

LES RELATIONS DE LA BCE AVEC LES INSTITUTIONS ET ORGANES DE L'UNION EUROPÉENNE : TENDANCES ET PERSPECTIVES

ARTICLES

Les relations de la BCE avec les institutions et organes de l'Union européenne : tendances et perspectives

Plus de dix ans se sont écoulés depuis le lancement de l'euro et la création de la Banque centrale européenne (BCE). Le présent article examine l'évolution, au cours de cette période, des relations entre la BCE, considérée sous l'angle de son statut d'indépendance et de la responsabilité de la politique monétaire unique de la zone euro qui lui incombe, et les différents organes et institutions de l'Union européenne (UE) concernés. Il met en évidence quatre tendances communes : une augmentation de la fréquence des relations, un élargissement du champ des questions traitées, un approfondissement des débats, enrichis par un nombre accru de contributions de la part de la BCE, et un plus grand nombre de délibérations spécifiques dans la composition de la zone euro. Le cadre institutionnel de l'Union économique et monétaire (UEM), qui a été mis en place par le traité de Maastricht et dont l'indépendance de la BCE est l'un des piliers, s'est révélé solide. Le traité de Lisbonne offre la possibilité d'améliorer encore la gouvernance économique et devrait être pleinement exploité par les parties concernées.

I INTRODUCTION

Avec la création de l'euro, les États membres de l'UE qui ont adopté la monnaie unique ont atteint l'un des objectifs de l'Union listés dans le traité de Lisbonne, à savoir « une union économique et monétaire dont la monnaie est l'euro ». L'UEM marque une rupture dans le lien traditionnel existant entre une monnaie et l'État-nation. La construction de l'UEM implique le transfert des politiques monétaire et de change au niveau de l'UE, tandis que les politiques économiques demeurent largement du ressort des États membres et sont soumises à des procédures de coordination. Afin de garantir le bon fonctionnement de l'UEM grâce à une interaction efficace entre les responsables de la politique économique aux niveaux national et supranational, un cadre institutionnel sur mesure, équivalent aux dispositifs existant au sein d'un État-nation, a été mis en place. Le traité instituant la Communauté européenne, devenu depuis le 1^{er} décembre 2009 le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), ci-après dénommé le Traité, prévoit une interaction étroite entre la BCE, dans le plein respect de ses prérogatives et de son indépendance, et les autres responsables de la politique économique de l'UE. Ces relations s'étendent des consultations sous forme de dialogue aux compétences en matière de réglementation. À l'intérieur des frontières définies par le Traité, ces relations ont évolué au fil du temps pour faire face aux défis qui sont apparus, contribuant ainsi au bon fonctionnement de l'UEM.

Cet article propose une vue d'ensemble des relations de la BCE avec les institutions et les organes de l'UE à ce jour¹. Il décrit tout d'abord brièvement

leur fondement politique, économique et financier. Il s'intéresse ensuite à la façon dont les interactions entre la BCE et les différents organes et institutions de l'UE concernés ont évolué au cours de la dernière décennie et met en évidence certaines tendances communes. Les changements observés depuis le début des turbulences financières à l'été 2007 font l'objet d'une attention particulière. En conclusion, l'article examine les perspectives d'évolution des relations entre la BCE et les institutions et les organes de l'UE, notamment à la lumière des implications du traité de Lisbonne.

2 LA LOGIQUE QUI SOUS-TEND LES RELATIONS ENTRE LA BCE ET LES INSTITUTIONS ET LES ORGANES DE L'UE

La BCE occupe une position spécifique au sein du cadre institutionnel de l'UE, compte tenu de ses missions spécifiques et de son statut d'indépendance. Ses interactions avec les institutions et les organes de l'UE sont fondées sur des principes clairs et sur des dispositions juridiques qui reflètent leur assise politique, économique et financière.

2.1 LA LOGIQUE POLITIQUE : L'INDÉPENDANCE

Le Traité assigne à la BCE un mandat clair et sans ambiguïté de maintien de la stabilité des prix. Il accorde à la BCE une indépendance totale vis-à-vis

¹ Cf., également, l'article intitulé *Les relations de la BCE avec les institutions et les organes de la Communauté européenne* du *Bulletin mensuel* d'octobre 2000, ainsi que la partie consacrée à ce sujet dans le numéro spécial du *Bulletin mensuel* publié à l'occasion du 10^{ème} anniversaire de la BCE

de toute influence politique pour remplir sa mission. Dans la mesure où ces dispositions ont été inscrites à la fois dans le Traité et dans les statuts du Système européen de banques centrales (SEBC) et de la BCE et non dans le droit commun, elles ont acquis un statut « constitutionnel ». Une banque centrale indépendante, écartée du processus de décision politique, est mieux à même d'atteindre l'objectif principal de stabilité des prix, dans la mesure où elle peut se placer dans une perspective à plus long terme alors que les hommes politiques ont des objectifs à plus court terme correspondant aux cycles des élections. Des données empiriques provenant de différents pays et couvrant de longues périodes confirment qu'une plus grande indépendance de la banque centrale va de pair avec une inflation moyenne plus faible². Le respect de l'indépendance de la BCE implique que les relations de la BCE avec les autres organes de décision ne peuvent aller au-delà d'un dialogue non contraignant. En particulier, il ne peut pas y avoir de coordination *ex ante* de la politique monétaire et de la politique économique, dans la mesure où cela brouillerait le partage des responsabilités entre les autorités, ce qui diluerait ainsi le principe de responsabilité.

