synopia
nouvelle gouvernance

Rapport

Zone euro : des mesures immédiates pour une gouvernance efficace

Décembre 2012

51, avenue Montaigne PARIS F-75008
www.synopia.fr

Sommaire

I. Synthèse 3

II. Rapport 4

III. Annexe 1 : Le président de l'Eurogroupe 17

IV. ANNEXE 2 : Evolutions de la zone euro depuis 2009 18

V. ANNEXE 3 : Liste des contributeurs et personnes auditionnées 20

I. Synthèse

ZONE EURO :

DES MESURES IMMEDIATES POUR UNE GOUVERNANCE EFFICACE

La crise des dettes souveraines a révélé et exacerbé les faiblesses de la gouvernance de la zone euro : un pilier budgétaire affaibli, un pilier économique croupion, un déficit d'intégration financière, enfin, l'absence de tout mécanisme de résolution des crises, du fait d'une structure de gouvernance inachevée.

Depuis 2008, les institutions de l'Union européenne et les Etats membres ont décidé de réformes, qui ont conduit en peu de temps à de profondes modifications de la gouvernance de l'Union européenne et de la zone euro, avec l'approfondissement de l'intégration de certaines politiques nationales, le renforcement des relations et de la complémentarité entre les institutions de l'Union et les Etats membres ainsi que des efforts destinés à améliorer l'efficacité du fonctionnement et des interactions des institutions qui, au sein de l'Union européenne, ont compétence pour la monnaie unique.

Ces réformes ne suffisent toutefois pas à combler les insuffisances de la gouvernance de la zone euro qui souffre de deux faiblesses principales : d'une part, le caractère hybride et instable de la zone euro, qui a des intérêts, des mécanismes et des disciplines propres, mais qui est écartelée, dans sa gestion, entre un système institutionnel conçu pour les « 27 » et des Etats qui agissent en toute indépendance, d'autre part, les dysfonctionnements des institutions de l'Union européenne.

Une évolution des pratiques institutionnelles s'impose donc, évolution sur la nature et le rythme de laquelle pèsent de nombreuses contraintes, au premier rang desquelles l'incertitude qui plane sur l'avenir de l'Union européenne à 27. Mais l'amélioration des mécanismes propres à la zone euro ne peut attendre : ***l'action requise doit donc être menée dès maintenant, sans attendre une éventuelle révision des traités, par priorité à 17 et dans le cadre des 17, par des mesures utiles et cohérentes en vue d'améliorer l'efficacité des institutions en place****.*

Ces mesures doivent en priorité viser à :

- *renforcer l'Eurogroupe et son président, afin que l'Eurogroupe puisse être une véritable instance de concertation permanente et approfondie sur le fond des politiques économiques, disposer d'une légitimité qui lui permette d'exercer, par l'entremise de son président, désormais à plein temps, une autorité politique forte pour inciter les Etats à respecter en amont et volontairement les orientations et décisions agréées par le groupe et être, à côté de la Banque centrale européenne dans son domaine de compétence, le porte-parole agréé et principal de la zone euro ;*
- *recentrer le Conseil européen sur les enjeux politiques et arbitrages fondamentaux qui relèvent de sa compétence ;*
- *faire de la Commission une force de proposition réellement indépendante, avec des instruments simplifiés et plus efficaces ;*
- *promouvoir une véritable implication parlementaire.*

II. Rapport

La crise des dettes souveraines a révélé et exacerbé les faiblesses de la gouvernance de la zone euro : **un pilier budgétaire affaibli**, le pacte de stabilité et de croissance n'ayant pas eu l'effet de discipline escompté ; **un pilier économique croupion**, alors même qu'une forte coordination des politiques économiques pourrait seule prévenir des déséquilibres macroéconomiques entre pays de la même zone monétaire ; un **déficit d'intégration financière**, malgré l'interdépendance des différents systèmes bancaires ; enfin, **l'absence de tout mécanisme de résolution des crises**, du fait d'une structure de gouvernance inachevée.

Depuis 2008, les institutions de l'Union européenne et les Etats membres ont décidé de réformes qui ont conduit en peu de temps à de profondes modifications de la gouvernance de l'Union européenne et de la zone euro, dans les trois domaines d'action essentiels (voir annexe 2) :

- création et mise en œuvre d'instruments d'action et de soutien (Fonds européen de stabilité financière puis Mécanisme européen de stabilité par exemple, ainsi que pour l'avenir les discussions sur les euro-obligations ou d'autres formes de mutualisation de la dette, sur un budget de la zone euro, etc.), renforcement des procédures de coordination et de surveillance (le Traité budgétaire), mise en place de mécanismes de régulation des marchés (Union bancaire) ;

- des décisions ont été prises pour renforcer les relations et la complémentarité entre les institutions de l'Union et les Etats membres et assurer ainsi une meilleure convergence économique (pacte euro+, semestre européen, pacte euro-6, pacte euro-2, etc.) ;

- enfin des efforts ont été faits pour rendre plus efficaces le fonctionnement et les interactions des institutions qui, au sein de l'Union européenne, ont compétence pour la monnaie unique.

Le présent rapport se concentre sur ce dernier aspect des choses. La crise a révélé les lacunes de l'organisation de la zone euro, entraînant scepticisme et déplacement du pouvoir de décision. Au fil des ans, la Banque centrale européenne et le Conseil européen, sous l'impulsion de l'Allemagne et de la France, se sont imposés comme les acteurs majeurs. Les « marchés » ont de leur côté joué un rôle déterminant. Mais cet attelage comporte ses limites. Le décalage entre le temps de la démocratie et celui des marchés nécessiterait tout d'abord la mise en place d'institutions capables de réagir rapidement, ce qui n'est pas le cas du Conseil européen. En second lieu, l'obligation de soumettre à ratification dans les Etats membres les décisions les plus importantes fait peser une hypothèque souvent longue sur la portée même de la décision. Du fait de l'éclatement des compétences, l'euro ne bénéficie pas sur la scène mondiale d'un système de représentation unifié et adapté. Il est paradoxal enfin de voir des Etats accepter presque plus facilement la contrainte des marchés que la concertation et la coordination européennes.

La nécessité d'une gouvernance propre à la zone euro, à peine esquissée dans le cadre du traité de Lisbonne, s'impose donc, après avoir été longtemps occultée. **Le présent rapport propose un cheminement qui pourrait conduire à une structure institutionnelle adéquate** au regard de l'impératif d'intégration accrue des politiques budgétaires, économiques, monétaires et financières, corollaire indispensable de l'appartenance à une monnaie unique.

