

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ° L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires européennes

Mardi 29 novembre
2016
16 h 30

Compte rendu n° 324

- I. Examen du rapport d'information de MM. Philip Cordery et Arnaud Richard sur le renforcement de l'Union économique et monétaire..... 3
- II. Communication de la Présidente Danielle Auroi sur la mission effectuée à Marrakech (16-18 novembre 2016) pour la COP 22 de la Convention des Nations-Unies, sur les changements climatiques 22
- III. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution 24

**Présidence de
M^{me} Danielle Auroi**
Présidente,
**puis de
M. Christophe
Caresche,**
Vice-président



COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mardi 29 novembre 2016

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

La séance est ouverte à 16 h 30

I. Examen du rapport d'information de MM. Philip Cordery et Arnaud Richard sur le renforcement de l'Union économique et monétaire

M. Arnaud Richard, co-rapporteur. Nous vous présentons aujourd'hui les travaux du groupe de travail sur l'intégration différenciée au sein de l'Union européenne, réalisés depuis plusieurs mois au sein de ce groupe de travail dont faisaient aussi partie nos collègues Christophe Caresche, Michel Herbillon et Jérôme Lambert. Nous souhaitons apporter une contribution parlementaire aux débats sur l'avenir de l'Union économique et monétaire.

M. Philip Cordery, co-rapporteur. Notre réflexion s'inscrit dans la continuité de celle engagée en juin 2015 par les institutions européennes dans le rapport dit des cinq présidents – dont nous avons déjà parlé à plusieurs reprises.

Dans ce rapport, les présidents des principales institutions européennes identifient plusieurs défis d'envergure pour l'Union économique et monétaire dans les années à venir, et esquissent une feuille de route en plusieurs phases. Pour mémoire, la première phase de juin 2015 à juin 2017 est celle de l'approfondissement, et devrait être complétée par une seconde phase visant, à partir du second semestre 2017, à parachever l'architecture de l'Union économique et monétaire.

Dans cette perspective, la Commission européenne devrait publier, au printemps 2017, un livre blanc détaillant certaines mesures et réformes à mettre en place. Nous souhaitons pouvoir apporter notre contribution aux futurs débats en amont de cette publication.

En deuxième lieu, les échéances électorales à venir dans notre pays et en Allemagne constituent, il est vrai, une contrainte pour l'action de court terme, mais également un temps propice à la réflexion que nous devons prendre pour proposer des voies de réforme pertinentes et ambitieuses.

En troisième lieu, la décision du peuple britannique de quitter l'Union européenne en juin dernier bouleverse les perspectives. Notre réflexion, entamée avant le « Brexit », s'inscrit désormais dans un contexte où l'avenir de l'Europe se joue désormais à 27. Nous pensons que le Brexit doit constituer une opportunité pour la zone euro de se renforcer. Il faut, tout d'abord, réaffirmer que l'Union économique et monétaire demeure l'horizon de long terme de l'Union européenne et que la grande majorité des États membres ont vocation à la rejoindre. Il faut ensuite insister sur la nécessité d'approfondir l'Union économique et monétaire au sein de laquelle la convergence est encore insuffisante.

La consolidation de la zone euro est un sujet qui divise, certes, et qui a été quelque peu éclipsé ces derniers temps de l'agenda européen. Nous pensons toutefois qu'il s'agit d'une question essentielle, qui ne peut pas disparaître des priorités politiques de l'Union européenne. Si cette dernière est aujourd'hui en crise, c'est parce qu'elle est parfois inefficace, parce qu'au milieu du gué. Nous avons construit une Union monétaire, mais les volets économique, fiscal ou encore salarial ont été oubliés, accroissant ainsi les divergences et les inégalités.

Les travaux que nous vous présentons aujourd'hui s'organisent autour de deux parties.

Dans la première partie, nous faisons des propositions pour compléter l'Union économique et monétaire, à travers, notamment, une plus grande convergence, une réforme du pacte de stabilité et la création d'une capacité budgétaire. Dans la seconde partie, nous considérons que replacer la zone euro au cœur du projet européen nécessite de mener des réformes institutionnelles permettant d'en renforcer la responsabilité et la légitimité démocratique.

L'intégration des économies européennes constitue, pour l'Union, un horizon de long terme qui est indissociable du projet politique initial de cette dernière. Vecteur de paix et de stabilité, porteur de solidarité et de responsabilités communes, le processus d'intégration vise, depuis les débuts de la construction européenne, à constituer une union économique, monétaire et budgétaire qui soit la plus large possible.

Pourtant, plus de soixante-cinq ans après les premières mises en commun de ressources nationales et plus de quarante ans après l'instauration d'une zone monétaire unique, force est de constater que l'union économique demeure un projet et non une réalité.

Violemment mis en lumière par la crise économique et financière initiée à la fin de la décennie 2000, le caractère incomplet de l'Union économique et monétaire européenne, les défaillances et dysfonctionnements des procédures de coordination des politiques économiques et budgétaires ainsi que les insuffisances du processus de convergence ont, paradoxalement et fort heureusement, été à l'origine d'un certain nombre de modifications apportées à l'architecture institutionnelle et au paysage économique européen. Synonymes, pour la plupart, d'améliorations, ces nouveautés apportées par touches successives semblent devoir être complétées et, le cas échéant, rationalisées ou réformées.

La gravité de la crise et l'importance des tensions perceptibles notamment en zone euro ont conduit les chefs d'État et de gouvernement à créer dans l'urgence, sous la pression de la dégradation de la situation économique dans certains États membres et du risque de contagion qui existait à l'ensemble de la zone, des mécanismes d'assistance financière. Elle a aussi conduit à jeter les premières bases d'une Union bancaire européenne. Actuellement opérationnelle dans ses deux premiers piliers, l'Union bancaire européenne constitue, du point de vue de l'intégration financière, une avancée considérable.

De manière générale, ces mesures, tout comme le volontarisme de la France pour éviter une sortie de la Grèce de la zone euro, ont permis de préserver l'un des acquis les plus précieux de la construction européenne : l'euro. Il faut s'en féliciter mais il est nécessaire d'aller plus loin encore pour éviter de nouvelles crises.

Dans cette perspective, nous voulons d'abord réenclencher le processus de convergence des économies européennes. Aggravées par la crise économique et financière, les divergences entre les économies européennes sont aujourd'hui criantes : au sein de la zone euro, les écarts de chômage atteignent, dans les deux extrémités, un rapport de un à cinq et un rapport de un à six s'agissant des écarts en termes de coût du travail. Nous considérons qu'il est indispensable de relancer un vaste processus de convergence des économies européennes incluant les dimensions sociale, salariale et fiscale. Si ces questions méritent à elles seules des travaux approfondis, nous rappelons les travaux déjà effectués au sein de notre commission des Affaires européennes sur ces questions. Je pense notamment aux travaux de M^{me} Isabelle Bruneau et de M. Marc Laffineur sur la lutte contre l'évasion et l'optimisation fiscale, aux travaux que j'ai menés sur le salaire minimum européen, à ceux de M. Jean-Patrick Gille sur l'assurance-chômage européenne, ou encore à ceux qui sont conduits actuellement par un certain nombre d'entre nous sur le socle européen des droits sociaux.

