



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 février 2012

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES⁽¹⁾
SUR LA PROPOSITION DE RESOLUTION EUROPEENNE (n° 4196)
DE M. Jean-Marc AYRAULT, M^{me} Elisabeth GUIGOU ET M. Christophe
CARESCHÉ ET LES MEMBRES DU GROUPE SOCIALISTE, RADICAL,
CITOYEN ET DIVERS GAUCHE ET APPARENTÉS
sur la relance européenne et le renforcement du contrôle démocratique,

ET PRÉSENTÉ

PAR M^{me} Elisabeth GUIGOU,

Députée

⁽¹⁾ La composition de cette Commission figure au verso de la présente page.

La Commission des affaires européennes est composée de : M. Pierre Lequiller, *président* ; MM. Michel Herbillon, Jérôme Lambert, Didier Quentin, Gérard Voisin *vice-présidents* ; M. Jacques Desallangre, M^{me} Marietta Karamanli, MM. Francis Vercamer *secrétaires* ; M. Alfred Almont, M. Patrick Bloche, M^{me} Monique Boulestin, MM. Pierre Bourguignon, Yves Bur, Patrice Calméjane, Christophe Caresche, Philippe Cochet, Jean-Yves Cousin, Bernard Deflesselles, Lucien Degauchy, Michel Diefenbacher, Jean Dionis du Séjour, Marc Dolez, Daniel Fasquelle, Pierre Forgues, M^{me} Marie-Louise Fort, MM. Jean-Claude Fruteau, Jean Gaubert, Hervé Gaymard, Guy Geoffroy, M^{mes} Annick Girardin, M. Philippe Gosselin, Anne Grommerch, Pascale Gruny, Elisabeth Guigou, Danièle Hoffman-Rispal, MM. Régis Juanico, Robert Lecou, Michel Lefait, Lionnel Luca, Philippe Armand Martin, Jean-Claude Mignon, Pierre-Alain Muet, Jacques Myard, Michel Piron, Valérie Rosso-Debord, Odile Saugues, MM. André Schneider, Philippe Tourtelier.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIERE PARTIE : L'INDISPENSABLE LEGITIMATION DEMOCRATIQUE DU NOUVEAU DISPOSITIF DE GOUVERNANCE PASSE PAR UNE ASSOCIATION ETROITE DES PARLEMENTS NATIONAUX	9
I. LES PARLEMENTS NATIONAUX ET LE « SEMESTRE EUROPÉEN » : UNE IMPLICATION PERFECTIBLE	11
II. LES PARLEMENTS NATIONAUX DANS LE PROJET DE TRAITÉ « SUR LA STABILITÉ, LA COORDINATION ET LA GOUVERNANCE DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE » (TRAITÉ « A 25 »)	13
DEUXIEME PARTIE : LA RELANCE DE LA CROISSANCE ECONOMIQUE NE DOIT PAS ÊTRE SEULEMENT UN OBJECTIF ULTIME ET DIFFUS, MAIS L'AMBITION AU CŒUR DE LA REPOSE EUROPEENNE A LA CRISE	15
I. NE PAS RÉDUIRE AUX RÉFORMES STRUCTURELLES L'ACTION PUBLIQUE EN FAVEUR DE LA RELANCE	17
II. POUR UNE UTILISATION OPTIMALE DES RESSOURCES NATIONALES ET EUROPÉENNES AU SERVICE DE LA CROISSANCE	19
TRAVAUX DE LA COMMISSION	21
ANNEXE : PROPOSITION DE RESOLUTION	25

Mesdames, Messieurs,

Les projets de traités qui sont présentés aujourd'hui constituent un dispositif juridique complexe, élaboré dans l'urgence, à signer et à ratifier également en urgence sous peine, dit-on, de ne pas envoyer de signal convaincant aux marchés, et dont la négociation **s'est déroulée jusqu'à présent en tenant les parlements nationaux à l'écart** alors même que leur souveraineté constitutive, fondatrice – leur compétence budgétaire – risque fort d'être enserrée dans un carcan d'austérité présenté comme un moyen et comme une fin.

Pas moins de trois traités ont été rédigés en parallèle : une révision de l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), exigée par l'Allemagne comme condition préalable à toute création d'un mécanisme de solidarité financière permanent ; un traité instituant le Mécanisme européen de stabilité (MES) ; un traité intergouvernemental dit « de stabilité, de coordination et de gouvernance ». Tel est le vaste dispositif qui est **présenté comme la solution durable de la grave crise** financière, économique et politique que traverse l'Europe.

Avant même d'évoquer le contenu de ces trois textes, et leurs lacunes, il convient de souligner combien **leurs modalités de ratification** seront source de problèmes juridiques et politiques qui **vont entretenir le climat d'incertitude** et donc de méfiance des marchés financiers, d'une part, et des citoyens européens d'autre part.

L'article 136 du TFUE ne peut être révisé qu'à l'unanimité des 27 Etats membres de l'Union – y compris, donc, le Royaume-Uni. Le traité sur la discipline budgétaire sera signé, et donc à ratifier, par 25 Etats membres sur 27. Le traité instituant le MES sera, a priori, l'œuvre de 17 Etats seulement, les Etats de la zone euro – dans l'attente d'un nouvel élargissement de la zone euro à d'autres Etats européens.

