

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Communication

Mardi 5 février 2013
16 heures 45

Commission des affaires européennes

Communication de la Présidente Danielle Auroi sur la réunion de la COSAC de Dublin et sur la réunion interparlementaire de Bruxelles sur le semestre européen



COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mardi 5 février 2013

Présidence de M^{me} Danielle Auroi, Présidente de la Commission,

Communication de la Présidente Danielle Auroi sur la réunion de la COSAC de Dublin et sur la réunion interparlementaire de Bruxelles sur le semestre européen

La COSAC s'est réunie à Dublin les dimanche 27 et lundi 28 janvier, dans sa formation restreinte, limitée aux présidents et présidentes des commissions européennes des parlements de l'Union, à l'invitation de la commission des affaires européennes du Dail, présidée par M. Dominic Hannigan.

Cette réunion a permis un échange de vues large et informel, organisé principalement autour des deux temps forts de la rencontre : la présentation des priorités de la présidence irlandaise, par M. Brendan Howlin, ministre des dépenses publiques et de la réforme ; l'intervention du Vice président de la Commission européenne, M. Maroš Šefčovič.

Le ministre Brendan Howlin a tout d'abord exposé les priorités de la présidence irlandaise, organisées autour de trois priorités : assurer la stabilité, investir dans l'emploi et la croissance durable, conforter le rôle de l'Europe dans le monde.

A la suite de cette présentation un débat s'est engagé.

Au cours de ce débat, j'ai moi-même salué les priorités de la présidence, en faveur notamment de la stabilité, en soulignant que le redressement économique et financier de l'Irlande, en cours, avait été rendu possible par une très forte mobilisation de toutes les forces vives du pays ; j'ai souligné l'importance d'une prise en compte des conséquences sociales de ce redressement et celui d'une régulation financière renforcée. J'ai également rappelé les enjeux des négociations du cadre financier pluriannuel, qui doit permettre de développer les actions de solidarité et salué les initiatives, évoquées par la présidence irlandaise, visant à lutter contre le chômage des jeunes. J'ai évoqué le nécessaire verdissement de la PAC. J'ai également souligné que la stabilité n'était pas l'austérité et que l'approfondissement de la démocratie européenne, dans lequel le Parlement européen et les parlements nationaux doivent être conjointement et complémentaires impliqués, supposait également un renouvellement du projet européen, intégrant une ambition écologique forte et une dimension sociale nouvelle. J'ai enfin considéré qu'il convenait de porter une attention forte au développement nécessaire de nos partenaires du Sud.

La plupart des orateurs ont souligné la nécessité d'une implication accrue des parlements nationaux dans les affaires européennes. Une majorité d'entre eux ont souligné le caractère crucial de l'implication des parlements dans le débat budgétaire européen, dans le contexte d'une intégration financière accrue.

Le représentant de la commission des affaires européennes de la chambre des communes a souligné que seul le « Parlement de Westminster » avait la légitimité de décider, et qu'il ne pouvait pas y avoir deux parlements. Le représentant du Parlement européen, M. Miguel Angel Martinez, Vice-président, a considéré que la question de la légitimité démocratique était réglée par le Traité et a estimé que les débats en cours pour l'application du TSCG se situaient dans un cadre distinct, non communautaire, qui ne concernait que les Etats signataires. Il a noté que le Parlement européen était très en faveur d'une intégration fiscale et d'un renforcement de la dimension sociale de l'Union. Il a considéré que la question principale restait celle de l'union politique.

M^{me} Lykke Friis, représentante de la commission des affaires européennes du parlement danois a annoncé une invitation aux présidents et présidentes des commissions des affaires européennes à venir à Copenhague en mars pour débattre du rôle des parlements nationaux dans le contexte d'une intégration budgétaire accrue. Le président de la commission des affaires européennes du Bundestag, M. Gunther Krichbaum, a évoqué la réunion interparlementaire au Parlement européen, se tenant le même jour, sur le semestre européen, en soulignant que cette initiative avait suscité un débat animé au sein de sa commission. Il a souligné que cette rencontre pouvait être considérée comme un moment de dialogue, mais qu'il ne s'agissait pas en l'occurrence d'une véritable réunion conjointe, Parlement européen/ parlements nationaux, dont l'ordre du jour aurait été déterminé d'un commun accord. Il a par ailleurs salué la présidence irlandaise, qui marque le quarantième anniversaire de l'adhésion. Il a estimé que l'hypothèse d'une sortie de la Grande Bretagne de l'Union posait, par conséquent, la question de l'appartenance de l'Ecosse, ce qui risquait de se télescoper avec le référendum prévu par ailleurs en Ecosse sur la question de l'indépendance.

