

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

Compte rendu

Commission des affaires européennes

Mercredi 13 février
2013
16 h 30

Compte rendu n° 37

Table ronde, conjointe avec la commission des affaires européennes du Sénat et avec les membres français du Parlement européen, sur l'approfondissement démocratique de l'Union et l'intégration solidaire, avec la participation de M. Jean Arthuis, M. Daniel Cohn-Bendit, M^{me} Agnès Bénassy Quéré, M. Jean Pisani-Ferry et M. Yves Bertoncini

**Présidence de
M^{me} Danielle Auroi**
Présidente



COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mercredi 13 février 2013 à 16 h 30

Présidence de M^{me} Danielle Auroi, Présidente de la Commission,
et de M. Simon Sutour, Président de la Commission des affaires européennes du Sénat

La séance est ouverte à 16 h 30

Table ronde, conjointe avec la commission des affaires européennes du Sénat et avec les membres français du Parlement européen, sur l'approfondissement démocratique de l'Union et l'intégration solidaire, avec la participation de M. Jean Arthuis, M. Daniel Cohn-Bendit, M^{me} Agnès Bénassy Quéré, M. Jean Pisani-Ferry et M. Yves Bertoncini

La Présidente Danielle Auroi. Notre réunion d'aujourd'hui s'intègre dans la réflexion engagée par notre commission depuis plusieurs mois sur l'approfondissement démocratique et l'intégration solidaire dans l'Union européenne.

La crise, dont les douloureux effets frappent avec dureté nos concitoyens, place l'Union européenne au pied du mur. En dépit de l'urgence d'agir, les États membres, dont beaucoup s'acharnent à faire de l'austérité l'alpha et l'oméga de l'Union européenne malgré les dangers évidents de cette stratégie dont témoigne jusqu'au *mea culpa* du Fonds monétaire international, ont donné d'eux-mêmes une bien triste image de marchands de tapis lors de leurs récentes négociations au Conseil européen. Dans ces conditions, les peuples continuent à douter de l'Europe : en Grèce, en Hongrie et même dans des pays fondateurs comme la France, les replis nationalistes et le populisme alimentent le « chacun pour soi ».

Cependant, la situation n'est pas désespérée : l'impuissance des nations à relever les défis de la mondialisation et du réchauffement climatique rend le besoin d'Europe encore plus criant. Le moment est donc venu de doter l'Union européenne de nouvelles missions et des moyens adaptés à leur exercice, et d'aborder sans tabou les questions – trop longtemps différées – de la solidarité budgétaire et de l'approfondissement de la construction de l'Europe politique.

Après les élections italiennes et allemandes, on peut espérer que les gouvernements des grands États européens, dès lors tous confortés par l'onction du suffrage universel, seront prêts à franchir une nouvelle étape de notre intégration. La France y est prête, comme l'a montré, la semaine dernière, le discours enthousiaste du Président de la République au Parlement européen. L'Assemblée nationale est résolue à y jouer tout son rôle, comme l'a montré l'adoption à l'unanimité, le 27 novembre, une résolution de M. Christophe Caresche demandant la création rapide d'une conférence budgétaire réunissant les parlements nationaux et le Parlement européen afin de débattre de la nouvelle gouvernance

économique européenne. Et depuis cet automne, je mène des auditions – souvent étendues à notre commission – dans la perspective du rapport que je présenterai avant l'été sur l'approfondissement démocratique et l'intégration solidaire.

Les intervenants que nous avons conviés à cette table ronde ont mené des travaux stimulants sur ces questions cruciales pour l'avenir de l'Union européenne : je rappellerai les contributions de M^{me} Agnès Bénassy Quéré, présidente déléguée du Conseil d'analyse économique, sur la politique économique et monétaire ; le passionnant rapport de M. Jean Arthuis sur l'avenir de l'Union économique et monétaire ; l'énervant ouvrage coécrit par MM. Daniel Cohn-Bendit et Guy Verhofstadt, intitulé *Debout l'Europe !*, qui dessine une perspective constituante pour la prochaine législature du Parlement européen ; l'expertise de M. Jean Pisani Ferry, de l'Institut Bruegel, sur la crise de l'euro ; et les contributions de M. Yves Bertoin et de Notre Europe sur les défis institutionnels.

Je vous propose d'organiser notre réflexion autour de deux grands thèmes :

- celui des missions et des moyens de l'Union européenne, qu'il s'agisse de l'union budgétaire, de l'union de stabilité financière, de la supervision bancaire ou encore de l'union économique, qui suppose une harmonisation fiscale, sociale et environnementale ;

- et celui de l'organisation institutionnelle démocratique la plus apte à servir ces missions : comment associer le Parlement européen et les parlements nationaux à la nouvelle gouvernance pour parvenir, à terme, à un véritable bicamérisme ?

Le Président Simon Sutour. Confortant le travail commun aux commissions des affaires européennes de nos deux assemblées, cette réunion s'inscrit également dans le cadre de nos échanges trimestriels avec les députés français au Parlement européen. Je remercie les personnalités ici présentes d'avoir accepté notre invitation.

Nous nous trouvons face à plusieurs chantiers difficiles. Si le Conseil européen a fini par trouver un compromis sur le cadre financier pluriannuel, encore faut-il que le Parlement européen l'approuve. Nous comptons fortement sur les députés européens pour en combler les insuffisances. La gouvernance de la zone euro a été rééquilibrée, la France ayant notamment fait accepter les mesures de son Pacte pour la croissance et l'emploi tandis que la Banque centrale européenne (BCE) adoptait enfin une position plus pragmatique. Il nous faut cependant aller plus loin en nous dotant d'une Europe qui réponde aux attentes de ses citoyens et dont les membres soient pleinement solidaires. C'est pourquoi le budget de la politique de cohésion, dont l'approbation est soumise à la procédure de codécision, doit être préservé. Le Président du Conseil européen, M. Van Rompuy, a quant à lui proposé de doter la zone euro d'une capacité budgétaire prenant la forme d'un mécanisme assurantiel entre les différents pays de la zone euro et pouvant servir de base à l'émission en commun de dettes sans recourir à la mutualisation de nos dettes souveraines. Enfin, le Conseil européen examinera en juin la dimension sociale de notre union économique et monétaire, qui ne peut se résumer à des restrictions budgétaires ni à des réformes structurelles.

Dans ce contexte de mutations, il est impératif de mieux associer les parlements européen et nationaux à la gouvernance de la zone euro. L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté des résolutions en ce sens. Des réunions ont été organisées – à l'initiative du Parlement danois, tout d'abord, puis à Luxembourg, le 11 janvier dernier. Au cours de cette dernière réunion, les représentants des parlements des six pays fondateurs et du Parlement européen ont élaboré un texte sur la mise en œuvre de l'article 13 du Traité sur la stabilité, la

coordination et la gouvernance (TSCG) qui servira de fondement aux discussions des présidents des parlements des États membres de l'Union européenne au cours de leur conférence annuelle qui se tiendra à Nicosie en avril prochain. Afin d'obtenir l'accord du représentant du Parlement européen sur ce texte, il nous aura fallu renoncer à mentionner à ce stade la création d'une commission spécifique à la zone euro en son sein. Il est donc impératif de créer rapidement la conférence interparlementaire prévue par l'article 13.

M. Jean Arthuis. Nous nous trouvons à un moment important de la construction européenne, qu'avive l'adoption par le Conseil européen du cadre budgétaire pour la période 2014-2020. Il est d'ailleurs bien étrange que cette procédure intervienne un an avant le renouvellement du Parlement européen !