Le Traité confère à la BCE la compétence exclusive de la politique monétaire de la zone euro. La BCE s'est donc vu confier l'aspect essentiel de la souveraineté monétaire. Comme toute banque centrale indépendante, la BCE doit soumettre ses actions et ses décisions au contrôle du public et démontrer qu'elle « agit dans les limites des pouvoirs qui lui ont été conférés par les Traités » (article 13 du traité sur l'Union européenne). Elle est donc invitée à expliquer et à justifier auprès des citoyens et de leurs représentants élus la manière dont elle exerce les pouvoirs et les prérogatives qui lui ont été conférés pour atteindre ces objectifs ; en bref, elle doit rendre compte de ses actions. La transparence contribue à la responsabilité. Un engagement fort en faveur de la transparence exige de l'autodiscipline de la part des responsables de la politique monétaire, ce qui permet de garantir la cohérence de leurs décisions publiques et des explications fournies au fil du temps. Cela renforce également la crédibilité des politiques publiques. Il est donc de l'intérêt même de la BCE de faire en sorte que le public accepte son statut d'indépendance

et de s'assurer que ses décisions sont correctement expliquées.

Par conséquent, le Traité et les statuts du SEBC et de la BCE contiennent un certain nombre de dispositions définissant les obligations d'information de la BCE (pour plus de détails, cf. l'encadré qui présente les principales dispositions juridiques régissant les relations de la BCE avec les institutions et les organes de l'UE). La BCE est tenue d'adresser au Parlement européen, au Conseil de l'Union européenne (Conseil de l'UE), à la Commission européenne et au Conseil européen, un rapport annuel sur sa politique monétaire ainsi que sur ses autres activités. De plus, le président de la BCE et les autres membres du Directoire peuvent être auditionnés par les commissions compétentes du Parlement européen soit à la demande du Parlement, soit à leur propre demande.

Enfin, la BCE va au-delà des obligations d'information définies dans le Traité et s'attache à communiquer de manière efficace et régulière vis-à-vis du grand public, par le biais de conférences de presse, de discours des membres du Directoire, du *Bulletin mensuel* et de diverses autres publications relatives à ses missions.

2.2 LA LOGIQUE ÉCONOMIQUE : LA BONNE EXÉCUTION DES MISSIONS DE LA BCE

Au-delà de ces obligations d'information, les relations entre la BCE et les institutions et les organes de l'UE ont également un fondement économique et fonctionnel. La BCE, en tant que banque centrale de la zone euro, est en contact, au niveau européen, avec les autorités et les partenaires sociaux. Dans le contexte européen, cette interaction est rendue plus complexe par le partage des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernement, tant supranationaux que nationaux. Les acteurs économiques opérant au niveau national ont une incidence significative sur les évolutions des prix par le biais de mécanismes tels que les négociations salariales ou la politique budgétaire. Le dialogue régulier entre la BCE et

² Cf., entre autres, A. Alesina et L. Summers, *Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence*, *Journal of Money, Credit and Banking*, 25 : 2, 1993

les autres responsables de la politique économique concernés offre à la BCE l'occasion d'enrichir les informations dont elle dispose et d'expliquer l'orientation de sa politique monétaire. Il permet également à ses contreparties de mieux comprendre les actions de la BCE et la façon dont leurs propres actions influencent le processus de transmission de la politique monétaire. La BCE peut ainsi

fournir une référence fiable pour les décisions des différents acteurs économiques. De plus, s'agissant des missions dans lesquelles les compétences de la BCE sont partagées avec d'autres institutions ou organes de l'UE, par exemple dans le domaine des statistiques, le Traité requiert explicitement une coopération entre la BCE et les institutions ou organes concernés.

Encadré

TEXTES JURIDIQUES PERTINENTS SUR LES RELATIONS DE LA BCE AVEC LES INSTITUTIONS ET LES ORGANES DE L'UNION EUROPÉENNE

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Article 284

1. Le président du Conseil et un membre de la Commission peuvent participer sans voix délibérative aux réunions du Conseil des gouverneurs de la BCE.

Le président du Conseil peut soumettre une motion à la délibération du Conseil des gouverneurs de la BCE.

2. Le président de la BCE est invité à participer aux réunions du Conseil lorsque celui-ci délibère sur des questions relatives aux objectifs et aux missions du SEBC.

3. La BCE adresse un *Rapport annuel* sur les activités du SEBC et sur la politique monétaire de l'année précédente et de l'année en cours au Parlement européen, au Conseil et à la Commission, ainsi qu'au Conseil européen. Le président de la BCE présente ce *Rapport* au Conseil et au Parlement européen, qui peut tenir un débat général sur cette base.

Le président de la BCE et les autres membres du Directoire peuvent, à la demande du Parlement européen ou de leur propre initiative, être entendus par les commissions compétentes du Parlement européen.

Article 134

1. En vue de promouvoir la coordination des politiques des États membres dans toute la mesure nécessaire au fonctionnement du marché intérieur, il est institué un Comité économique et financier.

2. (...) Les États membres, la Commission et la BCE nomment chacun au maximum deux membres du Comité.

Résolution du Conseil européen du 13 décembre 1997 sur la coordination des politiques économiques au cours de la phase III de l'UEM et sur les articles 138, 219 et 284 du Traité (anciens articles 111 et 113)

(...) Les ministres des États participant à la zone euro peuvent se réunir entre eux de façon informelle pour discuter des questions liées aux responsabilités spécifiques qu'ils partagent en matière de monnaie unique. La Commission, ainsi que, le cas échéant, la Banque centrale européenne, sont invitées à participer aux réunions.

(...) Le Comité économique et financier, qui sera composé de hauts fonctionnaires des banques centrales nationales et de la BCE ainsi que des ministères des Finances nationaux, formera le cadre dans lequel le dialogue pourra être préparé et poursuivi au niveau des hauts fonctionnaires.

Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Cologne (juin 1999)

(...) Le Conseil européen estime nécessaire, outre les processus de Luxembourg et de Cardiff, de mettre en place un Dialogue macroéconomique régulier (le processus de Cologne) dans le cadre du Conseil Ecofin, en coopération avec le Conseil du travail et des affaires sociales et avec la participation de représentants des deux formations du Conseil, de la Commission, de la Banque centrale européenne et des partenaires sociaux.