Le Traité intergouvernemental sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) n'était pas indispensable et ne répond pas à l'urgence. Dans sa résolution du 18 janvier 2012, le Parlement européen a fait expressément part de ses « *doutes quant à la nécessité d'un tel accord intergouvernemental, dont la*

plupart des objectifs essentiels peuvent être atteints de manière plus efficace grâce à des mesures prises en vertu du droit l'Union ». Il précise son propos dans sa résolution du 2 février 2012 en affirmant que « *pratiquement tous les éléments du nouveau traité peuvent être réalisés, et dans une large mesure ont déjà été réalisés, au sein du cadre juridique en vigueur de l'Union et par l'intermédiaire du droit dérivé, sauf pour la « règle d'or », le vote à la majorité qualifiée inversée et l'intervention de la Cour de justice européenne* ». L'urgence n'était donc pas à donner une force juridique supérieure ou un caractère plus contraignant à des règles qui pour la plupart existent déjà.

Le TSCG est profondément déséquilibré. Aucun développement n'est consacré à la croissance, si l'on excepte les rares mentions de ce terme aux articles 3 et 9. La déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement du 30 janvier 2012 n'a évidemment pas la même valeur juridique et n'apporte aucune nouvelle mesure décisive. Elle renvoie la responsabilité d'appliquer les recommandations qu'elle énonce. L'harmonisation fiscale et sociale à 27 reste toujours un voeu pieux.

Enfin, le TSCG est entaché d'un profond déficit démocratique. Non seulement, il a été élaboré hors de la procédure communautaire traditionnelle de révision des Traités impliquant les institutions européennes et les parlements nationaux, mais il n'a, en outre, réservé à ces derniers qu'un rôle très insuffisant au regard des compétences budgétaires désormais soumises à des règles communes.

Le Traité sur le MES apparaît lui comme un instrument utile mais pas suffisamment doté. Le dispositif européen constitué du FESF et du MES est effectivement adapté au sauvetage de pays comme la Grèce, le Portugal ou l'Irlande mais *quid* de l'Italie ou de l'Espagne, si jamais leur stabilité financière venait à être menacée ? Par ailleurs, le MES n'entrera en vigueur qu'en juillet 2012. Même si l'avancement de sa mise en oeuvre est un progrès, que fera-t-on si jamais un Etat venait à faillir entre temps ? La capacité du MES comme ses compétences doivent pouvoir être élargies pour qu'il soit véritablement opérationnel et crédible. Pour cela, dans l'immédiat, les capacités du MES et du FESF doivent pouvoir être additionnées. Si l'on veut que le MES puisse faire face à des attaques touchant l'Italie et l'Espagne, il faut qu'il soit rapidement doté d'une licence bancaire et qu'il puisse se refinancer ainsi auprès de la BCE.

En conclusion, il convient de **trouver le juste équilibre entre stabilité et solidarité. La responsabilité des Etats en matière budgétaire est indispensable mais elle doit être un moyen au service d'un but : la convergence de nos économies**, pour assurer la relance, celle qu'attendent les Européens, et dont l'échec, si elle ne se concrétise pas, les détournera durablement du projet européen.

Dans l'esprit des dirigeants européens, le MES constitue le « pilier » de solidarité devant rendre acceptable le « pilier » de rigueur budgétaire que constitue le TSCG. Mais l'équation de la relance européenne ne s'énonce pas ainsi. La solidarité ne peut se réduire uniquement à l'aide d'urgence aux pays en difficulté. Tout simplement parce que le défi majeur des Etats de la zone euro est d'éviter que ne s'accroissent encore les divergences entre leurs économies dans leur ensemble. **La solidarité doit être au fondement même du gouvernement économique européen.**

C'est la raison pour laquelle il faut s'attacher à élaborer un véritable **policy mix européen**, c'est-à-dire une combinaison des politiques monétaires et budgétaires **favorable à la croissance** qui serait **soutenue par une harmonisation fiscale et sociale. La relance de l'investissement**, notamment à travers la création d'une capacité d'emprunt pour l'Union Européenne et un rôle accru de la Banque Européenne d'Investissement, est indispensable pour financer les grands projets européens, auquel concourrait également **la mutualisation d'une partie de la dette des Etats membres à travers la création d'euro-obligations**. Ce serait là un élément fondateur d'une solidarité communautaire et d'un contrat politique renouvelés. Un autre défi important sera très prochainement d'élaborer **un budget européen renforcé et réformé**, notamment à travers la création de véritables ressources propres composées en partie d'une part d'une **taxe sur les transactions financières de 0,05 % au niveau de l'UE, ou à défaut au niveau des pays membres de la zone euro**. Il pourrait être également composé d'une part d'une taxe carbone aux frontières.

M. Jacques Delors avait, à sa manière, défini le tryptique sur lequel doit reposer l'Union : « la compétition qui stimule, la coopération qui renforce, la solidarité qui unit ».

La responsabilité des Etats en matière budgétaire, clé de la confiance, ne se conçoit pas seulement sous l'angle « punitif », mais comme un moyen au service d'un but : la croissance.

Tel est le sens de la démarche présentée sous forme d'une proposition de résolution européenne, qui présente plusieurs pistes d'amélioration du « gouvernement économique européen », en particulier en ce qui concerne les moyens de surmonter le « déficit démocratique » et de croissance qui le caractérise aujourd'hui.