Si l'Union européenne a plusieurs missions – tirer les conséquences de la mondialisation, aller jusqu'au bout du projet entrepris et, enfin et surtout, nous sortir de la crise –, je me suis, pour ma part, surtout préoccupé de la gouvernance de la zone euro. Je m'étais impliqué dans le passage à l'euro lorsque j'étais ministre, entre 1995 et 1997 : en l'absence d'État européen, il nous fallut établir un règlement de copropriété pour cette monnaie orpheline. Espérant de l'euro qu'il leur apporterait la prospérité, les États ont formalisé leurs engagements dans un Pacte de stabilité qu'ils se sont empressés de transgresser. L'audace étant à l'œuvre, la Grèce, qui ne remplissait nullement les critères de convergence, a néanmoins été admise dans la zone euro. Et pendant les dix premières années de son existence, la monnaie unique a fait office d'anesthésiant pour les États, les marchés et les agences de notation qui ont cru jusqu'à la fin de l'année 2009 que la zone euro était de fait un espace fédéral. C'est ainsi que le jour où la Grèce fut admise dans la zone euro, le taux de ses émissions de dette publique tomba de 15 % au même niveau que celui des Allemands ! Dans cette allégresse, la Commission européenne se montra pusillanime à l'égard des chefs d'État et de gouvernement qui arguèrent de la bonne santé de l'économie, les taux d'intérêt étant quasiment au plancher. En dépit d'une gouvernance dérisoire et honteuse, tout fonctionna en apparence : l'Europe traversant la crise en évitant le pire, on considéra que l'euro avait rempli sa mission.

Ce n'est qu'à la fin de l'année 2009 que l'on prit la mesure de la réalité de la situation. Eurostat ne disposant d'aucun pouvoir de contrôle, les États, qui se font mutuellement confiance, étaient considérés comme souverainement sincères dans la présentation de leurs comptes publics. Ce n'est que lorsque la crise des dettes souveraines survint que les chefs d'État et de gouvernement se réunirent pour la première fois à dix-sept – succédant aux ministres de l'économie et des finances de l'Eurogroupe, qui, enclins à la complaisance réciproque, avaient désigné comme président celui d'entre eux qui avait le plus de conflits d'intérêt et d'imagination en matière de rigueur fiscale : le ministre des finances du Luxembourg ! Les chefs d'État et de gouvernement multiplient les réunions et les déclarations fracassantes non suivies d'effets, faisant la démonstration de l'absence de pilotage de la zone euro. Mais c'est la Commission européenne qui aurait dû mesurer à temps à quel point la croissance espagnole était artificielle et s'interroger sur la crédibilité du contrôle prudentiel des banques irlandaises – sans parler de Chypre !

Il n'était pas question néanmoins, en 2009, de laisser tomber la Grèce ou tout autre membre de la zone euro, mais ce ne sont ni l'Union européenne ni le Parlement européen qui viennent à leur secours mais bien les États membres de la zone, en leur consentant des prêts bilatéraux et en mettant à contribution leurs finances publiques nationales au profit du mécanisme européen de stabilité. On voit donc se constituer au sein de l'Union européenne, parallèlement au budget des États membres du marché intérieur, un second

budget de solidarité au niveau de la zone euro, beaucoup plus conséquent. Ce sont les parlements nationaux qui inscrivent en loi de finances les crédits nécessaires à la constitution du capital social du mécanisme européen de solidarité, et ce sont les garanties des États membres de la zone euro qui sont mises en jeu lorsque ce mécanisme emprunte sur les marchés.

Il est donc impératif de doter la zone euro d'un gouvernement économique, budgétaire et financier digne de ce nom. Afin que nous assumions le partage de souveraineté que représente la monnaie unique, afin de rendre la gouvernance de la zone euro plus lisible et plus cohérente et d'en assurer la légitimité démocratique, je conclus mon rapport par les onze propositions suivantes :

- doter Eurostat d'un véritable pouvoir d'investigation et en faire une agence statistique européenne indépendante certifiant la sincérité des comptes publics des États membres ;

- normaliser, homogénéiser et agréger ces comptes publics afin de mieux coordonner les actions publiques ;

- assurer l'indépendance des prévisions macro-économiques – une mission qui sera assurée en France par le Haut conseil des finances publiques, présidé par le Premier président de la Cour des comptes ;

- substituer aux sanctions financières qui ne font qu'accroître les difficultés des États déficitaires et qui contraignent au bout du compte leurs partenaires à leur prêter de l'argent pour les payer, un système de sanctions politiques graduées, consistant à assurer la publicité de leur situation puis à les priver de droits de vote ;

- associer les directeurs du budget des États membres de la zone euro aux travaux des conseils Écofin et de l'Eurogroupe – les présidents des banques centrales nationales et les directeurs du trésor y ayant été seuls admis jusqu'à ce jour pour des raisons historiques et de hiérarchie interne ;

- adopter un programme de consolidation budgétaire quinquennal visant le retour à l'équilibre dans la zone euro, et associé à des initiatives de croissance ;

- fusionner les fonctions de président du Conseil européen et de président de la Commission européenne – le doublon actuel compliquant l'identification de l'autorité européenne ;

- officialiser l'Eurogroupe en en faisant un véritable gouvernement économique, financier et budgétaire prenant en charge une union bancaire qui devra s'étendre aux sociétés d'assurance ;

- charger de la coordination budgétaire, à titre permanent, un ministre de l'économie et des finances indépendant de tout conflit d'intérêt, qui pourrait être nommé vice-président de la Commission européenne ;

- créer un véritable secrétariat général du Trésor européen : je m'étonne que M^{me} Ashton ait 3 000 collaborateurs à sa disposition pour une politique extérieure peu visible alors que Jean-Claude Juncker prenait appui sur son directeur du Trésor pour assurer le

secrétariat de l'Eurogroupe ! Il ne s'agira nullement d'une scission entre l'Union à 27 et les 17 membres de la zone euro puisque tous les membres de l'Union ont vocation à la rejoindre ;

- créer un conseil de supervision ou de surveillance, compte tenu de l'implication des finances nationales dans le mécanisme européen de stabilité et des risques encourus en cas de sinistre de l'un des membres de la zone euro : ce conseil serait constitué de représentants des parlements nationaux des États membres de la zone euro et de parlementaires européens élus dans des pays de la zone, dotés non pas de pouvoirs législatifs mais de pouvoirs d'investigation. Loin de servir d'alibi démocratique, ils devraient être entièrement impliqués dans leur tâche et disposer des mêmes prérogatives de contrôle que les membres du Parlement afin de s'assurer que la gouvernance de la zone euro est rigoureuse et efficace. Un tel conseil pourrait répondre aux exigences de l'article 13 du TSCG.

Tels sont, Mesdames et Messieurs, les principaux éléments de ma contribution en faveur d'un véritable pilotage de la zone euro.

La Présidente Danielle Auroi. Je vous remercie, Monsieur le Ministre. Monsieur Daniel Cohn-Bendit, vous qui coprésidez le groupe écologiste au Parlement européen, pourriez-vous nous indiquer si les réflexions de Monsieur Jean Arthuis vont dans le même sens que les propositions que vous avez formulées avec Guy Verhofstadt ?

M. Daniel Cohn-Bendit. Ma position diffère quelque peu de celle de Guy Verhofstadt sur le sujet, ce dernier étant plutôt favorable aux propositions de Jean Arthuis. J'estime pour ma part que la zone euro a vocation à être constituée de toute l'Union européenne moins le Danemark et la Grande Bretagne. Je reprendrais donc volontiers à mon compte les propositions de Jean Arthuis, à condition de ne pas faire la distinction – inutile à mes yeux – entre les dix-sept membres de la zone euro et les autres États de l'Union européenne qui ont vocation à y entrer. Et les structures qu'il propose pourraient très bien être intégrées au Parlement européen, ce qui permettrait à des États comme la Pologne de ne pas se sentir exclus du dispositif. Les pays souhaitant entrer dans la zone euro doivent faire converger leur économie vers celle des pays qui en font déjà partie. Il ne restera alors qu'à signer un accord avec le Danemark puisque la Grande Bretagne se sera probablement retirée de l'Union européenne.