2.3 LA LOGIQUE FINANCIÈRE : GARANTIR UNE GESTION FINANCIÈRE SAINTE

Le contrôle de la gestion et de l'intégrité financières de la BCE est d'une importance capitale, dans la mesure où les fonctions exercées par la BCE impliquent une utilisation de l'argent des contribuables. Les statuts du SEBC et de la BCE prévoient deux niveaux de contrôle externe : d'une part, un commissaire aux comptes extérieur indépendant qui vérifie les comptes annuels de la BCE (article 27.1) ; d'autre part, la Cour des comptes européenne qui examine l'efficacité de la gestion de la BCE (article 27.2). Le rapport annuel de la Cour des comptes européenne, ainsi que la réponse de la BCE, sont publiés sur le site internet de la BCE et au Journal officiel de l'Union européenne.

De plus, la BCE entre dans le champ du dispositif anti-fraude mis en place par le Parlement européen et le Conseil de l'UE à la fin des années quatre-vingt-dix. Le « règlement OLAF »³ permet notamment à l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF), qui est un service d'enquête indépendant au sein de la Commission européenne, de procéder à des enquêtes internes au sein des institutions et organes de l'UE en cas de suspicion de fraude. En juin 2004, le Conseil des gouverneurs de la BCE

a adopté une décision définissant les règles régissant les enquêtes internes effectuées par l'OLAF. Selon ces dispositions, les pouvoirs d'investigation de l'OLAF s'appliquent à toutes les missions de la BCE, et celle-ci s'est engagée à coopérer pleinement avec l'OLAF dans le cadre de la lutte contre la fraude.

3 UNE DÉCENNIE DE RELATIONS

En tenant compte de leur fondement politique, économique et financier, cette section présente les relations entre une BCE indépendante et les institutions et les organes concernés de l'Union européenne. Elle examine également leur évolution au fil du temps.

3.1 LE PARLEMENT EUROPÉEN

Le Parlement européen, en tant qu'organe tirant sa légitimité directement des citoyens de l'Union européenne, tient une place essentielle dans les obligations de rendre compte de la BCE. Le président de la BCE est auditionné quatre fois par an par la Commission économique et monétaire

³ Règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 1999 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF)

(Commission ECON). De plus, le président et les autres membres du Directoire sont entendus par la Commission ECON pour débattre de sujets spécifiques⁴. En outre, point le plus important, le président intervient au moins une fois par an devant le Parlement réuni en session plénière pour présenter le *Rapport annuel* de la BCE. Enfin, le Parlement européen est consulté sur la nomination du président, du vice-président et des autres membres du Directoire de la BCE.

Au cours de la dernière décennie, les relations entre la BCE et le Parlement européen ont vu leur champ s'élargir et gagner en intensité. Outre l'évaluation régulière de la situation économique dans la zone euro et de l'orientation de la politique monétaire, les différents échanges de vues ont porté sur un nombre croissant de sujets, tels que l'élargissement de la zone euro, la coopération internationale, les systèmes de paiement et de règlement ainsi que la stabilité financière et la surveillance prudentielle. Ce dernier thème a pris de l'importance, notamment depuis le début de la crise financière. Dans ses diverses résolutions relatives aux évolutions économiques et financières dans l'Union européenne, le Parlement européen a salué les mesures rapides et décisives prises par la BCE pour gérer la crise financière et préconisé le renforcement du rôle de la BCE dans le domaine de la stabilité financière.

De plus, ces relations se sont approfondies au fil du temps. Au-delà de l'interaction et des échanges de vues avec les membres de la Commission ECON proprement dite, la BCE a entretenu des relations constructives avec le Parlement européen au plus haut niveau, par le biais notamment de réunions régulières des présidents des deux institutions. La BCE a également soutenu les efforts du Parlement européen qui visent à améliorer la coopération interparlementaire impliquant les parlements nationaux des États membres de l'UE, par exemple en expliquant, au cours d'une réunion parlementaire commune, les actions menées par la BCE durant la crise financière.

En outre, la BCE a décidé de répondre de son plein gré, par écrit, aux questions émanant de tous les membres du Parlement européen (transmises par

l'intermédiaire du président de la Commission ECON) sur des sujets relevant de ses domaines de compétence. La BCE estime que cette pratique est essentielle, dans la mesure où elle permet de connaître les réactions des représentants des citoyens de l'UE, et donc du grand public, sur des sujets d'actualité. Cette interaction régulière permet également de répondre aux inquiétudes des citoyens de l'UE et de transmettre des messages essentiels au Parlement européen. La BCE informe également le Parlement européen des actions entreprises pour faire suite aux suggestions formulées dans la résolution du Parlement européen sur le *Rapport annuel* de la BCE. Ces dernières années, les auditions du président de la BCE devant le Parlement réuni en session plénière ont eu lieu en présence du Commissaire aux Affaires économiques et monétaires et du président de l'Eurogroupe et sont donc devenues l'occasion d'un débat approfondi sur les questions relatives à la politique économique de la zone euro. Enfin, une délégation de la Commission ECON s'est régulièrement rendue à la BCE au cours des dernières années pour procéder à des échanges de vues avec les membres du Directoire sur différents sujets.

Outre ces relations institutionnelles formelles au niveau politique, la BCE et le Parlement européen ont développé des relations de travail étroites. Dans ce contexte, les services de la BCE ont apporté au Parlement européen, à sa demande, une expertise sur des questions techniques (s'agissant, par exemple, des contrefaçons de l'euro, des exigences en fonds propres et des statistiques), dans un esprit de coopération mutuelle et sincère entre les institutions de l'UE.

