



N° 4344

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 février 2012.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE pour la relance européenne et le renforcement du contrôle démocratique (n° 4196)

PAR M. Christophe CARESCHE,
Député.

Voir le numéro :

Assemblée nationale : **4328**.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.– REMETTRE LES PARLEMENTS NATIONAUX DANS LE JEU EUROPÉEN	7
A.– ADAPTER LES MÉTHODES DE TRAVAIL DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	7
B.– AMÉLIORER L'ASSOCIATION DES PARLEMENTS NATIONAUX À LA PRÉPARATION DES PROGRAMMES DE STABILITÉ (« SEMESTRE EUROPÉEN »).....	8
C.– RESPECTER DAVANTAGE LES PRÉROGATIVES DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS LE PROJET DE TRAITÉ « SUR LA STABILITÉ, LA COORDINATION ET LA GOUVERNANCE DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE »	9
II.– RÉÉQUILIBRER LES PRIORITÉS EN FAVORISANT LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE	13
A.– DÉPASSER LES SEULES RÉFORMES STRUCTURELLES	14
B.– UTILISER LES RESSOURCES NATIONALES ET EUROPÉENNES AU SERVICE DE LA CROISSANCE.....	15
EXAMEN EN COMMISSION	17

INTRODUCTION

En vertu des articles 151-5 et suivants du règlement de l'Assemblée nationale, une proposition de résolution européenne est instruite en deux temps avant d'être, le cas échéant, discutée en séance publique. Elle est d'abord examinée par la commission des Affaires européennes, puis renvoyée, dans le texte adressé par la commission des Affaires européennes ou dans son texte initial, devant la commission permanente compétente au fond.

Le présent rapport, sur le texte initial de la proposition de résolution européenne, fait donc suite au rapport présenté devant la commission des Affaires européennes ⁽¹⁾.

Le développement de la crise de la zone euro appelant des réponses rapides et fortes, **deux nouveaux traités ainsi qu'une modification du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)** sont présentés aujourd'hui, dans une certaine urgence. Les décisions prises visent à assurer l'assainissement budgétaire et la stabilité financière dans la zone euro et plus largement au sein de l'Union européenne et doivent permettre, **selon les responsables européens**, de renouer avec une croissance structurelle plus vigoureuse et avec un taux d'emploi plus fort.

Ainsi, le 25 mars 2011, le Conseil européen a adopté la décision 2011/199/UE modifiant le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ajoutant à l'article 136 le paragraphe suivant ⁽²⁾ : *« Les États membres dont la monnaie est l'euro peuvent instituer un mécanisme de stabilité qui sera activé si cela est indispensable pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble. L'octroi, au titre du mécanisme, de toute assistance financière nécessaire, sera subordonné à une stricte conditionnalité. »*.

Auparavant, en décembre 2010, les États membres de la zone euro avaient en effet décidé de mettre en place un **mécanisme permanent de stabilité**. Ce Mécanisme européen de stabilité (MES) doit remplir à terme le rôle attribué au Fonds européen de stabilité financière (FESF) et au Mécanisme européen de stabilisation financière (MESF), en fournissant un soutien financier aux États membres de la zone euro, quand cela apparaît nécessaire. **Le 2 février dernier, le traité visant à créer le Mécanisme européen de stabilité (MES) a été signé par les ambassadeurs des pays de la zone euro.**

(1) Rapport n° 4328 déposé le 7 février 2012 par Mme Elisabeth Guigou.

(2) Il convient de noter que le traité sur le fonctionnement de l'UE ne peut être révisé qu'à l'unanimité des 27 pays de l'Union.

En termes de calendrier, il convient de préciser que la discussion du projet de loi autorisant la ratification du traité modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et la discussion du projet de loi autorisant la ratification du traité instituant le mécanisme européen de stabilité sont inscrites à l'ordre du jour de notre assemblée **le 21 février prochain**.

Le traité instituant le mécanisme européen de stabilité doit être ratifié par les États membres de la zone euro et **devrait entrer en vigueur en juillet 2012**, soit un an plus tôt qu'initialement prévu.

Enfin, lors du sommet informel qui s'est tenu le 30 janvier 2012, **un nouveau traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG)** au sein de l'union économique et monétaire a été établi dans sa version définitive par tous les États membres de l'Union européenne, à l'exception du Royaume-Uni et de la République tchèque. Ce traité vise à renforcer la discipline budgétaire en instaurant des sanctions plus automatiques ainsi qu'une surveillance plus stricte, et en particulier une « règle d'équilibre budgétaire ». **Le calendrier de ratification de ce traité n'est, à ce stade, pas définitivement établi.**

Si le rapporteur admet que la discipline budgétaire est nécessaire pour remettre la zone euro sur le chemin de la stabilité financière et que la mise en place du mécanisme européen de stabilité est un outil essentiel pour aider les pays de la zone euro en difficulté, même s'il est certainement sous-dimensionné, il lui apparaît néanmoins que ces nouveaux traités souffrent de deux défauts principaux qu'il convient de corriger au plus tôt.