Je reconnais que la structure actuelle de gouvernance de l'Union européenne est tout à fait aberrante ! Cependant, et c'est là l'ironie de l'histoire, il est une institution qui a joué un rôle dans cette gouvernance, après avoir été, aux yeux de toutes les gauches européennes, le « totem et tabou » de l'Europe, l'ennemi public n° 1, le château à détruire, le mal absolu, symbole du néolibéralisme en raison de son indépendance : je veux parler de la BCE. Les gouvernements se montrant impuissants face à la crise, c'est Jean-Claude Trichet qui, endossant le rôle d'un Trésor européen, rachète les dettes souveraines, tout en insistant sur la nécessité d'organiser le fédéralisme européen nécessaire à la gestion de la crise. Puis, lorsque Goldman Sachs prend le pouvoir à la BCE, toutes les gauches européennes l'accusent, baïonnette à la main, de vouloir tuer nos États ! Cependant, les dix-sept gouvernements de la BCE décident par un vote de poursuivre cette politique. Et non seulement le gouvernement allemand ne peut s'y opposer étant donné l'indépendance de la banque, mais cela lui évite même d'avoir à se poser la question de la mise en commun des dettes européennes ! Face à la passivité des gouvernements, la BCE fut donc la seule instance exécutive à réagir à la crise et à réfléchir à sa gouvernance européenne. On se souvient notamment qu'Angela Merkel a écarté la question du soutien à la Grèce à chaque élection locale allemande, ce qui nous a

coûté des milliards d'euros et n'a d'ailleurs pas empêché son parti de les perdre, l'une après l'autre !

Mais l'on ne saurait distinguer l'enjeu – bien réel – de la gouvernance européenne de celui de son contrôle démocratique. Car, comble des aberrations, le *seul* parlement à avoir exercé un véritable contrôle sur l'aide européenne accordée à la Grèce fut le Bundestag – soit un parlement *national* ! Si tous les parlements nationaux avaient donné leur avis, cela eût été ingérable ! La seule institution qui doit avoir compétence pour exercer un réel contrôle démocratique sur ce type de politique d'aide financière est le Parlement européen.

M. Jean Arthuis. Mais ce sont les parlements nationaux qui ont payé !

M. Daniel Cohn-Bendit. Certes ! Mais ce sont également eux qui paient le budget européen.

M. Jean Arthuis. C'est autre chose ...

M. Daniel Cohn-Bendit. Pas du tout ! C'est la même logique ! Il est vrai que techniquement, ce sont les finances publiques nationales qui sont mises à contribution. Mais la question qui se pose ici est exactement la même que pour la BCE, dont les dix-sept pays de la zone euro n'ont pu contester les décisions, étant donné son indépendance, alors même que si elle avait fait faillite, ce sont leurs finances publiques nationales qui en auraient subi toutes les conséquences. Je reconnais que le financement par les budgets nationaux du soutien économique aux États endettés est une erreur et qu'il devrait émaner d'un budget européen. Cette remarque me conduit à évoquer le débat budgétaire européen.

Il est absolument aberrant de discuter d'un cadre financier pluriannuel d'une durée de sept ans, ce qui correspond à deux mandats européens ! Dans de telles conditions, à quoi bon organiser d'ici 2020 le moindre débat politique au Parlement européen puisque tout aura déjà préalablement été décidé par d'autres ? Autre aberration, le TSCG repose, lui aussi, sur des accords intergouvernementaux assortis de financements nationaux contrôlés de manière inéquitable par les gouvernements nationaux, sans la moindre régulation démocratique européenne. On ne peut poursuivre éternellement dans cette logique a-démocratique !

Et contrairement à ce que disait le Président de la République, le compromis budgétaire européen – qui a été décidé de la manière la plus opaque qui soit – est très mauvais, même s'il était sans doute le seul que puissent trouver les gouvernements nationaux. Pour y parvenir le Président du Conseil européen a commencé par négocier avec David Cameron sur le rabais britannique, puis avec François Hollande sur la politique agricole commune (PAC), puis avec le Premier ministre du Danemark, trop riche pour bénéficier de fonds structurels, sans pouvoir être éligible à la PAC non plus, et ainsi de suite avec tous les États membres. C'est ainsi que chaque pays a obtenu son rabais : il existe en effet plus d'une cinquantaine d'exceptions au budget européen. Cette logique financière aberrante est incontrôlable !

Les gouvernements disposent donc désormais d'un budget de 960 milliards d'euros de crédits d'engagement, mais de seulement 910 milliards de crédits de paiement, ce à quoi personne ne comprend rien. L'article 370 du Traité de Lisbonne dispose que le budget européen ne peut être déficitaire ? Peu importe ! Le budget de 2012 l'est de 16 milliards d'euros, si bien que pendant près d'un mois, la Commission européenne a été incapable de

payer quoi que ce soit, ce qui n'a pas empêché l'Europe de donner des leçons d'austérité à tout le monde ! Et voilà qu'à présent, on projette un budget déficitaire de 60 à 70 milliards sur sept ans.

Surtout, notre cadre budgétaire pluriannuel est structurellement réactionnaire et conservateur. Il maintient le *statu quo*, et à l'exception d'ITER, il a réduit de moitié les crédits de tous les investissements d'avenir en faveur de la recherche, de l'éducation et de *Connecting Europe* ! Les gouvernements ont également refusé d'abandonner le système des contributions nationales pour créer un véritable budget européen doté de ressources propres. Quant au budget de la politique agricole commune, et c'est là l'œuvre de la France, il prévoit que 20 % des exploitations agricoles touchent 80 % des aides. Car en refusant de plafonner les aides aux grosses installations, on joue le jeu de l'*agrobusiness* et l'on désertifie les campagnes de ses millions d'exploitants ! Pourquoi n'organise-t-on aucun débat public sur le sujet ? On subventionne largement la Reine d'Angleterre, la Reine de Hollande et le Prince de Monaco ! À l'inverse, 165 000 petites fermes toucheront moins de 5 000 euros par an et 85 000, moins de 1 250 euros. Ce n'est donc pas pour la France que l'on a sauvé la PAC mais pour un millier d'exploitations !

De deux choses l'une : soit le Parlement européen refuse pour la première fois de son histoire ce budget pluriannuel qu'il trouve mauvais, et tous les gouvernements comprendront que l'Europe dispose d'une véritable instance de contrôle démocratique, soit il l'adopte, et les gouvernements continueront à piétiner la démocratie européenne au cours des sept prochaines années, comme ils l'ont fait lors de la décennie qui vient de s'écouler. C'est la gouvernance démocratique de l'Europe qui est en jeu dans cette discussion budgétaire.

La Présidente Danielle Auroi. Je vous remercie. Chers collègues, je vous propose d'ouvrir un premier débat avec nos deux premiers intervenants, avant que nos trois autres invités nous apportent ensuite leur éclairage sur les nombreuses questions liées à l'avenir de l'Union et de l'euro

M. Christophe Caresche. Nous déplorons tous les conditions dans lesquelles le budget européen a été adopté. Notre Commission des affaires européennes avait d'ailleurs apporté un soutien fort aux orientations de la Commission européenne et du Parlement européen sur ce point. Cela étant, pour trouver les bonnes solutions, il me semble que nous devons réformer le fonctionnement institutionnel de l'Europe, au-delà même de ses perspectives financières.