3.2 LE CONSEIL ECOFIN, L'EUROGROUPE ET LEURS COMITÉS PRÉPARATOIRES

3.2.1 LE CONSEIL ECOFIN

Le Conseil Ecofin est l'instance centrale de coordination des politiques économiques des États membres (comme le prévoit la résolution du Conseil européen du 13 décembre 1997). La BCE est invitée à participer aux réunions du Conseil Ecofin lorsque des questions relatives aux objectifs et aux missions de la BCE y sont examinées. Ces

⁴ Pour plus d'informations, cf. le *Rapport annuel* de la BCE

sujets incluent, entre autres, les Grandes orientations des politiques économiques (GOPE), la réforme du cadre prudentiel et réglementaire européen ou la représentation extérieure de l'Union européenne dans les instances internationales. De plus, le président de la BCE présente le *Rapport sur la convergence* de la BCE au Conseil Ecofin, dans le cadre de l'examen bisannuel de l'état de la convergence dans les pays ne faisant pas encore partie de la zone euro et fournit des informations sur les travaux préparatoires à l'introduction des billets et pièces en euros.

Les relations entre le Conseil Ecofin et la BCE ne sont pas à sens unique. Le Traité (et les statuts du SEBC et de la BCE) prévoit explicitement que le président du Conseil Ecofin peut participer aux réunions du Conseil des gouverneurs et du Conseil général de la BCE. Dans la pratique, le président de l'Eurogroupe assiste aux réunions du Conseil des gouverneurs. En revanche, le Traité dénie expressément tout droit de vote au président du Conseil Ecofin lorsque celui-ci participe aux réunions du Conseil des gouverneurs de la BCE. Cette interaction au plus haut niveau accroît les échanges d'informations entre toutes les parties concernées, favorise la compréhension mutuelle des points de vue de chacun et permet un dialogue sur des sujets d'intérêt commun, dans le plein respect des responsabilités respectives.

Outre ses réunions mensuelles formelles, le Conseil Ecofin se réunit également de manière informelle tous les six mois, permettant ainsi des discussions franches et ouvertes sur des questions d'actualité. Le président et le vice-président de la BCE assistent à ces réunions informelles aux côtés des gouverneurs des banques centrales nationales (BCN) du SEBC, qui accompagnent les ministres de l'Économie et des Finances de leur État membre respectif.

Si l'on examine la façon dont les relations se sont développées au cours des dix dernières années, on constate qu'elles se sont intensifiées avec le début des turbulences financières en août 2007. De la création de la BCE en 1998 jusqu'au début de la crise financière, les membres du Directoire de la BCE participaient aux réunions du Conseil Ecofin de manière ponctuelle, lorsque les discussions

portaient sur des sujets spécifiques proches du domaine de compétence de la BCE (par exemple, outre les thèmes précités, les questions relatives à l'introduction des billets et pièces en euros, à la mise en place du cadre Lamfalussy sur la régulation et la supervision financières et à la mise en œuvre et à la réforme du Pacte de stabilité et de croissance). Depuis le début des turbulences en août 2007, il est devenu nécessaire d'intensifier le dialogue entre la BCE et le Conseil Ecofin, ce qui s'est traduit par une participation plus fréquente du président et/ou du vice-président de la BCE aux réunions du Conseil Ecofin. En moyenne, ils ont assisté à plus de la moitié des réunions formelles du Conseil Ecofin, ainsi qu'aux réunions informelles supplémentaires organisées par la Présidence en exercice du Conseil de l'UE dans le contexte de la crise financière⁵. Outre la participation plus fréquente aux réunions, le Conseil Ecofin a demandé à plusieurs reprises à la BCE, parfois conjointement avec la Commission européenne, de fournir une expertise et une analyse, par exemple sur les orientations communes de l'UE relatives à l'élaboration des plans de sauvetage des banques nationales, aux garanties publiques sur la dette bancaire et aux mesures de sauvetage des actifs.

Un autre exemple du renforcement des interactions entre la BCE et les institutions et organes européens est la création d'une « cellule de crise financière » (réunissant le président de la BCE, en liaison avec les BCN, le président de la Commission européenne, le président de l'Eurogroupe, la Présidence en exercice et les gouvernements des États membres) afin de permettre à l'UE de prendre des mesures rapides et efficaces en réponse à la crise.

3.2.2 L'EUROGROUPE

L'Eurogroupe est une instance informelle composée des ministres des Finances des pays de la zone euro, qui se réunissent pour discuter « des questions liées aux responsabilités spécifiques qu'ils partagent en matière de monnaie unique ». (Conclusions du Conseil européen de Luxembourg, 1997). En pratique, l'Eurogroupe se réunit une fois par mois, la veille de la réunion du Conseil Ecofin.

⁵ Comme celle organisée par la Présidence française en décembre 2008 et celle organisée par la Présidence suédoise de l'UE en septembre 2009, en vue du sommet de Pittsburgh des 24 et 25 septembre 2009

Le Commissaire aux Affaires économiques et monétaires et le président de la BCE, généralement accompagné du vice-président, assistent régulièrement aux réunions de l'Eurogroupe. Celles-ci favorisent un dialogue ouvert, dans un climat de confiance et de respect mutuel.

Malgré ce caractère informel, un certain nombre de modifications ont été apportées au cours des dix dernières années afin d'améliorer l'organisation des réunions et de renforcer la visibilité de l'Eurogroupe. Par exemple, depuis 2005, l'Eurogroupe élit un président pour un mandat de deux ans, de façon à garantir une plus grande continuité sur le plan à la fois interne et externe. En outre, des conférences de presse sont organisées immédiatement après les réunions et permettent au président de l'Eurogroupe (auquel se joignent le Commissaire aux Affaires économiques et monétaires et, le cas échéant, le président de la BCE) d'en communiquer les conclusions. S'agissant notamment des questions pour lesquelles la diffusion d'un message cohérent par l'ensemble des participants aux réunions est particulièrement importante, l'Eurogroupe s'efforce également de prendre des décisions sur les principaux aspects de la communication externe de ses délibérations. Enfin, un dialogue régulier a été institué entre le président de l'Eurogroupe et le Parlement européen.