Les auteurs de la proposition de résolution notent avec satisfaction que les éléments de leur texte relatifs à une meilleure association des parlements nationaux ont été approuvés à l'unanimité par la commission des affaires européennes du Sénat le 1^{er} février dernier.

PREMIERE PARTIE :
L'INDISPENSABLE LEGITIMATION DEMOCRATIQUE DU NOUVEAU
DISPOSITIF DE GOUVERNANCE PASSE PAR UNE ASSOCIATION ETROITE
DES PARLEMENTS NATIONAUX

La prétendue rapidité de réaction de l'Union européenne a été présentée comme la justification du caractère essentiellement intergouvernemental de la gestion de la crise. Ce processus s'est fait au détriment des procédures démocratiques garanties par le droit de l'Union et notamment de la consultation du Parlement européen et des parlements nationaux.

La crédibilité des mesures prises, et donc la confiance que l'Union européenne inspire, sera fragile si l'édifice élaboré dans l'urgence et parfois dans la confusion ne se dote pas d'un socle de légitimité, qui ne peut être construit qu'en associant les parlements nationaux de manière régulière et pertinente. Les parlements nationaux doivent affirmer leur place dans le nouveau « contrat politique » européen, et doivent obtenir d'être associés – c'est-à-dire au moins informés en continu et consultés – à chaque étape du processus décisionnel.

Le dernier traité conclu « à 27 », le traité de Lisbonne, a représenté une étape importante et positive pour le renforcement du rôle des Parlements nationaux dans l'évolution institutionnelle de l'Union européenne. L'un des textes du « paquet » législatif réformant le Pacte de stabilité (« 6-pack »), le règlement n° 1175 du 16 novembre 2011, marque l'accord des 27 gouvernements pour reconnaître que *« le renforcement de la gouvernance économique devrait comprendre une participation plus étroite et en temps utile du Parlement européen et des parlements nationaux »*. Il ne serait pas acceptable que le nouveau traité sur l'UEM, même s'il n'est pas un traité couvrant toute l'Union européenne comme le traité de Lisbonne, puisse être perçu comme une « régression » dans ce domaine. **La construction d'un véritable « gouvernement économique européen » ne peut se réduire à la tenue de sommets des chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro, même fréquents.**

Une coordination économique et budgétaire plus étroite entre les Etats membres de l'Union européenne nécessite **d'adapter les méthodes de travail de l'Assemblée nationale afin de permettre un contrôle parlementaire plus poussé**. Chacune des propositions présentées par les auteurs de la proposition de résolution devra trouver sa traduction concrète dans le déroulement quotidien des travaux de l'Assemblée, ce qui nécessitera probablement une modification du Règlement intérieur. Le franchissement d'une nouvelle étape dans l'intégration économique européenne devrait également porter des conséquences dans la relation de contrôle entre l'Assemblée et le gouvernement, dans le sens d'un renforcement de ce contrôle.

I. LES PARLEMENTS NATIONAUX ET LE « SEMESTRE EUROPÉEN » : UNE IMPLICATION PERFECTIBLE

Les 27 Etats membres de l'Union européenne ont inclus dans l'un des textes du « 6-pack », le règlement n° 1175 du 16 novembre 2011, une disposition selon laquelle « *il convient que les parlements nationaux soient dûment associés au semestre européen et à la préparation des programmes de stabilité [qui concernent les Etats membres de la zone euro], des programmes de convergence [pour les Etats non membres de l'euro] et des programmes nationaux de réformes [pour tous les Etats membres]* ».

Or la première étape du « semestre européen » est la présentation, par la Commission européenne, d'un rapport appelé « Examen annuel de la croissance » (*Annual Growth Survey*). Lors du premier exercice de mise en œuvre du « semestre européen », début 2011, la Commission européenne avait présenté ce rapport mi-janvier. Elle a choisi, pour le « semestre européen 2012 », à la demande notamment de la France, de présenter son rapport plus tôt, fin novembre 2011.

Ce document, d'une grande importance puisque c'est sur cette base que les chefs d'Etat et de gouvernement vont, au mois de mars, définir les grands objectifs à atteindre, **n'est pas un acte législatif** au niveau européen et ne donne donc pas lieu à une procédure d'adoption démocratique. Le Parlement européen, lorsqu'il a fait un bilan du premier « semestre européen » sur le rapport de Mme Pervenche Berès (S&D – France), a exprimé le souhait que l'Examen annuel de la croissance soit adopté selon la procédure de codécision. Les auteurs de la proposition de résolution reconnaissent la pertinence de cette demande. **Ceci aurait notamment pour conséquence d'amener le Parlement français à examiner ce document dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution.**

Il convient de rappeler que sont actuellement en négociation, au niveau de l'Union européenne, deux propositions de règlement qui viennent compléter le « 6-pack », présentées par la Commission européenne le 23 novembre 2011, et dont l'un des effets essentiels sera d'« européeniser » le second semestre de chaque année, pour l'instant qualifié de « semestre national » par opposition au « semestre européen ». **Il serait utile que le Parlement français prenne acte** dès à présent, par une réforme de ses règles internes de fonctionnement, les conséquences du « 6-pack » sur le déroulement de la préparation des lois de finances nationales.