Premièrement, à la différence des États-Unis, l'Union européenne ne dispose d'aucun budget fédéral. Sa coordination budgétaire s'effectue donc au niveau de budgets nationaux aujourd'hui fortement contraints par le semestre européen, le « Two Pack », le « Six Pack » et le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance. Dans ces conditions, je vois mal comment on pourrait ne pas associer les parlements *nationaux* à la définition des orientations budgétaires européennes qui leur sont ensuite imposées, et renvoyer le contrôle à une instance fédérale ! C'est pourquoi j'ai proposé à notre assemblée d'appeler à la création rapide de la conférence interparlementaire prévue par l'article 13 du TSCG.

Deuxièmement, comme l'a souligné Jean Arthuis, nous devons assumer l'existence de zones distinctes en Europe : les États qui utilisent la monnaie unique ont des responsabilités et sont liés par des solidarités qui diffèrent de celles des autres États de l'Union européenne. Sans doute ces derniers craignent-ils d'être exclus des institutions que nous souhaitons renforcer mais nous n'avons d'autre choix si nous souhaitons avancer. C'est

pourquoi je déplore que, lors de la réunion de janvier dernier entre les représentants des parlements des six pays fondateurs et du Parlement européen, la solution d'institutions spécifiques à la zone euro ait été écartée à ce stade.

M. Jean-Luc Bleunven. Ma question porte sur la place de l'économie sociale et solidaire dans l'approfondissement européen. On recense 207 000 coopératives dans l'Union européenne, principalement dans l'agriculture, le commerce, et le logement. Ces coopératives regroupent 108 millions de coopérateurs et emploient 4,7 millions de salariés. La définition d'un statut européen des coopératives a constitué une réelle avancée pour l'économie sociale et solidaire qui joue un rôle important dans la vie des citoyens européens. La Commission européenne a fait une communication en octobre 2011, visant à promouvoir l'entrepreneuriat social dans le marché unique en le rendant éligible à des financements fléchés. L'Union européenne entend-elle confirmer ce statut particulier ? Est-il prévu de légiférer sur ces questions ? Il conviendra de ne pas opposer les coopératives aux sociétés commerciales classiques.

M. Richard Jung, sénateur. J'ai bien entendu la charge de Jean Arthuis contre la gouvernance « *pusillanime et honteuse* » des États européens. Mais à vrai dire, non seulement les gouvernements mais les parlements eux-mêmes y sont favorables ! Les parlements nationaux devraient donc commencer par prendre leurs responsabilités dans les différents processus de décision européens dont ils sont pour l'instant totalement absents. Ainsi, nous gagnerions par exemple à nous inspirer de nos homologues du Bundestag qui ont déjà auditionné Mario Draghi à deux reprises. De surcroît, personne ne comprend rien au « Two Pack », au « Six Pack » ni au TSCG. Il est impératif que le Parlement français – qui se contente pour le moment d'assister passivement à une partie de ping-pong – débattre des propositions que la Commission européenne fera d'ici quelques semaines, auditionne les commissaires européens et prenne des positions fortes.

Par ailleurs, si je partage en grande partie les propos qui ont été tenus sur le budget européen, je note que l'idée de ressources propres a été complètement écartée. Il est notamment impossible de faire de la taxe sur les transactions financières une ressource propre du budget communautaire – plutôt qu'une recette venant en diminution des contributions nationales – dans la mesure où elle n'a été instaurée que dans quelques États.

M. Pierre Lequiller. Tout d'abord, je suis tout à fait d'accord avec la proposition, énoncée par Jean Arthuis, de fusionner les fonctions de président du Conseil européen et de président de la Commission européenne – proposition que j'avais moi-même défendue lors de la Convention sur l'avenir de l'Europe. À un an de la fin du mandat de M. Van Rompuy, voici le moment opportun pour le faire, ce qui permettra au citoyen d'identifier beaucoup plus facilement le Président de l'Europe.

Et si je comprends les critiques de Monsieur Cohn-Bendit à l'encontre du système budgétaire européen, comment le Parlement européen seul pourrait-il légitimement contrôler des ressources fournies par les budgets nationaux précisément votés par nos parlements ? C'est bien pour cette raison que Christophe Caresche et moi-même défendons avec conviction l'instauration d'une conférence budgétaire interparlementaire réunissant le Parlement européen et les parlements nationaux.

M^{me} Marietta Karamanli. Il existe bien un problème institutionnel. Le Parlement européen ne dispose d'aucun pouvoir d'initiative ni d'exécution. A l'inverse, la Commission européenne, qui les détient, n'est pas élue et souffre donc d'une légitimité plus fragile. Quant

au Conseil européen, il fonctionne comme un conclave. Il n'existe donc aucun pouvoir politique qui soit démocratiquement fort face à une BCE qui cherche sans cesse à accroître son pouvoir et son indépendance. C'est pourquoi le Parlement européen et les parlements nationaux doivent se regrouper pour consolider, par la force de leur union, un vrai pouvoir de contrôle démocratique.

Quant à la méthode retenue par la Commission européenne pour traiter du cas grec, elle mériterait d'être revue car on ne saurait construire l'Europe à coups de sanctions ! Bruxelles s'est en effet contentée d'appliquer des sanctions économiques et financières à cet État en difficulté au lieu de chercher à l'accompagner au préalable.

M^{me} Pervenche Berès, députée européenne. Si je reconnais que la BCE a mieux réagi que la Fed ou la Banque d'Angleterre, elle ne l'a pas fait de manière aussi parfaite que Daniel Cohn-Bendit l'affirme : elle s'est notamment bien gardée d'alerter les gouvernements entre août 2007 et septembre 2008, alors qu'elle ne pouvait affronter seule les risques en présence. Je songe notamment aux produits toxiques. En injectant du sang neuf et en mettant sous perfusion les malades, elle a évité aux gouvernements – et ce à leur grande satisfaction – de prendre leurs responsabilités.

Par ailleurs, l'état de la zone euro s'explique en partie par nos contradictions françaises. Certes, je suis d'accord avec Jean Arthuis lorsqu'il affirme que l'euro induit une intégration à marche forcée dont la crise nous oblige à prendre la mesure. Mais dans ces conditions, la mise en place d'un mécanisme européen de stabilité fondé sur la négociation intergouvernementale plutôt que sur un véritable budget communautaire me paraît une erreur. Et renationaliser le contrôle de ce mécanisme de solidarité me paraît en contradiction avec les autres propositions que formule Monsieur Arthuis dans son rapport !

M. Pierre Bernard-Reymond, sénateur. Je souscris à l'essentiel des propos tenus par les deux orateurs. J'estime aussi qu'il aurait mieux valu mettre en place un système de ressources propres avant de débattre du budget européen des sept années à venir. On ne saurait faire évoluer l'attitude des chefs d'Etat et de gouvernement sans renoncer à l'obsession délibérée des « justes retours ». Et disposer de ressources propres permettrait d'alléger d'autant les contributions nationales. De surcroît, s'il est normal d'accorder une priorité à la réduction de la dette au niveau national, au niveau européen, en revanche, c'est la relance que nous aurions dû privilégier. Ne disposer que d'un budget européen d'1 % du PNB nous ridiculise au niveau international ! Sans aller jusqu'à imiter les Etats-Unis, dont le budget fédéral se situe entre 23 et 25 % du PNB, j'ai proposé son doublement au cours des sept ans à venir.

Enfin, à court terme, la fusion des fonctions de président de la Commission européenne et de président du Conseil européen pourrait mettre en péril l'existence de la Commission, alors que c'est là une création essentielle des pères fondateurs.

M. Jean Bizet, sénateur. Je m'associe tout à fait aux propositions de Jean Arthuis. Les défauts originels de la zone l'euro sont connus. Mais au-delà de cette union monétaire, l'union économique et budgétaire vers laquelle il nous faudra tendre à marche forcée suppose que nous entreprenions des réformes structurelles importantes au niveau national.