D'une part, un véritable **déficit démocratique** est à déplorer : les parlements nationaux ont été tenus largement à l'écart des négociations, alors même que la matière budgétaire constitue le socle de leurs prérogatives. Il apparaît d'autre part qu'à ce stade, les traités traduisent essentiellement une obsession de lutte contre les déficits des États et **ne considèrent que marginalement la question de la relance de la croissance économique dans la zone euro**, au risque d'aggraver la récession qui se dessine et d'accélérer la mise en œuvre de mesures d'austérité.

Cette proposition de résolution est l'occasion de répondre à ces insuffisances.

I.— REMETTRE LES PARLEMENTS NATIONAUX DANS LE JEU EUROPÉEN

A.— ADAPTER LES MÉTHODES DE TRAVAIL DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Nul ne saurait contester l'importance de la crise à laquelle la zone euro s'est trouvée confrontée ces derniers mois. C'est d'ailleurs en raison de la gravité particulièrement remarquable de cette crise et des réponses rapides qu'elle exigeait, notamment sous la pression des marchés financiers, que le nouveau et complexe dispositif juridique constitué par les deux nouveaux traités a été élaboré non sans une certaine précipitation. L'urgence de la situation sert d'ailleurs de justification au fait que les négociations aient eu lieu essentiellement au niveau intergouvernemental.

Pour autant, le rapporteur considère que les parlements nationaux doivent trouver toute leur place dans l'élaboration de solutions pérennes visant à garantir la stabilité financière de l'espace européen ainsi que la construction d'un environnement plus favorable à une croissance économique durable. Il en va de la légitimité démocratique des décisions, comme de la pertinence des mesures prises.

Il convient donc que les parlements nationaux soient associés de manière régulière et appropriée à la réalisation du nouvel édifice institutionnel et politique européen dont l'objectif essentiel est la mise en œuvre d'une véritable discipline budgétaire commune et partagée.

Il serait en effet paradoxal, particulièrement pour notre pays où l'on célèbre le dixième anniversaire de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui a notamment pour objectif de revaloriser le rôle du Parlement dans sa dimension budgétaire, de voir celui-ci tenu à l'écart de la mise en place d'un dispositif communautaire dont le sujet principal est précisément la matière budgétaire.

Le rapporteur considère donc que les parlements nationaux devraient être tenus informés en continu et éventuellement consultés à chaque étape du processus décisionnel. Nul ne saurait en effet se satisfaire de laisser aux seuls chefs d'État et de gouvernement, le soin d'incarner un semblant de gouvernement économique européen, au gré de sommets présentés plus ou moins fréquemment comme ceux de la dernière chance.

Le rapporteur rappelle en effet à ce sujet que le rôle des parlements nationaux dans l'évolution institutionnelle de l'Union européenne a été renforcé par le traité de Lisbonne. Ainsi, le règlement n° 1175 du 16 novembre 2011 faisant partie du « paquet » législatif réformant le Pacte de stabilité (« 6-pack »), indique clairement qu'une « *participation plus étroite et en temps utile du Parlement européen et des parlements nationaux* » participe « *au renforcement de la gouvernance économique* ».

Cette participation active des parlements nationaux aux processus européens est une condition nécessaire à l'exercice de leur fonction de contrôle de l'action des gouvernements. Il est cependant à prévoir que la recherche d'une amélioration de la coordination économique et budgétaire entre les États membres de l'Union européenne impose de réfléchir à une adaptation des méthodes de travail du Parlement, et notamment de l'Assemblée nationale, comme le considère les auteurs de la proposition de résolution.

Il est donc vraisemblable que la mise en œuvre des propositions présentées par les auteurs de la proposition de résolution nécessitera une modification du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale. Le rapporteur soutient également que l'intégration économique européenne approfondie induite par le nouveau dispositif institutionnel réclamera de la part des parlementaires un contrôle plus poussé de l'action gouvernementale.

B.- AMÉLIORER L'ASSOCIATION DES PARLEMENTS NATIONAUX À LA PRÉPARATION DES PROGRAMMES DE STABILITÉ (« SEMESTRE EUROPÉEN »)

Le règlement n° 1175 du 16 novembre 2011, précédemment évoqué, stipule que : « *Dans le respect des dispositions légales et politiques de chaque État membre, 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 afin de renforcer la transparence des décisions qui sont prises, l'adhésion à ces décisions et la responsabilité à l'égard de ces décisions.* »

Notre Rapporteur général a eu l'occasion de s'interroger en juin 2011 sur la place que le Parlement devait trouver dans la procédure du « semestre européen »⁽¹⁾. Il estimait ainsi que « *du point de vue du Parlement, cette évolution emporte deux conséquences qui peuvent remettre en cause le pouvoir budgétaire de la représentation nationale.* ».