II. LES PARLEMENTS NATIONAUX DANS LE PROJET DE TRAITÉ « SUR LA STABILITÉ, LA COORDINATION ET LA GOUVERNANCE DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE » (TRAITÉ « A 25 »)

La définition des rôles respectifs des institutions européennes (Conseil européen, Sommet de la zone euro, Conseil, Commission européenne, Cour de justice) est en voie d'être fixée, en ce qui concerne la mise en œuvre du traité sur la discipline budgétaire et la gouvernance de l'UEM. Bien que réunissant seulement 25 Etats membres de l'UE sur 27, ce projet de traité comporte une clause prévoyant expressément son intégration, à terme, dans les Traités existants.

Mais dans la négociation de cet accord, le Parlement français n'a pas été consulté, alors que le dispositif envisagé touche au cœur de son pouvoir. Seul le Parlement européen a eu, par la participation de quatre de ses membres aux travaux de rédaction, la possibilité d'effectuer un suivi « en temps réel » de l'élaboration du texte d'une version à l'autre.

Même pour la révision de l'article 136 du TFUE, qui se fait « à 27 », la procédure de révision de droit commun incluant l'intervention d'une Convention composée notamment de représentants des parlements a été écartée, sur l'argument de l'urgence. Le choix de recourir à un accord intergouvernemental en-dehors du cadre juridique de l'Union à 27 a abouti, pour le même motif, à écarter cette procédure. **Les parlements nationaux vont donc être saisis des trois projets de traités au seul stade de la ratification.**

Certes, on peut considérer que les règles de discipline budgétaire renforcées introduites par ce projet de traité ne sont guère différentes de celles qui existent déjà depuis l'entrée en vigueur du « 6-pack » – au point que l'on peut se demander si, en-dehors de l'exigence nouvelle d'introduire une « règle d'or » « *de préférence constitutionnelle* », ces articles du traité ont la moindre « valeur ajoutée ».

Mais **une référence laconique au « plein respect des prérogatives des parlements nationaux »⁽²⁾**, placée à la fin de l'article 3 qui détaille la teneur d'un dispositif juridique à introduire dans chaque droit national, **est-elle suffisante pour préserver les droits des parlements ? Elle ne va en tout cas pas dans le sens d'un renforcement de leur rôle**, tout au plus les place-t-elle dans une position « défensive » de préservation de leurs compétences fondamentales.

⁽²⁾ Article 3 § 2 du projet de traité dans sa version diffusée à l'issue du Conseil européen du 30 janvier 2012 : « (...) Ce mécanisme de correction [le mécanisme de correction automatique des déviations par rapport aux règles de déficit public] respecte en tous points les prérogatives des parlements nationaux ».

Les parlements nationaux sont également mentionnés dans l'article 13 de la version finale du projet de traité, avec un lien direct établi avec le droit de l'Union européenne existant qui les concerne : le Protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux annexé au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

L'article 13 dispose que, comme le prévoit le Titre II du Protocole, **le Parlement européen et les parlements nationaux des Etats parties organiseront ensemble une « conférence de représentants des commissions compétentes des parlements nationaux et de représentants des commissions compétentes du Parlement européen »** afin de discuter « *des politiques budgétaires et des autres questions couvertes* » par le traité⁽³⁾. Le Titre II du Protocole prévoit, d'une part, l'organisation générale d'une coopération interparlementaire « *efficace et régulière* » entre le Parlement européen et les parlements nationaux (article 9), et d'autre part, l'institution de la COSAC, conférence réunissant les commissions parlementaires chargées des affaires européennes (article 10), tout en reconnaissant à celle-ci la possibilité d'organiser elle-même des « *conférences interparlementaires sur des thèmes particuliers* ».

Il est heureux qu'un article du projet de traité soit spécifiquement consacré aux parlements de l'Union, mais ceux-ci **ne sauraient légitimement être cantonnés dans un dialogue mené entre eux, indispensable mais se déroulant en marge de la prise de décision.**

Les auteurs de la proposition de résolution sont d'avis que cette « conférence », pour avoir une utilité réelle, **doit se réunir en amont de chaque étape importante de la coordination intergouvernementale** des politiques économiques et budgétaires, notamment avant chaque Conseil européen de printemps. Des réunions fréquentes de la conférence appellent un minimum de structures d'organisation. Il est inutile de créer une nouvelle « institution » européenne, puisque la COSAC pourrait tout à fait être chargée de la préparation et du suivi de la conférence interparlementaire.

⁽³⁾ Article 13 : « Comme le prévoit le titre II du Protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé aux traités de l'Union européenne, le Parlement européen et les parlements nationaux des parties contractantes définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une conférence réunissant les représentants des commissions concernées du Parlement européen et les représentants des commissions concernées des parlements nationaux afin de débattre des politiques budgétaires et d'autres questions régies par le présent traité ».

DEUXIEME PARTIE :
LA RELANCE DE LA CROISSANCE ECONOMIQUE NE DOIT PAS ÊTRE
SEULEMENT UN OBJECTIF ULTIME ET DIFFUS, MAIS L'AMBITION AU CŒUR
DE LA REPOSE EUROPEENNE A LA CRISE

L'urgence est de permettre le retour d'une croissance forte et durable à travers la relance de l'investissement. En effet, **l'élaboration d'un gouvernement économique européen ne peut se réduire à une stricte Union budgétaire** – surtout si elle ne fait qu'additionner les plans d'austérité - mais devrait également s'attacher à l'élaboration d'un véritable « *policy mix* » européen, c'est-à-dire d'une combinaison des politiques monétaires et budgétaires **favorable à la croissance** qui serait soutenue par une **harmonisation fiscale et sociale**.