De manière générale, nous considérons que la convergence est une condition *sine qua non* de la stabilité de la zone euro et qu'elle devrait constituer un des objectifs principaux d'une véritable politique économique d'ensemble de la zone euro. Si nous avons besoin d'un pilote économique, c'est avant tout pour assurer la convergence économique

Nous devons également améliorer le cadre existant de la surveillance multilatérale et de la coordination des politiques économiques. La crise économique et financière et la crise de la dette souveraine ont contribué à renouveler profondément le cadre de la surveillance et de la coordination des politiques économiques en Europe. Des mécanismes d'assistance financière ont été créés, les modalités de la surveillance multilatérale ont été modifiées et complétées et la coordination des politiques économiques a été renforcée. Si l'architecture institutionnelle qui en résulte traduit de réelles améliorations par rapport à la situation antérieure, plusieurs procédures de surveillance et de coordination se superposent, rendant aujourd'hui le schéma d'ensemble relativement complexe et peu lisible. Par ailleurs, l'efficacité relative et contestée de certains dispositifs plaide pour une simplification et une rationalisation d'envergure.

J'aimerais ainsi souligner les points suivants. Tout d'abord, le Pacte de stabilité et de croissance qui a longtemps été considéré comme l'alpha et l'oméga de la discipline budgétaire en Europe, a montré, en vingt ans d'application, ses insuffisances. Les règles introduites concernant les seuils de déficit public et de dette publique n'ont pas permis de limiter l'endettement croissant – et parfois immodéré – des États membres. À de rares exceptions près (Luxembourg, Estonie et Allemagne), tous les États membres de la zone euro se trouvaient, en 2015, en situation de déficit : quatre États membres enregistraient un déficit supérieur à 3 % du PIB et cinq autres États membres avaient un déficit compris entre 2,5 et 3 % de leur PIB. Au total, près de la moitié des États membres présentaient ainsi une situation de déficit préoccupante. S'agissant de la dette publique, en 2015, treize États membres de la zone euro dépassaient le seuil de 60 % de PIB et pour six d'entre eux l'endettement public avoisinait ou dépassait 100 % de leur PIB.

Par ailleurs, les sanctions associées à ces règles de finances publiques se sont révélées inopérantes. Ainsi, aucune procédure de sanction n'a, jusqu'à présent, été menée à son terme. Tout se passe comme si les États membres pouvaient transgresser en toute impunité les règles relatives à la discipline budgétaire. Nous considérons que le non-respect des règles et l'absence de sanctions lorsque celles-ci sont enfreintes traduisent l'inefficacité de ces règles et plaident donc pour une refonte du Pacte dans son ensemble.

Dans cette perspective, nous insistons sur la nécessité, pour tous les États membres, de respecter leurs engagements budgétaires. Ce constat est également vrai pour la France : pour faire entendre sa voix et porter ses propositions, notre pays doit retrouver une situation économique et financière saine. La réduction des déficits engagée depuis plusieurs années pour atteindre ces objectifs est une bonne nouvelle qui contribue à la réalisation de cet objectif. Néanmoins, nous estimons qu'une refonte globale des règles du Pacte de stabilité doit être menée et que des propositions simples doivent être formulées. La possibilité, évoquée notamment par le Conseil d'Analyse Économique, d'adapter les exigences de la coordination des politiques économiques en fonction des circonstances économiques (normales ou exceptionnelles), et de constituer, en période normale, des réserves au sein de comptes d'ajustement et de pouvoir y recourir lors des périodes exceptionnelles nous semble être une piste prometteuse : efficace, elle serait la traduction d'une politique économique d'ensemble qui considère la zone euro comme un tout dont l'équilibre macroéconomique est assuré par des ajustements internes.

Nous pensons enfin qu'il est indispensable que les règles budgétaires prennent mieux en compte la croissance. Une nouvelle approche devrait être promue : les règles devraient faire de l'adaptabilité leur maître mot, permettant, le cas échéant, de faire une application « intelligente » des dispositions du Pacte en fonction de la conjoncture économique et de la situation de chaque État membre.

Principale leçon tirée de la crise économique en Europe, des politiques budgétaires nationales, même coordonnées, ne permettent pas d'assurer une stabilisation optimale de la zone euro. Il semble donc indispensable de compléter l'Union économique et monétaire en la dotant d'un véritable instrument de stabilisation macroéconomique. Un tel instrument permettrait à la zone euro dans son ensemble d'absorber les chocs asymétriques auxquels ses économies sont confrontées. Dès lors, plusieurs options sont envisagées.

M. Arnaud Richard, co-rapporteur. La piste la plus ambitieuse et que nous appelons de nos vœux est celle de la constitution d'une capacité budgétaire pour la zone euro. Cette capacité pourrait prendre la forme d'un budget à proprement parler et d'une réserve d'argent mobilisable pour financer certaines dépenses d'intérêt commun.

L'idée d'un budget pour l'Union économique et monétaire est ancienne qui a déjà été envisagée dans les années 1970. À l'époque écartée par manque de consensus, elle réapparaît aujourd'hui dans le débat public.

La mise en place d'un budget de la zone euro nécessite de régler, au préalable, un certain nombre de questions.

D'abord, quelles seraient les sources de financement de ce budget ? Nous proposons de lui affecter une partie des recettes provenant de la ressource TVA, une fraction du produit résultant de l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés et une partie de la taxe sur les transactions financières, quand ces deux dernières auront été mises en place.

Par ailleurs, la capacité budgétaire de la zone euro pourrait être assortie d'une capacité d'émission de titres. Cette piste avait été notamment envisagée en 2012, au lendemain de la crise des dettes souveraines et pourrait tout à fait, sous réserve d'être encore précisée, redevenir une perspective pour la zone euro.

Ensuite, quelles dépenses le budget devrait-il financer ? Nous pensons qu'il convient de définir des projets d'intérêt commun à financer. Dans cette perspective, les résultats du Plan Juncker plaident pour l'introduction d'une capacité budgétaire de la zone euro consacrée spécifiquement à l'investissement. De manière générale, nous estimons qu'il est indispensable d'accorder à l'investissement une place centrale. La capacité budgétaire de la zone euro devrait ainsi permettre à la fois une stabilisation macroéconomique d'ensemble de la zone et le financement d'investissements.

La seconde piste est également intéressante du point de vue de la stabilisation macroéconomique de la zone euro – même si elle est complexe à mettre en œuvre, en particulier pour les partenaires sociaux en France, ce que je comprends – est celle de la création d'un système européen d'assurance-chômage. En la matière, plusieurs déclinaisons sont envisagées et nous pensons qu'un système européen de réassurance est la piste qui présente le meilleur ratio coûts-avantages.

La création d'un mécanisme de réassurance chômage présente le double avantage de doter l'Union économique et monétaire d'un mécanisme de stabilité macroéconomique et d'incarner d'une certaine manière ce que l'on appelle l'Europe sociale. Nous considérons en outre qu'il s'agit de la proposition la plus aboutie. Un tel système de réassurance consisterait à mettre en place – en parallèle des systèmes nationaux existants, nous devons clairement insister sur ce point – un « pilier européen » qui ne serait mobilisé pour indemniser le chômage qu'à titre subsidiaire, lorsqu'un État ferait face à une forte dégradation de sa situation économique, notamment observable par une importante augmentation du taux de chômage.

Système fortement inspiré par le mécanisme existant aux États-Unis, cette piste a le mérite de limiter les tentations d'adopter des comportements opportunistes. L'idée serait de limiter l'intervention de ce « pilier européen » dans le temps et à un complément de l'indemnisation fournie au niveau national par le système d'indemnisation du chômage. Il s'agit d'une intervention en dernier ressort. Le « pilier européen » serait financé par des contributions des États membres, lesquelles seraient, dans un premier temps, différenciées et mutualisées à terme.

Les auditions réalisées par le groupe de travail nous ont permis de constater que cette proposition rencontrait un soutien assez large, et particulièrement marqué chez nos partenaires italiens.