Les modalités d'implication du Parlement suivies lors de la première année de mise en œuvre de la procédure de « semestre européen » ont consisté dans un premier temps, en avril 2011, en un engagement du Gouvernement devant le Parlement sur le fondement de la procédure prévue à l'article 50-1 de la Constitution, avant la transmission du programme de stabilité et du programme national de réforme aux institutions communautaires et, dans un second temps, en juin 2011, en l'adoption par le Parlement d'une proposition de résolution, sur la base de l'article 88-4 de la Constitution, portant sur l'avis de la Commission européenne préalable à la réunion du Conseil européen. Elles restent toutefois, de l'aveu même du Rapporteur général, « *largement perfectibles* ».

(1) Rapport d'information n° 3551 préalable au débat d'orientation des finances publiques, présenté par M. Gilles Carrez, le 22 juin 2011.

En effet, il convient de constater que l'implication du Parlement s'est concentrée sur la deuxième phase du « semestre européen ».

Or, la présentation par la Commission européenne du rapport intitulé : « *Examen annuel de la croissance* » (*Annual Growth Survey*) constitue la première étape du « semestre européen ». C'est à partir des hypothèses contenues dans ce document (qui a été présenté fin novembre 2011 pour l'année 2012), que les chefs d'État et de gouvernement définissent les grands objectifs à atteindre. Le rapporteur constate, que malgré son importance, ce rapport ne constitue pas un acte législatif au niveau européen et regrette qu'il ne donne ainsi pas lieu à une procédure d'adoption démocratique.

Le rapporteur souhaite ainsi rappeler que Mme Pervenche Berès, députée européenne, dressant dans le cadre d'un rapport pour le Parlement européen, le bilan du premier « semestre européen », a exprimé le souhait que l'« *Examen annuel de la croissance* » soit adopté selon la procédure de codécision, c'est-à-dire à la fois par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne. Le rapporteur, à l'instar des auteurs de la proposition de résolution, reconnaît la justesse de cette démarche. Si tel était le cas, le Parlement français aurait en conséquence à examiner ce document dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution. **Le rapporteur estime donc que l'Assemblée nationale doit avoir l'occasion, au début de chaque année, de donner son avis sur l'« *Examen annuel de la croissance* », comme le préconisent les auteurs de la proposition de résolution.**

Il convient enfin de rappeler que deux propositions de règlement complétant le « 6-pack » sont actuellement en négociation au niveau de l'Union européenne. Présentées par la Commission européenne le 23 novembre 2011, ces deux propositions auraient pour effet principal d'« européeniser » le second semestre de chaque année. Au regard des conséquences du « 6-pack » complété par ce « 2-pack » sur le déroulement de la préparation des lois de finances nationales, le rapporteur estime qu'il serait souhaitable d'anticiper dès à présent une réforme de règles internes de fonctionnement de notre Parlement.

C.– RESPECTER DAVANTAGE LES PRÉROGATIVES DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS LE PROJET DE TRAITÉ « SUR LA STABILITÉ, LA COORDINATION ET LA GOUVERNANCE DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE »

Les parlements nationaux vont donc être saisis des projets de traités (en tout état de cause le Parlement français) uniquement au stade de la ratification.

En effet, force est de constater que le Parlement français n'a pas été consulté au stade de la négociation du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'union économique et monétaire. Seuls quatre membres du Parlement européen ont participé aux travaux de rédaction et ont permis de réaliser, en continu, un suivi de l'élaboration du texte.

De même, au prétexte de l'urgence, la procédure de révision de droit commun incluant l'intervention d'une Convention composée notamment de représentants des parlements a été écartée pour la révision de l'article 136 du TFUE.

Même si les règles de discipline budgétaire renforcées introduites par le projet de traité ne sont guère différentes de celles qui existent depuis l'entrée en vigueur du « 6-pack »⁽¹⁾ – il faut en effet souligner que mise à part l'introduction d'une « règle d'or » « *de niveau constitutionnel ou équivalent* », ces articles du traité n'ont pas la moindre « valeur ajoutée » – , il faut malheureusement constater que la référence au « *plein respect des prérogatives des parlements nationaux* »⁽²⁾, placée à la fin de l'article 3 du projet de traité qui détaille la teneur d'un dispositif juridique à introduire dans chaque droit national, ne saurait suffire, à elle seule, à la préservation des droits des parlements.

Par ailleurs, l'article 13 de la version finale du projet de traité mentionne également les parlements nationaux : un lien direct est établi avec le droit de l'Union européenne existant et le Protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux annexé au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

L'article 13 indique ainsi que le Parlement européen et les parlements nationaux des États 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 de son côté, 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). La COSAC a également la possibilité d'organiser elle-même des « *conférences interparlementaires sur des thèmes particuliers* ».

(1) Six textes constitués de cinq règlements et d'une directive dont l'adoption avait suivi, en son temps, la procédure normale de codécision dans laquelle les parlements nationaux ont la possibilité de donner leur avis

(2) Article 3 § 2 du projet de traité dans sa version diffusée à l'issue du Conseil européen du 30 janvier 2012 : « (...) This mechanism [le mécanisme de correction automatique des déviations par rapport aux règles de déficit public] shall fully respect the prerogatives of national Parliaments ».

