



## **Gouvernance économique de l'Union européenne: véritable progrès ou simple étape?**

*Trop libre, 14 septembre 2012*

### **À l'image de la multiplication des Sommets européens dits de la dernière chance à l'apogée de la crise grecque, comment expliquer le manque de perspective à long terme?**

Tout d'abord, lorsque l'Union économique et monétaire a été créée, on n'avait pas prévu d'instruments de crise : cette carence a obligé les Chefs d'État et de gouvernement à prendre les commandes. Il faut avoir cette réalité à l'esprit avant de faire preuve d'une critique excessive à l'égard des États, même si, pour l'avenir, nous devons pallier ces défauts.

«IL EXISTE UN PROBLÈME DE COURT-TERMISME GÉNÉRAL DES DIRIGEANTS QUE L'ON RETROUVE AUSSI AU NIVEAU NATIONAL.»

Ensuite, il existe un problème de court-termisme général des dirigeants que l'on retrouve aussi au niveau national. L'évolution technologique, la pression électorale n'encouragent pas la vision de long terme.

### **L'Union bancaire européenne revient à la mode par la voix d'Herman Van Rompuy. Concrètement, comment pourrait-elle fonctionner et quels en seraient les coûts politiques et économiques?**

Cette question doit être resituée dans un contexte plus général.

Prendre des mesures pour les banques est aujourd'hui indispensable. Mais si l'on attend de l'Union bancaire le « sursaut européen », on risque d'être déçus. Jacques Delors disait : « on ne tombe pas amoureux du marché unique », je doute que les citoyens soient enthousiasmés par des mesures prises en faveur d'un secteur aujourd'hui mal vu en raison de certains abus. Heureusement, le Conseil européen de fin juin a posé les bases d'une approche plus globale. Celle-ci intègre la question bancaire dans un ensemble plus vaste. Il était temps. Ayant été l'un des rapporteurs du paquet de textes visant à doter l'Union européenne d'une surveillance plus poussée des banques, des assurances et des marchés financiers, nous avons déjà identifié à la fin de l'année 2009 / début 2010, le besoin de contrôles et de procédures de faillites plus poussées. La gravité de la crise des banques espagnoles commençait

déjà à être palpable. Le Conseil des ministres n'a pas alors jugé bon de retenir notre proposition d'agir en amont.

Il faut s'attaquer à la question bancaire car il y a un lien direct entre la crise des dettes souveraines d'une part, l'éclatement d'une bulle immobilière d'autre part, et la dégradation des bilans des banques.

«L'UNION BANCAIRE EST UNE BONNE CHOSE, MAIS IL EST DOMMAGE QUE LA PRISE DE CONSCIENCE AIT ÉTÉ TARDIVE.»

Répondre de manière isolée aux problèmes des banques ne permettra pas de tout remettre à plat en Europe.

Le contrôle mutuel des politiques budgétaires doit aussi être approfondi. Des politiques communes favorables à la croissance doivent aussi être mises en place afin de respecter des ratios définis sur le PIB : si ce dernier augmente, cette tâche en ressortira renforcée. Le volet démocratique est également intégré par les dirigeants européens.

**Selon vous, l'aspect microprudentiel qui a orienté les tentatives passées d'harmonisation bancaire n'a-t-il pas été préjudiciable à l'aspect macroprudentiel, pour ne pas dire macroéconomique?**

Je ne crois pas. En réalité, il faut trois éléments :

- Une analyse de la situation d'ensemble de l'économie et des marchés financiers, aujourd'hui confiée au Comité européen des risques systémiques, rattaché à la BCE
- Des règles communes pour tous les établissements (single rule book), rédigé par l'Autorité bancaire européenne
- Et des contrôles ciblés sur les établissements dits micro-économiques : le contrôle des banques au jour le jour par les superviseurs qui se rendent sur place, est important.

«LA NOUVELLE AUTORITÉ BANCAIRE RATTACHÉE À LA BCE DEVRAIT CONTRÔLER TOUT LE SECTEUR BANCAIRE DE LA ZONE EURO, SOIT 6 000 À 7 000 BANQUES.»