Le président de la commission de la réglementation européenne de la chambre des lords, lord Timothy Boswell, a estimé qu'il fallait que la construction européenne fasse d'avantage fond de ses valeurs. Il a annoncé que sa commission allait finaliser un rapport sur les élargissements successifs de l'Union et a souhaité qu'un nouvel élan soit donné dans ce sens, notamment vis-à-vis de la Turquie.

Beaucoup d'intervenants ont souligné l'importance d'un engagement fort de l'Union pour lutter contre le chômage des jeunes – notamment les représentants des parlements de Lituanie, de l'Autriche, de la Croatie et celui du Luxembourg.

Le président de la commission des affaires européennes du Sénat polonais, M. Edmund Wittbrodt, a considéré que le budget de l'Union devait rester un instrument de solidarité, au service de la mise en œuvre de la stratégie UE 2020. M. Fernand Boden, président de la délégation du Luxembourg pour la COSAC a estimé qu'il était indispensable et urgent de mettre en place une politique industrielle européenne. Le président Herman De Croo, président de la commission des affaires européennes de la chambre des députés de Belgique, a considéré que la question était de savoir si l'on est prêt à s'avancer résolument vers une Europe fédérale. Il a estimé que le budget plafonné à 1 % était cruciallement insuffisant.

La représentante de la commission des affaires européennes de l'assemblée de Roumanie a souhaité qu'un calendrier de l'élargissement de l'espace Schengen soit établi. Elle a estimé que les restrictions à la circulation des travailleurs en Europe constituaient un obstacle à la croissance. Le représentant de la commission conjointe des affaires européennes des Cortes a regretté que la mobilisation autour de la crise fasse passer au second plan la question de l'union politique, qu'il a estimé première, considérant que l'Europe est notre

« maison commune ». Il s'est déclaré partisan de l'élection d'un président de l'Europe au suffrage universel et d'une politique de défense commune.

Dans les réponses apportées aux intervenants, le ministre Howlin a notamment indiqué que :

- les questions budgétaires devaient être décidées au niveau européen, mais que les parlements nationaux en restaient responsables ;
- le projet d'union bancaire constituait une priorité de premier plan ;
- la présidence irlandaise souhaitait relancer la dynamique de l'élargissement ;
- s'agissant de l'emploi, un effort particulier serait engagé à travers le programme « garantie pour les jeunes » et par la révision de la directive détachement des travailleurs.

Dans un second temps de la réunion de la COSAC, le Vice-président de la commission européenne, en charge des relations institutionnelles, a développé une intervention détaillée sur l'actualité de l'Union et les parlements nationaux.

Il a salué les priorités ambitieuses et nécessaires de la présidence irlandaise, dans le contexte de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire décidée par le Conseil européen. Il a souligné que la stratégie UE 2020 constituait le cadre des objectifs à atteindre, décidés ensemble. Il a estimé qu'il fallait passer à présent, après les importantes étapes atteintes par les progrès de la gouvernance économique, de la gestion de la crise à un mode plus proactif.

Il a souligné par ailleurs la question majeure de la confiance en l'Union, qui doit être restauré dans l'esprit de beaucoup d'européens, et qui passe par un approfondissement de la légitimité démocratique. Il a noté qu'au premier rang des priorités il y avait la poursuite de l'amélioration de la gouvernance économique (avec les propositions, notamment, de la communication « blue print » de la Commission pour une union économique et monétaire renforcée), l'union bancaire et le bouclage des discussions sur les perspectives financières pluriannuelles.

Le vice-président Šefčovič a évoqué la création d'un instrument financier spécial susceptible de soutenir les Etats membres pour l'absorption des chocs économiques, ainsi que le développement des « project bonds ». Il a considéré qu'une intégration renforcée posait la question d'un partage accru de souveraineté, notamment budgétaire. A long terme il a estimé qu'une révision du traité était nécessaire si l'on voulait s'orienter vers une union bancaire approfondie et une union budgétaire et fiscale, ce qui ne rencontrerait probablement pas l'accord de tous les Etats membres, et qui nécessitait une légitimité démocratique accrue, dans laquelle les parlements devaient avoir toute leur place, en respectant le principe de la responsabilité au niveau où la décision est prise et celui d'une prise de décision au niveau où celle-ci a un impact.

