de finances⁷³ apparaît déjà ambitieuse. Il faut aller plus loin et standardiser autant que faire se peut la présentation des budgets nationaux. La proposition n'est pas nouvelle : elle figurait **déjà dans le rapport⁷⁴ établi en 1970 par le président et ministre des finances du Gouvernement luxembourgeois, Pierre Werner**.

Proposition : Normaliser et rendre homogènes les méthodes d'évaluation et de présentation des budgets nationaux et agréger l'ensemble de ces budgets pour établir le budget consolidé de la zone euro.

L'objectif poursuivi in fine est la consolidation des budgets des Etats membres au sein de la zone euro. Il s'agit de présenter l'ensemble consolidé des crédits, en recettes et dépenses, et la situation patrimoniale des Etats membres. Une telle harmonisation permettrait en effet d'obtenir une **vision consolidée des comptes publics de la zone euro**. Ceci doit permettre une meilleure coordination des efforts budgétaires, par grandes politiques publiques, et rendre plus transparent le niveau des dettes et des engagements hors bilan des Etats membres de la zone. Il s'agit pour les ministres de la zone euro de « pétrir la pâte budgétaire » en vue de stimuler les dépenses d'avenir et la croissance potentielle.

Dans cette perspective, nous en viendrions presque à considérer que la mise en œuvre budgétaire est de compétence fédérale et qu'elle est sub-déléguée à chacun des Etats, au titre de la subsidiarité.

Encadré 9 : Extraits du rapport Werner (1970)

La politique budgétaire

Dans le cadre des procédures déjà décrites, un accent tout particulier doit être mis sur l'effort à accomplir en vue de la coordination et de l'harmonisation des politiques budgétaires.

En fonction de la situation économique de chaque pays, des orientations quantitatives seront indiquées pour les principaux éléments des budgets publics, notamment les recettes et les dépenses globales, la répartition de ces dernières entre investissement et consommation, le sens et l'ampleur du solde. Enfin, une attention spéciale sera consacrée aux modes de financement des déficits ou d'utilisation des excédents.

Pour faciliter l'harmonisation des politiques budgétaires, des travaux approfondis de comparaison des budgets des Etats membres seront menés à la fois sous l'angle quantitatif et qualitatif. Sous l'aspect quantitatif, la comparaison concernera l'ensemble des budgets publics, y compris les collectivités locales et la sécurité sociale. Il importera d'évaluer, dans l'ensemble, la pression fiscale et le poids des dépenses publiques dans les différents pays de la Communauté et les effets que les recettes et les dépenses publiques exercent sur la demande intérieure globale et sur la stabilité monétaire. Il conviendra également de mettre au point une méthode de calcul qui permette d'évaluer les impulsions que l'ensemble des budgets publics exerce sur l'économie.

Sous l'aspect pratique, il faudra parvenir à une harmonisation des calendriers pour l'établissement et l'adoption des projets de budgets.

Enfin, dès la première étape, des efforts seront accomplis pour mettre au point et développer dans chaque pays des instruments homologues ; à titre d'exemple, on peut citer, du côté des recettes, les « régulateurs fiscaux », du côté des dépenses, les « budgets conjoncturels ». Les régulateurs fiscaux autorisent des modifications rapides des taux d'imposition pour un montant et une période limitée ; les budgets

⁷³ Publication d'un plan budgétaire à moyen terme avant le 15 avril, publication des projets avant le 15 octobre et adoption avant le 31 décembre.

⁷⁴ Rapport au Conseil et à la Commission concernant la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire dans la Communauté (rapport Werner, octobre 1970).

Rapport

conjoncturels permettent d'ajouter ou de retrancher des budgets définitifs un certain pourcentage des dépenses.

Source : Rapport au Conseil et à la Commission concernant la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire dans la Communauté (rapport Werner, octobre 1970).

La prudence des hypothèses économiques est l'une des conditions de l'effectivité de toute règle d'équilibre budgétaire. En France, la première cause du non-respect des programmations en ce qui concerne le solde budgétaire est le biais optimiste systématique de l'hypothèse de croissance du PIB (cf. *supra*).

Proposition : Assurer l'indépendance et la sincérité des prévisions économiques sur lesquelles sont bâtis les projets de budget. Les données macroéconomiques ne doivent pas être entachées du soupçon de « volontarisme politique ».

Pour restaurer la crédibilité du processus budgétaire, il serait utile de renforcer l'indépendance des prévisions nationales de croissance.

Ce point fait l'objet de propositions de la Commission européenne en date du 23 novembre 2011⁷⁵. Différentes formules sont envisageables. Dans son rapport de juin 2010⁷⁶, la commission présidée par Michel Camdessus examinait l'opportunité de mettre en place « *un groupe d'experts de haute compétence et d'indépendance garantie* » réuni sous forme d'un conseil indépendant chargé de valider les prévisions économiques sur lesquelles reposent les discussions budgétaires.

Les conditions de nomination (caractère irrévocable de la nomination du directeur pour une durée déterminée) et de fonctionnement de cet organe de prévision (moyens de fonctionnement garantis, par exemple) devraient concourir à l'indépendance de cette structure.

Je reprends cette proposition à mon compte, en précisant que cette démarche devrait se fonder sur des principes communs aux Etats membres.

Proposition : Définir une échelle de sanctions politiques pour faire respecter les règles, en lieu et place des sanctions financières.

Je propose de donner au Conseil la possibilité d'adopter des sanctions politiques, plus crédibles dans leur mise en œuvre que des sanctions financières qui grèvent le budget d'un Etat membre. Ces sanctions devraient être graduelles, allant de l'adoption d'une recommandation publique adressée à l'Etat concerné à la suspension du droit de vote à l'Ecofin.

Enfin, il convient de mieux associer les directions en charge du budget dans la surveillance multilatérale au sein de la zone euro.

Proposition : Associer directement les directions du budget des Etats membres aux travaux des Ecofin/Eurogroupe.

S'appuyer sur les compétences budgétaires dans ces domaines est désormais indispensable. Très présent sur le budget communautaire (notamment sur les fonds structurels), le directeur du budget ne participe que de façon ponctuelle et limitée aux conseils Ecofin et Eurogroupe. Certes, il entretient des relations avec ses homologues dans le cadre informel de la « quadrilatérale » des directeurs du budget (réunissant trois à quatre fois par an la France,

⁷⁵ Etablissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les Etats membres de la zone euro : COM (2011) 821.

⁷⁶ Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques, rapport de Michel Camdessus au Premier Ministre.

Rapport

l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni). C'est d'ailleurs de cette enceinte qu'est issue l'idée d'un budget pluriannuel ayant conduit à l'adoption du budget triennal en France.

Il faut associer pleinement les directions du budget aux travaux de l'Ecofin/l'Eurogroupe. Les deux sièges en '*backbenchers*' du ministre des finances dans ces deux enceintes sont actuellement occupés par le gouverneur de la Banque de France et le directeur du Trésor. Je propose donc que le siège de la Banque de France, déjà représentée au Conseil Ecofin par l'intermédiaire de la Banque centrale européenne⁷⁷, soit attribué à la direction du budget. Cela appellera naturellement une refonte de l'organisation de la direction du budget pour traiter ces questions et participer aux travaux de l'Ecofin.

Ceci renvoie plus largement à un sujet d'organisation gouvernementale. Le ministre siégeant à l'Eurogroupe et à l'Ecofin devrait être celui qui a en charge le portefeuille des comptes publics. En France, cela consisterait à réunifier les **portefeuilles des ministres en charge, respectivement, de l'économie et des finances, et du budget et des comptes publics.**

3.2.3. Une perspective à cinq ans : un agenda d'assainissement des finances publiques de la zone euro associé à un programme de croissance

On pourrait faire, pour la zone euro, le même diagnostic que la commission présidée par Michel Pébereau dressait en 2005 pour la France, qui « *a peu à peu accumulé les déficits publics, sans parvenir à résoudre les problèmes du chômage et de la pauvreté. Elle s'est endettée dans des conditions qui (...) hypothèquent son avenir à moyen terme* ».

Une initiative politique doit être engagée pour dessiner un horizon clair et cohérent pour l'ensemble de la zone.

Proposition : Adopter un programme de consolidation budgétaire à cinq ans pour la zone euro, associé à des initiatives de croissance.

Il faut donner une perspective de moyen terme à la zone euro par la conduite d'un programme de consolidation à cinq ans. Le retour à l'équilibre de l'ensemble des pays de la zone euro doit être visé au terme de cette période. Rien ne s'oppose à ce que les Etats parviennent plus rapidement encore à l'équilibre.

Cet agenda, ambitieux mais réaliste, d'assainissement des finances publiques doit être complété par un agenda de réformes structurelles et de politiques de croissance. Il nous faut en effet à la fois retrouver le chemin de la croissance et de la compétitivité et restaurer l'équilibre de nos comptes publics. Cela signifie donner de la consistance au pilier économique du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, par des politiques de croissance et de compétitivité. C'est ce que le « Groupe Spinelli », qui réunit de grands Européens, appelle un « *Plan d'action européen pour l'avenir* ».

⁷⁷ Le gouverneur de la Banque de France est membre du conseil des Gouverneurs de la BCE.