Les missions de l'Eurogroupe ont été progressivement élargies. Outre les débats concernant la situation économique et les politiques budgétaires, l'Eurogroupe examine aussi de plus en plus fréquemment les questions relatives aux politiques structurelles, et plus particulièrement celles qui revêtent une importance capitale pour la zone euro et pour le fonctionnement sans heurt et durable de l'Union monétaire (telles que les évolutions des salaires et de la compétitivité, les écarts d'inflation et de croissance et les évolutions des prix des matières premières). En outre, l'Eurogroupe a récemment abordé les questions relatives au secteur financier, essentiellement dans le cadre de la crise financière. La fréquence, l'étendue et la profondeur des débats sur ces questions ont augmenté au fil des ans.

L'Eurogroupe s'est également révélé être l'instance appropriée pour préparer une approche commune à la zone euro s'agissant des décisions du Conseil Ecofin sur les sujets étroitement liés à la zone, tels que la nomination des membres du Directoire de la BCE, la partie spécifique des Grandes orientations des politiques économiques (GOPE) consacrée à la zone euro, les décisions du Conseil dans le cadre d'une procédure de déficit excessif à l'encontre d'un pays de la zone euro, etc. Les réunions de l'Eurogroupe ont également servi de plateforme aux débats stratégiques concernant l'élargissement de la zone euro. Le président de l'Eurogroupe participe aux principaux forums financiers internationaux, notamment aux réunions du G7 et du Comité monétaire et financier international, aux côtés du président de la BCE.

3.2.3 LE COMITÉ ÉCONOMIQUE ET FINANCIER

Le Comité économique et financier (CEF) est un comité consultatif, institué par le Traité lui-même (cf. encadré), qui contribue à la préparation des travaux du Conseil Ecofin. Les États membres de l'UE, la Commission européenne et la BCE désignent chacun au maximum deux membres et deux suppléants au sein de ce comité. Les représentants de la BCE participant au CEF sont membres du Directoire de la BCE. Les suppléants du CEF se réunissent en amont afin de préparer les discussions qui auront lieu au sein du Comité. Le mandat du CEF est très large, allant des débats concernant la situation économique et les GOPE à la surveillance de la politique budgétaire (y compris les mises à jour annuelles des programmes de stabilité et de convergence, et la préparation des positions européennes sur diverses questions internationales). Pour ce qui est des débats et des décisions concernant le mécanisme de change (MCE II), le CEF se réunit dans une composition spécifique qui comprend les membres CEF issus des administrations nationales, les membres CEF issus des banques centrales des pays ne faisant pas partie de la zone euro, deux représentants de la BCE, deux représentants de la Commission européenne et le président des suppléants.

On peut distinguer deux évolutions majeures au cours des dix dernières années. Premièrement, face à l'élargissement de l'Union européenne en 2004, et à l'accroissement concomitant de ses membres, le CEF a œuvré à une plus grande efficacité de ses travaux. Depuis cet élargissement, le CEF s'est réuni dans deux compositions différentes : en « CEF restreint » (sans les représentants des BCN des États membres de l'UE) et en « CEF plénier » (avec les BCN)⁶. Deuxièmement, le CEF a considérablement approfondi son analyse et intensifié ses discussions dans les principaux domaines de politique économique, au fur et à mesure notamment que de nouvelles questions sont apparues, en liaison par exemple avec l'élargissement de l'Union européenne et de la zone euro (notamment les programmes en matière de compétitivité et de balance des paiements) et avec l'apparition de menaces pour la stabilité financière.

Sur ce dernier thème, des formats spécifiques de réunion ont été mis en place, le principal étant la Table de stabilité financière. Celle-ci se réunit deux fois par an, avant les deux réunions informelles du Conseil Ecofin, pour préparer les discussions du Conseil Ecofin relatives à l'évaluation de la stabilité financière au sein de l'UE. Afin que le débat soit suffisamment approfondi, des participants supplémentaires sont invités à ces délibérations : les présidents du Comité européen des contrôleurs bancaires, du Comité européen des régulateurs des marchés de valeurs mobilières, du Comité européen des contrôleurs d'assurances et de pensions professionnelles et le Comité de la surveillance bancaire du SEBC. Enfin, le CEF bénéficie également de l'apport du Comité des services financiers, auquel la BCE participe également. Durant la crise financière, et en particulier à son apogée, à la suite de la faillite de Lehman Brothers en septembre 2008, les relations de la BCE avec le CEF se sont intensifiées en termes de fréquence et d'étendue (reflétant les évolutions au niveau du Conseil Ecofin), le CEF jouant alors un rôle clé dans la coordination et le suivi, quotidiens parfois, de la préparation et de la mise en œuvre des plans de sauvetage nationaux des États membres et des programmes de soutien de l'UE et du FMI.

Le groupe de travail Eurogroupe est un sous-comité consultatif du CEF, limité aux représentants des

pays de la zone euro, de la Commission européenne et de la BCE, qui contribue à la préparation des travaux de l'Eurogroupe.