Il a ensuite abordé la question du semestre européen, soulignant la disponibilité de la Commission pour venir débattre dans les parlements aux étapes principales de cette procédure. Il a évoqué la nécessité de développer le débat interparlementaire et a notamment salué l'initiative prise par l'Assemblée nationale à travers le projet de Conférence budgétaire.

A la suite de l'intervention de M. Maroš Šefčovič un débat s'est engagé, dans lequel sont notamment intervenus :

- Lord Timothy Boswell qui a posé la question de savoir comment assurer la responsabilité effective des parlements nationaux en matière budgétaire, dans le contexte d'une intégration budgétaire accrue ;

- M. Richard Horcsik, président de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale hongroise, qui a souligné que le contrôle du gouvernement sur les questions européennes était particulièrement suivi au parlement hongrois, et a estimé qu'il fallait que les parlements montent en première ligne ;

- M. Philippe Mahoux, président de la commission des affaires européennes du Sénat de Belgique, qui a estimé que la Commission européenne n'était pas suffisamment active ;

- M. Fritz Negebauer, président de la commission des affaires européennes d'Autriche, ainsi que M. Roman Jakič, président de la commission des affaires européennes de Slovénie, ont souligné la nécessité d'une réforme de l'union économique et monétaire et ont évoqué les droits des parlements en matière budgétaire.

- M. Simon Sutour, président de la commission des affaires européennes du Sénat, a souligné l'importance de l'année 2013 pour le développement du débat sur l'Europe, et la nécessité de construire une Europe des citoyens, incluant un renforcement du contrôle parlementaire ;

- M. Herman De Croo a estimé que la crise constituait une occasion favorable pour approfondir l'union ;

- M. Bill Cash, président de la commission des affaires européennes de la chambre des communes s'est déclaré inquiet de l'évocation répétée d'un « partage de souveraineté », soulignant à nouveau qu'il ne saurait exister deux parlements ou deux gouvernements ;

- M. Carlo Casini, président de la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen a considéré qu'il fallait maintenant construire l'Europe politique en retrouvant l'enthousiasme des Pères fondateurs, dans l'intérêt de tous ;

- M. Paschal Donohoe, vice-président de la commission des affaires européennes du Dáil a souligné que le redressement économique de l'Irlande restait fragile, et que le chômage était très élevé.

En réponse aux intervenants, le vice-président de la Commission européenne a apporté notamment les précisions suivantes :

- Le degré élevé d'interdépendance européenne en matière économique implique une gestion commune, qui ne doit pas se faire aux dépens des parlements ;

- ce qui est en question ce n'est pas une perte de souveraineté, mais au contraire un renforcement de souveraineté à travers un partage accru, ce qui implique un renforcement sensible du rôle des parlements ;

– au final les possibilités d’aller de l’avant sur le plan de l’intégration reposeront sur une volonté politique partagée.

La Présidente Danielle Auroi a ensuite abordé le compte rendu de la réunion interparlementaire de Bruxelles sur le semestre européen.

Pour la deuxième année consécutive, le Parlement européen a organisé les 29 et 30 janvier dernier une rencontre interparlementaire consacrée au semestre européen de coordination des politiques économiques, à laquelle M. Christophe Caresche et moi-même avons participé.

Je dois d’abord souligner que cette réunion est indépendante de la Conférence budgétaire sur laquelle notre Assemblée s’est prononcée cet automne. Elle relève en effet d’une initiative « solitaire » et non concertée du Parlement européen, qui a à la fois décidé de son agenda, de ses intervenants et de ses thèmes. C’est d’ailleurs pour cette raison que le Bundestag, protestant contre l’absence de consultation des délégations nationales, a renoncé à y envoyer une délégation.

Cette « semaine interparlementaire » s’est articulée autour de trois principaux moments.

L’ensemble des participants a d’abord pu échanger sur les problématiques générales liées au semestre européen.