(3) Article 13 : « As foreseen in Title II of Protocol N°1 on the role of national Parliaments in the European Union annexed to the European Union Treaties, the European Parliament and the national Parliaments of the Contracting Parties will together determine the organisation and promotion of a conference of representatives of the relevant committees of the national Parliaments and representatives of the relevant committees of the European Parliament in order to discuss budgetary policies and other issues covered by this Treaty ». La version française du projet de traité n'est pas encore disponible.

S'il faut se satisfaire qu'un article du projet de traité soit précisément consacré aux parlements de l'Union, le rapporteur estime cependant, comme les auteurs de la proposition de résolution, que ceux-ci ne sauraient être confinés dans un dialogue qui s'effectue à côté de la prise de décision.

Les auteurs de la proposition de résolution préconisent donc que cette « conférence », se déroule avant chaque phase importante de la coordination intergouvernementale des politiques économiques et budgétaires, notamment avant chaque Conseil européen de printemps. La COSAC, compte tenu de son expérience, pourrait tout à fait être chargée du suivi et de la préparation de cette conférence interparlementaire.

II.- RÉÉQUILIBRER LES PRIORITÉS EN FAVORISANT LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE

Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'union économique et monétaire traduit essentiellement une obsession de la discipline budgétaire et risque fortement d'aggraver l'austérité et la récession en cours. Il est malheureusement à craindre que les dispositions de ce traité n'apportent pas de solution globale et satisfaisante à la crise. Il ne répond pas en particulier aux exigences de retour à la croissance, aux besoins de solidarité, aux impératifs de lutte contre les risques financiers, mais aussi, comme il a été vu précédemment, au nécessaire contrôle démocratique des décisions européennes.

Aujourd'hui, l'Europe doit trouver de nouveaux moyens de relance et d'investissement. La croissance et l'emploi doivent être au cœur des priorités des responsables européens et nationaux. Le rapporteur estime, à l'instar des auteurs de la proposition de résolution, que des marges de manœuvre existent tant au niveau national qu'europpéen.

Relancer l'investissement au travers de nouvelles politiques communes, créer de nouvelles coopérations industrielles, fédérer autour de grands projets sont autant de moyens à mettre en œuvre pour favoriser la croissance économique et par conséquent l'emploi. L'objectif d'un véritable gouvernement économique européen ne peut se résumer à la mise en place d'une stricte discipline budgétaire, même si elle est évidemment et indubitablement indispensable.

Il faut donc rééquilibrer les priorités et réorienter les instruments existants, notamment ceux de la Banque européenne d'investissement et du budget européen. Il est ainsi indispensable de mettre en place des ressources nouvelles comme la taxe sur les transactions financières. La stabilité financière de la zone euro, indispensable à la croissance, serait également favorisée par la mise en place des euros-obligations en permettant une mutualisation partielle de la dette.

A.– DÉPASSER LES SEULES RÉFORMES STRUCTURELLES

La Commission européenne pose comme postulat qu'il suffit pour les États 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* ». Le rapporteur considère de son côté qu'il convient de ne pas réduire la relance de la croissance aux seules réformes structurelles

En effet, sans nouvelles politiques communes et nouvelles coopérations, notamment dans le domaine industriel, il est à craindre que les réformes structurelles nationales n'aient qu'un effet limité sur la croissance. Il faut donc permettre l'éclosion d'une véritable fédération de projets au niveau européen. Ces nouvelles politiques communes pourront par ailleurs provenir de la rationalisation des budgets des États membres et de l'Union, source d'économies d'échelle. À ce titre, il convient de définir au plus tôt un environnement juridique propice à l'émergence de telles coopérations.

Certes, il faut reconnaître à la Commission européenne la capacité de poser le bon diagnostic. Malheureusement, les conclusions qu'elle en tire sont souvent erronées. Ainsi, quand elle définit la lutte contre le chômage comme l'une de ses priorités, on ne peut que regretter que parmi les solutions à mettre en œuvre soient proposées le « *réexamen des mécanismes de fixation des salaires* », la réforme de la « *législation relative à la protection de l'emploi* », la réduction des « *rigidités excessives des contrats à durée indéterminée* », ou encore de « *réfléchir à l'instauration de droits d'inscriptions pour l'enseignement supérieur.* » Le rapporteur s'oppose à l'idée sous-jacente qui consisterait à lier croissance et déréglementation à outrance.

De ce point de vue, le rapporteur rejoint les auteurs de la proposition de résolution dans leur volonté de **voir inscrite dans les objectifs de la Commission européenne la définition d'une stratégie d'investissement ambitieuse et de développement industriel pour l'Union européenne.**

B.- UTILISER LES RESSOURCES NATIONALES ET EUROPÉENNES AU SERVICE DE LA CROISSANCE

Le rapporteur constate, comme les auteurs de la proposition de résolution, que la Commission européenne ne considère dans son : « *Examen annuel de la croissance* » que quelques possibilités limitées d'investissements, notamment à travers la banque européenne d'investissement (BEI), au détriment d'une recherche plus large de solutions disposant d'un effet de levier plus important. Il ne s'agit évidemment pas de nier les contraintes existantes, mais il est regrettable de se cantonner au constat que « *la marge de relance budgétaire est extrêmement limitée* ».