Encadré 10 : Pour un plan d'action européen pour l'avenir

Un programme très ambitieux pour l'infrastructure, la recherche et des investissements écologiques à travers l'Union

L'Europe doit non seulement équilibrer les budgets et assurer la discipline budgétaire, mais aussi, en même temps, assurer des investissements et la croissance. Comme le budget de l'UE est limité et les budgets nationaux sont en difficulté, un plan d'investissement très ambitieux doit être lancé par l'émission de « Project bonds » européens. Nous proposons un programme d'investissement sur dix ans de 4 Md€ assuré à la fois par le privé et le public.

(...)

Ces investissements permettront la modernisation et la transformation écologique de l'économie européenne. Ils devront inclure l'éducation, les liaisons de transport (rail, route ou l'eau), les infrastructures énergétiques (réseaux intelligents, réseaux à large bande) ainsi que la recherche de grande envergure et des projets scientifiques, tels que Galileo.

Source : Groupe Spinelli, Conclusions du Conseil européen « fantôme », 22 mars 2011.

Le Conseil européen, réuni à Bruxelles les 1^{er} et 2 mars 2012, doit répondre à des attentes très fortes sur le front de la croissance, ainsi qu'en témoigne la lettre signée par 12 chefs de Gouvernement européens et adressée aux présidents du Conseil européen et de la Commission européenne, le 20 février 2012 (« *A plan for Growth in Europe* »).

En tout état de cause, si l'on veut s'inscrire dans les priorités définies par l'agenda 2020⁷⁸, il faut faire progresser les discussions entre Etats membres sur la qualité de la dépense publique. Il sera nécessaire, d'abord, de disposer d'une ventilation plus fine de la dépense publique, en valeur, par politique publique pour que soient clairement établies les priorités nationales.

3.3. Un besoin de lisibilité, de cohérence et d'efficacité : simplifier l'architecture institutionnelle

3.3.1. Principes

C'est se rendre à l'évidence que l'Europe, pour peser dans la conduite des affaires du monde, doit être compréhensible pour ses citoyens, mais aussi vis-à-vis des tiers, qu'il s'agisse de ses partenaires internationaux ou des acteurs des marchés financiers. L'enjeu de lisibilité de vis-à-vis de l'extérieur est donc primordial : nous devons aller vers un système institutionnel plus simple.

Nul ne sait réellement qui s'exprime au nom de la zone euro et les différences ne sont pas toujours clairement établies entre le Conseil européen, le conseil de l'Union européenne dans sa formation Ecofin, l'Eurogroupe, les sommets de la zone euro, ni entre le président du Conseil européen, le président de la Commission européenne, le président du conseil Ecofin, le président de l'Eurogroupe, le commissaire européen chargé de l'euro :

- ◆ la Banque centrale européenne ne dispose pas d'interlocuteur identifié dans l'édifice bruxellois, ce qui éloigne tout espoir de parvenir à élaborer un jour un début de *policy mix* européen ;
- ◆ les marchés financiers sont perplexes devant cette construction européenne *sui generis* qui n'assume pas le fédéralisme politique mais se dote d'une banque centrale fédérale ;

⁷⁸ Ces priorités sont l'emploi, la recherche et l'innovation, le changement climatique et l'énergie, l'éducation et la lutte contre la pauvreté, *Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, communication de la Commission européenne du 3 mars 2010, COM(2010) 2020.

Rapport

- ◆ le FMI doit aussi s'accommoder des subtilités de l'organisation de la zone euro. Dans le cadre des consultations avec la zone euro, ses services échangent avec leurs homologues de la Banque centrale européenne et de la Commission européenne ;
- ◆ au G20, l'UE, qui siège en tant que telle aux côtés de quatre pays européens (France, Allemagne, Royaume-Uni et Italie) a deux représentants, le président du Conseil européen et le président de la Commission européenne.

L'enjeu de lisibilité vis-à-vis de l'extérieur est donc primordial : nous devons aller vers un système institutionnel plus simple. Il ne s'agit pas de créer de nouvelles institutions, concurrentes des institutions en place, mais de rationaliser les structures actuelles de gouvernance de la zone euro, dans le respect de la méthode communautaire, et de mettre en œuvre de nouvelles pratiques institutionnelles.

La cacophonie en matière économique et financière est trop souvent de mise, sur des sujets aussi majeurs que le rôle de la Banque centrale européenne, l'émission de titres de dettes mutualisés au niveau de la zone euro, la mise en place d'une agence publique européenne de notation, la taille idoine et le statut du mécanisme européen de stabilité, le projet de taxe sur les transactions financières ou encore la place de la croissance et de la compétitivité dans le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance

La récente crise grecque en donne encore une illustration, avec des désaccords dont il a été fait état publiquement, souvent au plus haut niveau :

- ◆ la restructuration, totale ou partielle, de la dette grecque – qui devrait finalement passer par une réduction nominale de 53,5 % de sa part détenue par les investisseurs privés – a fait l'objet d'atermoiements, qui peuvent être légitimes mais dont il n'aurait pas dû être fait état publiquement ;
- ◆ l'intervention du Fonds monétaire international dans le plan d'ajustement structurel a été largement discutée ;
- ◆ la proposition du ministère des finances allemand d'un « commissaire budgétaire pour la Grèce »⁷⁹ a été rendue publique le week-end précédant le Conseil européen du 30 janvier 2012 ;
- ◆ sur place, à Athènes, la Task Force pour la Grèce et la Troïka (FMI, Commission européenne, Banque centrale européenne) n'ont pas des positions toujours convergentes. La première entend faire de la crise grecque une opportunité historique pour réformer l'Etat grec en profondeur et se préoccupe de la soutenabilité des réformes, la seconde donne priorité au rétablissement à court terme des finances grecques.

Par pragmatisme, mais aussi pour conforter l'ancrage communautaire de la zone euro, il est proposé de retenir un système « gigogne », où un même responsable assume des fonctions pour le compte de la zone euro et pour le compte de l'ensemble de l'Union européenne (cf. *infra*). Ceci évitera de créer de nouvelles institutions et permettra de sceller, au plan institutionnel, l'unité entre les pays de la zone euro et les autres membres de l'Union européenne.

⁷⁹ "Budget consolidation has to be put under a strict steering and control system. Given the disappointing compliance so far, Greece has to accept shifting budgetary sovereignty to the European level for a certain period of time. A budget commissioner has to be appointed by the Eurogroup with the task of ensuring budgetary control. He must have the power a) to implement a centralized reporting and surveillance system covering all major blocks of expenditure in the Greek budget, b) to veto decisions not in line with the budgetary targets set by the Troika and c) will be tasked to ensure compliance with the above mentioned rule to prioritize debt service."

3.3.2. Un président pour l'Europe

La déclaration du sommet de la zone euro du 26 octobre 2011⁸⁰ et le nouveau traité européen prévoient la tenue de sommets de la zone euro réunissant les chefs d'État ou de Gouvernement de la zone euro et le président de la Commission, au moins deux fois par an, pour définir des orientations stratégiques concernant la conduite des politiques économiques, l'amélioration de la compétitivité et le renforcement de la convergence au sein de la zone euro.

Les Etats membres ont aujourd'hui confié la présidence de ces sommets de la zone euro au président du Conseil européen, marquant ainsi le fait que l'euro constitue le cœur de l'intégration européenne.

Cette évolution est positive, mais nous devons aller au-delà.

Le besoin d'un leadership européen, clair, a rarement été aussi manifeste qu'en ces temps de crise. Comme le rappelle le président Giscard d'Estaing, « *on recherche désespérément notre Charlemagne. Ce problème de leadership est plus sérieux qu'on ne le pense, et encore plus en ces temps tourmentés. L'Union n'a pas encore de visage ni de voix, identifiable par tous* »⁸¹.

Enfin, la dispersion des responsabilités brouille l'appréhension des institutions de l'UEM. Comme l'analyse justement le groupe Spinelli⁸², « *nous devons éviter les doublons Conseil/Commission qui déboussolent les citoyens comme nos partenaires extérieurs* ».

Proposition : Pour clarifier l'architecture institutionnelle et la parole de l'Europe à l'extérieur, **la fusion entre les fonctions de président du Conseil européen et de président de la Commission européenne doit être maintenant envisagée**⁸³.

Le commissaire Barnier, fort de sa longue expérience au sein de la Commission européenne et d'ancien ministre des affaires étrangères français, a déjà proposé qu'un Président de l'Union européenne assume ces deux rôles⁸⁴. Cette idée d'une présidence intégrée, à la fois présidence du Conseil européen et présidence de la Commission européenne, a fait l'objet de débats animés au sein de la convention sur l'avenir de l'Europe⁸⁵, en 2002.

Ce président de l'Europe, président du Conseil européen, président des sommets de la zone euro et président de la Commission européenne, sera le trait d'union naturel entre les deux cercles, le garant des liens solidaires qui unissent la zone euro et le marché intérieur. Il s'agit de concilier des modèles qui s'opposent (le modèle intergouvernemental et le modèle supranational) et des légitimités qui parfois se heurtent (légitimité nationale et légitimité européenne).

Fort de cette légitimité double, le président de l'Europe assurerait à la fois les fonctions :

- ◆ d'impulsion, d'orientation et de proposition législative ;
- ◆ de coordination des positions des Etats membres ;
- ◆ de représentation vis-à-vis des citoyens européens et vis-à-vis des tiers (souverains et marchés financiers).

⁸⁰ Annexe 1 - Dix mesures pour améliorer la gouvernance de la zone euro.

⁸¹ Valéry Giscard d'Estaing, Club économique français de Bavière, 9 février 2012, « *L'Europe de Charlemagne. Le regard sur le passé, le point sur le présent, la vision vers l'avenir* ».