De manière générale, la capacité budgétaire pour la zone euro et le système européen de réassurance ne sont pas incompatibles et pourraient être, d'ailleurs, mis en œuvre simultanément, sous réserve toutefois, comme vous vous en doutez, de modifier les traités pour mettre en œuvre une capacité budgétaire pour la zone euro.

Outre ces propositions pour compléter l'Union économique et monétaire, les réformes à mettre en œuvre doivent également viser le renforcement effectif de la légitimité et de la responsabilité démocratiques de la zone euro, à laquelle nous sommes tous très attachés.

Nos propositions ne peuvent pas se concevoir, dans la période actuelle, sans un approfondissement institutionnel et démocratique de l'Union économique et monétaire.

Cette réforme institutionnelle devra répondre à deux impératifs : renforcer la légitimité démocratique de la gouvernance de la zone euro, et améliorer l'efficacité de cette gouvernance.

Un écueil doit absolument être évité : celui de créer de nouvelles institutions sans les accompagner d'avancées réelles de l'intégration économique et budgétaire. Dans ce cas, ces institutions seraient vouées à n'être que des « coquilles vides », et à complexifier, paradoxalement, la gouvernance de la zone euro plutôt que de la rendre plus transparente.

Cette réforme institutionnelle doit selon nous comporter deux volets principaux : un volet « exécutif » et un volet parlementaire auquel nous sommes tous très attachés. Ce sont les deux pistes qui avaient également été évoquées par le président de la République dans son discours du 14 juillet 2015, dans lequel il a plaidé pour la création d'un gouvernement économique de la zone euro et d'un parlement de la zone euro.

Sur le gouvernement économique de la zone euro, nous proposons la création d'un Haut Représentant pour l'Union économique et monétaire. Ce nouvel exécutif pour la zone euro serait à la fois membre – ou même Vice-président – de la Commission européenne et président de l'Eurogroupe, et éventuellement du Conseil ECOFIN, sur le modèle du Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères. Comme ce Haut représentant pour les affaires étrangères, il pourrait être nommé à la majorité qualifiée par le Conseil européen, avec l'accord du président de la Commission européenne, et serait soumis, en même temps que le collège de la Commission européenne, à un vote d'approbation du Parlement européen.

Quel serait le rôle de ce Haut Représentant ? Il devrait permettre de prendre en compte les intérêts économiques spécifiques de la zone euro dans son ensemble et de définir l'intérêt général de la zone euro. Il devrait pour cela définir avec l'ensemble des gouvernements de la zone euro une « stratégie collective » et faire appliquer les décisions découlant de cette stratégie. Avec un tel mandat politique clair, il pourrait être dans une relation avec les gouvernements européens dans un rôle de superviseur. Il piloterait la coordination des politiques économiques et budgétaires et s'assurerait – et ce n'est pas le moins qu'on pourrait lui demander – du respect par chaque État membre des règles définies collectivement au niveau européen. Ce rôle, évidemment politiquement sensible, serait plus facilement endossé par un Haut Représentant adoubé par l'ensemble des États de la zone euro et disposant d'une légitimité politique renforcée.

Il devra également favoriser la convergence économique, en premier lieu grâce à la capacité budgétaire de la zone euro, précédemment évoquée, dont il pourrait disposer. Pour ce faire, il devrait disposer, sans créer une importante administration, d'une administration ad hoc sous sa responsabilité, c'est-à-dire une forme de Trésor de la zone euro qui pourrait intégrer des experts existants des services économiques et financiers de la Commission, du mécanisme européen de stabilité, et aussi du secrétariat du Comité économique et financier.

Enfin, il devra jouer le rôle de gestionnaire de crise. Soyons clairs : le déroulement des négociations avec la Grèce a souligné la nécessité d'un acteur et d'un cadre clairement identifié pour mener les négociations en cas de crise. Il serait chargé de mener les négociations sur les programmes d'ajustement et de contrôler les opérations du mécanisme européen de stabilité.

Évidemment la création d'un tel poste de Haut représentant nécessitera un changement des traités. Mais à plus court-terme, nous proposons donc de doter l'Eurogroupe

d'un président stable. En effet, juridiquement, rien n'oblige les ministres de l'Eurogroupe à désigner l'un de leurs pairs pour exercer cette présidence, et il serait donc possible dès aujourd'hui de nommer un président à temps plein pour l'Eurogroupe.

Enfin, nous sommes favorables à une représentation extérieure unique de la zone euro, et considérons que la France doit aller de l'avant sur cette question en appuyant la proposition faite par la Commission européenne en ce sens.

Sur le volet parlementaire, qui est assez sensible, au vu de l'importance des décisions économiques prises au niveau européen et de leurs potentielles conséquences sociales, il est essentiel que ces décisions soient issues d'un véritable choix collectif.

En l'absence d'un tel processus de légitimation démocratique, ce seront les parlements nationaux ou les peuples, par voie référendaire, qui s'approprient cette fonction : la crise grecque a clairement démontré le conflit de légitimité qui peut opposer un État souverain aux institutions de la zone euro.

Nous considérons que cette légitimation démocratique doit venir du Parlement européen, et nous proposons donc la création d'une sous-commission « zone euro » au Parlement européen – et ce terme n'a rien de péjoratif –, chargée notamment de contrôler la capacité budgétaire de la zone euro. La création d'une telle sous-commission ne nécessiterait pas de changement de traités mais seulement une décision de la Conférence des présidents du Parlement européen.

Politiquement, il est difficilement concevable que des parlementaires issus d'États membres n'ayant pas encore adopté l'euro fassent partie de cette sous-commission ; mais juridiquement, en revanche, il sera difficile de les en exclure explicitement : une telle exclusion nécessiterait probablement une révision des traités, s'inspirant de ce qui est déjà prévu par l'article 136 du traité pour le Conseil.

Parallèlement, il faudra également réfléchir à une procédure permettant d'associer les parlements nationaux aux décisions prises pour la zone euro, sans toutefois créer de nouvelle structure. Mais ce renforcement doit avant tout passer par le renforcement du contrôle des gouvernements par leurs parlements respectifs – je crois que c'est un sujet sur lequel nous avons beaucoup avancé.

M. Michel Herbillon. Parmi les facteurs d'inquiétude nous avons évoqué le « Brexit », la crise de 2008, et rétrospectivement je me dois d'évoquer le risque que comporte le référendum de dimanche prochain en Italie, qui à l'évidence, si le non l'emportait, ne manquerait pas d'avoir des conséquences importantes du fait de l'impact sur le gouvernement italien. C'est aussi un facteur d'instabilité mais nous devons attendre le résultat de dimanche.

Ensuite, la question de la gouvernance de la zone euro, comme l'ont expliqué les rapporteurs, est une question cruciale. On voit bien qu'on ne peut pas continuer avec une gouvernance de la zone euro telle que l'actuelle. Nous en avons vu les limites lors de la crise grecque et, de manière plus ancienne, lors de la crise de 2008. Le Président de la République de l'époque, qui assurait la présidence de l'Union européenne, a réuni les chefs d'État au sein de la zone euro pour résoudre le problème car c'est au niveau des chefs d'État que ces problèmes peuvent se résoudre et que l'on doit procéder aux échanges et prendre des décisions. Vous vous souvenez sans doute qu'à l'époque, d'une manière un peu transgressive, il avait même invité le Premier ministre britannique à s'associer

à ces réunions. Il y a donc un vrai problème de gouvernance de la zone euro, et c'est la raison pour laquelle, dans notre rapport, nous avons essayé de tracer des pistes de solutions, parce que la zone euro a absolument besoin – sous des formes à définir, nous en avons proposé certaines – d'une présidence stable.

