

Le point de vue de
Benoît CŒURÉ
et **Jean PISANI-FERRY**

Il est encore temps de réformer la gouvernance économique de la zone euro

Les travaux de la Convention européenne vont bientôt s'achever. Face aux difficultés de la tâche, la tentation est grande de laisser de côté la question de la gouvernance économique de la zone euro et de donner la priorité à la réforme des institutions politiques de l'Europe. Ce serait une erreur, pour deux raisons. D'abord, parce que la performance économique de la zone euro est assez décevante pour qu'on s'interroge sur sa gouvernance. Ensuite, parce qu'un ensemble qui fonctionne difficilement à douze a peu de chance de subir sans anicroche le test de l'élargissement.

Commençons par examiner le rôle des différents acteurs. Il est difficile de ne pas y voir une certaine confusion. Trois institutions concurrentes ont des pouvoirs qui se recoupent : le Conseil Ecofin qui regroupe tous les ministres des Finances de l'Union, l'Eurogroupe qui réunit ceux de la seule zone euro, et la Commission. C'est, en quelque sorte, la conséquence inévitable de cette juxtaposition unique de structures intergouvernementales et fédérales qui fait l'originalité de l'Europe. Mais les recouvrements vont plus loin que nécessaire.

L'Eurogroupe, plus souple et informel, entre de plus en plus en concurrence avec l'Ecofin sur les questions de politique économique. Mais il n'a pas de mandat clair, la liste des questions qu'on s'attend à le voir traiter est imprécise, et il n'est pas en mesure de prendre des décisions. Il n'y a pas non plus de distinction claire entre la fonction de surveillance et la décision de politique économique. La surveillance - cruciale pour le bon fonctionnement du système, dès lors que les États membres gardent la responsabilité de leur politique budgétaire - est assurée aussi bien par la Commission que par le Conseil. Ce dernier, qui a toujours le dernier mot, est naturellement enclin au compromis politique. Ceci cadre mal avec un consensus international croissant, qui veut que la surveillance soit exercée de la manière la plus transparente possible.

Enfin, le système souffre de sa rigidité. Les États membres ont protégé leur compétence et circonscrit étroitement le pouvoir de coordination de la Commission. Modifier les règles de fonctionnement de la zone euro est un processus long et difficile. Ceci contraste, par exemple, avec le fonctionnement plus souple et évolutif qu'ont adopté les banques centrales entre elles.

L'élargissement ne va pas simplifier les choses. Les pays accédants veilleront, à juste titre, à ce que les membres actuels de la zone euro ne changent pas les règles du jeu avant qu'ils ne les rejoignent. Mais les membres actuels prendront soin de leur côté d'éviter que les grandes décisions de la zone euro soient prises en otages dans les querelles qui continueront certainement à agiter régulièrement l'ensemble de l'Union. En l'absence de changement institutionnel, l'Eurogroupe sera tenté de former une coalition, un caucus au sein de l'Ecofin, pour préempter les décisions concernant la zone euro.

Le premier objectif doit être de doter la zone euro d'une capacité exécutive qui lui soit propre. Seul le Conseil des ministres des Finances de la zone euro (qui pourrait être un Ecofin restreint, comme l'a proposé la Commission, ou encore un Eurogroupe réformé) devrait avoir le droit de prendre les décisions de politique économique qui concernent directement la zone, celles qui touchent à la politique de change, à la mise en oeuvre du Pacte de stabilité et de croissance, aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la zone dans son ensemble, ou encore aux recommandations adressées à tel ou tel État membre. Dans ces domaines, l'Ecofin à vingt-cinq ne prendrait plus de décision.

Parallèlement, le rôle de surveillance de la Commission devrait être renforcé. A la différence d'autres domaines, comme le commerce, la Commission n'a pas de rôle exécutif dans l'UEM. Elle ne doit pas chercher à revenir sur cet état de fait en se comportant comme une instance exécutive supplémentaire, mais au contraire se donner les moyens de développer une expertise incontestée. Dans cet esprit, il importe de retenir la proposition de la Commission, reprise par le groupe de travail de la Convention

sur la gouvernance économique, selon laquelle elle devrait pouvoir adresser des avertissements aux États membres sans solliciter l'accord du Conseil.

Troisièmement, le nouveau Conseil de la zone euro devrait pouvoir modifier les règles de fonctionnement interne de la zone. Les droits des États non participants doivent naturellement être protégés. La « corde de rappel » pourrait être la suivante : la Commission saisirait l'Ecofin si elle a le sentiment que la décision de la zone euro pourrait être contraire à l'intérêt général de l'Union.

Quatrièmement, la zone euro devrait pouvoir expérimenter et mettre en oeuvre de nouveaux instruments de coordination des politiques économiques. On peut imaginer de soumettre l'activation de certains outils de politique économique, comme des fonds de stabilisation conjoncturelle alimentés en période d'expansion, à l'accord conjoint du Conseil zone euro et de l'État membre concerné. On peut aussi « muscler » le processus de coordination en permettant au Conseil de la zone euro, dans des conditions spécifiées à l'avance, comme une crise économique, de voter à la majorité qualifiée des mesures qui engageraient l'ensemble de ses membres. Enfin, des questions comme la stabilité financière ou la réforme du marché du travail, toutes deux essentielles pour la bonne mise en oeuvre de la politique monétaire, devraient pouvoir être discutées en format « euro ». Plus généralement, les chefs d'État et de gouvernement pourraient se réunir une fois par an en format « euro » pour discuter de la politique économique de la zone et adopter les grandes orientations des politiques économiques.

La traité de Maastricht a été rédigé dans l'hypothèse que tous les États membres rejoindraient rapidement la monnaie unique. Cela n'a pas été le cas, et même si les Britanniques et les Suédois changent de position, cela ne risque pas de se produire dans la prochaine décennie. Il est grand temps de clarifier les relations entre la zone euro et le reste de l'Union, et les rôles respectifs des différents acteurs. La Convention ne doit pas traiter cet enjeu à la légère.

Cet article est le résumé des principales conclusions d'un rapport sur l'UEM et les coopérations renforcées préparé pour le Commissariat du Plan, dont le texte est disponible sur : <http://www.plan.gouv.fr/publications/cooperationsrenforcees/rapportuem.pdf>