⁸² *The Spinelli Group*, conclusions du Conseil européen fantôme, « Un pas en avant fédéral pour mettre fin à la crise », octobre 2011.

⁸³ Sans préjudice de l'existence d'une présidence tournante du Conseil de l'Union européenne.

⁸⁴ Michel Barnier, *Vers une Europe nouvelle*, Discours à l'université Humboldt, Berlin, 9 mai 2011, speech/11/317.

⁸⁵ Voir par exemple, la contribution de Pierre Lequiller, membre de la convention, « *Un président pour l'Europe* », CONV320/02, CONTRIB 108 du 7 octobre 2002.

Cette proposition vise à conférer au président de l'Europe un poids politique important. La candidature de ce président de l'Union européenne, proposée par les chefs d'Etat ou de Gouvernement, serait avalisée par suffrage indirect, par un congrès composé de parlementaires nationaux et de parlementaires européens. Le président de l'Europe serait responsable à la fois devant ce congrès mixte et devant les Etats membres du Conseil européen. Il s'agit, naturellement, d'une fonction à plein temps, exclusive de tout autre mandat, national ou européen. Ce président pour l'Europe devrait être issu de l'un des pays du « premier cercle », c'est-à-dire de la zone euro.

Cette solution pourrait être mise en œuvre à l'expiration du mandat actuel de la Commission, en octobre 2014.

3.3.3. Le ministre de l'économie et des finances européen

La déclaration du sommet de la zone euro du 26 octobre 2011 prévoit que « *des règles et mécanismes clairs seront établis afin d'améliorer la communication et de garantir une plus grande cohérence dans les messages* ». Cette exigence est valable tant vis-à-vis de la Banque centrale européenne, qui se cherche un interlocuteur politique unique à Bruxelles, que vis-à-vis des tiers (institutions et enceintes financières internationales, marchés financiers).

Par conséquent, dans un souci d'efficacité, de lisibilité et de cohérence du *policy mix* européen, la voix de la zone euro doit être impérativement unifiée, et l'on ne saurait se satisfaire de la solution envisagée jusqu'à présent⁸⁶. C'est l'une des clés du retour du leadership politique pour la zone euro. Cette préoccupation est partagée par une majorité d'observateurs⁸⁷.

Proposition : Officialiser l'Eurogroupe et le doter d'un réel pouvoir de décision.

L'Eurogroupe ne saurait demeurer dans l'ambiguïté des textes actuels (cf. *supra*). Cette évolution exige une révision du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

La question du caractère permanent et exclusif du mandat du président de l'Eurogroupe est désormais clairement posée⁸⁸ :

- ◆ les ministres des finances ont fait preuve par le passé d'une clémence dans la surveillance multilatérale ;
- ◆ les risques de conflit d'intérêt d'un ministre des finances d'un Etat membre sont réels ;
- ◆ représenter la zone euro doit constituer une activité à plein temps.

Pour toutes ces raisons, il est proposé de retenir la solution d'une présidence de l'Eurogroupe permanente, basée à Bruxelles, et qui ne soit pas assumée par l'un des ministres membres de l'Eurogroupe. Cette fonction serait remplie par le ministre de l'économie et des finances de la zone euro, qui y consacrerait l'intégralité de son temps et se tiendrait à l'abri de tout conflit d'intérêt.

⁸⁶ « *Le président du sommet de la zone euro et le président de l'Eurogroupe exerceront une responsabilité particulière à cet égard. Le président du sommet de la zone euro, conjointement avec le président de la Commission, sera chargé de communiquer les décisions du sommet de la zone euro et le président de l'Eurogroupe, conjointement avec le commissaire chargé des affaires économiques et monétaires, sera chargé de communiquer les décisions de l'Eurogroupe.* »

⁸⁷ A titre d'illustration, voir le rapport de la Chambre des Lords, *European Union Committee, The Future of economic governance in the EU* : « *there is a clear need for the euro area to speak with one voice in crisis situations. It is essential that it improves the speed and clarity with which it communicates with the markets* ».

⁸⁸ Déclaration du sommet de la zone euro du 26 octobre 2011 : « *la décision doit être prise à l'expiration du mandat de l'actuel président de l'Eurogroupe.* »

Proposition : Désigner un ministre de l'économie et des finances de la zone euro.

La nomination d'un ministre de l'économie et des finances de la zone euro assumant les fonctions de président de l'Eurogroupe (pour les 17), de président du Conseil Ecofin (pour les 27), de commissaire en charge de l'euro et en charge des affaires économiques et monétaires répondrait à cet objectif. Elle serait cohérente avec la fusion des fonctions de président du Conseil européen et de président de la Commission.

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne a mis en place une telle solution dans un domaine présentant un degré moindre d'intégration européenne : celui des affaires étrangères et de la politique de sécurité. Le positionnement du ministre de l'économie et des finances serait donc similaire à celui du « Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité », à une différence près : alors que les objectifs communs poursuivis par le haut représentant en politique étrangère ne sont pas nettement établis, la feuille de route du ministre des finances de la zone euro est parfaitement claire.

Le ministre de l'économie et des finances, provenant nécessairement d'un pays de la zone euro, serait nommé sur proposition des Etats membres de l'Union européenne (comme vice-président de la Commission en charge de l'euro), après audition par la commission de surveillance de l'euro (cf. *infra*).

Il aurait notamment en charge :

- ◆ la mise en œuvre d'un programme de consolidation budgétaire à cinq ans pour la zone euro associé à un programme de croissance ;
- ◆ la surveillance renforcée des politiques économiques et budgétaires des États membres de la zone euro ;
- ◆ la préparation et le suivi des réunions du sommet de la zone euro, à travers le groupe de travail Eurogroupe (EWG) ;
- ◆ la communication des décisions de l'Eurogroupe (fonction de porte-parole à l'issue des conseils Eurogroupe) ;
- ◆ la représentation externe de la zone euro, au sein des institutions financières internationales.

Proposition : Désigner un porte-parole de la zone euro et coordonner la communication des ministres des finances de la zone euro.

Cette fonction devrait être assurée par le ministre de l'économie et des finances de la zone euro. Pour résoudre les difficultés liées à une communication non maîtrisée des décisions économiques et financières prises par la zone euro, cette mesure pourrait s'accompagner de **l'organisation d'une conférence téléphonique quotidienne entre les porte-paroles des ministres des finances de la zone euro.**

3.3.4. Un secrétariat général du Trésor de la zone euro

La déclaration du sommet de la zone euro du 26 octobre 2011 prévoit que le groupe de travail Eurogroupe fasse appel « *aux compétences techniques de la Commission et devrait s'appuyer sur un sous-groupe à caractère plus permanent, composé de suppléants/fonctionnaires représentant les ministres des finances* ».

Proposition : Pour remplir pleinement sa mission, **le ministre de l'économie et des finances de la zone euro a besoin d'une administration dédiée, basée à Bruxelles et intégrée à la Commission européenne.** Cette administration est érigée en « **secrétariat général du Trésor de la zone euro** » chargé de préparer et de réaliser la surveillance macroéconomique et budgétaire des Etats membres, aussi bien dans le cadre du semestre

Rapport

européen que des nouvelles procédures prévues pour encadrer la coordination des politiques budgétaires au sein de l'UEM.

Le secrétariat général du Trésor de la zone euro serait l'équivalent, en matière économique et financière, du service européen pour l'action extérieure.

Le secrétaire général du Trésor assumerait les compétences actuellement exercées par le président du groupe de travail Eurogroupe (EWG). Sur le plan administratif, le secrétariat général de la zone euro reposerait, d'une part, sur les services de l'actuel secrétariat du comité économique et financier (CEF), du comité de politique économique (CPE) et de l'Eurogroupe (EWG) et, d'autre part, des directions de la DG ECFIN en charge des économies des Etats membres (DIR F, G et H).

Cette proposition implique le renforcement des moyens actuels de la Commission européenne en termes d'analyse économique (DG ECFIN), en particulier pour organiser la surveillance multilatérale et l'analyse des positions budgétaires et des situations macroéconomiques de chacun des Etats membres. Il est proposé de recruter à cet effet des experts nationaux, en provenance des Etats membres de la zone euro (directions du Trésor, directions du budget, direction de la sécurité sociale) et des services de la Commission européenne.

3.3.5. Un mécanisme pérenne de gestion de crise, d'assistance et d'aide au redressement, avant d'envisager les eurobonds

Il faut pérenniser des mécanismes et les instruments de gestion de crise, d'assistance et d'aide au redressement.

Il y a donc urgence à mettre en œuvre le Mécanisme européen de stabilité, tout récemment négocié et dont la ratification est en cours.

Il faut également prévoir l'existence d'une force d'intervention rapide, ce qui implique le maintien, dans la durée, des compétences développées par la Task Force pour la Grèce et les autres services de la Commission intervenant en Grèce dans le cadre de la Troïka, de façon à pouvoir mobiliser, le cas échéant, des équipes d'intervention dans un Etat membre qui serait placé sous assistance financière et devrait conduire un programme d'ajustement. Dans ces conditions, l'Union européenne doit désormais montrer qu'elle est capable de régler ses problèmes les plus graves sans compromettre la BCE ni recourir au FMI.