Ainsi, il est pareillement dommageable que l'effet potentiel du renforcement du budget européen, abondé par des ressources nouvelles, dont la taxe sur les transactions financières, ou encore que les possibilités réelles d'investissement qui résulteraient de la mise en place d'un marché liquide d'euro-obligations européennes, soient totalement ignorées dans ce document.

Il convient en effet que toutes les ressources financières existantes soient mobilisées et c'est la raison pour laquelle le rapporteur approuve les auteurs de la proposition de résolution qui prônent la mise en œuvre rapide d'un ensemble de réformes fondamentales : **un Mécanisme européen de stabilité capable de se refinancer auprès de la Banque centrale européenne (BCE) ; une BCE confortée dans son rôle en élargissant sa fonction de prêteur ; une taxe sur les transactions financière introduite sans délai au niveau européen ; une mutualisation partielle de la dette des États de l'Union à travers la mise en place d'euro-obligations.**

Par ailleurs et parallèlement à la mise en œuvre des nouveaux traités, la question des ressources budgétaires de l'Union européenne se pose dans des délais également restreints.

La capacité d'action de l'Union européenne va largement dépendre des résultats des négociations en cours sur le cadre financier pluriannuel 2014-2020.

Or il apparaît d'ores et déjà que ces négociations sont bien mal engagées : avant même la présentation par la Commission européenne de sa proposition initiale, les États membres « contributeurs nets », dont la France, ont averti qu'ils n'accepteraient aucune augmentation significative du budget de l'Union.

Il convient de rappeler que les parlements nationaux seront saisis pour ratification de la « décision sur les ressources propres ». À ce titre, ils ont un rôle prépondérant à jouer et ont donc les moyens de peser efficacement sur ces négociations. Le rapporteur rejoint les auteurs de la proposition de résolution **dans leur souhait de voir consacré un budget européen renforcé et réformé, avec la création de véritables ressources propres, capable de répondre ainsi aux nombreuses missions conférées par les États membres.**

EXAMEN EN COMMISSION

Statuant en application de l'article 151-5 du Règlement, la Commission examine la proposition de résolution européenne pour la relance européenne et le renforcement du contrôle démocratique (n° 4196).

M. Michel Bouvard, Président. Nous allons maintenant examiner la proposition de résolution européenne pour la relance européenne et le renforcement du contrôle démocratique, dont je précise qu'elle a été examinée et rejetée par la commission des Affaires européennes.

La parole est à M. Christophe Caresche, rapporteur.

M. Christophe Caresche, Rapporteur. Cette proposition de résolution européenne pour la relance européenne et le renforcement du contrôle démocratique, que je présente au nom du groupe socialiste, a pour objectif d'évaluer et d'apprécier le processus de résolution de la crise économique mis en œuvre au niveau européen. Il s'agit d'essayer de dégager, à partir de cette analyse, un certain nombre de pistes de réflexion pour améliorer la réponse européenne à la crise.

Dans le processus qui s'est mis en mouvement, depuis deux ans environ, avec l'affirmation de la crise grecque et la manifestation de la crise des dettes souveraines, deux aspects nous paraissent devoir être soulignés.

Le premier aspect concerne la manière dont ont été élaborées les réponses à cette crise, mais également la manière dont sont appliquées ces réponses. Dans les deux cas, nous considérons que les réponses ont été marquées par un manque d'implication des parlements nationaux et des institutions européennes. Tant au niveau des modalités de discussion et de décision, qu'au niveau de la mise en œuvre des décisions, le processus est marqué par un grand déficit démocratique. Cela est inquiétant, car sans adhésion des peuples et des élus, il ne sera pas possible de surmonter cette crise. Il y a même un véritable risque de chaos démocratique, on le voit en Grèce, à vouloir à toute force imposer des solutions irréalistes.

Ce déficit démocratique s'est d'abord manifesté dans la manière dont l'Union européenne s'est saisie de ces questions et les a traitées. Ce processus a été conduit à marche forcée, à coup de sommets répétitifs et de rencontres franco-allemandes. Les institutions européennes, la Commission, le Parlement européen, ont été marginalisées. Les parlements nationaux ont été ignorés. Le Conseil européen a été souvent relégué. Les pays « récalcitrants », mis au pied du mur, ont été sommés de partir. Comme vous le savez, le traité budgétaire ne concernera pas l'ensemble des pays membres de l'Union européenne.