Les propositions que la Commission est en train d'élaborer pour le 12 septembre cherchent à renforcer surtout la supervision, ce qui pose de nombreuses questions concrètes: place-t-on toutes les banques sur un pied d'égalité en termes de concurrence? Cela signifie que la nouvelle Autorité bancaire rattachée à la BCE devrait contrôler tout le secteur bancaire de la zone euro, soit 6 000 à 7 000 banques. Doit-on identifier certains établissements présentant a priori plus de risques, comme l'ont fait les Américains? Ou peut-on envisager une sorte de pouvoir de l'Autorité européenne «d'appeler», au cas par cas, à la supervision d'établissements présentant un risque, à un moment donné, les autres restant de la compétence des superviseurs nationaux?

## **La mise en place d'une Autorité bancaire européenne n'est-elle pas en contradiction avec le maintien au niveau national de la surveillance courante du secteur financier?**

Le groupe de travail présidé par Jacques de Larosière, dont le rapport a fait l'objet d'une mise en œuvre en 2009 / 2010 avec le PE et le Conseil, a jeté les bases de l'architecture actuelle qui fait travailler les superviseurs nationaux en réseau. Dans le secteur financier, intégré au niveau des 27, il n'y a pas de raison valable de considérer que le niveau national est pertinent pour la supervision des grandes groupes transfrontières ou même d'établissements plus petits mais faisant des opérations dans d'autres pays.

«ON S'EST À NOUVEAU RETROUVÉ DANS LA LOGIQUE EUROPÉENNE OÙ UN FOSSÉ IMPORTANT SÉPARE LE SOUHAITABLE INTELLECTUELLEMENT DU POSSIBLE POLITIQUEMENT.»

Des promesses avaient été faites par les dirigeants européens au G20 pour renforcer la supervision européenne ; face à nous, dans les négociations des textes, plusieurs pays s'y sont ensuite opposés. Plusieurs ministres ont tenté de limiter des transferts de compétences au niveau européen.

Il faut notamment bien calibrer la supervision parce qu'en Europe, le secteur bancaire finance 80% de l'économie. Dès lors, il ne s'agit pas de légiférer de manière outrancière mais bien de veiller à ce que les banques soient sûres pour allouer des crédits aux entreprises et aux ménages. Bien qu'il y ait eu des abus, nous avons besoin de la finance. Rétrospectivement, le marché unique des services financiers a été une très bonne chose mais l'allocation des ressources ne s'est pas portée vers des projets d'avenir, au contraire il y a eu financement des errements grecs ou encore de la bulle immobilière espagnole. Ce sont ces dérives qu'il faut surveiller, sans empêcher les capitaux de circuler.

## **La séparation des activités des banques de dépôt avec les banques d'investissement peut-elle se réaliser au niveau européen ou dans un cadre plus mondialisé?**

Intellectuellement, l'idée est séduisante. Les problèmes n'en sont pas pour autant réglés. Si l'on regarde les Américains, le financement des entreprises passe par les marchés à 80% : ce qui est fait au niveau des banques a donc un impact infiniment moins grand sur l'économie réelle. Qu'en serait-il en Europe où les proportions sont inverses ? Au Royaume-Uni, l'intérêt de la séparation qui est en voie de réalisation tient à la volonté du gouvernement de ne pas faire peser sur les ménages britanniques le sauvetage éventuel d'établissements installés à Londres, pratiquant des activités risquées. En Allemagne, où les entreprises s'autofinancent, l'impact serait moindre. Au regard de ces différents éléments factuels, la réponse ne saurait être tranchée.

## **Etes-vous optimiste sur les normes de Bâle III, transposées par la directive CRD IV en cours d'élaboration, sont-elles un réel plus dans le contrôle bancaire?**

Il est positif qu'existe au niveau mondial un effort de coordination des régulateurs. C'est un enjeu de loyauté de la concurrence sur les marchés mondiaux.