Premier constat : une pratique institutionnelle inadaptée

La gouvernance de la zone euro souffre de deux faiblesses principales :

- le caractère hybride et instable de la zone euro, zone qui a des intérêts, des mécanismes et des disciplines propres, mais qui est écartelée, dans sa gestion, entre un système institutionnel conçu pour les « 27 » et des Etats qui agissent en toute indépendance ;
- les dysfonctionnements des institutions de l'Union européenne.

Les institutions actuelles prennent insuffisamment en compte les besoins propres d'une zone monétaire

Les institutions « formelles » de la zone euro sont celles de l'Union européenne, l'euro étant, en vertu des traités, la monnaie de l'Union européenne que l'ensemble des Etats membres, à l'exclusion des pays ayant obtenu une clause d'*opt-out*, le Royaume-Uni et le Danemark, ont vocation à adopter. Les « 17 » n'existent donc pas institutionnellement, à l'exception de l'Eurogroupe, expressément prévu par les traités, mais cantonné au rang d'enceinte « informelle » de discussion (protocole n°14 au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

Dans le « système communautaire », les institutions de l'Union sont légitimes à agir, leurs compétences (compétences d'attribution) étant inscrites dans les traités, qui en fixent les conditions d'exercice ; dans le même temps, les domaines dont les traités prévoient expressément qu'ils relèvent de la seule compétence des Etats membres, tels que les politiques économique et budgétaire, sont régis par les procédures nationales. Mais, au sein d'une zone monétaire intégrée, les chevauchements et recoupements entre « domaine communautaire » et « domaine national » sont incessants. **La gestion des politiques s'inscrit nécessairement dans une zone grise** entre les deux domaines du fait des disciplines et solidarités requises. Cette zone grise ne saurait être une compétence des « 27 », ni même à proprement parler une compétence des « 17 », mais elle ne saurait demeurer non plus l'apanage exclusif de chaque Etat membre.

Il existe cependant une double réticence à ce partage de compétences nationales. Faut-il tout d'abord partager avec les « 27 » et avec leurs institutions ce qui demeure une compétence de chacun des 17, surtout dans le climat d'incertitude actuel sur l'avenir même de l'Union ? Le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont été conçus pour les « 27 », non pour les 17 Etats membres de la zone euro. Quelle légitimité le Parlement européen, qui représente 27 Etats membres, a-t-il donc pour contrôler la gestion de la monnaie partagée par 17 d'entre eux ? Quelle logique y a-t-il à accroître les pouvoirs d'une Commission composée de 27 membres pour mieux contrôler les politiques de 17 Etats ? **Il y a en réalité divorce entre les « 17 » et les « 27 »**, sans que ce divorce ait été acté et se traduise par une meilleure assise des institutions de la zone euro.

La seconde réticence tient à l'inadaptation fonctionnelle des institutions existantes à la gestion de crise et à la gouvernance d'une union monétaire en temps de crise. Ces institutions ont été conçues pour assurer à tous les niveaux l'équilibre et la répartition des pouvoirs et du pouvoir, et pour éviter qu'un Etat ne pèse de manière excessive sur les décisions. L'Union a été construite autour de l'idée de « leadership collégial », c'est-à-dire sans leadership institutionnel. Dès lors, elle n'est pas armée pour faire face aux crises (qu'elles soient militaires ou financières) ni aux asymétries qui apparaissent

en son sein lorsqu'un problème économique ou financier affecte plus particulièrement un Etat ou une zone de l'Union. L'Union européenne s'est donc trouvée largement désarmée face à la crise, contrainte de s'appuyer sur le tandem « Merkozy » qui s'est imposé en réponse aux incapacités et insuffisances des structures européennes.

L'étude[1] par Jean Pisani-Ferry de l'agenda de Tim Geithner, secrétaire américain au Trésor, illustre bien les **insuffisances institutionnelles de la zone euro**. L'analyse de ses rencontres et entretiens révèle, d'une part, le rôle clé du Fonds monétaire international puis de la Banque centrale européenne, d'autre part, le rôle prédominant des contacts bilatéraux avec les leaders français et allemands, témoignant de la marginalisation des institutions de l'Union européenne (à l'exception de la Banque centrale européenne), mais surtout de l'Eurogroupe, qui aurait pourtant dû être le porte-parole naturel de la zone euro vis-à-vis des Tiers.

Ces insuffisances dans le fonctionnement des institutions de l'Union européenne sont le reflet d'une crise structurelle que connaissent ces institutions.

Les institutions de l'Union européenne souffrent d'une certaine désaffection dans les opinions publiques ainsi que du climat de défiance qui règne aussi bien entre Etats-membres qu'entre institutions et surtout à l'égard de la Commission.

S'agissant de **la Commission**, c'est sa structure même qui est mise en cause. Initialement instituée pour incarner et défendre l'intérêt communautaire, elle est **de plus en plus soupçonnée par les différents Etats membres, à tort ou à raison, de défendre les intérêts nationaux voire partisans de ses commissaires**. Le principe du maintien d'un commissaire par Etat membre est maintenant largement remis en question. Son expertise et son organisation administrative même sont contestées : il n'est à ce titre pas anodin de relever qu'à l'occasion des élargissements successifs, le nombre de directions générales au sein de la Commission a significativement augmenté (rendant plus difficiles encore les concertations et coordinations nécessaires), alors qu'il était dans le même temps réduit de près de moitié au Secrétariat général du Conseil. C'est cette suspicion de « partialité » ou de manque de fiabilité qui a principalement incité les Etats-membres à faire appel au Fonds monétaire international dans la gestion de la crise grecque et conduit au relatif effacement de la Commission au sein de la troïka, au profit de la Banque centrale européenne et du Fonds monétaire international.

Le Conseil de l'Union européenne, dans ses différentes formations, semble quant à lui être **dans l'incapacité croissante de trancher les sujets qui relèvent de sa compétence** : de plus en plus d'arbitrages remontent donc au Conseil européen. La fréquence des réunions des chefs d'Etat et de gouvernement alimente le désintérêt des ministres pour le Conseil. Le fonctionnement du Conseil est également affecté par l'existence au sein de l'Union européenne de nombreux gouvernements de coalition, les chefs d'Etat et de gouvernement de ces Etats n'accordant dès lors pas toujours à leur ministre des Finances la confiance nécessaire à un mandat décisionnel. **L'Eurogroupe n'a donc pas été en mesure de remplir vraiment la fonction de « gouvernement économique » qui fait défaut à la zone euro** : s'agissant d'une enceinte informelle, son existence même demeure ambigüe. Son fonctionnement et son efficacité font l'objet de nombreuses critiques et sa difficulté à « décider » est

[1] *Tim Geithner and Europe's phone number*, Jean Pisani-Ferry, Bruegel, 4 novembre 2012

patente. Enfin, des compromis successifs ont, au nom de la « *inclusiveness* » ou de son corollaire, le droit à la « dissidence », introduit la confusion dans la composition même de cette institution et la participation à ses décisions ; il y a certes les 27 et les 17, il y a également les 27 moins 2, les 17 plus 6, les 17 plus 4, etc.