Et le temps économique n'étant pas celui du politique, c'est sans doute la dernière fois que nous assistons à l'élaboration d'un cadre financier pluriannuel de ce type. Si les

investisseurs ont besoin de stabilité et de sécurité, il nous faudra à l'avenir assouplir ce cadre budgétaire, en l'assortissant de clauses de revoyure tous les deux ou trois ans.

Enfin, concernant la PAC, je ne partage absolument pas les propos de Daniel Cohn-Bendit, qui n'a fait que reproduire les arguments d'un syndicat agricole minoritaire ! Veut-on une politique sociale à destination des petits agriculteurs ou une politique visant une agriculture compétitive sur les marchés, sachant que l'industrie agro-alimentaire est pourvoyeuse d'emplois non délocalisables sur nos territoires ?

La Présidente Danielle Auroi. Chers collègues, je vous remercie de vos interventions. Madame Bénassy Quéré, pourriez-vous à présent nous éclairer sur tous ces enjeux et en particulier la question décisive des capacités budgétaires de l'Union ?

M^{me} Agnès Benassy-Quéré. Je voudrais, en vous présentant quelques réflexions d'économiste, tenter d'éclairer un peu ce débat sur l'union budgétaire, qui est souvent très confus.

Il existe, pour simplifier, trois conceptions pour une union budgétaire : une conception allemande, assise sur la centralisation de la décision et le renforcement de la discipline, afin que les règles soient véritablement appliquées ; une conception française, qui insiste sur la mutualisation des dettes nationales, en stock ou en flux – et cette question demeure en filigrane des débats puisque la crise des dettes souveraines n'est pas finie ; les braises étant encore très chaudes ; et enfin une conception plus ambitieuse encore fondée sur un budget propre à la zone euro, qui semble toutefois avoir disparu à peine après avoir été envisagée.

Pour comprendre à quoi pourrait servir un budget de la zone euro, je rappellerai d'abord les trois fonctions de l'action publique : l'allocation, c'est-à-dire la production de biens publics qui ne sont pas produits par le secteur privé et la correction de défauts de marché ; la stabilisation ; la redistribution. Même si l'Union s'y essaie, il n'est pas évident que l'allocation doive se faire au niveau européen ; la stabilité financière est sans doute le sujet qui pourrait le mieux justifier l'intervention de la zone euro, puisque c'est effectivement un bien public. Quant à la stabilisation, pour qu'une action en la matière ne soit pas négligeable, c'est-à-dire pour mener de véritables politiques contracycliques, il faudrait un budget mobilisant plusieurs points de pourcentage de PIB. Enfin, la redistribution, la fameuse « union de transferts », demeure totalement taboue.

Les trois conceptions de l'union budgétaire que je citais ne sont pas exclusives les unes des autres, même si la mutualisation est sans doute exclusive de l'instauration d'un budget de la zone euro.

Ces solutions impliquent toutes un degré supplémentaire de centralisation. Nous disposons déjà d'une centralisation par les règles, que nous pourrions nous contenter d'appliquer strictement : ce serait, sur le plan économique, insuffisant pour envisager une stabilisation ; ce serait tout aussi insuffisant pour aller soit vers la mutualisation, soit vers un budget de la zone euro.

On pourrait aussi imaginer une solution à l'américaine, avec une règle d'or extrêmement stricte, et donc la disparition de filets de sécurité protégeant les États des faillites : cela impliquerait l'existence d'un vrai budget de la zone euro, voté par un Parlement européen dans une formation « zone euro », et donc la mise en place de ressources fiscales

propres, par le biais d'un impôt à forte externalité. La difficulté, ce serait la taille de ce budget : sommes-nous prêts à un tel saut fédéral ?

Il existe une solution intermédiaire : une autorité centrale – sur l'identité de laquelle je reste volontairement très floue – pourrait autoriser, pays par pays, des déficits qui seraient financés par des euro-obligations, avec une garantie conjointe des États membres. Les parlements nationaux paient, il est donc normal qu'ils soient impliqués ; mais le Parlement européen assure, en apportant une garantie : il devrait donc être impliqué également.

Toutes ces discussions rencontrent un même obstacle : la règle de non-renflouement. *De jure*, elle est très stricte, fondée sur l'article 125 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui a suscité de très nombreux commentaires ; la Cour constitutionnelle allemande considère que cet article autorise un renflouement, mais que celui-ci doit être limité en volume et en durée. *De facto*, toutefois, cette règle est assez lâche : l'engagement de maintenir l'intégrité de la zone euro revient, en réalité, tant que l'on ne peut pas restructurer une dette souveraine, à un engagement de renflouement, direct ou indirect, d'un État qui en aurait besoin.

Dès lors, au lieu de nous trouver systématiquement placés devant le fait accompli et de devoir renflouer des États *ex post*, nous devrions plutôt nous organiser, en renouant avec un processus d'intégration par étapes. Cela suppose un projet, qui ne saurait se limiter à la suppression de l'article 125. Cela suppose aussi une mise en ordre de la situation des banques. Il faudrait alors imaginer dès maintenant un modèle – États-Unis d'Europe ou autre – vers lequel nous choisirions d'aller, même si le chemin doit être long.

M. Jean Pisani-Ferry. Trois réformes importantes ont été menées depuis le déclenchement de la crise.

Tout d'abord, un mécanisme de gestion de la crise a été mis en place, alors même que le traité de Maastricht ne reposait que sur la prévention, qui plus est conçue de façon étroite. Il faut souligner que le mécanisme créé est hétérogène par rapport au reste des institutions communautaires : le mécanisme européen de stabilité (MES) est une institution au plein sens du terme, avec un système de gouvernance et de représentation à part ; il faudra donc gérer cette dualité. A cet égard, le travail sur la gestion des crises n'est certes pas fini, mais il a été largement commencé.

Le mécanisme de prévention a également été réformé : il était très insatisfaisant, puisqu'il ne comportait par exemple aucun diagnostic de vulnérabilité. De plus, le traité de Maastricht avait complètement laissé de côté les risques induits par les dettes privées. On a donc construit des mécanismes partiels de prévention, avec un volet macro-prudentiel, qui concerne plutôt les banques centrales, et un volet qui concerne la Commission, avec l'instauration de procédures pour déséquilibre excessif : ces mécanismes n'ont pas encore été testés, mais ici aussi ils existent.

Enfin, une union bancaire se met en place. Ce sera extrêmement important, si le travail est mené jusqu'au bout. L'autorité européenne aura des pouvoirs très larges pour résoudre les crises : elle pourra changer les dirigeants d'une banque, voire fermer un établissement qui aurait failli à l'observation des règles communes. Cela aura de grandes conséquences sociales, mais aussi budgétaires : n'oublions pas que la crise bancaire a coûté à l'Irlande 40 % de son PIB ! A cet égard, Thomas Philippon a judicieusement défini l'union bancaire comme une « union budgétaire hors bilan » grâce à laquelle on mutualise le risque.

Ces trois actions étaient nécessaires ; elles ne sont pas suffisantes.

D'abord, l'ajustement des pays du Sud, très douloureux, est loin d'être achevé, parce que la stratégie européenne a beaucoup trop insisté sur les efforts individuels des pays concernés et pas assez sur une action commune de rééquilibrage.

Ensuite, demeurent des imperfections systémiques. Si l'union bancaire protégera les États des vulnérabilités bancaires, elle compliquera ainsi l'accès des États à leur système bancaire national : c'est un canal de financement privilégié, et très sollicité dans la crise, qui disparaîtra. Comment protégera-t-on alors la capacité d'emprunt d'États surendettés, et donc comment assurera-t-on leur stabilisation ? Je rappelle que les montants des titres de l'État espagnol détenus par les banques sont passés de 70 milliards en juin 2007 à 250 milliards en juin 2011.