Je voulais insister sur la nécessité de se diriger vers une plus grande convergence des économies et des règles fiscales de la zone euro, car c'est aussi une des conditions de stabilité de cette dernière. Cela fait des années que, de façon incantatoire, cette question de la convergence est évoquée, sans que des progrès très importants n'aient été faits. On annonce régulièrement qu'il serait bon d'égaliser la fiscalité sur les entreprises, au moins entre l'Allemagne et la France, et cela n'a pas été réalisé à ce jour. *A fortiori* ce n'est pas le cas pour les pays qui constituent la zone euro, or cette nécessité de se diriger vers une plus grande convergence m'apparaît impérieuse.

Enfin, je voudrais aussi à mon tour insister, comme cela a très bien été fait par les rapporteurs, sur la place absolument centrale que nous devons accorder aux investissements. Je crois qu'une des manières de lutter contre ce sentiment anti-européen qui nous afflige et qui se fait jour dans tant de pays est que l'Europe s'identifie avec un certain nombre de projets lisibles en matière d'investissement et concernant notamment les pays de la zone euro. Cela serait un progrès tout à fait considérable, et cela représenterait non seulement pour nos concitoyens une manière de se réapproprier l'Europe.

Je partage également l'opinion selon laquelle il faudrait mieux associer les parlements nationaux dans le contrôle de la zone euro.

M. Pierre Lequiller. Comme vous le soulignez vous-même, la création d'un Haut représentant pour l'Union économique et monétaire ne pourra avoir lieu que par un nouveau traité.

Mais d'autres choses me semblent également impossibles à réaliser sans changement de traité. Je pense à la nature et à l'efficacité des sanctions du Pacte de stabilité.

Je n'ai pas bien compris l'articulation entre la refonte des règles elles-mêmes et, ensuite et en contrepartie, le « plus ferme respect par l'ensemble des États membres » évoqué par le rapport. D'ailleurs, je ne suis pas certain, au fond, que ces menaces de sanction aient été totalement inutiles. Un certain nombre de pays, lorsque la Commission européenne les menaçait de sanction, tentaient de rentrer dans le rang. Évidemment, c'est plus facilement applicable – et c'est très injuste – à des pays comme l'Espagne ou le Portugal qu'à des pays comme la France. Cependant, même la France a fait l'objet, un temps, de menaces de sanctions. Je ne suis donc pas certain d'avoir compris le contenu de la révision du Pacte de stabilité, sauf à comprendre qu'on tente d'aménager ce pacte pour parvenir à le respecter plutôt que de respecter le Pacte de stabilité qui existe actuellement. Je m'interroge donc sur ce point.

À propos du Parlement européen et de la structure qui serait dédiée à la zone euro en son sein, je vous souhaite bien du courage. Je ne vois pas comment aboutir à un tel résultat : vous assisterez à une levée de boucliers de l'ensemble des pays ne faisant pas partie de la zone euro. Du fait du fonctionnement de l'Union, il sera difficile d'obtenir la mise en place d'une telle structure.

Concernant la supervision par les parlements nationaux, nous avons, avec M. Christophe Caresche, consacré beaucoup d'efforts à tenter d'approfondir l'article 13 du TSCG.

Je voulais aussi vous adresser une remarque générale sur le fait qu'il aurait été intéressant, dans les conclusions du rapport, de distinguer les réformes immédiatement réalisables sans changement de traité, et celles qui exigent un tel changement. Évidemment, appliquer rapidement cette seconde catégorie de mesures n'est pas aussi facile. Par exemple, instituer un président stable pour l'Eurogroupe est quelque chose qui peut être réalisé sans difficultés à très brève échéance.

Il serait donc intéressant que soit distingué, dans les propositions qui sont faites, entre ce qui peut être réalisé sans nouveau traité et ce qui peut être accompli immédiatement. En effet, je crois profondément à l'importance de la mise en œuvre pratique de ces mesures. Il y a des mesures qui peuvent être prises de suite et qui doivent être prises de suite.

M. Arnaud Richard, co-rapporteur. Merci beaucoup pour vos remarques. L'exercice était difficile et portait sur des questions transversales, mais nous avons réussi à trouver des positions communes, ce qui n'était pas évident a priori. M. Michel Herbillon a entièrement raison concernant la nécessité d'incarner l'Europe, tant sur la question des investissements que sur celle des modes de gouvernance ou le besoin de mieux associer les parlements.

M. Pierre Lequiller nous parle, à raison, du calendrier de déploiement de ces mesures. Les mesures portant sur l'Eurogroupe peuvent être mises en œuvre rapidement, c'est une question de bonne volonté et celle-ci est partagée par les acteurs européens. Concernant l'assurance chômage et le « pilier social », je suis certain qu'il n'est pas nécessaire de changer les traités : ces mesures dépendent du volontarisme des États membres. Les contraintes posées par le calendrier électoral des deux grands pays de la zone euro, exposées par M. Philip Cordery, laissent à penser qu'il sera peut-être nécessaire de mettre en œuvre diverses mesures avant une réforme certainement nécessaire des traités à un horizon qui reste à déterminer.

M. Pierre Lequiller. Si je peux me permettre, pour avoir participé à la Convention sur l'avenir de l'Europe, je pense que même les mesures issues de ce pilier social et solidaire ne peuvent être réalisées sans être incluses dans un nouveau traité. Je ne vois pas d'inconvénients sur le fond, mais je pense qu'il serait très important que l'on distingue, sur la forme, ce que l'on peut réaliser de suite et ce que l'on pourra faire au moyen d'un nouveau traité. Or je ne pense pas que ces mesures puissent être réalisées sans nouveau traité.

Le plan Juncker procède d'une grande habileté politique car, justement, il a permis d'aider l'investissement. Par ailleurs, je souscris entièrement au propos selon lequel le plan Juncker doit être intensifié.

M. Philip Cordery, co-rapporteur. Sur ce point, je pense en effet qu'il faut distinguer ce qui peut être réalisé à traité constant et en réformant le traité, mais parmi ce qui nécessite une réforme du Traité, il faut là aussi distinguer ce qui est incompatible et ce qui peut être réalisé avec de la volonté politique. Le plan Juncker est un bon exemple de ce que la volonté politique peut faire.

Concernant la réforme du Pacte de stabilité, les grands principes de ce Pacte sont exposés par le traité, mais il existe aussi un grand nombre de règles que nous proposons de

simplifier, qui sont énoncées par les fameux « two pack » ou « six pack » et qui peuvent être modifiées sans changement de traités. Tout n'exige donc pas une réforme des traités. On pourrait procéder à un inventaire de ce qui requiert ou ne requiert pas de changement de ces traités.

À propos de la question sur le respect ou le non-respect des règles sur le Pacte de stabilité, nous faisons d'abord le constat que ces règles ne fonctionnent pas. Si autant de pays ne respectent pas les règles, c'est peut-être parce que celles-ci sont inadaptées. Nous proposons de revoir ces règles pour les rendre plus réalistes, qu'elles tiennent compte de la croissance et de l'environnement économique, et parallèlement nous énonçons la nécessité d'un respect beaucoup plus ferme de ces règles par tous les pays, y compris par la France. Nous pensons qu'avec d'autres règles mieux adaptées, nous pourrions assister à un meilleur respect de ces règles, car si on instaure de telles règles et que celles-ci ne sont pas respectées, c'est comme si ces règles n'existaient pas.