Quant au **Conseil européen**, si sa composition comme l'organisation de ses travaux (il n'y a « que » trente personnes environ dans la salle de réunion du Conseil européen, une vingtaine dans la composition euro sommet) sont plus propices tant à la discussion qu'à la décision, il n'a pas encore trouvé son assise. Il subsiste un conflit larvé entre le Conseil européen proprement dit (à 27) et les réunions des chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro (à 17), traduction au sommet de la tension et des contradictions du système communautaire. Conseil européen ou Sommet de la zone euro, il est encombré par des questions qui ne devraient pas être traitées à ce niveau. Plus d'une vingtaine de « sommets de la dernière chance » se sont ainsi tenus depuis 2008. La multiplication de ces sommets semble motivée par l'idée selon laquelle plus les chefs d'Etat et de gouvernement se réunissent, mieux se porte l'Union européenne ; mais ces réunions ne sont en réalité rendues nécessaires que par l'engorgement du niveau inférieur et l'incapacité de celui-ci à trancher les questions qui relèvent de sa compétence. **Le Conseil européen est mobilisé sur des questions de gestion quotidienne et des questions techniques alors qu'il a vocation à se concentrer sur les grands arbitrages.**

Le constat est ainsi celui d'une faiblesse chronique des institutions, à la fois pour des raisons de structure et de fonctionnement institutionnels, du fait aussi de la réticence des responsables politiques à mettre en garde en temps utile leurs pairs sur les politiques mises en œuvre. **La « troïka » est une illustration de cette faiblesse et de ces réticences**. La méfiance d'une partie des Etats membres à l'égard de la Commission a justifié l'appel au Fonds monétaire international. La réticence des chefs d'Etat et de gouvernement à assumer le coût politique des solidarités de fait et à s'abriter derrière une « appréciation technique » a conforté ce choix. Mais quels sont le poids et l'autorité d'une troïka de fonctionnaires, dès lors que l'avenir même d'un pays est en jeu ?

Dans ce contexte d'incapacité de la Commission et du Conseil à assumer complètement leurs fonctions respectives face à la crise, c'est au Fonds monétaire international et surtout à la Banque centrale européenne que les Etats membres ont en droit ou en fait délégué certaines de leurs prérogatives. Ce faisant, ils ont en réalité mandaté des institutions qui, ne relevant pas du contrôle parlementaire, n'auront pas à subir le prix politique de leurs décisions. Si une telle situation est justifiée au regard des impératifs de court terme, elle porte en elle le germe d'un ressentiment durable à l'égard d'institutions échappant à toute sanction démocratique.

Le problème n'est donc pas seulement l'inadaptation des institutions en tant que telles aux exigences de la gouvernance d'une monnaie unique, mais aussi la pratique qui en est faite.

Peut-être sera-t-il nécessaire plus tard de négocier de nouveaux traités et de poser la question de l'extension des compétences de l'Union européenne ou de la zone euro. Mais il n'est pas besoin, pour améliorer les choses et ouvrir la voie, d'attendre le moment où seront revues les compétences et modifiées les institutions **; il faut donner dès maintenant aux institutions les moyens d'exercer pleinement les compétences qui leur sont attribuées par les traités et donner chair aux structures existantes.**

Second constat : des évolutions nécessaires mais fortement contraintes

Une évolution des pratiques institutionnelles s'impose. Mais de nombreuses contraintes pèsent sur la nature et le rythme de cette évolution.

La première de ces contraintes tient au contexte dans lequel doivent s'inscrire ces évolutions institutionnelles. **L'incertitude plane sur l'Union européenne à 27**. Les perspectives d'approfondissement et d'intégration ont été mises à mal par les atteintes portées à la méthode communautaire inscrite dans les institutions originelles (méthode fondée sur le parallélisme des droits et obligations), qu'il s'agisse de dérogations, d'*opt-out*, d'abstentions constructives ou de participation à la carte. L'hostilité croissante du Royaume-Uni et, plus généralement, la montée de l'euroscepticisme dans un certain nombre d'Etats membres aggravent cette incertitude et restreignent de fait le champ des possibles à 27 dans les années à venir. Mais l'amélioration des mécanismes propres à la zone euro ne peut attendre : la portée et l'efficacité des ajustements exigés des politiques économiques et budgétaires nationales dépendent aussi de la crédibilité des institutions, au premier rang desquelles celles ayant la charge de la monnaie unique. **L'action requise doit donc par priorité être menée à 17 et dans le cadre des 17.**

Cette action doit, en second lieu, être entamée immédiatement et dans le cadre des traités actuels. La Commission a certes annoncé son intention de proposer un nouveau traité qui ouvrirait la possibilité d'un budget propre à la zone euro et à une certaine forme de mise en commun des dettes souveraines ; une telle proposition, certainement utile, ne pourrait cependant pas être traduite dans les faits rapidement. Il est en outre probable qu'elle concernerait assez peu les questions de gouvernance proprement dite. S'il est possible que la gouvernance de la zone euro fasse l'objet d'une modification des traités, ceci n'est en tout état de cause envisageable qu'à moyen terme, en 2014 ou 2015 au plus tôt, compte tenu des échéances à venir (notamment les élections fédérales en Allemagne fin 2013, puis les élections au Parlement européen en 2014). Or, il est nécessaire d'agir beaucoup plus vite et de procéder sans tarder aux aménagements possibles dans le cadre normatif actuel, aménagements qui prépareront d'éventuelles évolutions plus institutionnelles et formelles ultérieures.