Si une coordination économique et budgétaire accrue est nécessaire, elle doit être au service de la croissance. Aujourd'hui, face à la spirale de stagnation - ou pire récessive – en train de s'enclencher, l'Europe a besoin de nouveaux moyens de relance et d'investissement. La croissance et l'emploi doivent être au cœur des priorités. Des marges de manœuvre existent, nationales mais aussi européennes.

Or le « semestre européen 2012 de coordination des politiques économiques » s'engage, à cet égard, sur de mauvaises bases, en raison des positions de départ de la Commission européenne : son « Examen annuel de la croissance » de novembre 2011 ne pointe pas les bonnes pistes.

I. NE PAS RÉDUIRE AUX RÉFORMES STRUCTURELLES L'ACTION PUBLIQUE EN FAVEUR DE LA RELANCE

Il convient de ne pas réduire la croissance aux réformes structurelles. La Commission européenne semble considérer qu'il suffit pour les Etats membres « *d'accélérer les réformes nationales dans les domaines des services, des industries de réseau et du secteur public pour accroître le potentiel de croissance de l'Union* ». Bref, il convient de sortir de l'amalgame entre croissance et libéralisation, voire dérégulation.

Les réformes structurelles nationales n'auront d'effet positif que si elles s'accompagnent de **nouvelles politiques communes** qui doivent créer la croissance et permettre l'émergence d'une véritable fédération de projets. Elles pourront éventuellement être issues, le cas échéant, d'une rationalisation des budgets des Etats membres et de l'Union qui permettent des économies d'échelle. Ce sont de **nouvelles coopérations**, notamment industrielles, particulièrement dans les domaines des énergies renouvelables et de l'économie numérique, qui permettront de créer de la croissance. De ce point de vue, l'urgence est de définir un environnement juridique propice à l'émergence de telles coopérations.

La Commission européenne fait parfois le bon diagnostic mais en tire de mauvaises conclusions. Certes elle inscrit la lutte contre le chômage comme l'une de ses priorités, mais les outils proposés ne feront qu'aggraver la situation : « *réexamen des mécanismes de fixation des salaires, [...] réformer la législation relative à la protection de l'emploi, [...] réduire les rigidités excessives des contrats à durée indéterminée, [...] réfléchir à l'instauration de droits d'inscriptions pour l'enseignement supérieur.* »

Les travaux du semestre européen 2012 sont engagés sur le fondement d'un rapport qui présente deux lacunes fondamentales : les auteurs de la proposition de résolution **auraient voulu voir figurer dans la stratégie de la Commission européenne la définition d'une stratégie d'investissement ambitieuse et d'une stratégie de développement industriel pour l'Union européenne.**

II. POUR UNE UTILISATION OPTIMALE DES RESSOURCES NATIONALES ET EUROPÉENNES AU SERVICE DE LA CROISSANCE

Il est regrettable que l'« Examen annuel de la croissance » de la Commission européenne n'envisage que certaines possibilités limitées d'investissements, notamment à travers la BEI, mais n'explore pas un certain nombre d'autres options disposant d'un effet de levier plus important. Sans nier les contraintes existantes, on ne peut souscrire à l'idée que « *la marge de relance budgétaire est extrêmement limitée* ».

Pourquoi avoir renoncé dans ce document à décrire l'effet que pourrait avoir un budget européen renforcé, abondé par des ressources nouvelles, dont la taxe sur les transactions financières, ou encore les vastes possibilités d'investissement que pourrait créer la mise en place d'un marché liquide d'euro-obligations européennes ?

Toutes les ressources financières existantes doivent être mobilisées, ce qui doit amener les Etats membres et l'Union à **procéder rapidement à quatre réformes majeures** : un Mécanisme européen de stabilité qui puisse se refinancer auprès de la BCE, une Banque centrale européenne qui joue pleinement son rôle en élargissant sa fonction de prêteur, une taxe sur les transactions financières introduite sans délai, et une mutualisation partielle de la dette des Etats de l'Union et des investissements dans des secteurs d'avenir financés par des euro-obligations.

Dans des délais également réduits, va se poser la question des ressources budgétaires de l'Union européenne. Les négociations sur le cadre financier pluriannuel 2014-2020 sont déjà engagées : les enveloppes qui sortiront de cette négociation – qui va se dérouler sur l'année 2012 et probablement sur l'année 2013 également – vont déterminer, il faut en être conscients, l'ampleur de l'action de l'Union européenne dans tous ses domaines de compétence pour sept ans. Or ces négociations sont bien mal engagées, puisque, avant même la présentation par la Commission européenne de sa proposition initiale, les Etats membres « contributeurs nets » dont la France ont averti qu'ils n'accepteraient aucune augmentation significative du budget de l'Union.

Les parlements nationaux seront saisis pour ratification de la « décision sur les ressources propres », et peuvent donc peser efficacement sur ces négociations. **Les auteurs de la proposition de résolution appellent de leurs vœux un budget européen à la hauteur des nombreuses missions que les Etats membres eux-mêmes lui ont conférées, renforcé et réformé, avec la création de véritables ressources propres.**

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le mardi 7 février 2012, sous la présidence de M. Pierre Lequiller, Président, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé de la rapporteure a été suivi d'un débat.

