Rapport d'enquête sur le rôle et les activités de la troïka (BCE, Commission et FMI) dans les pays du programme de la zone euro

2013/2277(INI) - 13/03/2014 - Texte adopté du Parlement, lecture unique

Le Parlement européen a adopté, par 448 voix pour, 140 voix contre et 27 abstentions, une résolution sur le rapport d'enquête sur le rôle et les activités de la troïka (BCE, Commission et FMI) dans les pays de la zone euro.

La troïka, composée de la Commission européenne, de la Banque centrale européenne (BCE) et du Fonds monétaire international (FMI) a été créée à la suite de la décision prise le 25 mars 2010 par les chefs d'État ou de gouvernement en vue de mettre sur pied un programme commun et d'accorder des prêts bilatéraux conditionnels à la Grèce, s'inspirant en cela des recommandations du Conseil ECOFIN. Elle est également intervenue au Portugal, en Irlande et à Chypre.

Au sein de la troïka, la Commission, en tant qu'agent de l'Eurogroupe, est chargée de négocier les modalités de l'assistance financière octroyée aux États membres de la zone euro «en liaison avec la BCE» et, «lorsque cela est possible, conjointement avec le FMI», l'assistance financière de l'Union et du FMI. C' est le Conseil qui est chargé sur le plan politique d'approuver les programmes d'ajustement macroéconomique.

La présente résolution a consisté à **évaluer le fonctionnement de la troïka dans les programmes en cours** dans les quatre pays que sont la Grèce, le Portugal, l'Irlande et Chypre.

Le Parlement a reconnu que l'objectif immédiat d'éviter des défauts de paiement chaotiques a été atteint et que les défis auxquels la Troïka a été confrontée étaient considérables. Il a toutefois souligné **de nombreuses faiblesses et recommandé des améliorations** urgentes et à plus long terme.

La troïka: la dimension institutionnelle et la légitimité démocratique : en raison de la nature évolutive de la réaction de l'Union à la crise, de l'imprécision du rôle de la BCE dans la troïka et de la nature du processus décisionnel de cette dernière, le Parlement a noté que le mandat de la troïka était perçu comme n'étant **pas clairement défini et dépourvu de transparence et de contrôle démocratique**, ce qui a engendré de l'euroscepticisme.

Constatant que les mécanismes de sauvetage et la troïka revêtaient un caractère ad hoc, les députés ont déploré **l'absence d'une base juridique adéquate** pour la création de la troïka au regard du droit primaire de l'Union, situation qui a conduit à l'instauration de **mécanismes intergouvernementaux** tels que le Fonds européen de stabilité financière (FESF) et, finalement, le mécanisme européen de stabilité (MES). Ils ont demandé **que toute solution future repose sur le droit primaire de l'Union**, ce qui pourrait conduire à la nécessité de modifier le traité.

Le Parlement s'est interrogé sur plusieurs points :

- le double rôle joué par **la Commission** dans le cadre de la troïka, en tant qu'agent des États membres et institution de l'Union ; un conflit d'intérêts potentiel existerait au sein de la Commission entre son rôle dans la troïka et sa responsabilité de gardienne des traités et de l'acquis communautaire ;

- le conflit d'intérêts potentiel entre le rôle actuel de **la BCE** dans la troïka en tant que «conseiller technique» et son statut de créancier à l'égard des quatre États membres ;
- le fait que **le FMI**, en raison de ses statuts, ne puisse pas être entendu formellement par les parlements nationaux ou le Parlement européen. Il est souligné que la participation du FMI comme prêteur en dernier ressort assurant jusqu'à un tiers du financement confère à cette institution un rôle minoritaire.

Les députés ont regretté que la troïka soit dépourvue, en raison de sa structure, des moyens d'assurer une **légitimité démocratique** à l'échelon de l'Union européenne. Ils ont également déploré **que les institutions de l'Union soient présentées comme des boucs émissaires** responsables des effets négatifs de l'ajustement macroéconomique effectué par les États membres, alors que ce sont les ministres des finances des États membres qui sont politiquement responsables de la troïka et de ses activités. Ils ont donc demandé **à l'Eurogroupe, au Conseil et au Conseil européen d'assumer l'entière responsabilité des activités de la troïka**.