Mais les décisions prises par les comités d'expert souffrent d'une certaine opacité : les textes à transposer en droit positif doivent faire l'objet de débats. Le processus de transposition des orientations du Comité de Bâle III est actuellement en cours au sein de l'Union européenne (directive et règlement CRD 4). Le Parlement européen élu au suffrage universel direct et le Conseil des ministres sont en train d'établir les règles transposant Bâle III: un gros travail de fond a été réalisé par le Rapporteur du Parlement européen, à tel point que son rapport a été adopté à l'unanimité par la Commission économique et monétaire, fait rarissime. Le Parlement européen a donc été à la pointe de propositions novatrices et performantes.

«LA PROCÉDURE DE CODÉCISION SUPPOSE UNE NÉGOCIATION ENTRE LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL MAIS DES DIVERGENCES SUR UN CERTAIN NOMBRE DE POINTS EN RÉSULTENT.»

Deux choses me préoccupent encore : les banques ont déjà largement anticipé la mise en œuvre de Bâle III, ce qui donne aux décisions d'experts, non débattues, un impact considérable et sans doute excessif. Ensuite, la procédure de codécision suppose une négociation entre le Parlement européen et le Conseil mais des divergences sur un certain nombre de points en résultent. Il y a toujours le danger de compromis mal taillés.

Le sujet est complexe et demande du temps en raison des conséquences importantes pour des banques comme BNP Paribas ou UniCredit.

**On parle d'union budgétaire, d'union fiscale, d'une gouvernance renforcée au niveau de l'Union européenne et donc d'éventuels transferts de compétences: comment assurer la légitimité démocratique à ces nouvelles aires institutionnelles?**

Les Français n'ont pas encore pris conscience de la légitimation démocratique qui doit entourer les décisions qui doivent être prises. En France, la légitimation passe par le « sacre » du suffrage universel direct : le Président de la République élu est légitime pour prendre toutes les décisions possibles, notamment en tant de crise; il ne rend guère de comptes.

Dans d'autres pays, à commencer par l'Allemagne, le Parlement national cherche à contrôler de plus en plus ce que décident les dirigeants à Bruxelles, notamment au motif que les finances publiques nationales pourraient être lourdement engagées. Le Parlement français en comparaison est terriblement absent.

«LA LÉGITIMATION DES DÉCISIONS EST 'LA' QUESTION DU MOMENT EN MATIÈRE EUROPÉENNE.»

D'une part parce qu'en politique, il n'y a non pas un choix entre une bonne et une mauvaise décision mais des choix à opérer dont l'essentiel est qu'ils aient fait l'objet d'un débat public. D'autre part, parce qu'à force d'ajouter des mécanismes de légitimation nationale, les institutions européennes vont finir par être incapables de décider, les Parlements nationaux pouvant donner des réponses contradictoires aux questions posées. Les débats doivent être décloisonnés, dénationalisés pour avoir

lieu dans l'enceinte où se parlent directement les élus des pays du Sud et du Nord. Mais les institutions communautaires ne correspondent pas à la séparation des pouvoirs « classique ». Dès lors, garde-t-on les institutions telles qu'elles existent? Avant d'aller à Bruxelles, il faut s'extraire de la vision héritée de Locke ou de Montesquieu et appliquer des critères propres au système européen. Ou alors accepter d'entrer dans une autre phase de l'intégration, avec certaines conséquences.

## **Gouvernance économique de l'Union européenne: quel avenir démocratique?**

### **N'assiste-t-on pas à un alignement du politique et du droit et sur l'économie et la finance?**

L'équation n'est pas aussi simple : il a été naïf de croire que les marchés étaient capables de s'autoréguler, de même qu'il est naïf de croire que les gouvernements, réunis au Conseil européen, seront capables de s'autoréguler. Une illusion a été entretenue. Les marchés ne dictent pas leurs lois aux politiques ; ce sont les politiques qui ont laissé se créer des montagnes de dette et ont différé certaines réformes, par manque de courage.

Je pense qu'il est nécessaire d'identifier les responsabilités de chacun, notamment celle de la classe politique européenne qui avait posé les jalons d'une Europe politique à Maastricht : depuis aucun effort concret n'a été effectué pour réaliser cette ambition. Lorsque Romano Prodi critiquait en 2003 le Pacte de stabilité, c'était en raison de la faiblesse des instruments prévus ; la discipline par la règle ne suffisait pas pour mener les politiques monétaires et économiques nécessaires. L'euro a été créé sans un cadre de régulation budgétaire, sans contrôle efficace et sans coercition : il ne faut donc pas s'étonner de la situation dans laquelle nous nous trouvons. C'était écrit d'avance.