M. Pierre Lequiller. Qu'est-ce que cela implique concrètement ? Cela signifie-t-il que lorsque la croissance est plus faible, les règles deviennent plus souples, et inversement ?

M. Philip Corderoy, co-rapporteur. Tout à fait. Le rapport présente des propositions plus élaborées mais le principe est qu'il puisse y avoir des années au cours desquelles a lieu une forte croissance, et dans ce cas des fonds seraient versés à un fonds spécifique d'ajustement pouvant servir à financer un certain nombre de politiques lorsque la croissance serait moindre, permettant de diminuer les écarts entre les années à forte croissance et les années sans croissance.

M. Christophe Caresche remplace M^{me} Danielle Auroi à la présidence.

M. Christophe Caresche, président. Cette proposition découle d'une idée de M^{me} Agnès Bénassy-Quéré, présidente-déléguée du Conseil d'Analyse Économique. Cette idée est intéressante, puisqu'il s'agit au fond de donner plus de souplesse aux règles.

M. Arnaud Leroy. Je voulais évoquer trois points. Tout d'abord, l'avenir de l'Union économique et monétaire est aussi lié, à mon avis, à une réflexion sur le mandat de la BCE.

Ensuite, il ne s'agit pas de tolérer toutes les dérives, mais nous devrions nous octroyer une marge de liberté pour les déficits publics compris entre 3 et 4,5 %, marge dont il est aisé de comprendre la signification pour certaines régions d'Europe.

Enfin, concernant l'avenir de l'UEM et du Pacte de stabilité, à l'heure où nous parlons et au regard de la déliquescence du projet européen, je crois qu'il faut assumer, et ce serait un signal clair à l'égard de certains qui s'interrogent sur l'avenir de l'euro, que c'est à partir de ce groupe formé autour d'une monnaie, groupe qui a plus de devoirs mais aussi plus de droits vis-à-vis des autres - et je vise ceux qui veulent absolument donner leur avis sur une zone économique dont ils ne font pas partie, au-delà d'un accès aux marchés -, que l'on doit refonder le projet européen. Il faut donc donner à ce groupe une dimension totalement nouvelle.

J'entends ce que dit notre collègue M. Pierre Lequiller à propos de l'intérêt de mettre en place des mesures à traité constant, mais j'ai le sentiment qu'il n'y aura plus d'autres traités d'aménagement technique comme il y en a eu par le passé. Sinon, cela signifie

que nous assumons le décrochage démocratique du projet européen. Ces traités, en effet, ne seront jamais soutenus. On créera peut-être toujours des annexes techniques, mais nous ferons face à un réel obstacle politique. Je vous mets au défi de faire campagne pour l'adoption d'un traité en affirmant que l'on va renforcer l'Union économique et monétaire.

Il faut prendre cela pour acquis. Je faisais partie de la Convention pour l'avenir de l'Europe dont parlait tout à l'heure M. Pierre Lequiller au nom d'un mouvement de jeunesse, et je n'observe plus du tout la même envie ou la même émulation à propos du projet européen. Nous disposons, avec l'Union économique et monétaire, d'un acquis. À partir de là, nous devons assumer que nous pouvons avancer ensemble avec ceux qui le veulent, et ne plus trop s'attarder sur des compromis avec des États membres plus réticents. Je crois qu'il faut accepter l'existence de ce « tronc commun », car j'ai tendance à croire qu'il n'y aura plus de nouveaux traités comme ceux du passé. Le « Brexit », le climat politique dans de nombreux États européens, la difficulté à arrimer de façon sérieuse une partie des nouveaux entrants de 2004 à un projet européen font que l'on doit s'interroger sur la façon de continuer.

M. Pierre Lequiller. Je suis tout à fait d'accord pour dire que c'est autour de l'Union économique et monétaire et des Dix-Neuf que nous devons approfondir l'Europe. Ensuite, nous faisons face à un problème juridique : il y a des choses qui sont impossibles à réaliser à traité constant, pour lesquelles il faut modifier les traités. La question que je pose ne découle pas d'une absence de volonté, mais de la nécessité de savoir ce qui est réalisable à traité constant et ce qu'il ne l'est pas.

Certaines propositions, comme la création d'un poste stable de président de l'Eurogroupe, peuvent être mises en œuvre de suite. La création d'un Haut représentant pour l'Union économique et monétaire nécessite en revanche un changement de traité. La nomination rapide d'un président stable pour l'Eurogroupe constituerait déjà une avancée considérable : si quelqu'un d'énergique occupe ce poste, il peut permettre des progrès énormes.

À propos du changement du mandat de la BCE, je trouve que M. Mario Draghi a très bien réagi. On pourrait même discuter de la totale conformité au traité de ce qu'il a fait, mais justement je trouve qu'il a extrêmement bien réagi et qu'il a affronté de fortes réticences allemandes.

M. Philip Cordery, co-rapporteur. Ce que notre collègue Arnaud Leroy dit est très juste : nous ne ferons pas demain un grand traité qui révolutionne tout, sans quoi nous pouvons imaginer quels seraient les résultats dans chaque pays de l'Union européenne. Mais c'est pour cela que nous réalisons aussi ce rapport car il faut changer le fond même de ces politiques, c'est-à-dire réaliser une vraie politique de convergence économique, tant en matière fiscale que salariale ou sociale. C'est cela qui permettra de rendre l'Union économique et monétaire plus appréciée par les populations le jour où la politique européenne permettra d'agir sur la croissance, l'emploi, la lutte contre le dumping social, et pour cela nous avons besoin d'un pilote. Ce sont ces actions qui rendront visibles les politiques européennes.

C'est seulement après que nous pourrons mener cette réflexion sur les instruments jusqu'à son terme : la nécessaire mise en place des instruments se fera de manière progressive. C'est exactement ce qui a été fait pour la question de la stabilisation lors de la dernière crise financière : on a d'abord créé le FESF, un fonds qui ne reposait pas sur un traité mais sur un accord entre les États membres pour instituer un fonds de stabilisation, et ensuite

on est monté en puissance avec le MES, en créant un traité intergouvernemental. Peut-être demain incorporerons-nous cela au Traité.

À ce jour, on peut voir ce qui est incompatible avec les traités mais je crois qu'il n'est pas possible de déterminer cela si facilement, et il ne faut pas non plus être trop rigide, car le volontarisme politique est absolument essentiel. S'il n'y avait pas eu de volontarisme politique après la crise financière, il n'y aurait pas eu le FESF donc pas le MES ensuite pour stabiliser les finances européennes.

Je voulais aussi simplement revenir sur la question du « Parlement de la zone euro », que l'on a beaucoup évoqué au cours des auditions et des déplacements réalisés en Italie et en Allemagne. Je crois qu'il était aussi important de confronter nos positions avec celles de nos partenaires, et la proposition que nous vous soumettons aujourd'hui est largement marquée par le réalisme, car personne en dehors de la France ne parle d'un « Parlement de la zone euro » qui serait composé de parlementaires nationaux. Nous avons essayé, de manière réaliste, de proposer une sous-chambre du Parlement européen qui pourrait, à terme, être uniquement composée de membres de la zone euro, et dans un premier temps composée des représentants de l'ensemble des pays du Parlement européen.

Nous avons aussi réfléchi au rôle que pourraient avoir les parlements nationaux et c'est là que nous proposons un « carton », je ne sais pas de quelle couleur, qui permettrait un droit de veto d'une majorité de parlements nationaux vis-à-vis du budget de la zone euro. Cela paraît plus réaliste et moins lourd en termes de processus. Nous rappelons également que le contrôle du parlement sur son propre exécutif doit constituer l'essentiel du rôle d'un parlement national. C'est notre devoir, notre tâche et notre défi d'améliorer notre réponse à cette question dans les années à venir.