3.2.4 LE COMITÉ DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE

Le Comité de politique économique (CPE) est un autre organe consultatif de l'UE qui contribue à la préparation des travaux du Conseil Ecofin, en coopération étroite avec le CEF, plus précisément sur les questions de politique structurelle visant à améliorer le potentiel de croissance et l'emploi dans l'Union européenne. Les États membres de l'UE, la Commission européenne et la BCE désignent chacun deux membres au sein du Comité. La BCE attache la plus grande importance à la mise en œuvre de réformes structurelles dans les États membres afin d'accroître la flexibilité de l'économie, de renforcer sa capacité de résistance aux chocs pour finalement parvenir à un taux supérieur de croissance soutenable à long terme et à un niveau d'emploi plus élevé. En outre, les réformes structurelles sont essentielles au bon fonctionnement de l'UEM, les pays ne pouvant plus recourir à certains des mécanismes d'ajustement existant avant la mise en place de l'UEM pour restaurer leur compétitivité. La participation à ce comité constitue donc pour la BCE l'occasion de contribuer aux travaux menés dans ce domaine au niveau européen et national, dans le respect total des différentes compétences de l'ensemble des parties concernées.

Depuis le démarrage de l'UEM, les travaux du CPE se sont concentrés, au départ, sur un petit nombre de sujets, essentiellement liés aux réformes structurelles, à la productivité et aux réformes du marché du travail. Au fil du temps, il a également commencé à aborder des sujets tels que l'énergie et le changement climatique, les évolutions des prix des matières premières, la réduction des contraintes administratives et les problèmes de compétitivité dans une union monétaire. Depuis août 2005, le CPE se réunit également dans une composition Eurogroupe afin de contribuer aux discussions de ce dernier sur les questions relevant de la compétence du Comité. Celles-ci recouvrent

⁶ Pour de plus amples détails, cf. G. Grosche et U. Puetter, *Preparing the Economic and Financial Committee and the Economic Policy Committee for Enlargement*, Journal of European Integration, 30 : 4

les réformes structurelles définies dans l'agenda de Lisbonne ainsi que les aspects structurels de l'élaboration de la politique macroéconomique, tels que le vieillissement de la population et la qualité des finances publiques.

3.3 LA COMMISSION EUROPÉENNE

Compte tenu des compétences essentielles que sont son pouvoir d'initiative en matière de législation européenne et son rôle de gardienne des traités européens, la Commission européenne joue naturellement un rôle clé dans le dialogue entre la BCE et les responsables de la politique économique au sein de l'Eurogroupe et du Conseil Ecofin. Le Commissaire aux Affaires économiques et monétaires assiste aux réunions de l'Eurogroupe et du Conseil Ecofin. En outre, le Traité (cf. encadré) dispose qu'un membre de la Commission européenne (en général le Commissaire aux Affaires économiques et monétaires) peut participer aux réunions du Conseil des gouverneurs de la BCE, sans pour autant avoir le droit de voter ou, contrairement au président du Conseil de l'UE, de soumettre une motion pour délibération. Le Commissaire assiste à environ la moitié des réunions du Conseil des gouverneurs. Ce dialogue est particulièrement important compte tenu du rôle essentiel que joue la Commission européenne dans l'élaboration de la politique économique de l'UE et du fait qu'elle est en charge de plusieurs missions spécifiques relatives à l'UEM (telles que la formulation des GOPE, la surveillance budgétaire avec formulation de recommandations au Conseil de l'UE, et l'évaluation de l'état de la convergence dans les États membres de l'UE bénéficiant d'une dérogation).

Enfin, les deux institutions ont développé une étroite relation de travail et instauré de nombreux échanges sur une base régulière ou ponctuelle (dans le domaine, par exemple, des statistiques et des systèmes de paiement et en liaison avec la préparation des rapports sur la convergence). Réflétant l'intensification des relations avec les organes et les comités précités, les relations avec la Commission européenne se sont également approfondies et étendues au fil du temps, en particulier depuis le début de la crise, au cours de laquelle la Commission a joué un rôle important

dans la coordination de la réponse à apporter à cette crise au niveau européen et dans la prévention d'une fragmentation du marché unique.

3.4 LE CONSEIL EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UE DANS LEUR COMPOSITION AU NIVEAU DES CHEFS D'ÉTAT OU DE GOUVERNEMENT

Le Conseil européen, qui réunit les chefs d'État ou de gouvernement et le président de la Commission européenne et, depuis le 1^{er} décembre 2009, le président nouvellement créé du Conseil européen ainsi que le Haut représentant pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, joue un rôle capital dans le pilotage des affaires européennes dans la mesure où il donne à l'Union européenne une impulsion et une orientation politiques, prend les décisions les plus importantes et approuve formellement les documents les plus significatifs. Il se distingue du Conseil de l'UE réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement, qui constitue une composition spécifique du Conseil de l'UE. Contrairement à ce dernier, le Conseil européen n'a pas encore été officiellement reconnu comme une institution européenne. Le traité de Lisbonne, cependant, modifie son statut en le reconnaissant officiellement comme une institution de l'Union et en lui attribuant un président « permanent », élu pour une durée de deux ans et demi, renouvelable une fois.

Le président de la BCE a été invité à plusieurs réunions du Conseil européen, ainsi qu'aux sommets *ad hoc* informels qui ont été organisés au niveau des chefs d'État ou de gouvernement de l'UE depuis le début de la crise financière, tels que les réunions informelles du Conseil européen, le 1^{er} mars et le 17 septembre 2009, et le sommet des chefs d'État de la zone euro à Paris, le 12 octobre 2008, dont l'objectif était de coordonner la réponse des pays de la zone euro à la crise.