La réflexion doit donc s'affranchir pour le moment du débat qui oppose construction intergouvernementale à édifice fédéral, sans objet dès lors que le statu quo a montré ses limites et qu'est exclue à court terme une révision des traités. Il est vain de proposer des schémas très ambitieux pour l'avenir, sans tracer en même temps le cheminement urgent du possible au souhaitable. De tels débats devront avoir lieu « à terme » ; il ne faut pas qu'ils paralysent dans l'immédiat les évolutions nécessaires, du fait des contradictions profondes qui caractérisent les positions des Etats. La France souhaite par exemple la mise en place d'instruments de nature fédérale (les euro-obligations), tout en insistant sur son attachement à la préservation d'une structure lâche de la zone euro. L'Allemagne privilégie de son côté l'adoption d'une structure « fédérale », tout en répugnant à mettre en œuvre les instruments et mécanismes « fédéraux » : **il faut sortir de cette contradiction, en adoptant une approche pragmatique.**

Bien entendu, la gouvernance de la zone euro n'est pas indépendante de l'évolution de l'Union, et toute adaptation du système dépendra à la fois de la structure communautaire d'ensemble, des politiques menées en commun, qui ont un rapport étroit avec les outils et les institutions qui en ont la charge, enfin de la bonne volonté et de la discipline des Etats-membres. Ce dernier point est central : **il ne peut y avoir de « gouvernance » s'il n'y a pas appropriation nationale, par les chefs d'Etat et de gouvernement, des règles communes auxquelles ils ont consenti et pour la plupart déjà existantes**. La querelle de 2003 sur le respect du Pacte de stabilité et de croissance a laissé des traces profondes. Quels que soient donc les aménagements institutionnels retenus, c'est la mise en œuvre par les Etats de ce qui aura été décidé en commun qui sera déterminante.

L'ensemble de ces considérations permet de circonscrire le cadre dans lequel doit s'inscrire l'adaptation du cadre de gouvernance de la zone euro :

- S'il ne peut y avoir, dans les domaines économique et budgétaire, une construction comparable à celle qui a été retenue pour la monnaie, ce qui supposerait un transfert immédiat à une entité unique de l'ensemble des compétences exécutives et législatives dans ces domaines, **la conquête d'une autorité et d'une légitimité politiques de la zone euro nécessite la mise en place d'une forme de « gouvernement économique »** ;

- Ce « gouvernement économique » doit au moins dans une première phase **trouver son fondement juridique dans les traités actuels** ;

- L'entité qui constituera le « gouvernement économique » **ne pourra pas se couler dans les institutions existantes** du fait, d'une part, de la dichotomie existant entre les « 17 » et les « 27 », d'autre part, des insuffisances propres aux institutions de l'Union européenne ;

- Cette entité devra être conçue de manière à **ne pas faire concurrence ni double emploi avec le fonctionnement normal de l'Union européenne** et à organiser leur meilleure complémentarité, notamment dans le cadre des procédures de surveillance, dont la Commission a la charge ;

- **Cette entité doit avoir l'autorité suffisante** pour faire respecter par les Etats la discipline requise au sein de la zone euro et les moyens pour accompagner les rééquilibrages nécessaires. Cet objectif prime la forme institutionnelle : il s'agit ici de ré-internaliser au sein d'une instance compétente de la zone euro la fonction d'autorité politique qui a été d'une certaine manière externalisée, peut-être même au-delà des stipulations des traités.

Nos propositions : la conquête d'une gouvernance de la zone euro

La priorité est de stabiliser la zone euro, préalable indispensable au retour à la croissance et à l'emploi, en faisant en sorte que les disciplines nécessaires et les solidarités indispensables soient acceptées. Une fois le système reparti, la question des réformes structurelles et institutionnelles profondes de la zone euro pourra être envisagée. Dans l'attente, il convient de mettre en œuvre des **mesures utiles pour permettre à la machine institutionnelle en place de tourner plus efficacement.**

Les propositions ci-dessous s'inscrivent dans le cadre institutionnel rénové par le traité de Lisbonne, peu disert sur la question, ainsi que par les traités subséquents. L'article 136 du TFUE autorise les Etats membres de la zone euro à adopter des mesures de coordination et de surveillance plus strictes que celles qui s'appliquent à l'Union européenne dans son ensemble (articles 121 à 126 du TFUE), sous réserve que ces mesures soient compatibles avec ces dernières. Seule une majorité qualifiée des Etats-membres de la zone euro est requise à cette fin, facilitant l'adoption de telles mesures. L'article 137 du TFUE formalise l'existence de l'Eurogroupe, renvoyant au protocole n°14 du TFUE, dont le premier article stipule que les ministres participants se rencontrent de façon informelle pour « discuter de questions liées aux responsabilités spécifiques qu'ils partagent en matière de monnaie unique » et que ces réunions sont préparées conjointement par la Commission et les représentants des ministres des finances nationaux. Ce protocole ne restreint pas la participation à l'Eurogroupe aux seuls ministres des finances des Etats-membres de la zone euro, ouvrant la voie à d'autres configurations. Son second article prévoit l'élection d'un président de l'Eurogroupe pour un mandat de 2 ans et demi.

Ces propositions visent principalement au **renforcement, sur le fondement de ces stipulations, de l'enceinte que constitue l'Eurogroupe et du rôle de son président**. Pour éviter la guillotine des marchés et compte-tenu de l'efficacité relative des régimes de sanction « automatiques » existants ou à créer dans la zone euro, l'Eurogroupe rénové doit devenir l'autorité à même d'exercer l'influence politique nécessaire pour convaincre les Etats de prendre en temps utile les décisions nécessaires.

1. Un Eurogroupe qui décide et dispose des moyens pour ce faire

L'Eurogroupe constitue le pivot de la réflexion, car il est (avec la Banque centrale européenne, bien sûr) la seule enceinte propre aux Etats membres de la zone euro. L'Eurogroupe doit être mis en mesure de remplir trois fonctions principales :

- Une **concertation permanente et approfondie sur le fond des politiques économiques**, allant au-delà de l'application de critères mécaniques ou des discussions ex post ; cette concertation n'existe pas encore ;
- A défaut ou dans l'attente d'un futur traité qui imposerait de nouvelles disciplines formelles aux Etats membres, l'Eurogroupe doit exercer une **autorité politique forte pour inciter les Etats** à respecter en amont et volontairement les orientations et décisions agréées par le groupe ;
- Etre, à côté de la Banque centrale européenne dans son domaine de compétence, **le porte-parole agréé et principal de la zone euro**, afin de remédier à ce qui est perçu actuellement comme une cacophonie permanente.

<u>Un vrai président pour l'Eurogroupe</u>

La fonction de président de l'Eurogroupe a, jusqu'à présent, été conçue principalement comme celle d'un « chairman ». Il doit devenir un véritable « président ». Il devrait donc, en conformité de la déclaration agréée le 26 octobre 2011 par le Conseil européen[2], disposer d'un **mandat**

[2] 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 ».

« permanent », afin de se consacrer complètement à cette mission. Ce président serait nommé pour une période de 2 ans et demi et exercerait de « manière dédiée » une **fonction exclusive** de toute autre fonction nationale ou européenne. Une décision semblable a été prise pour la présidence du Comité économique et financier, dont le fonctionnement s'est depuis lors significativement amélioré.