M. Christophe Caresche, président. Je crois qu'il faut considérer le rapport et son contenu comme une « boîte à outils », c'est-à-dire comme l'état de la réflexion et des propositions qui ont été émises. Un certain nombre de ces propositions ont peu de chances d'aboutir ou risquent de soulever un certain nombre de résistances, par exemple l'idée d'un ministre de la zone euro émanant de la Commission européenne. Il est évident que le contexte politique qui suivra les élections en France et en Allemagne déterminera en grande partie le type de discussions qui auront lieu.

Le deuxième point que je voulais soulever est que je continue de penser que les États peuvent accepter, dans ce domaine notamment de la coordination des politiques économiques et dans le domaine budgétaire, de poursuivre l'intégration dès lors qu'ils conservent un contrôle sur les décisions prises. Cela plaide à mon avis plutôt pour un renforcement des structures dites intergouvernementales plutôt que des structures communautaires, au moins dans un premier temps. Les structures communautaires peuvent être ultérieurement intégrées à ces politiques. Par exemple, le Mécanisme européen de stabilité a été créé sur un mode intergouvernemental. Il aura peut-être vocation – et cela correspond à une demande du Parlement européen – à être inséré dans un cadre communautaire, mais ce n'est pas ainsi qu'il a été institué. Toutes les structures, tous les outils créés ces derniers temps l'ont plutôt été sur un mode intergouvernemental, pour une raison très simple : les États veulent bien transférer leurs compétences, mais souhaitent conserver un contrôle sur ces politiques. À mon sens, il s'agit d'une logique qui sera, sauf à réaliser un « big bang » institutionnel, difficile à contrer ou à remettre en cause. Sur ce plan – et un amendement de la présidente Auroi que je vais soumettre au vote et avec lequel je suis personnellement d'accord soutient cette vision – je pense que les parlements nationaux

doivent être en mesure d'exercer un contrôle sur des décisions prises par l'Eurogroupe ou le mécanisme européen de stabilité, toujours pour la même raison : vous n'arriverez pas à réaliser ce travail si vous n'impliquez les parlements nationaux. Peut-être que certains ne partagent pas aujourd'hui ce point de vue mais je souhaite rappeler que la Cour de Karlsruhe continue à affirmer que les décisions prises au niveau européen n'ont pas une légitimité suffisante, et doivent être validées par le Bundestag. Il s'agit d'une situation assez surréaliste, car aujourd'hui et par certains aspects le Bundestag devient le vrai Parlement européen. Il n'est pas de décision ou de traité qui n'ait pas été examiné par le Bundestag, alors qu'en France beaucoup de décisions ont été prises simplement avec l'accord du gouvernement français sans être validées par le Parlement français, sauf dernièrement.

Je voudrais aussi souligner que lors de la crise grecque, le Président de la République a demandé au Parlement français de se prononcer également, ce qui était inédit. Dans le passé, beaucoup des décisions de l'Eurogroupe ou du sommet des membres de l'Union n'ont jamais été validées par le Parlement national. Or, à cette occasion, le gouvernement français avait indiqué qu'à propos de la Grèce, il souhaitait que l'Assemblée nationale donne son avis.

J'insiste sur ce point car, si j'ai beaucoup de respect pour nos amis parlementaires européens, je pense qu'ils sous-estiment cette dimension, et que c'est peut-être à nous de la rappeler, quel que soit le résultat à l'issue de la discussion.

M. Arnaud Leroy. Dans ma quête de refondation du projet européen, je pense que la question du rôle des parlementaires nationaux et d'un panachage dans la composition même du Parlement européen mérite d'être posée. Un défaut français a cependant été de croire que l'on pouvait faire de l'Europe une grande France, et il ne faudrait pas refaire cette erreur concernant la question du parlement de la zone euro. Ce n'est pas parce que le Parlement français est un nain institutionnel qu'il faut passer par la fenêtre européenne pour régler des affaires purement domestiques.

Dans ce cadre, je pense qu'il ne faut pas se tromper de débat : il existe un débat important et entièrement distinct sur la composition du Parlement européen, le retour de délégations issues de parlements nationaux, sur l'ensemble des textes et non seulement sur la zone euro, qui devra un jour avoir lieu, mais je crois qu'il faut cesser de vouloir arbitrer des questions purement domestiques au niveau européen. Si nous sommes incapables, en France, de traiter de façon responsable les affaires européennes et de la zone euro au niveau idoine, c'est un problème qui nous est propre et je ne crois pas qu'il soit pertinent d'instrumentaliser nos partenaires dans le règlement de cette question.

Ma remarque tout à l'heure sur le mandat de la BCE faisait référence au fait que lorsque Mario Draghi a pris un certain nombre d'initiatives, nous étions tous suspendus à une éventuelle sanction venue de Karlsruhe sur la politique de rachat de dette souveraine.

Ce que je veux, lorsque je parle du mandat de la BCE, c'est que nous remplissions les conditions juridiques pour éviter d'être dans l'approximation ou le rapport de force politique. Si la BCE dispose d'un mandat clair de rachat de dettes souveraines ou visant à favoriser une politique qui a un impact sur l'emploi, il faut que cela soit clair. Tout le monde y gagnera ainsi en termes de visibilité et de stabilité.

M. Arnaud Richard, co-rapporteur. Je m'inscris dans ce que dit notre collègue Arnaud Leroy en ce qui concerne le parlement de la zone euro : ce sont nos propres

turpitudes, celles du parlement français vis-à-vis des problématiques européennes, auxquelles nous nous heurtons.

Je crois vraiment qu'il faut renforcer le contrôle des gouvernements par leurs parlements respectifs.

M. Christophe Caresche, président. Il s'agit, dans le rapport qui nous est soumis, d'aller plus loin dans le transfert de la compétence budgétaire au niveau européen. C'est de cela dont il s'agit, et pas d'autre chose. Il s'agit de donner plus de force aux orientations fixées au niveau européen pour chacun des budgets nationaux. Il s'agit de faire un saut.

Je ne parle pas à législation constante : j'affirme que ce qui est proposé consiste à réaliser un saut en avant. Je vois à quel point nous avons du mal à nous approprier le semestre européen, mais la raison est qu'il n'existe aucun parti politique en France qui assume le fait que Bruxelles nous dicte notre politique, parce que nous n'assumons pas cet état de fait. Il s'agit d'un problème éminemment politique, et non d'un problème de tradition institutionnelle en France ou du fait que la Ve République a instauré un parlement éminemment rationalisé. C'est parce que fondamentalement, nous ne voulons pas assumer cette situation.

Pourquoi le gouvernement n'a pas soumis deux années de suite le programme de stabilité au vote ? Parce qu'il voulait éviter de telles réactions. Le discours du gouvernement a alors été d'indiquer que les réformes correspondent à ce dont la France a besoin – ce que je crois personnellement – mais le gouvernement n'a jamais dit « nous faisons des réformes car cela nous est demandé ». Expliquez-moi alors comment le Parlement européen pourrait, demain, annoncer que le budget français devrait correspondre à telle ou telle recommandation : c'est totalement illusoire, cela ne fonctionnera pas.