En revanche, sur le plan financier, les discussions sur les eurobonds apparaissent prématurées : sans gouvernance solide, la mutualisation de nos dettes s'apparentera à des soins palliatifs. L'urgence est de progresser vers une plus grande convergence au sein de la zone euro et vers une discipline partagée, avant d'envisager toute mutualisation de l'endettement et des risques associés. La solidarité financière ne pourra être organisée que sur la base d'une confiance durable entre tous les partenaires européens.

La mutualisation des dettes publiques exige donc un préalable : la conduite de politiques budgétaires coordonnées, fiables et résolument inscrites dans la soutenabilité à long terme des finances publiques.

3.4. Une légitimité démocratique : garantir l'implication permanente des parlements nationaux de la zone euro

3.4.1. Principes

Le renforcement significatif des prérogatives des institutions communautaires dans l'encadrement des procédures budgétaires nationales ne peut fonctionner qu'avec l'implication permanente des parlements nationaux. Ils ne sont aujourd'hui associés que de façon très ponctuelle et superficielle aux travaux sur la gouvernance économique et budgétaire au niveau européen, alors que le cœur de leur compétence est d'adopter les budgets nationaux et de voter le consentement à l'impôt.

Ce qui est ici en cause est bien l'exigence de légitimité démocratique du processus de décision :

- ◆ **les parlements nationaux ne peuvent être tenus à l'écart des décisions prises par les sommets de la zone euro, qui ont une incidence directe sur les finances publiques nationales.** Il n'est pourtant pas question de généraliser la procédure, pratiquée dans certains Etats, d'une consultation de chaque Parlement national préalablement à toute décision des sommets de la zone euro ;
- ◆ **les parlements nationaux doivent conforter les nouvelles règles** de discipline et de convergence accrues au sein de la zone euro en permettant leur appropriation démocratique ;
- ◆ **les parlements nationaux doivent être tenus informés en temps réel du fonctionnement de l'Eurogroupe** et du respect des engagements pris par les Etats membres.

Il s'agit donc de créer de nouvelles pratiques démocratiques, complémentaires et non concurrentes des prérogatives du Parlement européen, au service de l'Union économique et monétaire.

Les propositions de la Commission européenne du 23 novembre 2011⁸⁹ et les dispositions du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'UEM impliquent **un changement de degré dans la surveillance européenne** (cf. *supra*). Ce n'est pas tant dans l'encadrement du déficit structurel, interdisant de dépasser 0,5 % du PIB (selon le traité), que se situe la rupture par rapport aux textes en vigueur. La nouveauté des changements juridiques en cours tient davantage à :

- ◆ la création en droit national d'un mécanisme automatique de correction en cas d'écart significatif de l'objectif de moyen terme ou de la trajectoire d'ajustement vers celui-ci ;
- ◆ la possibilité pour la Commission européenne de rendre un avis sur le projet de plan budgétaire national, prévue par la proposition de règlement du 23 novembre 2011 sur les projets de plans budgétaires.

Un saut qualitatif substantiel est opéré, dans le sens d'une européanisation de la souveraineté nationale en matière budgétaire. Comment les citoyens européens consentiront-ils à cette intégration si les procédures décisionnelles au niveau européen leur paraissent lointaines, complexes et opaques ?

⁸⁹ Se fondant sur l'article 136 du TFUE qui permet l'adoption de mesures propres à la zone euro.

Rapport

N'ignorant pas ce défi, la Commission européenne propose, de manière innovante, de répondre favorablement à la demande d'un Parlement national qui la solliciterait pour qu'elle lui présente son avis sur le projet de budget ou sa recommandation préconisant des mesures permettant la correction, dans les délais prévus, d'un déficit jugé excessif. Dans sa seconde proposition du 23 novembre 2011, la Commission européenne envisage également que le Parlement d'un Etat membre l'invite à participer à un échange de vues lorsque le Conseil recommande à cet Etat de rechercher une assistance financière et de préparer un programme d'ajustement. Elle se propose enfin de participer à un échange de vues avec le Parlement national d'un Etat bénéficiant d'une assistance financière pour examiner les progrès accomplis dans le cadre du programme d'ajustement.

Jusqu'à présent, ce sont les sommets de la zone euro qui ont décidé, par accord intergouvernemental, de consentir une aide financière aux pays en difficulté :

- ◆ ainsi, l'Eurogroupe de mai 2010 a décidé l'octroi à la Grèce de prêts bilatéraux, par les Etats membres, à hauteur de 80 Md€ sur trois ans ;
- ◆ le Conseil Ecofin du 9 mai 2010 a décidé la création du Fonds européen de stabilité financière, qui mobilise 440 Md€ de garanties de la part des Etats de la zone euro. Cette somme a été portée à 726 Md€ après le conseil européen de juillet 2011 pour que la capacité de prêt du FESF atteigne effectivement 440 Md€ ;
- ◆ puis, le Conseil européen des 24 et 25 mars 2011 a décidé la création du Mécanisme européen de stabilité, ce qui engage les Etats de la zone euro à verser 80 Md€ de capital libéré sur cinq ans et mobilise de leur part 620 Md€ sous la forme de capital appelable (cf. *tableau infra*).

Tableau 3 : Contribution des Etats membres de la zone euro au MES

	Clé MES (en % du total), reposant sur la clé de contribution au capital de la BCE	Capital souscrit (en Md€)		
		Versé par les Etats membres en 5 annuités égales à compter de juillet 2012 (2012-2016)	Capital appelable	Total
Autriche	2,783	2,2	17,3	19,5
Allemagne	27,146	21,7	168,3	190,0
Belgique	3,477	2,8	21,6	24,3
Chypre	0,196	0,2	1,2	1,4
Espagne	11,904	9,5	73,8	83,3
Estonie	0,186	0,1	1,2	1,3
Finlande	1,797	1,4	11,1	12,6
France	20,386	16,3	126,4	142,7
Grèce	2,817	2,3	17,5	19,7
Irlande	1,592	1,3	9,9	11,1
Italie	17,914	14,3	111,1	125,4
Luxembourg	0,25	0,2	1,6	1,8
Malte	0,073	0,1	0,5	0,5
Pays-Bas	5,717	4,6	35,4	40,0
Portugal	2,509	2,0	15,6	17,6
Slovaquie	0,824	0,7	5,1	5,8
Slovénie	0,428	0,3	2,7	3,0
Total	-	80,0	620,0	700,0

Source : Conseil européen des 24 et 25 mars 2011, commission des finances du Sénat.

De telles décisions, à caractère intergouvernemental, sont soumises à l'approbation de chaque Parlement national *a posteriori*, une fois la décision obtenue à 17.

A titre d'illustration, pour la France, ces décisions impliquent :

Rapport

- ◆ pour le prêt bilatéral consenti à la Grèce, l'engagement de 16,8 Md€ de prêts (dont 11,4 Md€ réalisés fin 2011) ;
- ◆ pour le FESF, l'engagement de 159 Md€ de garanties, dont 6,8 Md€ accordés fin 2011 (3,4 Md€ pour l'Irlande et 3,4 Md€ pour le Portugal), susceptible d'accroître d'autant la dette publique si le FESF utilisait la totalité de sa capacité de prêt⁹⁰ ;
- ◆ pour le futur MES, l'engagement de versement d'un capital de 16,3 Md€ en cinq annuités à compter de juillet 2012 et l'engagement de 126,4 Md€ de garanties⁹¹.

Certes, le Parlement français a adopté des lois de finances rectificatives (en juin 2010, septembre 2011 et février 2012) pour valider ces engagements, mais comment se satisfaire de cette approbation *a posteriori* ?

Il n'y a guère que le Bundestag pour être en position de donner son accord avant toute décision européenne : ainsi l'Allemagne, sur le fondement de l'arrêt de sa Cour constitutionnelle fédérale du 7 septembre 2011, a obtenu une « suspension de séance » du Conseil européen du 23 octobre 2011 pour obtenir l'accord du Bundestag avant que ne soient prises les décisions finales au sommet du 26 octobre 2011 (plan d'aide à la Grèce, renforcement du FESF, recapitalisation des banques), sur la base du « *principe de démocratie* ».

D'une manière analogue, l'on pourrait affirmer que **le contexte issu de la crise appelle au respect, sur le plan politique, d'un « *principe de démocratie* » dans chaque Etat de la zone euro.**

Le Parlement européen concourt incontestablement à la légitimation démocratique de la construction européenne. C'est ce qui fonde sa compétence de co-législateur pour l'UE. Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance prévoit, à ce titre, que le président du sommet de la zone euro informera le Parlement européen des résultats de ces sommets et que le président du Parlement européen pourra être invité à ces sommets pour y être entendu.

Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance prévoit également l'implication des parlements nationaux dans la gouvernance de la zone euro⁹², en lien avec le Parlement européen. Le Parlement européen invite par ailleurs les parlements nationaux à débattre avec lui, dans le cadre du dialogue économique ou dans le cadre d'une convention réunissant les présidents des commissions du budget, de l'emploi et des affaires économiques des parlements nationaux et européen⁹³.

Néanmoins, même si tous les Etats membres de l'UE ont vocation à rentrer dans la zone euro dès lors qu'ils satisfont aux critères définis par les traités, **le Parlement européen, émanation de l'ensemble de l'UE et non des seuls citoyens de la zone euro, ne saurait être l'interlocuteur parlementaire exclusif des chefs d'Etat ou de Gouvernement de la zone euro ou de la Banque centrale européenne.**

⁹⁰ Le FESF n'étant pas une institution européenne, mais une société de droit privé émanant des Etats membres (contrairement au MES qui est une organisation internationale), toute émission de prêt par le FESF augmente la dette publique de la France au sens de Maastricht, en proportion de la part de garanties accordée par la France (environ 20 %), même si la garantie ne joue pas.