3.5 LE DIALOGUE MACROÉCONOMIQUE

Le dialogue macroéconomique a été établi en juin 1999 par le Conseil européen. Il s'agit d'un dialogue institutionnalisé entre les autorités monétaires européennes, le Conseil de l'UE, la Commission européenne et les partenaires sociaux au niveau européen, qui a pour but d'améliorer la

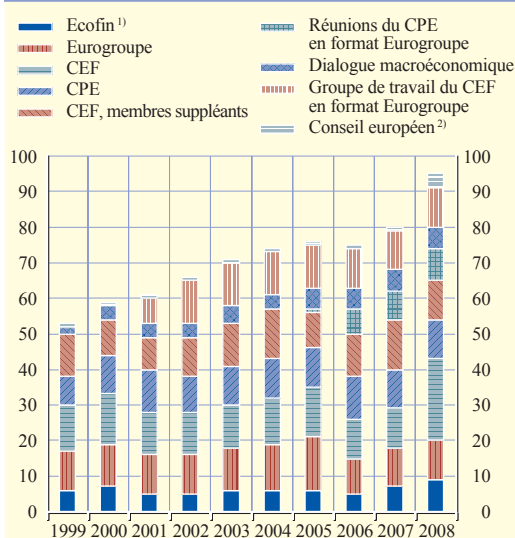
compréhension des exigences induites par l'UEM en matière de politique économique. Ce dialogue est fondé sur le respect total de l'indépendance de l'ensemble des acteurs concernés, en particulier celle des partenaires sociaux dans le processus de formation des salaires et celle de la BCE en matière de politique monétaire unique. Le dialogue macroéconomique a lieu deux fois par an, tout d'abord au niveau technique puis au niveau politique, et constitue un forum pour l'échange de points de vue concernant la situation économique, ainsi que la discussion de sujets spécifiques liés à la situation sur le marché du travail et aux évolutions des politiques budgétaires et structurelles. La BCE y est représentée, au niveau politique, par son président.

4 TENDANCES COMMUNES

Cette vue d'ensemble permet de recenser quatre tendances communes caractérisant l'évolution des relations de la BCE avec les institutions et organes de l'UE depuis sa création :

(a) une augmentation de la fréquence des interactions (comme l'illustre le nombre

Nombre de réunions auxquelles assiste la BCE par an et par organe



Source : BCE

1) Y compris les réunions informelles du Conseil Ecofin

2) Conseil européen et Conseil de l'UE dans leur composition au niveau des chefs d'État ou de gouvernement

croissant de réunions auxquelles assiste la BCE – cf. graphique) ;

(b) un élargissement des questions évoquées ;

(c) un approfondissement des débats, avec un accroissement des contributions écrites de la BCE ;

(d) un plus grand nombre de délibérations spécifiques dans la composition de la zone euro.

Ces évolutions ont favorisé la création d'un climat de confiance et de compréhension mutuelles entre les responsables de la politique économique concernés, propice au bon fonctionnement de l'UEM.

En particulier, la période qui a débuté avec l'apparition de turbulences sur les marchés financiers en août 2007 a été caractérisée par des discussions de plus en plus centrées sur le secteur financier, ce qui a contribué à une intensification des relations de la BCE avec les institutions et organes de l'UE, à tous les niveaux.

Ce renforcement des interactions est voué à se poursuivre et à se développer encore dans le cadre de la création de deux nouveaux organes européens, le Comité européen du risque systémique et le Système européen de surveillance financière (réseau d'autorités prudentielles composé de l'Autorité bancaire européenne, de l'Autorité européenne des marchés financiers et de l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles), qui seront mis en place pour renforcer le cadre de surveillance macroprudentielle et microprudentielle de l'Union européenne.

Enfin, on observe une tendance vers des délibérations plus clairement centrées sur la zone euro en raison du nombre croissant de réunions dans la composition de la seule zone euro, ainsi qu'un élargissement et un approfondissement de ces discussions. Ainsi, par exemple, outre l'accent mis à l'origine sur la situation économique et sur les politiques budgétaires, l'Eurogroupe examine désormais aussi plus souvent les questions relatives aux politiques structurelles, et tout particulièrement celles revêtant une importance capitale pour la zone euro, telles

que l'évolution de la compétitivité de ses États membres.

L'analyse a montré que le cadre institutionnel mis en place par le traité de Maastricht est fondamentalement sain. Les relations de la BCE avec les institutions et organes de l'UE ont évolué, au cours des dix dernières années, au sein du cadre existant, sans nécessité impérieuse de refonte totale du système.

5 IMPLICATIONS DU TRAITÉ DE LISBONNE

Conformément à cette évaluation positive du cadre institutionnel de l'UEM, le traité de Lisbonne n'apporte aucun changement fondamental aux dispositions des traités précédents⁷. Il introduit, néanmoins, certaines innovations notables ayant pour objet, d'une part, de renforcer le pilier monétaire et, d'autre part, d'améliorer le fonctionnement du pilier économique, en particulier s'agissant de la zone euro.

5.1 RENFORCEMENT DES DISPOSITIONS RELATIVES À L'UNION MONÉTAIRE

En ce qui concerne l'Union monétaire, le mandat de la BCE est renforcé, son objectif principal – la stabilité des prix – étant désormais élevé au rang d'objectif de l'Union européenne dans son ensemble. Cela signifie que les États membres doivent œuvrer à la réalisation de cet objectif lorsqu'ils formulent leurs politiques économiques. La BCE salue cette modification. En outre, l'établissement d'une « union économique et monétaire dont la monnaie est l'euro » est également considéré comme un objectif de l'UE.

Par ailleurs, la BCE, créée à l'origine avec le statut d'organe communautaire *sui generis*, devient une institution de l'Union. Il s'agit là d'un changement destiné à simplifier et à renforcer la transparence du cadre institutionnel de l'Union : l'institution responsable de la monnaie unique sera l'une des institutions de l'Union, son statut et sa position dans l'architecture institutionnelle générale de l'Union européenne devenant ainsi plus accessibles pour les citoyens européens. Si cette étape est sans aucun doute importante pour la manière dont la banque centrale est perçue par l'extérieur, elle n'induit guère de changement, en pratique, pour

la BCE, celle-ci conservant toutes ses spécificités institutionnelles, telles que son indépendance, ses pouvoirs réglementaires et sa personnalité juridique. L'ancrage solide de ces spécificités dans le nouveau traité est garant de la bonne exécution des missions de la BCE. En fait, le traité de Lisbonne renforce davantage encore l'indépendance de la BCE en faisant explicitement référence, pour la première fois, à son indépendance financière. Enfin, le statut d'institution de l'UE suppose un devoir de coopération mutuelle et sincère entre l'ensemble des institutions de l'Union, ce qui était déjà applicable à la BCE.