Quel rôle ?

A défaut de disposer d'un pouvoir décisionnel, inenvisageable en l'état des traités, le président de l'Eurogroupe doit **disposer d'une légitimité et d'une autorité suffisantes** pour exercer pleinement la **triple fonction** qui lui sera dévolue :

- **il devra organiser et animer l'information et la discussion sur les politiques économiques** mises en œuvre dans les Etats membres et veiller à disposer en permanence d'un tableau de bord sur leur évolution et leur compétitivité. Toute inflexion significative de la politique économique d'un Etat membre, telle que l'adoption de l'agenda 2010 par le gouvernement Schröder et les réformes Hartz IV qui ont suivi, plus récemment le pacte de compétitivité proposé par le gouvernement Ayrault à la suite du rapport Gallois, auraient dû et devraient faire l'objet d'une information et d'un débat auprès des membres de l'Eurogroupe ; ceci supposerait que le président de l'Eurogroupe en ait été informé et, dans le meilleurs des cas, consulté au préalable. Ceci n'est pas encore le cas : il est au moins paradoxal de constater que les ministres des finances (dans la structure ECOFIN) ont passé des années à discuter de certains taux réduits de TVA, mais qu'ils n'ont pas été informés, en tant que groupe, de la décision prise en Allemagne en 2007 d'en augmenter le taux normal de 3 points. Le président de l'Eurogroupe doit exiger de telles informations et de tels débats et faire de l'Eurogroupe une **enceinte de concertation permanente** sur l'essentiel ;

- **le président de l'Eurogroupe devra en second lieu être le porte-parole naturel et permanent du groupe vis-à-vis de chaque Etat membre**. Il doit pouvoir exprimer à un dirigeant les observations du groupe sur la politique économique mise en œuvre dans un Etat membre. Il devrait être un acteur des débats budgétaires nationaux, en tant que garant des intérêts de l'union économique et monétaire ; il pourrait par exemple être publiquement auditionné par les parlements nationaux en début de session budgétaire et présenterait alors un avis circonstancié notamment sur les hypothèses macro-économiques qui fondent les projets de budget présentés par les gouvernements. Dans les pays « sous programme », il serait le porte-parole autorisé de la zone euro, pourrait exercer une forme d'autorité sur des mécanismes tels que la troïka et deviendrait **l'interlocuteur naturel et privilégié** des autorités nationales compétentes.

- **le président de l'Eurogroupe doit enfin être le porte-parole normal du groupe vis-à-vis des tiers,** au moins pour les questions qui relèvent de la compétence des gouvernements. Il est indispensable de promouvoir et de reconnaître cette fonction, pour mettre un terme à la cacophonie actuelle, nuisible pour la crédibilité de la monnaie unique et incompréhensible par les marchés. Le président de l'Eurogroupe pourrait ainsi contribuer à ce que les chefs d'Etat communiquent de manière convergente sur le diagnostic et les prévisions qu'ils font pour la zone euro. Le président de l'Eurogroupe devrait également assurer la **représentation de la zone euro sur la scène internationale**. Si ce porte-parolat ne pouvait lui être attribué formellement, en raison de désaccords institutionnels, les principaux Etats de la zone euro devraient s'organiser pour promouvoir dans les faits cette fonction essentielle.

Quels moyens ?

Il est **inutile de doubler les structures existantes** ou d'alourdir encore le fonctionnement des institutions : en matière de surveillance macro-économique et budgétaire par exemple, la Commission, au terme des récents traités, dispose déjà de trois dispositifs qui se recouvrent en partie et vont coexister (budgétaire, macroéconomique et macro financier) ; **il conviendra à l'avenir d'élaguer et de simplifier, non d'accumuler**. L'Eurogroupe s'appuiera donc sur l'expertise de la Commission, du Secrétariat général du Conseil, du Comité économique et financier et de son groupe de travail Eurogroupe ainsi que sur le Mécanisme européen de stabilité[3]. Son président sera un **fédérateur de ressources existantes**.

Le président de l'Eurogroupe disposerait pour l'appuyer d'un cabinet élargi, composé d'une équipe d'une dizaine de personnes, dont un au moins d'un rang suffisamment élevé pour lui conférer l'autorité nécessaire pour obtenir des différents services une pleine participation aux travaux. Une telle architecture impliquant que l'ensemble de ses composantes joue véritablement le jeu, son bon fonctionnement devra donc beaucoup à l'autorité du président de l'Eurogroupe.

Comment faire le choix ?

Le président de l'Eurogroupe doit disposer de l'autorité nécessaire pour accomplir une fonction qui, dans l'attente au moins d'un nouveau traité, sera pour l'essentiel une autorité politique et d'influence. **Ce président devrait donc avoir été ministre de l'économie et des finances ou chef de gouvernement**. Il serait nommé par le Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro sur proposition de son président.

Quelle articulation avec les institutions de l'Union européenne ?

Sans être subordonné au président des sommets de la zone euro[4], le président de l'Eurogroupe doit lui être rattaché : plus le lien entre le président de l'Eurogroupe et le président des sommets de la zone euro sera étroit, plus les discussions du Conseil européen en matière économique et budgétaire seront canalisées vers les questions qui méritent d'y être traitées ; en sens inverse, une meilleure information sur les orientations arrêtées au sommet permettrait à l'Eurogroupe d'organiser et de planifier ses travaux de manière plus efficace. Le président de l'Eurogroupe ferait rapport des évolutions de la zone euro et des travaux de l'Eurogroupe aux réunions des chefs d'Etat et de gouvernement lorsqu'ils discutent de questions relatives à l'euro. Au-delà de sa relation de travail permanente avec le président des sommets de la zone euro, il participerait aux réunions périodiques entre ce même président, le président de la Commission, le président de la Banque centrale européenne et, en tant que de besoin, le président du Conseil ECOFIN.

Il a été suggéré que le président de l'Eurogroupe cumule ses fonctions avec celles de président des sommets de la zone euro ou de Commissaire aux affaires économiques et monétaires. La fusion des fonctions de président de l'Eurogroupe et de président des sommets de la zone euro serait en premier lieu contradictoire avec la nature permanente et dédiée de la fonction proposée pour le

[3] Le Mécanisme européen de stabilité constitue une structure indépendante du système de l'Union, disposant de la personnalité juridique ; son articulation avec l'Eurogroupe devrait donc être organisée formellement.
[4] Réunions informelles des chefs d'État ou de gouvernement des Etats membres de la zone euro institutionnalisées par l'article 12 du TSCG

président de l'Eurogroupe. Pour des raisons semblables et en l'état actuel des traités comme de la pratique institutionnelle, le président de l'Eurogroupe doit également être distinct du commissaire aux affaires économiques et monétaires : pour être réalisée, la fusion proposée par le ministre des finances allemand, Wolfgang Schäuble[5] supposerait une réforme très profonde des traités et du système institutionnel à 27[6], c'est-à-dire un nouveau traité allant très au-delà de dispositions spécifiques pour la zone euro.