⁹¹ Rapport du Sénat (2010-2011) n°787 présenté par M. Philippe Marini au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances rectificative pour 2011.

⁹² L'article 13 du nouveau traité prévoit que « *comme prévu au titre II du protocole n°1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'UE annexé aux traités de l'UE, le Parlement européen et les parlements nationaux des parties contractantes détermineront ensemble l'organisation et la promotion d'une conférence de représentants des commissions compétentes des parlements nationaux et de représentants des commissions compétentes du Parlement européen pour débattre des politiques budgétaires et d'autres sujets couverts par ce traité* ».

⁹³ Cf. résolution du Parlement européen du 1^{er} décembre 2011 sur le semestre européen pour la coordination des politiques économiques (2011/2071(INI)).

Rapport

Au niveau national, le contrôle parlementaire sur les débats autour de la zone euro doit être mieux organisé. **Les Parlements nationaux demeurent, dans notre gouvernance publique, les « législateurs de base » de l'Union** dans la mesure où leur approbation est nécessaire pour les actes les plus fondamentaux : révision des traités ou adhésion de nouveaux Etats membres, par exemple. Ils doivent par ailleurs assurer la transposition des directives communautaires en droit national.

Outre ce rôle législatif, chaque Parlement national exerce au jour le jour une fonction de contrôle. Chaque fois que la France transfère une compétence à l'Europe, cela signifie que le pouvoir législatif dans ce domaine est transféré au Gouvernement, puisqu'il représente la France au sein du Conseil. En contrepartie, le Parlement français contrôle la manière dont le Gouvernement exerce le rôle législatif qui lui est ainsi délégué. Ce contrôle parlementaire a été progressivement consacré dans la Constitution française, laquelle dispose – depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 – qu'au sein de chaque assemblée, est instituée une commission chargée des affaires européennes.

C'est d'abord en interne, au sein de notre Parlement, que nous devons progresser vers une meilleure implication des parlementaires sur les sujets européens. **L'information et l'organisation du travail au sein du Parlement sur les sujets européens peuvent être améliorées, par des mesures simples.** A titre d'illustration, le programme de stabilité devrait être exprimé en points de PIB et en valeur, en Md€ courants⁹⁴. **Chaque Etat membre doit fluidifier les méthodes de travail des parlementaires sur les matières économiques et financières de la zone euro.** Concernant la France, cela pourrait passer par le renforcement des liens entre la commission des affaires européennes et les commissions compétentes au fond et par la définition précise des informations que le Gouvernement s'engage à mettre à disposition du Parlement, assortie de délais obligatoires de transmission⁹⁵.

3.4.2. Une commission de surveillance de la zone euro composée de parlementaires

De nouvelles voies de dialogue entre les différents parlements nationaux, et entre les parlements nationaux et les institutions européennes (Conseil, Commission et Parlement européen) **doivent être trouvées.**

Certains parlementaires européens, notamment français, ont proposé par le passé diverses formules visant à associer les parlements nationaux. Le président de la Commission des budgets, Alain Lamassoure, plaide depuis longtemps pour une convention associant tous les parlements nationaux de l'UE et le Parlement européen pour favoriser la coordination des politiques économiques et budgétaires. En novembre 2011, l'ancien député européen Jean-Louis Bourlanges plaidait aussi pour la création d'une instance représentative des parlements nationaux, limitée à la zone euro : il envisageait une assemblée de la zone euro, composée de représentants des commissions des finances des différents parlements de la zone euro. En décembre 2011, c'est la proposition de la présidente de la commission de l'emploi et des affaires sociales, M^{me} Pervenche Bérès⁹⁶, que le Parlement européen a finalement retenue : son projet est d'organiser une conférence interparlementaire des présidents des

⁹⁴ « Le projet de programme de stabilité n'exprime les dépenses publiques qu'en points de PIB, de sorte que leur conversion en Md€ présenterait une marge d'erreur importante. » in rapport de la Commission des finances du Sénat, Philippe Marini, sur le projet de programme de stabilité transmis par le Gouvernement à la Commission européenne conformément à l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne avril 2011.

⁹⁵ La circulaire du 22 juin 2010 relative à la participation du Parlement national au processus décisionnel européen pourrait être révisée en ce sens.

⁹⁶ Rapport (2011/2071 (INI)) sur le semestre européen pour la coordination des politiques économiques, de M^{me} Pervenche Bérès, rapporteure, au nom de la commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen.

commissions du budget, de l'emploi et des affaires économiques des parlements nationaux et européen, sans la cantonner à la zone euro.

Il faut sortir de l'incompréhension mutuelle des acteurs: lorsque nous nous rencontrons, parlementaires nationaux et parlementaires européens, nous avons le sentiment de ne pas appartenir au même monde, de ne pas avoir les mêmes références, de ne pas partager les mêmes préoccupations. Nous devons donc tirer les conclusions de la crise que nous traversons: députés et sénateurs doivent s'impliquer davantage dans la surveillance de la zone euro qui constitue le point de cristallisation du débat public le plus crucial pour nos économies.

Proposition: Constituer une commission de surveillance de la zone euro (*Euro Supervision Commission*⁹⁷), de composition mixte, reposant sur l'implication permanente de parlementaires nationaux, dédiés à cette mission, et de députés européens.

Cette commission de surveillance ne constitue pas en elle-même une nouvelle institution mais permettrait des échanges suivis entre parlementaires nationaux et européens susceptibles **de faire naître de nouvelles pratiques démocratiques, complémentaires et non concurrentes des prérogatives du Parlement européen.**

Cette proposition vise à accompagner le processus de surveillance multilatérale des positions budgétaires au sein de la zone euro, si l'on considère, à l'instar de la Banque centrale européenne, que des relais sont nécessaires dans les Etats membres⁹⁸.

Les parlementaires nationaux des Etats membres de la zone euro y seraient désignés, en nombre limité (moins d'une centaine au total), par leur chambre respective (par exemple, quatre parlementaires nationaux par Etat⁹⁹). Ils seraient issus des commissions des finances et des autres commissions compétentes en matière économique et financière – finances sociales comprises. **Pour assurer une continuité dans leurs échanges avec les parlementaires des autres Etats membres et garantir le développement de leur expertise sur ces domaines, ces parlementaires seraient essentiellement dédiés à cette mission**, tout en demeurant membres de leur Parlement national.

Ces parlementaires devraient avoir un rôle éminent au sein du Parlement national, assumant, par exemple, la responsabilité d'une vice-présidence de la Commission des finances.

La commission de surveillance de la zone euro s'appuierait également sur **une représentation appropriée du Parlement européen** (issue des commissions compétentes en matière économique et financière) assurant la pluralité des courants politiques et la diversité des Etats membres.

L'euro est la monnaie unique de l'Union européenne. Tous les pays dont la monnaie est ou a vocation à être l'euro (donc les Etats n'ayant pas négocié une clause d'*opt-out* au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne les excluant de l'Union économique et monétaire, *i.e.* tous les Etats membres de l'Union européenne, à l'exception du Royaume-Uni et du Danemark) seraient donc associés à cette formation parlementaire :

- ◆ à titre de membre, pour les pays dont la monnaie est actuellement l'euro ;
- ◆ à titre d'observateurs, pour les pays ayant vocation à adopter l'euro.

⁹⁷ D'autres dénominations pourraient être envisagées, telle que *Euro Public Accounts' Committee*.

⁹⁸ "At the national level, fiscal institutions should promote compliance with European obligations" in "Ten years of the Stability and growth Pact", in *ECB Monthly Bulletin*, Octobre 2008.

⁹⁹ Les 17 Etats membres de la zone euro comptent 26 chambres parlementaires.

Rapport

La commission parlementaire de surveillance de la zone euro serait une instance de contrôle et d'évaluation, sans compétence législative. Ce contrôle porterait notamment sur l'application nationale des nouvelles règles mises en place pour renforcer la coordination et la discipline budgétaire, sur le déroulement des procédures de déficits économiques excessifs et de déséquilibres macroéconomiques excessifs et sur les décisions des sommets de chefs d'Etat ou de Gouvernement de la zone euro.

La commission parlementaire de surveillance pourrait notamment **auditionner** :

- ◆ les responsables gouvernementaux des Etats membres ;
- ◆ le ministre de l'économie et des finances de la zone euro (cf. *supra*) ;
- ◆ le président de la Banque centrale européenne.

Elle pourrait être **consultée préalablement à certaines nominations** concernant la zone euro : le président de la BCE, le ministre de l'économie et des finances, le secrétaire général du Trésor de la zone euro (cf. *supra*), le responsable de l'office statistique européen indépendant (cf. *supra*).