Un autre changement notable dans le nouveau traité concerne l'introduction pour la première fois dans le droit primaire du terme « Eurosystem ». Cela devrait clarifier davantage encore la distinction entre Eurosystem et SEBC.

En outre, les membres du Directoire de la BCE seront désignés par le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, et non plus, comme c'est le cas actuellement, par commun accord des gouvernements des États membres. Ainsi, la procédure de désignation de ces membres prendra un caractère plus supranational et sera mise en conformité avec les autres procédures de nomination à des postes clés.

Enfin, les membres de la zone euro seront autorisés à formuler des recommandations concernant l'élargissement de la zone : la décision finale relative à l'introduction de l'euro dans un État membre continuera d'être prise par l'ensemble du Conseil de l'UE mais tiendra compte des points de vue spécifiques exprimés par les membres de la zone euro.

Si le fonctionnement général de l'Union monétaire demeure inchangé dans le traité de Lisbonne⁸, la position institutionnelle de la BCE est néanmoins renforcée à plusieurs égards. Cela va de pair avec un certain nombre d'innovations dans le domaine de la gouvernance économique.

⁷ Cf. l'encadré intitulé *Le Traité de Lisbonne* du *Bulletin mensuel* de décembre 2007.

⁸ Dans le traité de Lisbonne, l'ancien article 111 du Traité concernant la politique de change et la conclusion d'accords monétaires et de change a été déplacé du titre concernant la politique économique et monétaire à une nouvelle partie sur l'action extérieure de l'UE. Le partage des responsabilités dans ce domaine demeure toutefois inchangé.

5.2 RENFORCEMENT DES DISPOSITIONS RELATIVES AUX POLITIQUES ÉCONOMIQUES

Le traité de Lisbonne offre un certain nombre d'opportunités de renforcer la gouvernance économique de la zone euro. L'Eurogroupe est reconnu pour la première fois dans les traités. Il conserve néanmoins son statut informel actuel et ne possède donc aucun pouvoir officiel en matière de prise de décision. Son président a un mandat de deux ans et demi.

En outre, le rôle des États membres de la zone euro et de la Commission européenne est renforcé à la fois du point de vue des Grandes orientations des politiques économiques et de la procédure de déficit excessif. Le traité de Lisbonne octroie à la Commission européenne le pouvoir d'adresser directement un avis à un État membre si elle estime qu'il y a un déficit excessif ou qu'un tel déficit risque de se produire ou lorsqu'il est constaté une non-conformité des politiques économiques aux Grandes orientations. Dès lors que le Conseil Ecofin intervient, durant l'étape suivante de la procédure, l'État membre concerné est autorisé à prendre part aux discussions sur les recommandations nécessaires mais n'a plus de droit de vote. Plus important, les décisions relatives au non-respect, par les pays de la zone euro, des Grandes orientations ou de la procédure de déficit excessif sont prises uniquement par les pays de la zone euro.

Les responsabilités partagées spécifiques concernant la gestion de la monnaie unique sont également reconnues dans la possibilité de « coopération renforcée » entre les États membres de la zone euro. Une nouvelle disposition leur permet d'adopter, à la majorité qualifiée, de nouvelles mesures visant à renforcer la coordination et la surveillance de leur discipline budgétaire et à définir des orientations de politique économique spécifiques pour les membres de la zone euro. Toute mesure de ce type, sous réserve qu'elle soit compatible avec le Traité et adoptée conformément aux procédures adéquates concernant les Grandes orientations et la procédure de déficit excessif, est juridiquement contraignante pour les pays de la zone euro.

Ces innovations notables sont bienvenues dans la mesure où elles devraient contribuer à renforcer le

cadre de gouvernance économique de la zone euro. Pour être totalement efficaces, elles doivent être mises en œuvre dans le respect le plus strict du traité de Lisbonne.

Enfin, s'agissant de la représentation extérieure de la zone euro, le traité de Lisbonne clarifie et enrichit les dispositions actuelles, mais n'apporte aucun changement fondamental. Comme c'est le cas actuellement, les pays de la zone euro qui le souhaitent peuvent décider, à la majorité qualifiée, de donner mandat à une personne ou à un organe en particulier pour représenter la zone de manière unifiée sur la scène internationale. Le nouveau traité donne explicitement au Conseil de l'UE les moyens d'« adopter les mesures appropriées pour assurer une représentation unifiée ». Il reste à voir si et, le cas échéant, comment la création par le traité de Lisbonne de nouveaux postes dans le domaine de la politique étrangère à l'échelle de l'UE affectera la représentation internationale de la zone euro.

6 CONCLUSION

Le présent article décrit le cadre institutionnel de l'UEM tel qu'il a été défini par le Traité, et plus particulièrement les interactions entre la BCE, dans le respect total de son statut d'indépendance, et les responsables de la politique économique. Ce cadre a bien fonctionné au cours des dix dernières années : il a permis aux responsables de la politique économique de l'UE de répondre avec souplesse et pragmatisme aux défis sans précédent qui sont apparus, notamment à la crise financière. Le traité de Lisbonne offre un certain nombre de possibilités d'améliorer encore la gouvernance économique, que l'ensemble des parties concernées doit pleinement exploiter. La zone euro est donc bien équipée pour relever les défis économiques qui l'attendent (tels que l'assainissement budgétaire, le vieillissement de la population, le financement du changement climatique, etc.). Le défi immédiat le plus important consiste à mettre en place un cadre de surveillance financière tout aussi satisfaisant et efficace : la BCE se tient prête à prendre part activement à cette tâche.