Propositions et recommandations :

1) Du court terme au moyen terme, la résolution a demandé : i) l'application de **règles de procédure** précises, transparentes et contraignantes aux relations entre les institutions membres de la troïka et à la répartition des fonctions et des responsabilités au sein de celle-ci ; ii) l'élaboration d'une **stratégie de communication** améliorée pour les programmes d'assistance financière actuels ou futurs.

Les députés ont rappelé que la position adoptée par le Parlement sur le règlement (UE) n° 472/2013 impliquait l'instauration de dispositions exigeant que les programmes d'ajustement macroéconomique comportent **des plans d'urgence en cas de non-réalisation des scénarios de référence prévus** et en cas de glissement causé par des circonstances échappant au contrôle de l'État membre bénéficiant d'une assistance, par exemple en cas de choc économique international inattendu. Les députés ont souligné que de tels plans étaient une condition indispensable de toute politique prudente étant donné la fragilité et le manque de fiabilité des modèles économiques qui sous-tendent les prévisions des programmes.

Le Parlement a aussi demandé que la quête de la stabilité économique et financière dans les États membres et dans l'Union **ne nuise pas à la stabilité sociale, au modèle social européen ni aux droits sociaux des citoyens de l'Union.** Il a insisté sur la nécessité d'associer les partenaires sociaux à l'élaboration et à la mise en œuvre des programmes d'ajustement actuels et futurs.

La Commission a été invitée à ouvrir des négociations interinstitutionnelles avec le Parlement afin de définir une procédure commune destinée à informer la commission compétente du Parlement des conclusions tirées du suivi du programme d'ajustement macroéconomique ainsi que des progrès accomplis dans la préparation du projet de programme d'ajustement macroéconomique.

Les députés ont proposé que, pour chaque pays sous programme, la Commission mette en place un « **groupe de travail sur la croissance**» composé d'experts désignés, entre autres, par les États membres et la BEI ainsi que de représentants du secteur privé et de la société civile, chargé de proposer des mesures possibles pour promouvoir la croissance en complément de l'assainissement budgétaire et des réformes structurelles.

Avant la fin de 2015, la Commission devrait présenter une étude détaillée sur les conséquences économiques et sociales des programmes d'ajustement dans les quatre pays.

Le Parlement a également demandé : i) une **réévaluation du processus décisionnel de l'Eurogroupe** afin d'instaurer une responsabilité démocratique aux niveaux national et européen ; ii) **l'intégration du MES dans le cadre juridique de l'Union** pour qu'il devienne un mécanisme communautaire. Le Conseil et l'Eurogroupe devraient respecter l'engagement pris par le président du Conseil européen de négocier un

arrangement interinstitutionnel avec le Parlement européen en vue de mettre en place un mécanisme provisoire adapté.

2) À plus long terme, la résolution a recommandé de clarifier les rôles et les tâches de chaque membre de la troïka selon les modalités suivantes:

- **la création d'un Fonds monétaire européen (FME)**, qui relèverait de la méthode communautaire. Le FME associerait les moyens financiers du MES et les ressources humaines que la Commission a acquises ces dernières années, assumerait désormais le rôle de la Commission, ce qui permettrait à cette dernière d'agir dans le respect de l'article 17 du traité FUE, en particulier comme «gardienne des traités» ;
- **la BCE participerait comme observateur silencieux** au processus de négociation, de manière à pouvoir formuler de graves préoccupations au titre de son rôle de conseiller de la Commission, et ultérieurement auprès du Fonds monétaire européen, le cas échéant;
- **le FMI, si sa participation est indubitablement nécessaire, serait un prêteur marginal** et pourrait, par conséquent, cesser d'être associé au programme en cas de désaccord.

Le prochain Parlement a été invité à continuer le travail contenu dans la présente résolution.