Elle pourrait **adopter des rapports d'initiative, émettre des avis ou des résolutions.** Dans cette perspective, elle aurait à connaître :

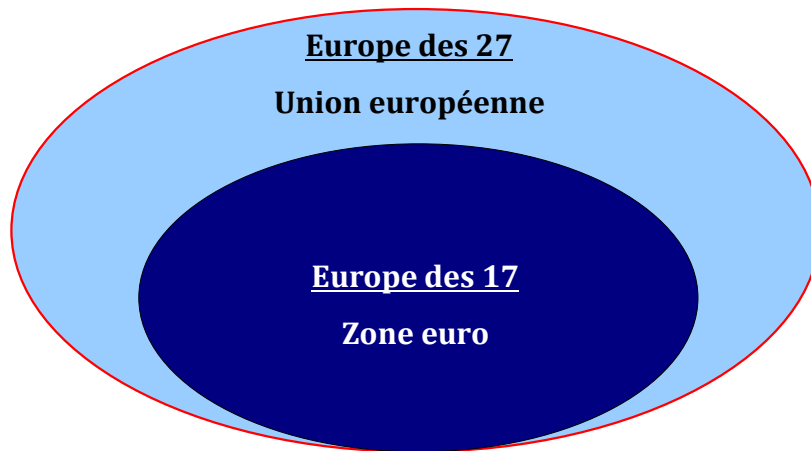
- ◆ des propositions de décision du Conseil visant à intégrer un Etat membre dans la zone euro ;
- ◆ des programmes nationaux de réforme et des programmes de stabilité des Etats membres de la zone euro et de la recommandation proposée au Conseil par la Commission européenne (dans le cadre du semestre européen) ;
- ◆ des projets de plans budgétaires que les Etats membres devraient être amenés à soumettre à la Commission européenne avant le 15 octobre (selon la proposition de la Commission européenne du 23 novembre 2011) et de l'avis de la Commission européenne sur chacun de ces plans ;
- ◆ des différentes étapes du processus de surveillance assuré par la Commission européenne et pouvant conduire au déclenchement de la procédure pour déficit excessif ou pour déséquilibre macroéconomique excessif ;
- ◆ de l'ordre du jour et des conclusions des sommets de chefs d'Etat ou de Gouvernement de la zone euro et des réunions de l'Eurogroupe ;
- ◆ des conclusions des missions d'évaluation de la Commission concernant les Etats faisant l'objet d'une surveillance renforcée ;
- ◆ de la définition et du suivi du programme d'ajustement macroéconomique dans les Etats bénéficiant d'une assistance financière ;
- ◆ des conclusions des missions d'évaluation de la Commission européenne concernant les Etats faisant l'objet d'une surveillance post-programme.

Enfin, la commission de surveillance pourrait **coordonner des investigations** menées par les parlements nationaux et s'adresser à Eurostat ou aux autorités nationales de certification des comptes.

L'expérimentation de cette surveillance parlementaire peut s'envisager, sur un mode informel, dès les prochains mois. Il suffirait pour cela que la présidence tournante de l'UE convoque sa première réunion.

Concrètement, la commission s'appuierait sur les **moyens humains mis à sa disposition par les parlements nationaux.** Le **Parlement européen** ou le Conseil pourraient mettre à la disposition de cette commission **les locaux et moyens matériels** nécessaires à ses réunions.

Graphique 8 : Récapitulatif du schéma proposé (1/2)



Graphique 9 : Récapitulatif du schéma proposé (2/2)

		<u>Zone €</u>	<u>Union européenne</u>
B A N Q U E C E N T R A L E E U R O P E N N E	1 Président de l'Europe	Président des sommets de la zone euro	Président du Conseil européen Président de la Commission européenne
	2 Ministre de l'économie et des finances	Président de l'Eurogroupe stable et dédié	Vice-Président de la Commission européenne en charge de l'euro
	3 DG Trésor de la zone euro	Eurogroupe (17)	Conseil Ecofin (27)
	4 Parlementaires de la zone euro	Secrétariat général de l'Eurogroupe ECFIN + experts nationaux	Comité économique et financier (CEF) DG ECFIN (Commission européenne)
	5 Assistance financière	Commission de surveillance de l'euro (PN/PE)	Parlement européen (PE)
	6 Statistiques	Mécanismes de gestion de crise et de redressement économique	Eurostat, agence statistique indépendante

CONCLUSION

La mission que m'a confiée le Premier ministre s'est déroulée dans le contexte inédit d'une crise financière mondiale doublée d'une crise des dettes souveraines des Etats de la zone euro. La période de turbulences que nous traversons révèle une crise de nature politique, profonde, mettant en jeu le devenir de l'Union économique et monétaire, la réalisation la plus audacieuse de l'intégration européenne. L'étape de la monnaie unique constitue une avancée cruciale dont il convient de mesurer le caractère irréversible, qui repose sur un engagement fédéral.

Pour le passé, ce que je suis tenté d'appeler les « années folles » de l'euro, notre responsabilité est collective : ce n'est pas seulement la gouvernance européenne qui est en cause, c'est aussi notre gouvernance nationale et locale, c'est-à-dire notre art de gouverner, de décider, d'arbitrer et de mettre en œuvre les réformes. Ces « années folles » nous enseignent qu'un Etat souverain est à la merci d'un défaut de paiement et qu'un endettement insoutenable aliène la souveraineté.

Pour l'avenir, il faut assumer l'évidence : l'euro nous entraîne dans la souveraineté partagée. Nous devons en tirer toutes les conséquences et doter la zone euro d'une gouvernance spécifique. C'est à cette condition que l'Europe réussira son rendez-vous avec la mondialisation. C'est alors qu'elle sera en mesure de relever le défi de la stabilité financière et de la croissance économique. L'enjeu ultime demeure bien sûr la préservation de la paix sur notre continent.

Les orientations que je préconise constituent une nouvelle étape dans le processus d'intégration conduisant au fédéralisme politique. Il y a quelques années, Jacques Delors, fort de son expérience reconnue à la tête de la Commission européenne, avait évoqué la formation d'une « *fédération des Etats nations* », pour rendre compte de l'équilibre subtil qui se dessinait entre partage de souveraineté et responsabilité démocratique. Le président de la Convention européenne, Valéry Giscard d'Estaing, avait évoqué pour sa part une « *Union d'Etats gérant des compétences fédérales* »¹⁰⁰ et Jean-Claude Trichet, ancien président de la BCE, voyait dans le projet européen « *une confédération d'Etats souverains d'un type entièrement nouveau* »¹⁰¹. **Ceux des Etats membres qui ne souhaitent pas adhérer à ce projet ne sauraient empêcher ceux qui se sont dotés d'une monnaie unique d'en tirer toutes les conséquences pour les années à venir.**

La voie dans laquelle nous sommes engagés ne peut s'accommoder d'alibis démocratiques. L'avènement d'un fédéralisme budgétaire et économique appelle un contrôle vigilant, et donc permanent, par les parlements nationaux des Etats membres de la zone euro, en association avec le Parlement européen.

Au terme de ma mission, **j'exprime quatre convictions.**

D'abord, pour chacun des pays entrés dans la zone euro et pour la zone euro dans son ensemble, tout retour en arrière, c'est-à-dire l'abandon de la monnaie unique, déclencherait inmanquablement le chaos.

¹⁰⁰ Assemblée nationale, Délégation pour l'Union européenne, Compte-rendu n° 159, mardi 23 octobre 2001.

¹⁰¹ « *Construire l'Europe, bâtir ses institutions* », intervention de Jean-Claude Trichet, président de la BCE, remise du prix Charlemagne à Aix-la-Chapelle, 2 juin 2011.

Rapport

Deuxième conviction : le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'UEM, qui vient d'être signé, doit être mis en œuvre dès que possible. Tout projet de renégociation est chimérique et préjudiciable. La France n'avancera pas seule. Elle doit se souvenir qu'au lendemain de l'alternance de juin 1997, le nouveau Gouvernement a dû renoncer à toute renégociation du pacte de stabilité et de croissance, adopté quelques mois auparavant. Le retour à la stabilité et le devenir de la zone euro ne sauraient s'accommoder d'incertitudes liées aux contingences politiques nationales.

Troisième conviction : les déconvenues de la première décennie de l'euro doivent immuniser les gouvernements contre les mirages de la dépense publique, les amener à **coordonner résolument leurs politiques** aux plans budgétaire et macroéconomique. Ils doivent également engager l'ensemble des **réformes structurelles** sans lesquelles tout retour à la compétitivité et au plein emploi est inaccessible. Si la gouvernance de la zone euro conditionne la réussite des stratégies de croissance, les Etats membres ont leurs propres obligations et ne peuvent attendre de l'Europe qu'elle se substitue à eux pour régler l'intégralité de leurs problèmes nationaux.

Enfin, quatrième conviction : le projet que nous portons doit être lisible, compréhensible et partagé par nos concitoyens. Nos partenaires extérieurs ne peuvent douter ni de sa cohérence ni de sa crédibilité dans la durée.

Au-delà des circonstances que nous affrontons, je veux conclure par un propos optimiste que j'emprunte à Jean Monnet : « les hommes n'acceptent le changement que dans la nécessité et ils ne voient la nécessité que dans la crise ».

A Paris, le 1^{er} mars 2012

Le Sénateur de la Mayenne

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Jean Arthuis', written in a cursive style.

Jean ARTHUIS

PIECE JOINTE N°1

Lettre de mission

Monsieur le Sénateur,

L'instauration de la monnaie unique est venue couronner le processus ambitieux d'intégration économique des pays européens débuté à la fin des années cinquante.

L'euro a supprimé le risque de change entre les États membres et ainsi favorisé, au cours de sa première décennie d'existence, la croissance des échanges commerciaux au sein de la zone euro. Les relations commerciales entre les États de la zone euro disposent désormais d'un cadre de change stable qui les met à l'abri des soubresauts parfois conséquents qu'elles ont pu connaître par le passé tels que les dévaluations compétitives qui constituaient un obstacle au marché unique.