En troisième lieu, l'hypothèse d'une l'union budgétaire a effectivement disparu, et je le regrette. Comme l'a noté Daniel Cohn-Bendit, le budget européen ne remplit pas vraiment de fonction économique : il résulte de négociations politiques. La PAC est aujourd'hui une politique sociale, de plus en plus difficile à justifier comme politique commune : elle pourrait en réalité être ramenée au niveau des États. De même, on peut se demander à quoi sert la politique régionale telle qu'elle est menée, puisqu'elle répond avec nécessité d'un compromis passé il y a maintenant trente ans. La réalité, c'est que nous avons un budget des années 1980, qui se survit sans être jamais réexaminé. En 2005, Jacques Chirac et Tony Blair s'étaient certes mis d'accord pour réanalyser à froid le budget européen ; toutefois, cette analyse n'a jamais eu lieu.

Enfin, quant à la gouvernance, il est vrai – et c'est effectivement un point essentiel – que le système de gestion des crises repose sur les contributions nationales, à la différence des aides apportées aux États non membres de la zone euro, comme la Hongrie ou la Lettonie, qui répondent à une logique communautaire. Le mécanisme européen de stabilité financière (MESF) avait un temps sollicité une – légère - garantie communautaire, mais celle-ci a disparu par la suite.

Une telle logique, assise sur les budgets nationaux, devrait conduire à confier de nouvelles responsabilités aux parlements nationaux, mais alors comment s'organiser ? Si chacun défend son intérêt national, cela ne pourra pas fonctionner. Le seul stimulant encourageant la prise en considération de l'intérêt collectif européen, aujourd'hui, c'est la crise.

Les parlements nationaux doivent en conséquence absolument s'impliquer, mais de façon collective : ne pourrait-on pas imaginer une commission des finances européenne qui réunirait des représentants des parlements nationaux et du Parlement européen, et à laquelle de vraies responsabilités seraient confiées ?

M. Yves Bertoncini. La logique du budget de l'Union européenne répond, en réalité, à la logique historique des étapes de la construction européenne. Il y a d'abord eu le compromis fondateur entre la France, qui a obtenu la PAC, et l'Allemagne, qui a développé le marché intérieur pour son industrie. Puis les paquets Delors ont mis en place les fonds structurels pour accompagner les premiers élargissements et aménager la transition dans un marché commun relancé. Dans ce contexte, chaque État calcule ce que ce budget lui rapporte et passe des compromis dans cette logique. La fonction d'allocation déjà mentionnée, que

Jacques Delors avait essayé de promouvoir, est absente de ces calculs : il faudrait à l'évidence la développer.

La zone euro est un tout autre univers. Elle induit là une forme d'intégration solidaire, une dialectique inédite entre solidarité européenne et contrôle. Cette solidarité a été sciemment exclue au départ de peur de nourrir l'aléa moral et à inciter les États à abandonner les efforts budgétaires nécessaires sous le paravent protecteur d'une garantie commune implicite. Toutefois, comme on l'a vu, ces efforts n'ont de toute façon pas été consentis car les marchés n'ont jamais cru au non-renflouement.

La crise nous a poussés à agir. Et on doit bien constater quelques faits évidents. La BCE, qui a agi dans le sens de la solidarité, est une institution fédérale. Le MES, mécanisme de solidarité, représente un petit saut fédéral. Nous sommes donc déjà dans une fédération d'États-nations. Cette dialectique entre solidarité et contrôle s'appliquera, de même, en matière d'union bancaire : puisque l'Europe va devenir solidaire des banques, elle devra les contrôler directement.

Comment aller plus loin ?

Ce sont les pays qui ne sont pas sous programme qui posent les plus grands problèmes. Sur ce sujet, puisque ceux qui sont sous programme ont *de facto* perdu leur souveraineté. Puisque la crise a mis en évidence une interdépendance de nos pays, ne faudrait-il pas mettre en place un contrôle européen plus poussé ? Il faut trouver les éléments d'un compromis entre les différentes solutions rappelées par Agnès Benassy-Quéré. On parle souvent par exemple de mutualiser l'émission des dettes : c'est sans doute lorsqu'on aura décidé de cette mutualisation – ce ne sera pas facile – que la logique « qui paie contrôle » pourra s'appliquer.

J'appelle votre attention sur l'existence d'un autre mécanisme de mutualisation : celui de l'assurance. Dans le cadre du groupe de travail « Tommaso Padoa-Schioppa », Notre Europe a suggéré par exemple la mise en place d'un fonds d'assurance cyclique bien construit, qui assurerait une fonction de stabilisation cyclique. Or, contrairement aux préjugés, nos calculs montrent qu'un tel fonds, qui amortirait par des transferts, les écarts observés dans les pays entre leur croissance constatée et leur potentiel, aurait, pour les quinze dernières années, été équilibré : tous les pays auraient pu payer lorsque leur situation était bonne, et recevoir lorsqu'elle l'était moins. L'Allemagne aurait ainsi reçu, et donné, autant que la Grèce.

Pour assurer correctement un contrôle politique et démocratique de ce qui se passe dans la zone euro, il faut bien distinguer différentes fonctions, sans rentrer tout de suite dans une logique institutionnelle.

Il y a quatre grandes fonctions. La première, la gestion de crise impose le Conseil européen, mais aussi aux parlements nationaux, qui ont dû débloquer les fonds tous d'origine nationale et adopter des réformes structurelles. La deuxième, la définition des grandes orientations de la construction européenne et de la gouvernance de la zone euro, concerne le Conseil européen, mais aussi la Commission et le Parlement européen. La troisième relève du domaine normatif : il faut préserver l'application de la méthode communautaire, c'est-à-dire que la Commission propose, le Conseil des ministres et le Parlement européen décident.

La quatrième fonction, c'est le contrôle de trois fonctions décisionnelles que je viens de définir. Comment l'assurer ?

Il faut d'abord que les parlements nationaux exercent un contrôle sur les gouvernements nationaux, lorsque ceux-ci prennent des décisions au niveau européen. Notre Europe a réalisé, avec la *Trans European Policy Studies Association* (TEPSA), une étude qui sera prochainement rendue publique : elle confirme la très forte hétérogénéité des pratiques en ce domaine. Les parlements allemand et danois exercent un contrôle beaucoup plus fort que le Parlement français par exemple. Il faudrait y remédier, car c'est là l'une des sources du déficit démocratique ressenti dans la zone euro.

Le Parlement européen joue évidemment un rôle majeur dans le contrôle démocratique des décisions : il contrôle les nominations à la Commission européenne, il peut censurer la Commission... Il faut d'ailleurs souhaiter que les partis qui sortiront en tête des élections de 2014 puissent peser sur la désignation du candidat à la présidence de la Commission comme cela peut être fait à traités constants. Notons en outre que le Parlement européen contrôle également la Banque centrale européenne.

Il existe enfin un registre interparlementaire. Dans une fédération d'États-nations comme la nôtre, les parlementaires nationaux et européens, qui sont tous pleinement légitimes, doivent agir ensemble. Pour savoir qui doit contrôler et comment, il faut d'abord s'interroger sur l'objet du contrôle : le fait que les fonds qui permettent la solidarité financière émanent des budgets nationaux suppose une implication forte des parlementaires nationaux. Si l'on veut que le contrôle soit effectif, visible, il faut que les parlementaires nationaux s'impliquent, parce qu'ils sont beaucoup plus proches de leurs électeurs. Et pour que les parlementaires nationaux s'impliquent, il faut que leurs travaux aient une visibilité . Cela implique donc l'institution d'une structure permanente clairement identifiée et médiatisée. Une telle enceinte pourrait prendre la forme de la Conférence parlementaire de la zone euro proposée par Jean Arthuis dans son rapport.