Mon propos ne procède pas d'une construction intellectuelle quelconque : j'essaie d'identifier ce qui est possible et ce qui ne l'est pas. Vous ne pourrez pas poursuivre l'intégration si vous n'incluez pas les représentations nationales. Ce qui s'est passé en Grèce était un conflit de légitimité : d'un côté, l'Eurogroupe et les gouvernements formulaient des recommandations, et de l'autre, un État souverain refusait ces recommandations, a saisi son parlement qui les a refusées et qui est allé jusqu'à organiser un référendum. Comment réglez-vous le problème du conflit de légitimité ? Celui-ci n'a pas résolu et les conséquences ont failli être considérables. La seule façon de régler ce conflit de légitimité est de mettre en place une instance qui légitime démocratiquement les décisions prises par l'Eurogroupe ou au niveau du sommet européen, et de sortir de cette opposition permanente entre ce qui est décidé au niveau européen et son application au niveau national.

M. Philip Cordery, co-rapporteur. Je comprends beaucoup de choses que M. Christophe Caresche a mentionnées, et notamment le scepticisme partagé par un certain nombre de collègues à propos des recommandations de la Commission européenne. Mais nous revenons alors au problème soulevé par M. Arnaud Leroy, qui est celui d'une incapacité interne aux institutions françaises à disposer d'un contrôle parlementaire sur l'exécutif. On ne retrouve pas du tout ces réactions au Bundestag ! La question fondamentale n'est pas de créer une institution regroupant des parlements nationaux, mais réside en la mise en place d'un contrôle des parlements nationaux sur la politique de leur propre gouvernement national. Cela ne correspond pas à l'amendement de la présidente : celui-ci ne renforce pas le rôle des parlements nationaux sur leur propre gouvernement, mais propose un parlement de la zone

euro composé exclusivement de membres de parlements nationaux, qui aurait vocation à se prononcer sur les décisions prises par l'Eurogroupe. C'est entièrement différent.

Revenir à un Parlement européen d'avant 1979, composé de parlementaires nationaux, ne résoudra pas le problème de légitimité. Lorsque le Parlement européen aura un véritable pouvoir budgétaire, il bénéficiera de beaucoup plus de crédit dans l'opinion publique et la participation aux élections européenne augmentera considérablement.

En revanche, nous nous sommes posé la question – et c'est quelque chose que nous pouvons formuler dans la résolution de façon plus claire – du rôle que nous confions aux parlements nationaux, à l'image de ce qui existe aujourd'hui concernant la subsidiarité, c'est-à-dire qu'une coalition de parlements nationaux puisse rejeter le budget de la zone euro. Cela conférerait un réel contre-pouvoir aux parlements nationaux, non pas pour faire le travail du Parlement européen à la place de ce dernier mais pour qu'existe une sorte de contrôle de subsidiarité.

Par ailleurs, je ne souhaiterais pas non plus que nous confondions deux choses : le contrôle du budget de la zone euro d'une part, qui doit être décidé par le parlement de la zone euro avec un contre-pouvoir des parlements nationaux ; et les recommandations sur les budgets nationaux. Nous proposons que les recommandations par pays puissent être débattues de façon beaucoup plus systématique dans les parlements nationaux et que les programmes nationaux de réforme puissent être amendés par notre Assemblée afin que celle-ci puisse disposer d'un rôle accru dans le débat budgétaire européen.

Enfin, nos propositions ne sont pas punitives, ne constituent pas un transfert : il s'agit de mesures incitatives visant à remplacer les mesures punitives. Il n'y a donc pas de transfert complet ni même important de pouvoirs des parlements nationaux vers le Parlement européen. Il s'agit simplement, dans le cadre d'un budget de la zone euro, de s'assurer que le Parlement de la zone euro, ou du moins le Parlement européen soit le contrôleur d'un tel budget.

M. Arnaud Leroy. J'assume totalement le retour des parlements nationaux dans la composition du Parlement européen. Je crois qu'il s'agit d'un sujet sur lequel nous serons très rapidement amenés à nous pencher. Néanmoins, sur la question de l'Union économique et monétaire, je pense qu'il s'agit d'une erreur, car en effet, quand M. Christophe Caresche mentionne le conflit de légitimité, même dans une agora composée de parlementaires nationaux, le parlementaire grec aurait certainement refusé l'avis général de ces collègues, fussent-ils aussi membres de parlements nationaux.

Je crois sincèrement que nous devons travailler pour mettre en place une nouvelle articulation entre le Parlement européen et les parlements nationaux. Je fais confiance au Parlement européen, j'invite simplement à un renouvellement de sa composition.

M. Christophe Caresche, président. Je mets aux voix l'amendement de la présidente Danielle Auroi proposant de créer un parlement de la zone euro.

L'amendement est rejeté.

M. Pierre Lequiller. Je souhaiterais expliciter ma position sur la proposition de résolution. Je trouve, comme je l'ai dit précédemment, qu'il serait intéressant de distinguer ce qui peut être appliqué immédiatement et ce qui ne peut l'être. Cependant, je soutiens la

proposition consistant à mettre en place un président stable de l'Eurogroupe, et je pense qu'il devrait notamment être en charge de l'harmonisation fiscale. Je vote donc en faveur de cette partie. Je trouve l'autre un peu brouillonne.

La commission a adopté la proposition de résolution suivante.

« *L'Assemblée nationale,*

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le traité sur l'Union européenne,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles le 2 mars 2012,

Vu le protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne,

Vu le rapport du 22 juin 2015 intitulé « Compléter l'Union économique et monétaire européenne » présenté par le président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker en collaboration avec le président du Conseil européen Donald Tusk, le président de l'Eurogroupe Jeroen Dijsselbloem, le président de la Banque centrale européenne Mario Draghi et le président du Parlement européen Martin Schulz,

Vu la communication du 21 octobre 2015 de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil européen et à la Banque centrale européenne relative aux mesures à prendre pour compléter l'Union économique et monétaire [COM(2015) 600],

Vu le projet de rapport du 4 mai 2016 sur la capacité budgétaire de la zone euro des commissions des budgets et des affaires économiques et monétaires du Parlement européen [(2015/2344(INI)],

Vu la feuille de route en vue d'une représentation extérieure plus cohérente de la zone euro dans les instances internationales [COM(2015) 602 final],

Vu la proposition de décision du Conseil arrêtant des mesures en vue d'établir progressivement une représentation unifiée de la zone euro au sein du Fonds monétaire international [COM(2015) 603 final],

Considérant que l'Union économique et monétaire est à ce jour incomplète et que la création d'une Union budgétaire constitue, depuis les débuts de la construction européenne, l'horizon de long terme pour l'Union ;

Considérant qu'il est urgent de renforcer la résilience économique de la zone euro afin d'éviter la survenue de nouvelles crises économiques majeures ;

Considérant qu'une intégration renforcée de la zone euro est donc la priorité, et devra se traduire à court terme par une intégration différenciée de l'Union européenne ;

Sur la convergence des économies européennes

Constate que le processus de convergence supposé accompagner la mise en place de l'euro s'est essoufflé et que la crise économique et financière a même accru les divergences au sein de l'Union économique et monétaire ;

Rappelle que l'instauration de la monnaie unique a entraîné par défaut une concurrence fiscale et sociale et souligne, par conséquent, l'impérieuse nécessité de renforcer la convergence des économies européennes sur une base coopérative ;

Appelle de ses vœux une relance du processus de convergence européen qui fasse la promotion d'une convergence large, incluant notamment les dimensions sociales, salariales et fiscales et envisage des moyens de rendre, le cas échéant, la convergence davantage contraignante ;

Estime, dans cette perspective, que les propositions formulées s'agissant d'une « convergence conditionnée » sont intéressantes car elles participent d'une démarche positive, substituant à une logique de sanctions une logique d'incitation à entreprendre des réformes structurelles ;