C'est un fonctionnement finalement atypique, centré quasi exclusivement sur le couple franco-allemand qui s'est mis en place et qui a dirigé les opérations durant cette période. Certains s'en réjouiront, considérant que l'éclatement du cadre institutionnel européen est une condition pour avancer. Je ne fais pas partie de ceux-là. Je pense que ce fonctionnement n'est pas bon pour l'Europe. Un certain nombre de pays ont d'ailleurs contesté ce leadership « Merkozy ». Pour moi, il ne fait aucun doute que, si le traité budgétaire, qui sera soumis à notre ratification après l'élection présidentielle, avait été préparé au sein d'une convention, sa physionomie en aurait été changée. Je regrette qu'il ait été décidé de recourir à une révision simplifiée.

Ce fonctionnement n'est pas bon pour la France. Le couple franco-allemand est profondément déséquilibré. Dans les discussions qui ont opposé la France et l'Allemagne, sur la BCE, sur le fonds de stabilisation, sur les euro-obligations, sur le caractère contraignant de la discipline budgétaire, sur la taxe sur les transactions financières, ce sont à chaque fois les positions allemandes qui ont été retenues. Certains diront : « oui, mais nous avons obtenu un gouvernement économique. ». C'est vrai, mais celui-ci fonctionnera aux conditions allemandes : d'abord le budget et la discipline, ensuite la croissance, et uniquement sous l'angle de la compétitivité et des coûts salariaux. Si le couple franco-allemand donne à la France l'illusion de sa grandeur passée, il est surtout pour l'Allemagne un habillage utile pour faire entériner ses décisions. Ce mode de fonctionnement n'a pas été positif et a abouti à des décisions contestables.

Ce déficit démocratique est aussi la caractéristique des dispositifs qui ont été mis en place pour contraindre les États à la discipline ou à appliquer des programmes d'ajustement. Que ce soit dans le cadre des sanctions automatiques, ou dans celui de la judiciarisation de la discipline budgétaire avec l'intervention de la Cour de justice que consacre le traité budgétaire, ou dans la mise sous tutelle des États placés sous assistance, avec deux directives, les « two-packs », qui retirent toute souveraineté aux pays placés dans cette situation, il s'agit d'autant de dispositions qui visent à écarter les représentants des peuples de leurs responsabilités. Finalement, un ordre normatif extrêmement imposant est en train de se bâtir, qui va mettre à l'épreuve la souveraineté d'un certain nombre de pays, dont le nôtre. Ainsi, le budget de la France sera directement opposable à la Cour de justice européenne, si le traité budgétaire est ratifié.

Il nous faut donc revenir à un autre mode de fonctionnement, plus équilibré, plus respectueux des institutions européennes et des parlements nationaux. Sur ce plan, il faut se réjouir que, notamment grâce à l'action de M. Pierre Lequiller, président de la commission des Affaires européennes et à celle du président l'Assemblée nationale, M. Bernard Accoyer, un article concernant la nécessité de consulter les parlements nationaux sur le processus budgétaire ait été introduit dans le traité budgétaire. Cela reste cependant insuffisant. Il faudra par ailleurs, au niveau national, renforcer les procédures de contrôle du Parlement et de l'Assemblée nationale en particulier. La ratification, la semaine prochaine, du mécanisme européen de stabilité – MES – sera l'occasion pour le Parlement de jouer un rôle plus important.

Le deuxième aspect qui nous a poussés à déposer cette proposition de résolution européenne, est la manière dont est conçue la réponse économique et financière à la crise. Nous avons aujourd'hui « sur la table » un traité budgétaire et un traité sur le MES dans lesquels, trois problématiques, trois nouvelles approches devraient, nous semble-t-il, être incluses.

La première approche est celle de la coordination des politiques économiques en Europe. Cette coordination ne peut pas uniquement être vue sous l'angle de la seule convergence. L'article 9 du traité budgétaire indique : « ...*les parties contractantes s'engagent à œuvrer conjointement à la définition d'une politique économique qui favorise le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire et qui prône la croissance économique grâce au renforcement de la convergence et de la compétitivité.* » Pour nous, la convergence est la finalité et non le moyen. La zone euro est profondément hétérogène et appliquer la même politique à tous les États qui la composent ne peut qu'accroître cette hétérogénéité. C'est un grave contresens que de substituer la convergence à la coordination. Cela signifie que se pose la question du fonctionnement d'une zone monétaire sans transfert en son sein et uniquement à travers l'application de politiques semblables. Une zone monétaire doit fonctionner, de notre point de vue, avec des transferts, avec une meilleure coordination des différentes politiques économiques, en fonction des spécificités et des particularités de chacun des pays européens. Il n'est pas vrai que nous ferons de chacun des pays européens une petite Allemagne. Ce n'est pas souhaitable et c'est illusoire.

Le deuxième point est la question de la soutenabilité de l'ajustement dans un certain nombre de pays européens. L'assainissement budgétaire est indispensable car au-delà d'un certain niveau d'endettement, la situation n'est plus viable. Mais, il ne peut se faire dans de bonnes conditions que si les pays ont accès à la liquidité. À ce titre, nous répétons que la BCE a un rôle important à jouer. Elle le fait certes depuis quelques mois, mais tardivement et sans aucune garantie qu'elle continuera à le faire dans le futur.