«LES MARCHÉS NE DICTENT RIEN DU TOUT À CEUX QUI NE SE METTENT PAS ENTRE LEURS MAINS...»

La crise de l'euro montre même avec force la faiblesse des marchés. La logique de Maastricht reposait sur le fait que les marchés allaient apprécier les performances des pays et sanctionner les mauvais gestionnaires. C'est l'inverse qui s'est produit. Si l'on regarde les courbes des spreads après la mise en circulation de l'euro, celles-ci sont totalement aplaties. Comment expliquer que les analystes des grandes institutions financières (FMI, OCDE, agences de notations, banques) et tant d'acteurs de marché n'aient fait aucune différence entre les pays?

Ils ont jugé que les obligations grecques valaient le Bund allemand. Aujourd'hui, ils continuent à prendre des décisions bizarres : pourquoi permettent-ils à la France qui n'a pas mené de réformes douloureuses ni même commencé à réduire sa dépense publique, de s'endetter à un taux si bas ? Les marchés financiers ont beaucoup d'humour.

**L'Union européenne peut-elle gagner en légitimité démocratique en menant des réformes institutionnelles? Est-ce suffisant pour rapprocher l'Europe des citoyens?**

Je ne pense pas que l'Europe doive lancer un grand chantier institutionnel en ce moment. Le paradoxe est le suivant : il est évident que les institutions sont capitales pour faire bien fonctionner le système politique actuel. Mais en l'état actuel des choses (les difficultés économiques, la crise, le climat de défiance qui s'est installé), il est prématuré de se lancer dans ce genre de chantier et surtout croire que cela va suffire. Il est important de redessiner une feuille de route et de redonner un horizon. Ce dernier passe par une unité beaucoup plus forte que les États doivent assumer. L'erreur serait d'une part de faire peur aux gens en débutant une nouvelle réforme institutionnelle et d'autre part d'entretenir l'illusion qu'il suffira d'un petit changement pour rapprocher les citoyens. Prenez l'exemple du Président du Conseil européen. Sa création a eu des effets bénéfiques, mais si l'on prend la manière dont le Président Van Rompuy agit et celle qu'avait imaginée Valéry Giscard d'Estaing, ce sont deux fonctions radicalement différentes. Entre la théorie et la pratique, il y a un large fossé.

«JE NE CROIS PAS QUE L'ÉLECTION DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION OU DU CONSEIL AU SUFFRAGE UNIVERSEL SOIT RÉALISABLE.»

Il existe une telle diversité culturelle et linguistique au sein des politiques européens que je ne vois pas une personne capable de convaincre 27 publics différents. L'élection au suffrage universel met en scène une relation presque « charnelle » avec la Nation. Or, il est matériellement et mentalement impossible de mettre en place ce type de relation dans un espace qui parle plus de vingt langues. Tout au plus, il est possible qu'un homme politique connaisse bien trois, quatre pays. Faire une campagne qui touche à la fois les Estoniens, les Grecs, les Portugais est très difficile!

Les réformes institutionnelles ne sont pas les remèdes miracles, il faut plutôt redessiner un horizon institutionnel dans lequel différentes questions seront abordées par étapes. À ce stade, il faut prendre du recul afin d'établir le bon diagnostic. Plutôt que de se précipiter sur les solutions, il convient de faire l'inventaire des problèmes apparus et laisser du temps aux opinions publiques, à la classe politique, académique et aux entreprises de faire une pédagogie de la réalité, après des années de déni. Les opinions sont perdues en matière européenne, faute d'entendre un discours constructif.

Pour prendre l'exemple de la France, l'opinion et la classe politique française ne se sont toujours pas remises du référendum de 2005. D'une part, parce que la classe politique française, de droite comme de gauche, n'a pas assumé ses erreurs et ne s'est pas remise en question. Le gouvernement d'alors n'a pas démissionné et l'on a assisté à un refoulement total. Le camp du non n'a pas admis que le rejet du texte n'ait pas apporté les réorientations rêvées.