Par ailleurs, depuis l'introduction de la monnaie unique, les États de la zone euro ont connu des taux d'inflation parmi les plus bas des économies développées. La Banque centrale européenne, dont les statuts prévoient qu'elle fasse de la stabilité des prix l'objectif principal de sa politique monétaire, a rempli sa mission avec succès, protégeant ainsi le pouvoir d'achat des ménages. Cette stabilisation du niveau général des prix est d'autant plus remarquable qu'elle a coïncidé avec des périodes de forte volatilité des cours des matières premières, notamment des hydrocarbures dont la zone euro est importatrice nette.

Pour autant, la crise des dettes souveraines a mis en lumière des anomalies dans la conception même de la zone euro ainsi que dans son fonctionnement : un gouvernement économique européen insuffisant ; une absence de mécanisme de stabilisation financière ; des déséquilibres de balance des paiements et des écarts croissants de compétitivité entre États de la zone Euro ; enfin, une dérive de l'endettement public ou privé de certains de ses membres, même s'il me semble important de souligner que ce dernier phénomène a également concerné, sur la période, d'autres pays qui ne participaient pas à la monnaie unique .

Depuis 2010, de grands progrès ont été accomplis. Les outils de surveillance des déséquilibres macroéconomiques et budgétaires ont été renforcés. Pour protéger la zone euro, un Fonds européen de stabilité financière a été créé ; on vient de lui reconnaître la capacité d'agir à titre préventif, d'acheter des emprunts d'Etat sur le marché secondaire et même de participer à la recapitalisation d'établissements financiers.

Monsieur Jean ARTHUIS
Ancien ministre
Sénateur de la Mayenne
15, rue de Vaugirard
75291 PARIS CEDEX 06

Ce fonds deviendra permanent à partir de 2013 avec la création du Mécanisme européen de stabilité. Enfin, une étape supplémentaire dans le renforcement de la gouvernance économique européenne a été franchie avec l'accord du 26 octobre 2011 qui prévoit notamment l'institutionnalisation de deux sommets annuels de la zone euro.

Dans le but de poursuivre le chantier du renforcement de l'intégration économique de la zone euro, le Conseil européen a également décidé d'ouvrir la voie à une réforme du Traité. Dans cette perspective, un rapport sur les mesures à adopter sera remis au Conseil européen de mars 2012.

Aussi, dans ce contexte, j'ai décidé de vous confier une mission sur l'avenir de la zone euro. En lien avec les principaux partenaires de la France y compris en dehors de cette zone, je souhaite que vous étudiiez les moyens de renforcer la gouvernance de la zone euro et d'assurer sa stabilité à long terme.

En application de l'article L.O. 297 du code électoral, un décret vous nommera parlementaire en mission auprès du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

Pour l'exercice de votre mission, vous pourrez vous appuyer sur les services du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, du ministère des affaires étrangères et européennes ainsi que sur le secrétariat général des affaires européennes.

Je vous prie de croire, Monsieur le Sénateur, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



François FILLON

PIECE JOINTE N°2

Liste des personnes consultées

SOMMAIRE

1. FRANCE	1
1.1. Premier ministre	1
1.2. Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.....	1
1.3. Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique	1
1.4. Ministère des affaires étrangères et européennes	1
1.5. Parlement	1
1.6. Banque de France.....	1
1.7. Personnalités qualifiées	2
2. BRUXELLES (19 DECEMBRE 2011, 10 ET 11 JANVIER ET 27 ET 28 FEVRIER 2012)	2
2.1. Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne.....	2
2.2. Conseil européen.....	2
2.2.1. <i>Présidence</i>	2
2.2.2. <i>Cabinet</i>	2
2.3. Commission européenne	3
2.3.1. <i>Commissaires</i>	3
2.3.2. <i>Membres de cabinet des commissaires</i>	3
2.3.3. <i>Directions générales</i>	3
2.3.4. <i>Bureau des conseillers de politique européenne ou BEPA (Bureau of European Policy Advisers)</i>	3
2.3.5. <i>Task Force pour la Grèce</i>	3
2.4. Parlement européen	3
3. ALLEMAGNE (17 ET 18 JANVIER 2012)	4
3.1. Ambassade	4
3.2. Gouvernement.....	4
3.3. Parlement	4
3.4. Personnalités qualifiées	4
4. ITALIE (24 ET 25 JANVIER 2012)	4
4.1. Ambassade	4
4.2. Gouvernement.....	4
4.3. Parlement	4
4.4. Banque d'Italie.....	5
4.5. Personnalités qualifiées	5
5. GRECE (31 JANVIER ET 1^{ER} FEVRIER 2012)	5
5.1. Ambassade	5
5.2. Gouvernement.....	5
5.3. Parlement	5
5.4. Autres organismes publics	6

5.5. Personnalités qualifiées	6
5.6. Banques/entreprises	6
6. ROYAUME-UNI (2 FEVRIER 2012)	6
6.1. Ambassade	6
6.2. Gouvernement	6
6.3. Parlement	6
6.4. City of London/Banques	6
7. ESPAGNE (8 ET 9 FEVRIER 2012)	7
7.1. Ambassade	7
7.2. Gouvernement	7
7.3. Parlement	7
7.4. Banque d'Espagne	7
7.5. Personnalités qualifiées	7
8. LUXEMBOURG	7
8.1. Gouvernement	7

1. France

1.1. Premier ministre

- ◆ Pierre Heilbronn, conseiller Europe du Premier ministre
- ◆ Charles Fries, secrétaire général pour les affaires européennes

1.2. Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

- ◆ Gilles Mentré, directeur de cabinet adjoint
- ◆ Elodie Vandenhende, conseillère affaires européennes et relations bilatérales
- ◆ Ramon Fernandez, directeur général du Trésor
- ◆ Muriel Lacoue-Labarthe, chef du bureau Europe 2 (coordination et stratégie européenne)
- ◆ Jean-Philippe Cotis, directeur général de l'INSEE
- ◆ Pierre Lepetit, inspecteur général des finances, coordinateur de l'assistance technique française à la Grèce en matière de réforme administrative
- ◆ Jean-Michel Charpin, inspecteur général des finances, ancien directeur général de l'INSEE

1.3. Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

- ◆ Julien Dubertret, directeur du budget
- ◆ Amélie Verdier, sous-directrice de la première sous-direction (synthèse)

1.4. Ministère des affaires étrangères et européennes

- ◆ Pierre Sellal, secrétaire général
- ◆ Laurent Delahousse, direction de l'Union européenne, directeur adjoint
- ◆ Philippe Setton, direction de l'Union européenne, chef du service des politiques internes et des questions institutionnelles

1.5. Parlement

- ◆ Bernard Accoyer, président de l'Assemblée nationale
- ◆ Jean-Pierre Bel, président du Sénat

1.6. Banque de France

- ◆ Christian Noyer, gouverneur de la Banque de France
- ◆ Pierre Jaillet, directeur général Etudes et relations internationales
- ◆ Bruno-Philippe Jeudy, adjoint au directeur des études et relations internationales et européennes

1.7. Personnalités qualifiées

- ◆ Pascale Andréani, ambassadeur, représentante permanente de la France auprès de l'OCDE
- ◆ Patrick Artus, directeur de la Recherche et des Études économiques de Natixis
- ◆ Jacques Attali, président de PlaNet Finance
- ◆ Jean-Louis Bourlanges, conseiller-maître à la Cour des comptes
- ◆ Daniel Cohen, professeur d'économie à l'École normale supérieure
- ◆ Jacques Delors, ancien président de la Commission européenne, président fondateur de *Notre Europe*
- ◆ Valéry Giscard d'Estaing, ancien président de la République française, ancien président de la Convention sur l'avenir de l'Europe
- ◆ Philippe Herzog, président fondateur de *Confrontations Europe*
- ◆ Jean-Pierre Jouyet, président de l'Autorité des marchés financiers
- ◆ Pascal Lamy, directeur général de l'Organisation mondiale du commerce, ancien commissaire européen, président d'honneur de *Notre Europe*
- ◆ Carol Sirou, présidente de Standard & Poor's CMS France
- ◆ Jean-Michel Six, chef économiste Europe Standard & Poor's
- ◆ Jean-Claude Trichet, ancien président de la Banque centrale européenne

2. Bruxelles (19 décembre 2011, 10 et 11 janvier et 27 et 28 février 2012¹)

2.1. Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

- ◆ Philippe Etienne, ambassadeur, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne
- ◆ Benoît de la Chapelle Bizot, ministre conseiller, chef de l'agence financière
- ◆ Aude Pohardy, conseillère

2.2. Conseil européen

2.2.1. Présidence

- ◆ Herman Van Rompuy, président du Conseil européen

2.2.2. Cabinet

- ◆ Odile Renaud-Basso, chef de cabinet adjoint du président du Conseil européen
- ◆ Jose Leandro, membre du cabinet du président du Conseil européen

¹ Participation à la réunion du comité interparlementaire sur le semestre européen, organisée au Parlement européen, à l'initiative de ses commissions en charge des Affaires économiques et monétaires, des Budgets et de l'Emploi, en présence des représentants des parlements nationaux.