Enfin, la croissance passe par l'investissement. Il est absolument nécessaire de mettre en place une politique d'investissements européens. Dans ce qui est proposé au niveau européen, cette politique fait défaut. On a le sentiment que le retour à la croissance n'est vu que sous l'angle de mesures structurelles. Elle n'est pas vue sous l'angle de projets d'investissements. Nous pensons qu'il convient de mettre en place un fédéralisme de projets dans un certain nombre de secteurs. Il faut pour cela des moyens financiers et donc doper l'investissement en Europe. Cela passe notamment par la Banque européenne d'investissement – BEI –, dont les capacités sont actuellement sous-employées et qui pourrait augmenter sensiblement ses prêts. Il faut également un budget européen profondément rénové et sans doute augmenté, alimenté par une taxe sur les transactions financières. Les « projets bunds » mis à l'étude par la Commission, permettraient à cette dernière d'emprunter et de venir en soutien à un certain nombre de projets européens.

Nous considérons donc que sur ces trois points, le compte n'y est pas. Cette proposition de résolution européenne présente un certain nombre d'axes qui permettent de compléter le dispositif qui nous est proposé. Il s'agit d'une proposition qui n'est ni idéologique, ni politique. À côté du nécessaire assainissement financier, il faut trouver des capacités de relance et de croissance au niveau européen. Nous ne voyons pas actuellement, sur ces sujets, de propositions crédibles dans les positions françaises et allemandes.

M. Michel Bouvard, Président. Je reconnais que la question du soutien à l'investissement est un sujet sensible, et je salue le fait que le Rapporteur ait tenu à préciser qu'il devait être concilié avec le nécessaire objectif d'assainissement des finances publiques. Le problème du soutien à la croissance dans un contexte aussi contraint pose la question d'une éventuelle évolution du cadre institutionnel européen.

M. Richard Dell'Agnola. La construction européenne est le fruit d'une longue histoire : elle s'est effectuée au gré des crises successives. Nous disposons aujourd'hui d'un traité européen et de plusieurs accords franco-allemands, qui ont ensuite été approuvés par les 27. Mais je tiens à dire que le traité de Maastricht a été initié à l'envers : il aurait fallu commencer par construire une Europe politique avant de vouloir construire une Europe économique. Ce sont des défauts substantiels à la construction européenne. Mais nous prenons acte de cette Europe.

Tout le monde s'accorde pour reconnaître que l'Europe a besoin de représenter une « masse critique » dans le monde. De ce point de vue, le travail franco-allemand doit être salué, mais il est faux de dire qu'il s'est effectué au détriment de la France. L'imposition du principe de rigueur budgétaire est acquis et c'est une bonne chose : la mise en place d'un Fonds européen de stabilité et le fait que la Banque centrale européenne ait consenti à lâcher du lest constituent des avancées.

On remarquera d'ailleurs qu'en Allemagne, le SPD et la CDU sont d'accord sur ce point. C'est le parti socialiste français qui est finalement en porte-à-faux sur ce sujet.

Vous dites que la convergence doit être une finalité : je pense au contraire qu'elle doit être un moyen au service d'une finalité, qui est de disposer d'un ensemble cohérent. Cela seul permettra d'assurer la croissance en Europe. Je remarque également que l'Espagne, alors gouvernée par les socialistes, a elle aussi su mettre en place les mesures indispensables dans cette période de crise.

Mme Marie-Christine Dalloz. Je souhaiterais formuler deux remarques, l'une sur le fond, l'autre sur la forme. D'abord, l'exposé des motifs de la proposition de résolution indique que : « *les dirigeants actuels n'ont plus la légitimité pour imposer cet indispensable changement de cap.* ». De quelle légitimité parlez-vous, si ce n'est de celle des urnes ? Il me semble que cette

phrase, inacceptable, ôte toute portée à l'acte que constitue votre proposition de résolution, si comme on doit le comprendre, le Parlement actuel n'est plus légitime !

Deuxièmement, je retiens votre proposition 1 f, qui en appelle à la mise en place d'une taxation des transactions financières de 0,05 %. Je me permets de vous renvoyer à la proposition actuellement contenue dans le projet de loi de finances rectificative, qui va bien plus loin que cela puisqu'il est proposé de mettre en place une taxe sur les transactions financières de 0,1 % ! Or, j'entends l'opposition dire que cela n'est pas suffisant. J'appelle donc l'opposition à voter le « collectif » budgétaire plutôt que cette proposition de résolution.