M. Christophe Cavard. Je suis, comme nous tous je crois, très dubitatif sur les résultats du sommet européen qui vient de se tenir. Ses limites nous poussent à nous poser des questions sur le fonctionnement de l'Europe. Parmi celles-ci, comment organiser le contrôle de l'exécutif européen ? Comment rapprocher les politiques européennes de la réalité de leur application dans nos territoires ? Si l'on veut éviter les problèmes de la PAC bien décrits par Daniel Cohn-Bendit, il faut en effet imaginer une Europe décentralisée.

M. Henri Weber, député européen. La leçon du dernier sommet européen, c'est que le système de financement de l'Union européenne est mourant. C'est pour le moins préoccupant. Nous avons par exemple élaboré une politique commune très ambitieuse pour les réseaux énergétiques, numériques et de transports : il faudrait investir 1 500 milliards d'euros d'ici à 2020. De là, la Commission avait proposé cinquante petits milliards comme capital d'amorçage. Même cette somme insuffisante a été sabrée ! Dans une Europe sans croissance, de telles décisions sont lourdes de conséquences, nous en sommes tous d'accord.

Il faut donc proposer d'autres solutions. On ne peut plus se contenter de slogans sur les ressources propres : étudions de près quelles pourraient être ces ressources, afin de proposer des projets sérieux et crédibles.

Je suis très content d'avoir entendu dire que de grands progrès ont été accomplis depuis dix-huit mois, et que nous sommes vraiment une fédération d'États-nations. Vous

parlez de conférence interparlementaire : débattre, échanger, contrôler même, d'accord, mais à la fin, qui décide en cas de désaccord ? Qui a détiendra le pouvoir ?

M. Gilles Savary. À la faveur de la crise, ne nous sommes-nous pas engagés sur un chemin nouveau, et sans retour, vers de nouvelles institutions plus intergouvernementales, plus régulatrices, au lieu d'aller vers plus de politiques communes, plus de démocratie et de fédéralisme ? Ne laissons-nous pas périliciter les institutions traditionnelles que sont le Parlement européen et la Commission ?

Nous bégayons le même budget depuis 1962. Sur celui qui vient d'être proposé, quel est l'état d'esprit des parlementaires européens, des différentes délégations nationales et des différents partis ? Que fera le Parlement européen ?

M. Liêm Hoang-Ngoc, député européen. Les rapports de la Commission et du Parlement proposent des hypothèses pour une future union économique et monétaire : c'est un compromis entre les trois scénarios dessinés par Agnès Benassy-Quéré, puisque nous aurions une contrainte d'équilibre des finances publiques, un fonds de rédemption pour financer certains États par des euro-obligations, et enfin un budget de la zone euro, financé par de nouvelles ressources propres.

Ce saut fédéral doit naturellement s'accompagner d'un saut démocratique, sur lequel je partage les préoccupations de Daniel Cohn-Bendit. Le principe à retenir, c'est que chaque niveau doit avoir son contrôle démocratique : les parlements nationaux devraient avoir le contrôle des budgets nationaux – et je regrette que sur ces sujets les programmes nationaux de réforme (PNR) et les programmes nationaux de stabilité (PNS) ne constituent pas des actes législatifs nationaux, comme tels soumis à votre droit d'amendement. En parallèle, nous, parlementaires européens, devons faire de l'examen annuel de croissance le moment d'une délibération législative au niveau de l'Union. Or lorsque le budget sera fédéral, c'est bien sûr le Parlement européen qui devra se prononcer.

M^{me} Françoise Castex, députée européenne. Le semestre européen pose de façon brûlante la question du contrôle démocratique.

Je suis sans doute encore un peu naïve, mais je suis persuadée que l'Europe est en train d'inventer son bicamérisme : le Conseil européen défend les intérêts particuliers des territoires, quand le Parlement européen, qui représente les citoyens sur une base politique, essaye de transcender les intérêts particuliers pour rechercher l'intérêt général.

Nous avons renforcé ce bicamérisme en étendant les champs de la codécision. Le Parlement européen est devenu, au fil des traités, un acteur majeur. Il reste des domaines à conquérir – et la gestion des crises en est un d'importance.

Vous semblez vouloir substituer les parlements nationaux au Parlement européen. Ce serait un retour de trente ou cinquante ans en arrière. Les parlements nationaux sont redondants par rapport au Conseil. En accroissant leur rôle, on renforcerait encore la juxtaposition des intérêts particuliers, les négociations que nous connaissons, et on abandonnerait tout espoir de construire une institution démocratique qui tente de confronter des orientations politiques pour définir l'intérêt général.

La Présidente Danielle Auroi. Il serait regrettable d'opposer Parlement européen et parlements nationaux. Si nous voulons renforcer l'ancrage démocratique de l'Europe, grâce

à un volet parlementaire indispensable, nous devons unir nos forces, pas les épuiser dans des querelles d'un autre âge.

M^{me} Françoise Castex, députée européenne. Je ne les oppose pas. Il me semble que les parlements nationaux doivent se concerter sur leur rôle : le contrôle démocratique du Conseil européen.

M^{me} Agnès Le Brun, députée européenne. Il faut réaffirmer que la somme des intérêts nationaux ne fera jamais l'intérêt européen. Et à cet égard, le spectacle des négociations sur le budget européen est évidemment désolant.

Je voudrais dans cet esprit insister sur la PAC, qui est très révélatrice des processus en cours. Une renationalisation serait tout à fait impossible ! N'oublions pas les objectifs de cette politique – l'autosuffisance et la sécurité alimentaires notamment. N'oublions pas les emplois créés.

Monsieur Cohn-Bendit, vous avez d'ailleurs tort sur la reine d'Angleterre : la nouvelle PAC, en redéfinissant l'« agriculteur actif », mettra fin aux regrettables excès du passé. Nous avons essayé de reconstruire la PAC selon l'intérêt général.

Quant à l'état d'esprit des parlementaires européens, c'est plutôt d'essayer de nous élever vers l'intérêt général – sans toujours y réussir peut-être – et donc, en l'occurrence, de voter contre ce budget européen qui ne nous convient pas.

M. Jean Arthuis. J'ai intitulé mon rapport sur la zone euro *L'intégration politique ou le chaos*, car nous sommes entrés dans un processus irréversible. Le risque systémique est tel que nous n'avons pas d'autre choix que de mettre en place des institutions et un vrai pilotage de la zone euro.

Il y a une spécificité de la zone euro, et elle peut devenir le noyau de cristallisation du fédéralisme européen, puisque tous les États de l'Union ont vocation à la rejoindre. Veillons aussi à ce que la zone puisse fonctionner d'un point de vue économique et social ; et nous devons bien dire que l'élargissement tel qu'il est pratiqué aujourd'hui pose problème. Je m'étais même permis de dire qu'il faudrait sans doute suspendre la fonction de commissaire à l'élargissement et imaginer un statut intermédiaire pour les candidats à l'avenir.

Il faut donc trouver un vrai pilotage, non seulement pour régler les problèmes de la Grèce mais aussi pour susciter de la croissance. Le vrai budget public est aujourd'hui dans les États membres : il faudrait pétrir ensemble, au niveau européen, tous ces budgets. Le budget européen est aujourd'hui l'appendice des budgets nationaux : on verse de l'argent, et on récupère. Comme dans un casino, chacun vient avec son argent ; on donne 7 % au croupier, et ensuite chacun essaye de gagner le maximum : il y a des gagnants, il y a des perdants. On ne peut pas continuer comme ça !

Nous devons nous préparer à mieux associer les parlementaires européens et les parlementaires nationaux, pour réfléchir au budget, pour aider la croissance, pour veiller à ce que les États à la traîne rattrapent le niveau nécessaire de compétitivité.

La mondialisation change tout. Si nous voulons que l'Europe retrouve sa place, si nous voulons que l'Europe soit à la hauteur des attentes des Européens, il n'y a pas d'autre issue que la construction européenne.