2.3. Commission européenne

2.3.1. Commissaires

- ◆ Joaquín Almunia, vice-président, commissaire en charge de la concurrence
- ◆ Michel Barnier, commissaire en charge du marché intérieur et des services
- ◆ Günther Oettinger, commissaire en charge de l'énergie
- ◆ Olli Rehn, vice-président, commissaire en charge des affaires économiques et monétaires et de l'euro

2.3.2. Membres de cabinet des commissaires

- ◆ Antonio José Cabral, membre du cabinet du président Barroso
- ◆ Bertrand Dumont, membre du cabinet du commissaire Barnier
- ◆ Olivier Onidi, chef de cabinet adjoint du cabinet du commissaire Oettinger

2.3.3. Directions générales

- ◆ Hervé Jouanneau, directeur général de la DG Budget
- ◆ Benjamin Angel, DG ECFIN, chef d'unité « analyse économique des établissements financiers et de la stabilité financière »
- ◆ Stéphanie Riso, DG ECFIN, chef d'unité « politique et surveillance budgétaires »

2.3.4. Bureau des conseillers de politique européenne ou BEPA (*Bureau of European Policy Advisers*)

- ◆ Jean-Claude Thébaud, directeur général du BEPA (*Bureau of European Policy Advisers*)
- ◆ Baudouin Regout, conseiller au BEPA

2.3.5. Task Force pour la Grèce

- ◆ Horst Reichenbach, chef de la Task Force pour la Grèce
- ◆ Alain Scriban, directeur, Task force pour la Grèce
- ◆ Claude Wendling, membre de la Task Force pour la Grèce

2.4. Parlement européen

- ◆ Pervenche Beres, présidente de la commission de l'emploi et des affaires sociales (groupe de l'alliance progressiste des socialistes et démocrates/AD)
- ◆ Jean-Paul Gauzes, coordinateur des députés du Parti populaire européen (PPE) à la commission des affaires économiques et monétaires
- ◆ Sylvie Goulard, membre de la commission des affaires économiques et monétaires (groupe de l'alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe/ADLE)
- ◆ Alain Lamassoure, président de la commission des budgets (groupe PPE)

3. Allemagne (17 et 18 janvier 2012)

3.1. Ambassade

- ◆ Maurice Gourdault-Montagne, ambassadeur de France à Berlin
- ◆ Jean-Marie Demange, ministre conseiller pour les affaires économiques et financières

3.2. Gouvernement

- ◆ Steffen Kampeter, secrétaire d'Etat parlementaire au ministère fédéral des finances

3.3. Parlement

- ◆ Norbert Barthle, porte-parole du groupe parlementaire CDU/CSU en matière de politique budgétaire
- ◆ Dr. Frank-Walter Steinmeier, président du groupe SPD au Bundestag
- ◆ Dr. Volker Wissing, adjoint au président du groupe parlementaire FDP

3.4. Personnalités qualifiées

- ◆ Dr. Theo Waigel, ancien ministre fédéral des finances de la république fédérale d'Allemagne (1989-1998) et ancien président de la CSU

4. Italie (24 et 25 janvier 2012)

4.1. Ambassade

- ◆ Alain Le Roy, ambassadeur de France à Rome
- ◆ Christophe Leonzi, ministre conseiller à l'ambassade de France
- ◆ Cécile Humbert-Bouvier, conseillère économique

4.2. Gouvernement

- ◆ Marta Dassù, sous-secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires étrangères
- ◆ Carlo Monticelli, directeur général de la direction des rapports financiers internationaux, direction du Trésor au ministère de l'Economie
- ◆ Maria Cannata Bonfrate, directrice générale, gestion de la dette publique, département du Trésor au ministère de l'Economie

4.3. Parlement

- ◆ Prof. Mario Baldassari, président de la commission des finances et du Trésor du Sénat
- ◆ On. Sandro Gozi, député du Parti démocrate, porte-parole, membre de la commission des politiques de l'Union européenne

4.4. Banque d'Italie

- ◆ Giovanni Carosio, directeur général adjoint de la Banque d'Italie
- ◆ Sandro Momigliano, directeur général du service des études économiques et financières à la Banque d'Italie
- ◆ Daniele France, *managing director* à la Banque d'Italie (recherche économiques et relations internationales)
- ◆ Fabrizio Balassone, directeur à la Banque d'Italie

4.5. Personnalités qualifiées

- ◆ Prof. Rainer Masera, président de la CIG Lyon-Turin et ancien ministre du budget et de la programmation économique

5. Grèce (31 janvier et 1^{er} février 2012)

5.1. Ambassade

- ◆ Jean Loup Kuhn-Delforge, ambassadeur de France à Athènes
- ◆ Hervé Le Roy, chef du service économique d'Athènes
- ◆ Efi Frager, service économique d'Athènes

5.2. Gouvernement

- ◆ Lukas Papademos, Premier ministre
- ◆ Tassos Yannitsis, ministre de l'intérieur
- ◆ Michalis Chrysochoidis, ministre du développement, de la compétitivité et de la marine
- ◆ Gikas Hardouvelis, conseiller économique du Premier ministre
- ◆ Ilias Plaskovitis, secrétaire général du ministère des finances

5.3. Parlement

- ◆ Costas Bouras, directeur du cabinet politique de M. Samaras, président de la Nouvelle Démocratie
- ◆ Notis Mitarakis, responsable suppléant du secteur économique de la Nouvelle démocratie, conseiller régional adjoint de l'Attique
- ◆ Vasso Papandreou, présidente de la commission des affaires économiques et sociales au Parlement hellénique (Pasok)
- ◆ Antonis Samaras, président du parti de la Nouvelle Démocratie
- ◆ Christos Staikouras, député de Phtiotide (Nouvelle Démocratie), responsable suppléant du secteur économique, membre de la commission des affaires économiques et de la commission chargée du bilan de l'Etat et du contrôle de l'exécution du budget
- ◆ Rodoula Zissi, vice-présidente du Parlement hellénique, présidente de la commission des affaires européennes

5.4. Autres organismes publics

- ◆ Dr. Andreas Georgiou, président de l'autorité des statistiques grecques EL-STAT
- ◆ Georges Provopoulos, gouverneur de la Banque de Grèce
- ◆ Panayotis Thomopoulos, président du fonds de stabilité financière grec

5.5. Personnalités qualifiées

- ◆ Kostas Simitis, ancien premier ministre (1996-2004)
- ◆ Yannis Stournaras, directeur général IOBE (think-tank économique)

5.6. Banques/entreprises

- ◆ Hadi Hannouche, Vinci
- ◆ Christophe Hatzopoulos, président de la Chambre de commerce et d'industrie franco-hellénique
- ◆ Athanasios Lavidas, vice-président SEV (patronat grec)
- ◆ Jérôme Loubere, Carrefour Marinopoulos
- ◆ Vassilios Rapanos, président de l'union des banques et président du CA de NBG
- ◆ Panayotis Roumeliotis, vice-président Piraeus Bank
- ◆ Xavier Thuriot, Thales
- ◆ Bertrand Woïrhaye, Groupama Phoenix

6. Royaume-Uni (2 février 2012)

6.1. Ambassade

- ◆ Bernard Emié, ambassadeur de France à Londres
- ◆ Laurence Dubois-Destrizais, ministre conseillère pour les affaires économiques et financières, chef du service économique régional
- ◆ Harry Partouche, conseiller économique

6.2. Gouvernement

- ◆ Michael Ellam, Director General, International Finance, HM Treasury

6.3. Parlement

- ◆ Lord Roper, Chairman of EU Select Committee, House of Lords
- ◆ Lord Harrison, Chairman of EU Sub-Committee (A), House of Lords

6.4. City of London/Banques

- ◆ Paul Sizeland, Director of Economic development, City of London

Pièce jointe n° 2

- ◆ Yann Pouëzat, Advisor, Economic Development Office, City of London
- ◆ Mark Garvin, Chairman of JPMorgan Europe Limited Treasury and Securities services International, JP Morgan Chase & Co

7. Espagne (8 et 9 février 2012)

7.1. Ambassade

- ◆ Bruno Delaye, ambassadeur de France à Madrid
- ◆ Philippe O'Quin, ministre conseiller pour les affaires économiques
- ◆ Gérard Arfinengo, conseiller économique

7.2. Gouvernement

- ◆ Alejandro Abellan Garcia de Diego, directeur général pour l'Union européenne au ministère des affaires étrangères et de la coopération
- ◆ Alvaro Nadal, directeur du bureau économique de la présidence (BEP), député du *Partido Popular* (PP), ex-secrétaire à l'économie et à l'emploi du PP
- ◆ Eva Valle, directrice à l'économie internationale du BEP

7.3. Parlement

- ◆ Miguel Marín, directeur à la fondation FAES (think-tank du PP), ex-parlementaire espagnol puis européen (PP)
- ◆ Diego López Garrido, député PSOE (membre de la commission économie et compétitivité) ex-secrétaire d'Etat pour l'Union européenne

7.4. Banque d'Espagne

- ◆ Juan Ayuso, directeur des affaires monétaires et financières du service d'études
- ◆ Juan Luis Vega, chef de la division de la politique monétaire de la Banque d'Espagne

7.5. Personnalités qualifiées

- ◆ José Luis Leal, président de l'association franco-espagnole Dialogo, ex-président de l'Association espagnole des banques et ancien ministre et secrétaire d'Etat à l'économie
- ◆ Pedro Solbes, ancien commissaire aux affaires économiques et monétaires, ancien vice-président, ministre de l'économie et des finances espagnol, conseiller de la banque Barclays

8. Luxembourg

8.1. Gouvernement

- ◆ Jean-Claude Juncker, Premier ministre