M. Daniel Garrigue. Il me semble que deux idées fortes se dégagent de cette proposition de résolution : celle de croissance et celle de démocratie. En effet, les États européens se sont tous engagés dans un indispensable processus de rétablissement de leurs finances publiques, mais leur situation les empêche de susciter la croissance. Celle-ci doit donc venir d'une source exogène. Or, l'Union européenne n'est pas endettée, ce sont ses États membres qui le sont ! Dès lors, la solution ne peut venir que de l'Union européenne, mais celle-ci n'a malheureusement, à l'heure actuelle, pas de capacité d'emprunt, et c'est dommage. Il faudrait que les traités envisagés le prévoient. Par ailleurs, je rappelle que la possibilité pour un État de lever l'impôt est à l'origine de la démocratie, puisqu'elle a donné naissance au Parlement moderne. Or, aujourd'hui, il s'agit de fixer un cadre rigoureux, mais sans que les Parlements nationaux ne soient véritablement impliqués : cela est également dommage. Il faudrait impliquer davantage les Parlements nationaux, car de ce point de vue, la mise en place du semestre européen ne suffit pas. Il y a bien une double légitimité : celle du Parlement européen d'une part, et celle des Parlements nationaux d'autre part, et cela restera encore longtemps le cas. Pour avancer, on ne peut donc pas se passer des Parlements nationaux.

La proposition de résolution apporte une réponse sur ces deux volets, et c'est pourquoi je pense qu'il faut l'adopter.

S'agissant de la question de la légitimité soulevée par Mme Dalloz, dans le cadre institutionnel de la 5^{ème} République, le suffrage universel doit être convoqué régulièrement. Or, nous sommes aujourd'hui en fin de mandat !

M. Michel Diefenbacher. Je salue la modération des propos de M. Caresche, mais je me permets de dire que nous sommes en total désaccord avec cette proposition de résolution, dont l'exposé des motifs indique par exemple que nous n'aurions pas besoin d'un nouveau traité. En conséquence, le groupe UMP se prononcera contre cette proposition de résolution. Par ailleurs, lorsqu'elle en appelle au renouvellement du contrat politique, remettant en cause la légitimité des dirigeants actuels et donc, du fonctionnement démocratique actuel, je trouve cela proprement inadmissible.

M. Patrick Lemasle. Je tiens pour ma part à apporter mon soutien entier à cette proposition de résolution. S'agissant de la proposition relative à la taxe sur les transactions financières, j'observe qu'elle est totalement différente, s'agissant de son périmètre d'intervention, de celle qui est actuellement présentée par le Gouvernement au Parlement, et qui n'est qu'une quasi restauration de l'impôt de bourse, dont le rendement est d'ailleurs quatre fois inférieur à celui du dispositif britannique.

M. Christophe Caresche, Rapporteur. J'ai la même lecture que vous de la construction européenne, M. Dell'Agnola. La manière très particulière dont la crise a été gérée au niveau européen, avec près d'une vingtaine de sommets, marquera certainement le fonctionnement des institutions européennes. Mais il conviendrait de retrouver un cap plus classique.

Concernant le traité de Maastricht, François Mitterrand a en effet proposé au chancelier Kohl la mise en place de l'euro à la faveur de la réunification allemande. L'Allemagne, au départ peu allante sur le sujet, a alors exigé l'indépendance de la Banque centrale européenne et la mise en place de la clause de « no bail out », selon laquelle l'Union ne peut opérer un sauvetage d'un État membre. Or, avec la crise, nous nous retrouvons justement à devoir gérer ces deux problèmes : d'une part, celui de la BCE qui ne peut être prêteur en dernier ressort, d'autre part, celui de l'aide que l'on ne peut apporter à un État membre en difficulté. Il est indispensable de surmonter ces deux écueils : l'attachement à l'euro ne se dément pas, et on ne peut donc pas revenir en arrière !

S'agissant de la convergence comme moyen ou comme fin, il me semble qu'elle doit véritablement être une finalité. Il faut en effet pouvoir tenir compte de l'hétérogénéité de la zone euro, de la même manière qu'aux États-unis, il est tenu compte de la moindre compétitivité de certains États fédérés par la mobilité géographique d'une part, et par le budget fédéral d'autre part.

Il me semble donc essentiel que la coordination européenne tienne compte de l'hétérogénéité de la zone.

Pour répondre à Mme Dalloz, la taxe sur les transactions financières proposée par le Gouvernement me paraît insuffisante, pour la simple et bonne raison qu'il me semble essentiel qu'elle soit mise en place dans un cadre européen.

Je rappelle également à M. Diefenbacher que M. Van Rompuy a proposé des solutions qui évitaient la refonte des traités européens. Ses préconisations supposaient la mobilisation de certains protocoles du traité de l'Union et cela aurait permis d'éviter la lourdeur de la refonte des traités. Mais il n'a pas été entendu, notamment parce que l'Allemagne, plus que la France, a voulu passer par le traité.

Quant à la phrase évoquée par plusieurs collègues relative à la représentativité des dirigeants actuels, et en accord avec Mme Guigou, je vous propose de la supprimer de la proposition de résolution qui vous est présentée, car elle a pu être mal interprétée.

La Commission en vient à l'examen de l'article unique.

*La Commission **rejette** l'article unique de la proposition de résolution européenne.*

*

* *