Il a manqué ce travail de reconstruction, d'introspection : aujourd'hui, c'est ce qui tétanise et divise encore la classe politique française.

Dans d'autres pays, cet échec a suscité beaucoup d'interrogations sur notre pays, que l'on sent par exemple actuellement dans les positions allemandes. Le rejet dans un pays comme la France où la validation semblait être acquise (rappelons que Valéry Giscard d'Estaing avait présidé à la rédaction de ce texte) a eu l'effet d'une giflette adressée aux partenaires européens. À la surprise s'est ajoutée l'incompréhension : aucun groupe de travail n'a été créé pour analyser les raisons de ce rejet ce qui a envoyé un message négatif à nos partenaires. Le problème en France est que les

personnes qui se sont opposées à la Constitution ont fait peser les conséquences du non sur celles qui, dans d'autres pays, avaient dit oui.

On est face à un abcès dangereux qui n'a pas été crevé. Il faut dépasser ce positionnement artificiel où certains partisans du oui ne reconnaissent pas qu'il y avait de bons arguments dans le camp d'en face. Et vice-versa. Les partisans du non n'admettent pas que leur refus n'a rien apporté de constructif, ni même ce qu'ils espéraient. En somme, tant qu'aucun bilan honnête n'aura été tiré sur les échecs, et qu'aucun débat serein au sein de la classe politique n'aura eu lieu, la relance de tout exercice institutionnel sera très difficile.

### **Pensez-vous que le record d'abstention peut s'expliquer par les manques de culture politique et d'outils qui rapprocheraient l'Europe de ses citoyens?**

Je pense que les outils sont là. Aujourd'hui, grâce à Internet, il est maintenant possible de s'intéresser à l'actualité dans d'autres pays : lire les journaux étrangers, regarder en direct une séance à la Chambre des députés en Italie, une conférence au Parlement européen, etc. Aujourd'hui dans beaucoup de pays, la classe politique a peur de l'évolution politique qui affaiblit de plus en plus leur pouvoir. Contrairement à ce qui est annoncé, le débat est en train de se décroiser. Prenez l'exemple de l'Italie gouvernée par un gouvernement technique : il ne peut pas y avoir de faillite plus grande pour une classe politique que d'être obligée de se mettre d'accord avec des personnes qui se détestent et d'obéir à une personne dont le départ ferait couler le pays. En France, au cours de la campagne présidentielle, on a assisté à une démonstration de force qui a atteint son point d'orgue lorsque la sortie de l'espace Schengen a été évoquée. Deux jours après l'élection, les Français ont réalisé qu'ils avaient élu un Président qui avait des pouvoirs considérables en vertu de la Constitution. Malgré tout, dans l'exercice de ses pouvoirs, il se trouve être un chef d'Etat sur 27 ou 17 et qu'il pourra seulement apporter des inflexions. Si l'on compare ce qu'il a pu obtenir en comparaison des pouvoirs que lui confère la Vème République, on peut penser que l'on est déjà rentré dans une VIème République. Ce n'est pas une question d'avenir mais déjà une réalité. Quand vous regardez Madame Merkel, très puissante et à la tête d'un pays qui a peut-être les institutions qui fonctionnent le mieux en Europe : les Allemands maintiennent une fiction dans laquelle ils ne sont pas responsables (keine Haftung) pour les autres, mais cette responsabilité est déjà là!

«LES EUROPÉENS VIVENT DANS UN RÉGIME POLITIQUE D'APPARENCE, BIEN DÉCOUPLÉ DE LA RÉALITÉ.»

Tous les responsables devraient se regarder dans un miroir et se demander comment sortir du blocage. Lorsque que nous nous en sortirons par le haut, ce que j'espère car les enjeux à perdre sont trop nombreux, on se rendra compte que des questions comme la souveraineté (qui est partagée depuis maintenant 25 ans) ne représentaient pas autant de difficultés que le discours politique actuel veut nous faire croire.