« **Le Président Pierre Lequiller.** Il y a des éléments dans votre présentation que je considère comme injustes et non fondés, en particulier lorsque vous dites qu'il n'y a pas de débat, au sein du Parlement français, et que les parlementaires ne sont pas associés.

En effet, dans l'exercice de mes fonctions je n'ai cessé de demander et d'organiser des débats avant et après les Conseils européens. Nous procédons régulièrement à l'audition des ministres dans le cadre des réunions de la Commission des affaires européennes, soit seule, soit avec la Commission des finances. Pour ce qui concerne nos relations avec le Parlement européen, j'ai pris l'initiative d'ouvrir toutes nos réunions de Commission aux députés européens, de prévoir également des réunions conjointes avec eux, ainsi qu'avec la Commission des affaires européennes du Sénat, pendant leur semaine de circonscription. J'ai également organisé, ce qui est unique, une visioconférence avec la Commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs (IMCO). On a fait des progrès fantastiques, j'ai pris des initiatives qui n'existent dans aucun autre parlement.

J'ajoute que nous sommes très régulièrement tenus informés par le Gouvernement, dans le cadre de l'application normale du 88.4, par la voie de demandes de transmission spécifiques ou par des auditions en urgence, comme celle tenue en décembre avec notre ambassadeur Philippe Etienne, dans le cadre des négociations du traité de stabilité.

S'agissant de la Conférence interparlementaire, le Président de l'Assemblée nationale, M. Bernard Accoyer, le Président du Bundestag, M. Norbert Lammert et moi-même nous sommes battus – en association étroite avec le Gouvernement et en lien avec le Parlement européen – pour obtenir que celle-ci soit introduite dans le futur traité, et nous avons obtenu gain de cause. Les éléments que vous évoquez s'agissant de ses attributions et de son mode de fonctionnement sont à considérer sur cette base.

M. Michel Herbillon. Je rappellerai d'abord le contexte dans lequel s'inscrit la proposition de résolution. Elle émane d'un groupe politique qui considère que le projet de traité n'est pas indispensable. Ce groupe soutient aussi un candidat à l'élection présidentielle qui affirme son intention de renégocier le traité et qui indique également qu'il ne votera pas la règle d'or.

On est donc très partagé, avec d'un côté certaines propositions qui vont dans le bon sens, notamment sur l'association des parlements nationaux conformément à ce qu'a rappelé le Président Lequiller, mais on est également confondu par certaines autres propositions qui relèvent de la tautologie. Evidemment nous sommes d'accord pour davantage de croissance, moins de chômage mais, comme disent ensuite les anglo-saxons, le problème c'est le « *so what ?* », le comment ? Aucune réponse ne nous est donnée à cette question. On est face à un mélange d'idées qui peuvent faire consensus, avec d'autres qui sont contestables dans un texte en forme de fourre-tout à l'objet très vaste et dont beaucoup d'éléments posent question. Ainsi sur la volonté de transformer en acte législatif européen soumis à la co-décision l'examen annuel de croissance. Cela va revenir à attribuer au Parlement européen la capacité de dicter aux Etats membres des orientations économiques et budgétaires qui sont d'un ressort purement national. Il y a effectivement un déficit démocratique dans le gouvernement économique européen, mais ce n'est pas ainsi qu'on le comblera.

De même, quand il est dit que soumettre ce document à la codécision permettra aux parlements nationaux de s'en saisir, c'est superflu car le droit actuel permet déjà au Parlement français de se saisir de tout document émanant des institutions de l'Union européenne.

Egalement, nous avons une certaine perplexité sur le rôle que la proposition de résolution souhaite donner à la COSAC car on ne sait pas comment celle-ci va se situer vis-à-vis de la conférence parlementaire. Enfin, nous sommes étonnés que l'on associe ainsi une question aussi importante, et qui mérite débat, celle de la séparation des activités de dépôt et des activités d'investissement pour les banques, avec la croissance et le renforcement du contrôle démocratique.

En définitive, le texte proposé est une prise de position politique en situation électorale ; le groupe UMP se prononcera contre.

M. Michel Diefenbacher. Je souhaiterais juste ajouter un élément qui me semble caractéristique de l'esprit qui préside à la démarche. Il n'est nullement besoin d'atteindre le dispositif pour le saisir. Une phrase de l'exposé des motifs indique en effet que « *les dirigeants actuels n'ont plus la légitimité pour imposer cet indispensable changement de cap* ». De quels dirigeants s'agit-il ? Si ce sont les dirigeants européens, qu'est-ce qui nous permet de nous arroger le droit de nous poser une telle question ? Si ce sont les dirigeants nationaux, ce n'est pas non plus acceptable, car ils exercent leurs attributions conformément aux règles et à la durée prévues par la Constitution.

Cette phrase disqualifie totalement l'initiative qui nous est présentée.

M. Yves Bur. Je rejoins l'appréciation de Michel Diefenbacher sur cette phrase de l'exposé des motifs. C'est proprement scandaleux. Il est dit que nous n'avons plus de légitimité, que la « messe est dite » et que l'on doit anticiper

que l'on va céder la place. C'est la première fois qu'une proposition de résolution aussi électoraliste est déposée dans notre commission.