Le président de l'Eurogroupe doit donc exercer une fonction spécifique et distincte pour préserver son indépendance, condition sine qua non de son autorité.

Cette évolution de l'Eurogroupe et de sa présidence aura bien entendu des répercussions sur le fonctionnement des autres institutions : c'est l'objet des propositions qui suivent.

2. Un Sommet de la zone euro qui oriente et trace la ligne

Le Sommet de la zone euro doit être une enceinte de discussion des grandes orientations des politiques nationales. Il doit ainsi se concentrer sur les arbitrages politiques essentiels et non sur les détails et questions techniques dont il est aujourd'hui trop fréquemment saisi. Il doit se concentrer sur les politiques concrètes à mener et les arbitrages les plus sensibles. Ceci suppose que les ministres arbitrent les sujets plus techniques et les décantent afin de ne faire remonter au Sommet que les arbitrages les plus fondamentaux.

Dans cette mesure-là, les chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro doivent débattre et discuter régulièrement et normalement, en toute confiance, des questions les plus importantes, et ne plus s'ériger en une espèce de Samu de haut niveau appelé à trancher dans l'urgence des situations dramatiques, soulevant trop d'attentes et souvent trop de déceptions. **La préparation en amont des réunions des chefs d'Etat et de gouvernement par l'Eurogroupe rénové et la présence de son président devraient permettre de centrer le débat sur les enjeux fondamentaux.**

3. La Commission : une force de proposition réellement indépendante, avec des instruments simplifiés et plus efficaces

La Commission est structurellement handicapée par sa composition et l'imprécision de sa nature : est-elle un centre de référence objectif ? un organe exécutif ? une quasi-juridiction ? un pouvoir politique ? La question n'est pas tranchée et ne le sera pas vite. En attendant, il est indispensable que la Commission redevienne un centre d'objectivité et d'indépendance économiques, pour regagner la confiance des Etats membres.

Cette indépendance nécessite tout d'abord un renforcement de la qualité de ses outils statistiques, garantissant l'exactitude et l'objectivité des données. Eurostat doit donc être mis en capacité de

[5] Proposition du ministre des finances allemand, Wolfgang Schäuble, le 16 octobre 2012, soutenue par le président de la Banque centrale européenne, Mario Draghi, le 28 octobre 2012.

[6] Il est souvent fait état, pour en tirer argument, de « l'indépendance » du commissaire à la concurrence. Celui-ci bénéficie d'une large habilitation, mais n'est nullement « indépendant ». En outre, dans nombre de cas (énergie, transports, agriculture…) il partage cette habilitation avec d'autres membres du Collège.

fournir une expertise quantitative réellement indépendante du pouvoir politique de la Commission, comme c'est le cas pour les offices statistiques nationaux. En sens inverse, les Etats membres ne doivent pas faire obstacle, comme en 2005[7], à ce qu'Eurostat dispose, le cas échéant, de pouvoirs d'investigation élargis. De manière plus générale, la Commission devrait renforcer son expertise jusqu'alors essentiellement macroéconomique, par une expertise plus spécifique des marchés monétaires et financiers.

Afin d'améliorer tant la lisibilité que l'efficacité de son action**, la Commission doit en second lieu proposer une simplification en profondeur des différents outils, aujourd'hui cumulatifs, qui se superposent** en se recoupant partiellement, tels que la stratégie Europe 2020 qui succède à la stratégie de Lisbonne pour les Etats membres de l'Union européenne, le pacte pour l'Euro plus, centré sur les Etats de la zone euro, le semestre européen, etc. Une telle simplification est d'autant plus souhaitable que la multiplication récente des procédures de surveillance des politiques économiques nationales est source d'une complexité accrue et de lourdeurs administratives : trois dispositifs de surveillance – budgétaire, macroéconomique et macro financier – qui se recouvrent en partie vont en effet coexister, alors que pour une part les dérives qu'ils cherchent à prévenir sont identiques ou du moins voisines. Ceci suppose que soit clairement différencié le traitement appliqué aux Etats membres de la zone euro et à ceux qui n'en sont pas membres.

Il est nécessaire en troisième lieu d'adapter les procédures communautaires aux calendriers d'adoption des principales décisions nationales et, notamment, des lois de finances. Les prévisions de croissance pour les Etats membres de la zone euro devraient par exemple être connues en temps utile pour éclairer les travaux des autorités nationales compétentes, c'est-à-dire au début septembre, et non intervenir à mi-parcours du débat budgétaire, comme ce fut le cas cette année (avec par exemple la publication le 8 novembre 2012 par la Commission d'une prévision de croissance de 0,4% pour la France en 2013 tandis que le budget présenté au parlement était construit sur une hypothèse de croissance double).

4. Une implication parlementaire à promouvoir

L'application au niveau national des décisions prises par les chefs d'Etat et de gouvernement doit souvent être approuvée par les parlements nationaux. La pleine information de ceux-ci est donc fondamentale. La zone euro présente à cet égard des caractéristiques propres, résultant du partage d'une même monnaie. Un parlement national n'a pas compétence pour imposer des restrictions budgétaires à d'autres Etats membres, ni, à l'inverse, pour obtenir d'autres Etats membres la garantie de certains financements, alors même que les décisions d'un Etat membre peuvent avoir des conséquences considérables sur les finances publiques d'un autre Etat membre de la zone euro. **Il y a un vide dans l'exercice de la fonction parlementaire au sein de la zone euro**, vide que ne remplit pas et ne peut pas remplir le Parlement européen, qui est le Parlement des « 27 » et qui n'a pas vocation à se substituer aux parlements nationaux dans l'exercice de compétences qui demeurent nationales.

[7] 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.

Il est d'abord **nécessaire de mieux informer les parlementaires sur les questions et décisions relatives à l'euro** ; ceci relève essentiellement de procédures à convenir dans chaque Etat membre. Au-delà, il a été proposé de **créer une « enceinte démocratique » propre à la zone euro**, afin de faciliter l'acceptation et l'acceptabilité dans chaque Etat des décisions prises au niveau européen et d'éviter les lenteurs et risques de blocage qui résultent du système de contrôle parlementaire déconcentré et non coordonné qui prévaut actuellement. Plusieurs options sont envisageables à cette fin.