Jean Monnet a écrit : « *les hommes n'acceptent le changement que dans la nécessité, et ils ne voient la nécessité que dans la crise* » ; tâchons de faire un bon usage de cette crise, et profitons-en pour donner à l'Europe la gouvernance démocratique qu'elle mérite.

M. Daniel Cohn-Bendit. Le problème, c'est que ce sont les gouvernements qui doivent décider de mettre en place des ressources propres. Nous, nous l'avons écrit dans d'innombrables résolutions... Au départ, la taxe sur les transactions financières figurait dans ce budget : elle en a disparu ! Le peu qu'il en reste n'engage pas du tout la mise en place de ressources propres.

Pour trouver ces fameuses ressources, les solutions sont nombreuses : taxe sur les entreprises, taxe climat-énergie, taxe sur la téléphonie mobile... Le problème est éminemment politique : la fin d'un budget européen fait de contributions nationales, c'est la fin du pouvoir exclusif du Conseil !

L'ancien chancelier allemand Helmut Schmidt, qui n'est pas un grand révolutionnaire, pense aujourd'hui que le Parlement européen doit faire un putsch. Nous sommes dans une situation aberrante, et le débat doit, au-delà du cadre financier pluriannuel, porter sur la redéfinition du processus et du contrôle démocratique.

Aujourd'hui, ce budget n'a pas de majorité au Parlement européen. S'il est cohérent avec lui-même, le Parlement européen ne peut que dire non. Mais vous connaissez tous la capacité des gouvernements à « *acheter* » des votes délégués par délégués – les socialistes français, puis les conservateurs allemands. On verra bien !

Il est faux, me dites-vous, que la reine d'Angleterre ne touchera plus de fonds de la PAC. Mais votre affirmation ne pourrait être prouvée que grâce à l'introduction d'un plafonnement constamment refusé. Ils changeront la définition des agriculteurs actifs, voilà tout.

Quant à l'agro-alimentaire, attendez que le scandale de la viande de cheval dans les lasagnes éclate vraiment – ce sont des entreprises françaises qui sont concernées. Tout le problème de cette industrie, et de la façon dont elle s'impose sur le marché mondial, sera posé.

M. Jean Pisani-Ferry. Sur quelles dépenses y a-t-il motif à dépenser conjointement ? Cette question doit être posée régulièrement ; aujourd'hui, il me semble que les raisons pour lesquelles la PAC est devenue un élément central du budget communautaire doivent être réexaminées. Ce n'est plus une politique de marché, mais une politique de redistribution, avec des contraintes particulières destinées à empêcher les pays qui comptent le plus d'agriculteurs de recevoir l'essentiel du budget. Et elle est mal conçue, de façon inévitable, puisqu'elle superpose des éléments historiques et des éléments objectifs actuels.

Aujourd'hui, les États-membres sont probablement plus différents les uns des autres en matière agricole que pour n'importe quel autre domaine : qu'est-ce qu'une politique commune de soutien à la production pour des pays si différents ?

Le problème des ressources propres n'est effectivement pas un problème technique ; c'est un problème politique. Il faut seulement prendre une décision.

Enfin, le réalisme politique oblige à prendre en considération le fait que la Cour constitutionnelle allemande considère que l'Union européenne n'est pas une démocratie, et qu'en conséquence le Parlement européen n'est pas légitime. Cela met un frein à de nouveaux transferts de compétences.

M. Yves Bertoncini. Le Parlement européen doit prendre ses responsabilités : il n'est pas question de nier l'ancrage démocratique des chefs d'États et de gouvernement, mais ils agissent selon des logiques nationales ; les parlementaires européens ont un autre ancrage démocratique, paneuropéen. Il faut donc un compromis. Entre 2005 et 2006, le cadre financier pluriannuel avait été renégocié : il peut l'être à nouveau.

S'agissant de l'articulation entre les parlements nationaux et le Parlement européen, ce n'est pas un retour en arrière que nous proposons : les parlements nationaux ont accompagné la marche en avant qui s'est faite, puisque les aides ont été essentiellement bilatérales. Dès que les aides pourront être européennes, le Parlement européen et la Commission joueront à nouveau tout leur rôle ; mais, d'ici là, le contrôle parlementaire doit être effectué par les parlements nationaux aux côtés du Parlement européen.

Je suis frappé par le fait que l'ancrage démocratique de la zone euro est beaucoup plus solide aujourd'hui qu'il y a quinze ans. Lorsqu'ils ont accepté l'euro, les citoyens – et sans doute les hommes d'État – n'ont pas mesuré les conséquences de l'union monétaire en termes de solidarité et de discipline. Des débats acharnés ont eu lieu dans tous les parlements à ce sujet. Mais dans aucun pays de la zone euro une majorité ne s'est dégagée en faveur d'une sortie de la zone euro : le maintien dans la zone euro, comme l'acceptation de la solidarité – mais aussi des disciplines ô combien douloureuses –, sont toujours demeurés majoritaires. L'ancrage démocratique de la zone euro s'est donc renforcé, même s'il y a eu de profonds dégâts collatéraux, notamment sociaux, dont nous continuerons à payer le prix au cours des prochaines années.

Le Président Simon Sutour. En guise de conclusion trop rapide, je commencerai par approuver les propos de Daniel Cohn-Bendit sur la PAC. Le sénateur Christian Cointat cite souvent son père, ministre de l'Agriculture de Georges Pompidou : « la PAC, c'est donner une Cadillac à celui qui en a déjà une ». Les choses n'ont pas beaucoup changé ! De plus, pour la PAC, les productions de nos départements méridionaux – vigne, fruits et légumes – ne représentent rien : c'est une autre injustice.

Madame Castex, le Parlement européen et les parlements doivent travailler ensemble ; c'est seulement comme cela qu'ils arriveront à peser vis-à-vis du Conseil.

Je ne serai pas plus long, sauf pour souligner que ces réunions trimestrielles réunissant les commissions des affaires européennes de l'Assemblée nationale et du Sénat et la délégation française du Parlement européen prennent aujourd'hui un nouveau départ : continuons à travailler ensemble.

La Présidente Danielle Auroi. Merci à tous. Je me pose encore plus de questions à l'issue de cet échange de vues que je ne m'en posais en arrivant, mais j'ai aussi plus d'espoir. Nous nous sommes parlé et nous nous sommes écoutés.

Si l'on pouvait, comme l'a proposé Daniel Cohn-Bendit dans son livre, commencer par évoquer l'Europe sur les billets de banque autrement que de façon totalement

abstraite, ce serait un beau symbole. Notre continent a compté pour cela suffisamment de personnalités marquantes, à commencer par Jean Monnet !

Il nous reste à construire le projet démocratique qui rendra confiance à nos concitoyens. Nous avons du pain sur la planche.

La séance est levée à 18 h 45

Membres présents ou excusés

Commission des affaires européennes

Réunion du mercredi 13 février 2013 à 16 h 30

Présents. – M^{me} Danielle Auroi, M. Jean-Luc Bleunven, M. Christophe Caresche, M. Yves Daniel, M^{me} Chantal Guittet, M^{me} Marietta Karamanli, M. Jérôme Lambert, M. Pierre Lequiller, M. Arnaud Richard, M. Jean-Louis Roumegas, M. Gilles Savary, M. André Schneider

Excusés. – M^{me} Marie-Louise Fort, M. Jean-Claude Mignon

Assistaient également à la réunion. - M. Pierre Bernard-Reymond, M. Jean Bizet, M. Yannick Botrel, M. Christophe Cavard, M. André Gattolin, M^{lle} Sophie Joissains, M^{me} Fabienne Keller, M. Jean-Claude Leroy, M^{me} Colette Mélot, M. Roland Ries, M. Simon Sutour, M. Richard Yung