C'est choquant, mais cela illustre aussi la solitude des socialistes français. La résolution du Parlement européen sur le traité a été votée à une large majorité, y compris par les membres du PSE, mais les socialistes français se sont abstenus, car ils ont été battus sur un amendement.

En vous écoutant, j'ai d'ailleurs le sentiment que nous ne parlons pas du même traité, que vous évoquez d'autres textes et que vous vous situez dans une autre Europe. Il faut attendre le dernier alinéa de votre proposition de résolution pour que vous évoquiez la convergence budgétaire sous forme de rationalisation des budgets des Etats membres et de l'Union dans certains secteurs. On a le sentiment que ce thème, essentiel pourtant, vous brûle littéralement les doigts.

On ne peut pas rentrer dans ce jeu ni tomber dans ce piège.

M^{me} Elisabeth Guigou, rapporteure. Je suis heureuse que nous ayons ce débat. C'est la raison d'être de notre proposition de résolution.

Ce ne sont naturellement pas vos efforts personnels et les progrès que nous avons tous constatés qui sont en cause, Monsieur le Président. Ce que nous considérons, c'est que nous sommes devant un renforcement sans précédent de la coordination budgétaire, renforcement avec lequel nous sommes d'accord sur le principe – notre divergence porte uniquement sur les modalités- alors que c'est un sujet sur lequel les parlements nationaux doivent avoir un rôle accru, car c'est le cœur de leurs prérogatives.

On ne peut pas se contenter des procédures qui étaient valables sous l'égide des traités actuels.

Nous sommes également en désaccord sur la « règle d'or ». D'abord, la « règle d'or » est déjà dans les traités, depuis Maastricht, avec le plafond des 3 % du PIB pour le déficit public et la limite de 60 % du PIB pour la dette publique. Ensuite, sur le plan national, aucune modification de notre droit n'est nécessaire. Depuis la révision constitutionnelle de 2008, nous avons la faculté de voter des lois de programmation pluriannuelles. Le projet de traité fait référence à une transposition dans le cadre d'un dispositif « de préférence constitutionnel ». Il n'est donc pas obligatoire de recourir à une disposition constitutionnelle nouvelle pour satisfaire aux exigences qui ont été prévues.

Sur la croissance, je répondrais simplement à Michel Herbillon que le « *so what ?* » n'a pas lieu d'être. La proposition de résolution est précise, sur l'investissement, le rôle de la BEI comme levier et aussi les euro-obligations, sur lesquelles la Commission européenne a fait des propositions intéressantes.

Sur la codécision et le Parlement européen, il est important que tous les parlements nationaux soient parties prenantes et qu'ils le soient en amont des décisions. C'est là l'essentiel.

Il y a effectivement un point sur lequel nous avons une divergence profonde. C'est sur la croissance. Nous ne pensons pas, en effet, que le gouvernement économique puisse se résumer à une coordination budgétaire. Il faut aussi des initiatives pour soutenir la croissance. Nos propositions sont donc plus réalistes que les vôtres.

Nous ne sommes d'ailleurs pas isolés. Des regrets sont exprimés, par la Commissaire Cecilia Mallström, sur l'absence de dispositions sur la croissance, par le président de l'Eurogroupe, M. Jean-Claude Juncker sur les euro-obligations, ou encore par le président du Conseil italien, M. Mario Monti, sur le niveau des capacités d'intervention du mécanisme européen de solidarité (MES). Nous avons des alliés.

Notre différence majeure concerne les modalités de la coordination. Nous pensons clairement que des mesures sont indispensables pour soutenir la croissance. A défaut, les Etats ne parviendront pas à réduire le niveau de leur endettement. Nous pensons aussi que les Parlements nationaux doivent être pleinement associés au processus en cours qui concerne la question budgétaire, car c'est le cœur de leurs prérogatives. »

La Commission a ensuite *rejeté* la proposition de résolution.

ANNEXE :
PROPOSITION DE RESOLUTION
(rejetée par la Commission des affaires européennes)

PROPOSITION DE RESOLUTION EUROPEENNE
POUR LA RELANCE EUROPEENNE ET LE RENFORCEMENT DU
CONTRÔLE DEMOCRATIQUE

Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 3 du traité sur l'Union européenne,

Vu l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le règlement n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques,

Vu la résolution du 1^{er} décembre 2011 du Parlement européen sur le semestre européen pour la coordination des politiques économiques,

Vu la communication de la Commission européenne n° 815/2011 sur l'examen annuel de croissance 2012,

Vu l'article 151-5 du Règlement de l'Assemblée nationale,

Considérant le rôle incontournable des parlements nationaux dans la mise en oeuvre de l'objectif essentiel d'une Union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe dont l'élaboration doit se faire au plus près des citoyens ;

Considérant que la perspective d'une Union budgétaire, nécessite impérativement le franchissement d'une nouvelle étape dans l'implication des parlements nationaux au sein des procédures législatives et de contrôles communautaires ;

Considérant qu'une Union économique et monétaire renforcée ne pourra atteindre ses objectifs et endiguer la crise qu'à travers la mise en oeuvre d'une véritable politique de croissance et d'investissement soutenue par une harmonisation fiscale et sociale ;