La première serait d'organiser des réunions périodiques des principaux membres des commissions des finances des Etats membres de la zone euro et de la commission ECON du Parlement européen[8]. L'efficacité de telles réunions restera limitée, pour deux raisons principales : d'une part, elles souffriraient d'un défaut de véritable représentativité, donc de légitimité, les empêchant de remplir pleinement la fonction de contrôle démocratique qui leur incombe ; d'autre part, les discussions risquent de s'en tenir à un niveau de généralité excessive pour pouvoir, certes pas se substituer, mais au moins aider utilement au débat parlementaire dans chaque Etat membre.

Une variante de la même formule consisterait à créer une « commission des finances de la zone euro » regroupant représentants de la commission ECON du Parlement européen et représentants des commissions des finances des parlements nationaux, semblable à la COSAC[9], ou une « commission de surveillance de la zone euro » comme le propose le sénateur Jean Arthuis[10]. Le nombre et le mode de désignation des représentants de chacune des commissions nationales devraient permettre de réaliser un équilibre entre la représentativité de cette enceinte, condition de sa légitimité, et l'efficacité des discussions et débats en son sein. En l'état des traités, une telle enceinte ne pourrait toutefois être qu'informelle et dépourvue de toute fonction décisionnelle.

Il a en troisième lieu été suggéré de créer un caucus de la zone euro au sein du Parlement européen[11]. Cette chambre séparée rassemblerait uniquement les parlementaires des Etats membres de la zone euro qui disposeraient seuls de droits de vote pour se prononcer sur les sujets spécifiques à l'euro. Une telle réforme se heurterait à l'objection de beaucoup d'Etats membres, hostiles à la création de « sous-groupes » à l'intérieur des institutions de l'Union ; elle imposerait en outre très probablement une révision des traités. Elle présente en troisième lieu l'inconvénient de ne pas associer du tout les parlements nationaux, pourtant seuls compétents, en vertu des traités, en matière économique et budgétaire.

Enfin la réunion d'une conférence interparlementaire[12], comme le prévoit désormais l'article 13 du TSCG, rassemblant des représentants de tous les groupes politiques des parlements nationaux et du Parlement européen, constituerait une enceinte de débat public entre des élus de toutes les grandes familles politiques d'Europe. Mais la quête d'une représentativité satisfaisante risque de se faire au détriment de la qualité des débats, au sein d'une enceinte trop nombreuse pour que de véritables discussions de fond s'y engagent.

---

[8]Suggestion faite par un groupe parlementaire franco-allemand présidé par le président Accoyer et le président Lammert

[9] Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires

[10] *Avenir de la zone euro : l'intégration politique ou le chaos*, Rapport de Jean Arthuis, mars 2012

[11] Proposition du ministre des finances allemand, Wolfgang Schäuble, le 16 octobre 2012

[12] Propositions d'Alain Lamassoure depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne

La discussion n'est pas close. La question est au cœur des débats institutionnels qui traversent l'Union européenne et des luttes de pouvoir au sein de celle-ci. Mais la réponse qui sera apportée sera également une condition de l'acceptation dans chaque Etat membre de tout ce qu'implique le partage d'une monnaie unique, et donc du succès de celle-ci. Dans un premier temps au moins, la solution retenue consistera à conjuguer plusieurs mesures : **amélioration des procédures de consultation entre gouvernement et parlement dans chaque Etat membre ; meilleure association de l'Eurogroupe rénové et de son président aux travaux de chaque parlement national ; organisation de réunions spécifiques aux parlements de la zone euro, quelle que soit la formule précise retenue.**

Conclusion : calendrier et méthode

Le cadre esquissé ci-dessus doit permettre de commencer dès aujourd'hui, sur le fondement des traités existants, le nécessaire aménagement de la zone euro afin d'y introduire appropriation, simplicité et visibilité. Le moment venu, un traité pourra être nécessaire pour consolider l'ensemble. Mais un traité n'est pas un « programme », il n'est qu'un outil permettant de compléter les bases juridiques pour permettre l'action. Il pourrait être la conséquence de la réflexion et d'un meilleur fonctionnement du système ; il ne doit pas devenir un prétexte pour maintenir un statu quo peu satisfaisant.

Si traité il doit y avoir, il faudra évoquer des questions essentielles, des questions allant au-delà de ce rapport. Un traité à 17 ou un Traité à 27 ? S'il s'agit d'un traité à 27, peut-on en prévoir le calendrier et les chances de ratification ? Même si ce traité ne concerne que les « 17 », sera-t-il possible politiquement d'en limiter le contenu aux questions qui concernent l'euro ? Comment, dans la même hypothèse, organiser la coexistence de ce qui constituera dans les faits un système euro zone distinct et séparé du droit commun de l'Union ? La liste des questions est longue et les réponses ne viendront pas rapidement

En attendant et dans les limites permises par les traités, il faut commencer à mettre rapidement en œuvre ce « programme ». Des décisions doivent être prises, des mesures adoptées. Les aménagements techniques et institutionnels ont leur importance ; l'essentiel demeure bien sûr l'engagement des Etats et l'adhésion des peuples ; le succès de la monnaie unique sera au moins autant affaire d'appartenance, de discipline et de solidarité, que d'institutions.

L'initiative ne viendra pas de Bruxelles. Les institutions sont excessivement accaparées par leurs luttes de pouvoir et leurs rivalités. La méfiance domine dans les relations entre « Bruxelles » et les Etats membres. Ceux-ci se surveillent les uns les autres. **Il revient une fois encore à l'Allemagne et à la France de prendre rapidement l'initiative nécessaire.**

III. Annexe 1 : Le président de l'Eurogroupe

Le président de l'Eurogroupe, prévu par le protocole n°14 au TFUE, est nommé pour un **mandat permanent et exclusif d'une durée de 2 ans et demi**, renouvelable une fois.

Le président est **nommé par le Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro** sur proposition de son président, parmi des anciens chefs d'Etat ou de gouvernement ou ministres de l'économie et des finances.

Il prépare et anime les réunions de l'Eurogroupe et leur donne les suites appropriées.

> A cette fin, il **organise l'information et anime la discussion sur les politiques économiques** mises en œuvre dans les Etats membres, afin de permettre un débat de l'Eurogroupe sur toute inflexion significative de la politique économique d'un Etat membre, dont il aura au préalable été informé.
>
> Il fait part en temps utile aux Etats membres des **observations du groupe sur les principales décisions prises par les Etats membres**, notamment dans le domaine budgétaire ; il coordonne et exprime les positions et les recommandations communes dans les pays « sous programme ».
>
> Il est, sans préjudice des compétences des autres institutions de l'Union et des Etats membres, **le porte-parole et le représentant de la zone euro** dans les instances et organisations internationales, ainsi que vis-à-vis des pays tiers.