M. Olli Rehn, commissaire aux affaires économiques et monétaires, a d’abord insisté sur l’amélioration à ses yeux très notable de la situation de l’euro, dont la survie n’est plus aujourd’hui contestée, grâce à l’exceptionnelle capacité d’adaptation de la Banque centrale européenne, à la mise en place des nouveaux instruments de stabilité et de solidarité, et aux très importants efforts consentis par les Etats agressés par les marchés. Relevant toutefois l’importance dégradation conjoncturelle de l’économie, il a estimé que les trois défis sont désormais le rééquilibrage pérenne des finances publiques, pour conjurer définitivement le risque de la répétition des crises de confiance, l’ajustement de la compétitivité des économies vulnérables et la mise en place d’une union bancaire apte à garantir la stabilité financière européenne.

Par suite, M. László Andor, commissaire à l’emploi, aux affaires sociales et à l’inclusion a relevé la situation désastreuse des marchés de l’emploi dans les Etats du Sud de l’Europe et témoigné de la détermination de l’Union à mobiliser tous ses moyens – malheureusement limités, comme le montre le raidissement des positions sur les perspectives financières 2014-2020 – pour participer à la lutte contre le chômage.

Les interventions des parlementaires nationaux ont, en premier lieu, dressé un bilan très inquiétant de la situation économique et sociale dans l’Union, les délégations portugaises, grecques et irlandaises dénonçant avec force la cruauté de la crise à l’égard de leurs concitoyens, l’amélioration des perspectives de financement cachant mal un coût social « *insupportable* ». Dans un même esprit, de nombreux orateurs (Lituanie, Pologne, Pays-Bas et France) ont mis en exergue le danger que représentent les brutaux ajustements budgétaires sur l’investissement, jugeant que l’Europe devait au plus vite prendre le relai d’Etats souvent

exsangues. En second lieu, un fort consensus a émergé, bâti à partir de nos interventions et d'analyses comparables de nos collègues sénateurs, sur la nécessité de perfectionner nos procédures de coopération compte-tenu de l'ampleur de l'encadrement européen sur nos choix budgétaires.

Une deuxième réunion plénière, organisée par la Commission des budgets, portait sur le rôle du budget de l'Union dans le soutien aux Etats membres pour l'innovation, la recherche et le développement.

A la suite d'une présentation factuelle, et modérément optimiste sur la qualité de l'accord envisageable pour le prochain programme financier européen, de M. Janusz Lewandowski, commissaire au budget, les parlementaires européens ont regretté l'attitude paradoxale de la majorité des Etats membres, qui combattent farouchement toute augmentation des crédits européens alors même qu'ils attendent de l'Europe un soutien renouvelé dans les politiques d'avenir qui souffrent le plus de l'ajustement budgétaire. Ainsi, par exemple, Mme Catherine Trautmann, eurodéputée française, a relevé que l'Examen annuel de croissance rédigé par la Commission européenne ne mentionne même pas le rôle que peut jouer le budget européen pour contribuer aux objectifs de politiques économiques dont l'Union souhaite se doter. Les prises de parole des parlementaires nationaux ont pour leur part révélé de réelles et fortes divergences sur l'opportunité de renforcer les moyens européens, beaucoup regrettant en particulier l'absence de concentration des efforts sur quelques politiques précises et ambitieuses, comme par exemple la transition écologique.

Une troisième réunion, organisée par la Commission des Affaires économiques et monétaires (ECON), a permis de débattre, d'une part, de l'ancrage démocratique de la nouvelle gouvernance européenne et, d'autre part, des orientations politiques retenues par la coordination européenne.

Au cours de la première discussion, M. Guntram Wolff, directeur-adjoint de l'Institut Bruegel, a estimé que le déficit démocratique européen est lié à la nature partagée des compétences principales entre les Etats et l'Union, cette confusion atteignant son paroxysme dans les affaires économiques et budgétaires. A ses yeux, la démocratie implique que les citoyens choisissent leur destin, et donc élisent des représentants aptes à mettre en œuvre les politiques pour lesquelles ils sont élus. Or, en entretenant deux niveaux de décisions qui se contraignent mutuellement, la construction européenne obère l'efficacité des choix politiques : les élus nationaux sont empêchés, par Bruxelles, de respecter leurs engagements électoraux, tandis que les institutions européennes, certes élues par les peuples au travers des élections européennes, n'ont pas les moyens, en particulier financiers, de concrétiser les promesses qu'elles font aux citoyens. La solution passe dès lors par une clarification des compétences entre les Etats et l'Union.