Considérant que l'avenir du « gouvernement économique européen » ne peut uniquement résider dans la tenue de sommets des États membres de la zone euro, même mensuels, mais consiste avant tout à étoffer et renforcer la procédure de coordination des politiques économiques et budgétaires, notamment dans sa dimension démocratique et parlementaire ;

Considérant, selon le règlement UE n° 1175 du 16 novembre 2011, que *« le renforcement de la gouvernance économique devrait comprendre une participation plus étroite et en temps utile du Parlement européen et des parlements nationaux »* ;

Considérant, selon le règlement UE n° 1175 du 16 novembre 2011, que *« dans le respect des dispositions légales et politiques de chaque Etat membres, il convient que les parlements nationaux soient dûment associés au semestre européen et à la préparation des programmes de stabilité, des programmes de convergence et des programmes de réforme nationaux »* ;

Considérant qu'une coordination budgétaire et économique plus étroite entre les Etats membres de l'Union nécessite d'adapter les structures et méthodes de travail de l'Assemblée nationale afin de permettre un contrôle parlementaire accru, notamment en matière de coordination des politiques économiques et budgétaires ;

Considérant indispensable que les parlements nationaux puissent donner leurs avis et recommandations sur le document de base essentiel que constitue l'examen annuel de croissance de la Commission européenne qui donne le départ du cycle de coordination des politiques économiques et budgétaires ;

Considérant essentiel que les parlements nationaux, conformément à la procédure normale de révision des traités, puissent émettre leurs recommandations sur toutes futures négociations institutionnelles ;

1. Demande que tout éventuel futur Traité contienne les dispositions nécessaires à la mise en oeuvre des éléments indispensables suivants :

a) Un Mécanisme Européen de stabilité suffisamment doté qui ait désormais la possibilité de se refinancer auprès de la Banque centrale européenne ;

b) La mutualisation d'une partie de la dette des Etats membres à travers la création d'euro-obligations ;

c) L'élaboration conjointe d'une politique monétaire et d'une politique budgétaire désormais favorable à la croissance ;

d) La relance de l'investissement notamment à travers la création d'une capacité d'emprunt pour l'Union Européenne et un rôle accru de la Banque Européenne d'Investissement ;

e) Un budget européen renforcé et réformé notamment à travers la création de véritables ressources propres ;

f) Une taxe sur les transactions financières de 0,05 % au niveau de l'UE, ou à défaut au niveau des pays membres de la zone euro ;

2. Se déclare prête à s'engager dans un dialogue politique et un échange de vue réguliers avec le Parlement européen ;

3. Soutient la proposition du Parlement européen visant à ce que l'examen annuel de croissance soit régi par la procédure de codécision et que ce dispositif puisse entrer en vigueur à l'occasion d'une prochaine modification du traité ;

4. Souligne la nécessité de présenter prochainement un projet de résolution visant à la modification du règlement de l'Assemblée afin notamment de prendre en compte le nouveau rôle des parlements nationaux dans le cadre de la coordination des politiques économiques et budgétaires ;

5. Invite le gouvernement à modifier sa circulaire du 22 juin 2010 relative à la participation du Parlement national au processus décisionnel européen afin de renforcer le contrôle parlementaire de l'exécutif dans toutes les matières qui concerne l'UE et particulièrement la zone euro ;

6. Invite la Commission européenne à proposer une modification de sa législation, notamment le règlement n° 1175/2011 pour intégrer le rôle des parlements nationaux au « dialogue économique » prévu dans le cadre de la coordination des politiques économiques et budgétaires ;

7. Invite le gouvernement à soutenir l'institutionnalisation, au sein d'une Conférence interparlementaire commune, de la double légitimité démocratique que représentent le Parlement européen et les parlements nationaux aux fins de contrôle du processus de coordination budgétaire et économique ;

8. Souligne à cet égard, la nécessité de pouvoir convoquer cette conférence interparlementaire à chaque étape importante du processus de coordination, notamment avant chaque Conseil Européen de printemps au mois de mars pour débattre des grandes orientations budgétaires communes des États membres et de l'Union ;

9. Appelle à donner un rôle renforcé à la COSAC, notamment comme organe de préparation et de suivi de ces conférences interparlementaires ;

10. Demande à la Commission européenne de compléter le chapitre de son « examen annuel de croissance 2012 » consacré à « la croissance et la compétitivité » par la définition d'une « stratégie d'investissement » qui comprenne notamment un budget européen renforcé abondé par des ressources nouvelles dont le produit de la taxe sur les transactions financières, et l'étude des possibilités d'investissement que pourrait créer la mise en place d'un marché d'euro-obligations européennes ;

11. Demande à la Commission européenne de compléter le chapitre de son « examen annuel de croissance 2012 » consacré à « la croissance et la compétitivité » par la définition d'une « stratégie de développement industriel » qui comprenne la définition d'un environnement juridique propice à l'émergence de nouvelles coopérations ;

12. Invite le gouvernement à envisager la mise en œuvre d'une séparation entre les activités de dépôt et d'investissement des banques ;

13. Demande à la Commission européenne d'étudier la possibilité de mettre en place de nouvelles politiques communes, y compris éventuellement, le cas échéant, par la rationalisation des budgets des États membres et de l'Union dans certains secteurs particulièrement pertinents.