Il assiste le président des sommets des Etats membres de la zone euro et, sous son autorité, fait rapport à ces sommets des conclusions et propositions de l'Eurogroupe dans son domaine de compétence. Il est associé en tant que de besoin par le président des sommets de la zone euro à la préparation des délibérations et à la mise en œuvre des décisions des chefs d'Etat et de gouvernement consacrées à la zone euro.

Le président de l'Eurogroupe peut être auditionné par la Commission compétente du Parlement européen ainsi que par les Parlements des Etats membres dont la monnaie est l'euro. Il assiste aux réunions du directoire de la Banque centrale européenne.

Les moyens matériels, logistiques et de personnel nécessaires à l'exercice de sa fonction sont mis à sa disposition par le Secrétariat général du Conseil. Les membres de son cabinet sont inscrits au tableau des effectifs du SGC. Le président de l'Eurogroupe coopère étroitement avec la Commission et peut recourir aux ressources du Secrétariat général du Conseil, du Comité économique et financier (EWG) et du Mécanisme européen de stabilité.

IV. ANNEXE 2 : Evolutions de la zone euro depuis 2009

En ce qui concerne les **mécanismes et outils de gouvernance de l'euro**, les institutions de l'Union ont apporté des réponses innovantes et pragmatiques à la crise des dettes souveraines, au prix d'une lecture souvent constructive des traités, qu'il s'agisse :

- de la ***Banque centrale européenne*** avec sa politique de rachats de dette publique ;
- des Etats membres de l'Union dans son ensemble et de la Commission avec la mise en place du ***Mécanisme européen de stabilité financière***, doté de 60Mds€ ;
- des Etats membres de la zone euro et de l'Eurogroupe avec la création du ***Fonds européen de stabilité financière*** (doté de 440Mds€) puis du ***Mécanisme européen de stabilité*** (qui remplace depuis septembre 2012 le MESF et le FESF et dispose d'une personnalité juridique distincte de l'Union européenne).

Des orientations et décisions successives ont été prises pour permettre un renforcement de la **gouvernance politique** de la zone euro :

- Les Etats membres ont adopté dès la fin 2010, sur proposition de la Commission, le ***semestre européen***, qui doit permettre de coordonner ex ante les politiques économiques et budgétaires de la zone euro, en associant l'ensemble des institutions de l'Union, Commission, Conseil, Parlement européen et Conseil européen en amont du débat budgétaire par les parlements nationaux. Ce semestre européen a été mis en œuvre pour la première fois en 2011. Cette procédure d'examen multilatéral par la Commission et le Conseil des programmes nationaux de réforme (PNR) et des programmes de stabilité et de convergence (PSC) des Etats membres permet de donner corps à la coordination des politiques économique et budgétaire des Etats membres, en assurant notamment la cohérence des programmes nationaux avec les règles du pacte de stabilité et la stratégie « Europe 2020 » ;

- Le **« *six pack* »,** adopté fin 2011, renforce la surveillance économique et budgétaire au sein de la zone euro en prévoyant :
  - l'adoption de normes statistiques et budgétaires communes (*Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres*),
  - le renforcement des volets préventif et correctif du pacte de stabilité et de croissance (*Règlement n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques* et *Règlement n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs*) :
    - sur le volet préventif : sont désormais prévues des limites à la croissance annuelle des dépenses publiques, ainsi que des sanctions en cas de déviation

majeure aux OMT (objectifs budgétaires spécifiques à moyen terme) dans l'exécution budgétaire ;
    - sur le volet correctif : la procédure de déficit excessif pourra conduire à des sanctions financières décidées à la majorité qualifiée inversée et la dette publique peut désormais faire l'objet d'une procédure de déficit excessif ;
  - l'élargissement de la surveillance aux déséquilibres macroéconomiques excessifs (*Règlement n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro et Règlement n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques* qui introduisent une nouvelle procédure de déséquilibres excessifs qui vise à éviter des divergences dommageables en termes de compétitivité, de déficit extérieur courant, des bulles d'actifs ou d'autres déséquilibres macro-économiques).

- Le ***traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance*** (TSCG) ou « pacte budgétaire européen », signé le 2 mars 2012, renforce les règles communes de gouvernance économique et budgétaire en :
  - prévoyant l'adoption par les Etats membres de la zone euro d'une règle d'or budgétaire,
  - renfonçant le *six pack* en imposant le rythme de désendettement public
  - institutionnalisant les sommets des chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro (article 12 du TSCG) qui se sont généralisés depuis 2008 et se tiendront désormais au minimum deux fois par an.

- En outre, le ***commissaire européen aux affaires économiques et monétaires*** a vu ses attributions élargies (par une décision interne de la Commission) à la gestion de l'euro et a été nommé vice-président de la Commission européenne.

Ces réformes ont permis une évolution significative des rapports institutionnels, aussi bien entre les institutions de l'Union qu'entre les Etats membres et ces institutions, notamment par une meilleure prise en compte des besoins de gouvernance propres à la monnaie unique et aux 17 Etats-membres de la zone euro qui appellent des enceintes décisionnelles distinctes de celles des 27 Etats membres de l'Union. Elles ont ainsi progressivement consacré la nécessité d'une gouvernance et de mécanismes dédiés à la zone euro. Cette reconnaissance s'est notamment traduite par l'adoption de traités intergouvernementaux entre Etats-membres de la zone euro et certains autres Etats-membres de l'Union européenne, en l'absence d'unanimité, aboutissant à des constructions à géométrie variable : le TSCG a ainsi a été adopté par les 27 Etats membres de l'Union à l'exception de deux d'entre eux tandis que le Pacte pour l'euro plus rassemble les 17 Etats-membres de la zone euro et six autres Etats-membres de l'Union.

V. ANNEXE 3 : Liste des contributeurs et personnes auditionnées

Synopia remercie pour leur précieuse contribution :

- Pascale Andreani,
- Pierre de Boissieu,
- Fabien Baussart,
- Uwe Corsepius,
- Jean-Louis Gergorin,
- Georges Heinrich,
- Anton La Guardia,
- Alain Lamassoure,
- Alexandre Malafaye,
- Esther de Moustier,
- Xavier Musca,
- Pier Carlo Padoan,
- Fabien Raynaud,
- et Yves-Thibault de Silguy.