À l'inverse, M. Dominic Hannigan, Président de la commission des affaires européennes du Parlement irlandais, a jugé que les difficultés venaient essentiellement de l'absence de prise de conscience des nouvelles règles qui, si elles étaient mieux connues, seraient sans doute mieux acceptées par les citoyens. Il a ainsi estimé que les réformes de l'encadrement budgétaire des choix nationaux à travers les « six » et « two-packs » et le traité sur la stabilité sont très loin d'avoir été pleinement assimilées par les parlements nationaux. Dès que les députés et sénateurs prendront conscience de l'ampleur des contraintes européennes, ils imposeront sans tarder une coordination appropriée au niveau européen, qui pourrait prendre la voie de la Conférence budgétaire selon les modalités dessinées par l'Assemblée nationale.

La deuxième discussion, intitulée « le semestre européen est-il source d'austérité ou de croissance ? » a permis de confronter, en préambule, les vues de M. Hans-Werner Sinn, Président de l'Institut Ifo de recherche économique, qui a jugé inéluctable l'ajustement budgétaire mis en œuvre en Europe, tout retard dans le rééquilibrage économique pouvant nourrir une crise de confiance dont les conséquences seraient bien plus dramatiques, et celles de M. Xavier Timbeau, directeur du département d'analyse et de prévision de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), qui a dessiné un tableau beaucoup plus sombre de la situation. Ce dernier a ainsi indiqué que s'il est vrai que la pérennité de l'euro est désormais acquise et que la fragilité bancaire devrait recevoir une réponse satisfaisante avec l'union bancaire, l'Europe demeure confrontée à de sombres perspectives de récession, dont l'effet est comparable dans de nombreux pays, souffrant de taux de chômage atteignant le quart de la population active, à la tragédie des années trente et, surtout, qui obère l'avenir en ralentissant les investissements tant privés que publics et en détruisant du capital humain à travers l'explosion du chômage de longue durée. Or, cette récession lui apparaît totalement « *volontaire* » en ce qu'elle résulte de politiques économiques partout récessives, pour des montants inusités dans l'histoire mondiale (– 4,5 % du PIB d'impulsion budgétaire dans la zone euro depuis 2010), alors même que cette congruence impose des multiplicateurs budgétaires d'une ampleur inconnue jusqu'alors. La solution serait de ralentir l'ajustement, tout en imposant des engagements de long terme crédibles.

En réaction à ces intervenants, les délégations nationales se sont d'abord entendues sur la nécessité de renforcer l'appropriation du semestre européen par les parlements nationaux, plusieurs intervenants partageant un sentiment de « *dépossession* » des choix budgétaires. Sur le front économique, cependant, les positions se sont révélées moins convergentes, beaucoup de parlementaires (par exemple irlandais, italiens ou néerlandais) insistant sur le poids que les marchés font peser sur les législateurs, imposant des rythmes d'assainissement sans doute dangereux, mais vécus comme « *inévitables* ». Les représentants des pays sous programme d'assistance financière (Portugal et Irlande) ont regretté que leurs partenaires ne prennent pas toujours conscience de la difficulté des réformes qu'ils s'imposent, et qu'ils ne saisissent pas toujours que ces décisions douloureuses sont ainsi faites pour le bien commun. Dans ce contexte, des incitations financières adaptées seraient d'un précieux secours.

Au total, ces débats ont démontré la vive appétence des parlementaires nationaux et européens à discuter, ensemble, de choix fondamentaux pour la vie de leurs citoyens. Toutefois, dans la perspective de la mise en œuvre de la Conférence budgétaire prévue à l'article 13 du traité sur la stabilité, il me semble que quelques rapides enseignements peuvent être tirés de cette expérience :

– en premier lieu, il est indispensable que les thèmes de travail, plus précisément définis afin d'éviter que les discussions ne dépassent pas le niveau des généralités courtoises, soient choisis d'un commun accord entre les parlements nationaux et le Parlement européen, afin d'éviter la répétition des difficultés entrevues ici avec le Bundestag ;

– en second lieu, l'apport de telles conférences dépend étroitement de la qualité du travail préparatoire fourni par chaque Parlement. L'idéal serait que la future Conférence budgétaire soit précédée par la transmission aux participants d'un questionnaire précis, appelant des réponses préalables détaillées qui fassent l'objet d'un arbitrage politique. Appuyées sur ces éléments concrets, les positions seraient plus solides et nourriraient des échanges plus ambitieux.