Soutient notamment la démarche du Parlement européen de promouvoir un code de convergence dont le respect conditionnerait l'accès des États membres de la zone euro aux mécanismes d'assistance financière ;

Plaide pour la mise en place d'une véritable politique économique pour la zone euro, qui soit appropriée et crédible, décidée et mise en œuvre par un « pilote » clairement identifié, responsable et comptable de ses actions ;

Considère qu'une telle politique devrait avoir pour objet principal de favoriser la convergence des stratégies économiques et d'éviter les comportements peu coopératifs des États membres ;

Sur l'instauration d'un mécanisme de stabilisation macroéconomique pour la zone euro

Considère que l'Union économique et monétaire a besoin d'un mécanisme de stabilisation macroéconomique permettant d'amortir les variations des cycles économiques ; que l'instauration d'un tel instrument présenterait, outre des bénéfices économiques évidents, l'avantage de redonner à l'Union économique et monétaire un nouvel élan caractérisé par une plus grande solidarité entre ses membres ;

Souligne que, pour être efficace, le dispositif déployé doit être finement calibré ; invite, par conséquent, les différents acteurs à ne négliger ni les difficultés méthodologiques ni les ajustements temporaires, associés à la mise en œuvre d'un mécanisme de stabilisation ; suggère que soit établi un calendrier précis, privilégiant une mise en place progressive du dispositif selon des étapes clairement identifiées ;

Insiste sur la nécessité de veiller, dans la conception de l'instrument de stabilisation comme dans son utilisation, à éviter les risques d'aléa moral et l'institutionnalisation de transferts permanents entre États membres ;

Sur la forme que pourrait prendre un mécanisme de stabilisation macroéconomique

Considère qu'une capacité budgétaire pour la zone euro dédiée à la stabilisation macroéconomique est une option ambitieuse qui doit constituer l'objectif des négociations futures sur le sujet ;

Est d'avis que ces dernières devraient également envisager la possibilité d'assortir la capacité budgétaire de la zone euro d'une autorisation d'émission de titres de dette ;

Indique, dans cette perspective, que la mutualisation devrait se faire de manière progressive et ne pas concerner les engagements passés ; souligne, qu'à traités constants, cette possibilité pourrait être donnée, moyennant une révision du traité qui l'instaure, au Mécanisme européen de stabilité dont les compétences pourraient être élargies à cette occasion ;

Exprime également son soutien aux propositions formulées pour créer un mécanisme européen d'assurance-chômage, comme un des éléments constitutifs d'une capacité budgétaire pour la zone euro ;

Insiste sur la nécessité de concevoir un dispositif simple dans lequel l'articulation entre le « pilier européen » et les systèmes d'assurance chômage nationaux ménage les marges de manœuvre des États membres pour exprimer, à travers l'indemnisation du chômage, les préférences collectives dont ils sont les garants et préserve le rôle des partenaires sociaux dans le fonctionnement des systèmes nationaux ;

Estime qu'il est indispensable d'œuvrer également au rapprochement des législations et conditions d'indemnisation du chômage pour maximiser les effets d'un système européen d'assurance-chômage, d'une part, et assurer, d'autre part, une plus grande convergence sociale au sein de l'Union économique et monétaire ;

Invite enfin les institutions européennes à préciser et clarifier les autres pistes présentées comme de potentielles déclinaisons d'un mécanisme de stabilisation macroéconomique et, en particulier, s'agissant des fonds de convergence ou d'investissement ;

Sur le cadre de la surveillance multilatérale et de la coordination des politiques économiques en Europe

Réitère ses demandes de simplification et de rationalisation des procédures qui régissent actuellement la coordination des politiques économiques en Europe ;

Rappelle que les aménagements et compléments apportés au cadre de la surveillance budgétaire et de la coordination des politiques économiques ont permis à l'Union européenne de surmonter la plupart des difficultés auxquelles elle a été confrontée mais insiste sur la nécessité d'aller plus loin encore pour consolider le cadre existant et améliorer la résilience de l'Union dans son ensemble ;

Salue la démarche engagée par la Commission européenne pour réviser le cadre de la surveillance budgétaire en Europe et soutient, plus particulièrement, le projet de réviser le Pacte de stabilité et de croissance ;

Insiste, à cet égard, sur la nécessité d'accompagner la réflexion sur la nature et l'efficacité des sanctions du Pacte d'une véritable refonte des règles elles-mêmes ;

Est, de manière générale, favorable à un enrichissement des critères de la discipline budgétaire afin qu'ils accordent une importance plus grande à la croissance, à la conjoncture et aux situations respectives de chaque État membre ;

Considère, enfin, que tout ajustement du Pacte de stabilité et de croissance devrait avoir pour contrepartie un plus ferme respect, par l'ensemble des États membres, de ses règles et principes ;

Sur les évolutions institutionnelles devant accompagner le renforcement de l'Union économique et monétaire

Plaide pour la création d'un Haut Représentant pour l'Union économique et monétaire, qui serait à la fois Vice-président de la Commission européenne et président de l'Eurogroupe, et qui disposerait d'un Trésor de la zone euro sous sa responsabilité ;

Souhaite que, en attendant la création Haut Représentant pour l'Union économique et monétaire, l'Eurogroupe se dote dès maintenant d'une présidence stable ;

Souligne la nécessité d'affermir l'Eurogroupe en le dotant de règles de vote à la majorité et de moyens humains et matériels renforcés ;

Est favorable à la mise en place d'une représentation unifiée de la zone euro au sein des institutions et conférences financières internationales, et en particulier du Fonds monétaire international ;

Souhaite que le Parlement européen soit mieux associé au semestre européen, notamment au moment de l'examen annuel de croissance ;

Invite le Parlement européen à créer une structure dédiée à la zone euro en son sein ;

Souhaite que les parlements nationaux de l'Union européenne soient associés de plus près à la gouvernance économique de la zone euro, afin d'en assurer la responsabilité démocratique ; insiste sur la nécessité que l'Assemblée nationale soit présente à toutes les étapes du semestre européen ;

Souhaite que le Parlement soit associé, par des représentants de ses commissions compétentes, aux échanges avec la Commission européenne en amont de la présentation des programmes de stabilité et de réforme ;

Rappelle l'impérieuse nécessité, pour l'Assemblée nationale, de pouvoir se prononcer par un vote sur les programmes de stabilité et de réforme et réaffirme sa volonté de pouvoir les amender. »

II. Communication de la Présidente Danielle Auroi sur la mission effectuée à Marrakech (16-18 novembre 2016) pour la COP 22 de la Convention des Nations-Unies, sur les changements climatiques

M. Arnaud Leroy. la Présidente Danielle Auroi a mené une mission intégrée à la délégation française, à laquelle j'ai participé avec mes collègues MM. Bernard Deflesselles et Jérôme Lambert. Vous imaginez bien que l'ambiance de la Conférence a pâti de l'élection de Donald Trump, qui avait fait des déclarations fracassantes, durant sa campagne, sur le réchauffement climatique, présenté comme une ruse des Chinois. Mais le froid jeté par cette élection a été assez vite dissipé par l'envie de la communauté internationale de solidifier l'Accord conclu à Paris l'année précédente.

En effet, moins d'un an après l'adoption de cet accord à Paris, le seuil requis de 55 États pour 55 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre a été franchi, ce qui a donné un signal très favorable au début des discussions techniques pour la mise en œuvre de l'Accord.

Ce qui était intéressant à la COP 22 était la poursuite de l'élan de Paris dans la prise en compte des acteurs non étatiques, qu'il s'agisse des collectivités locales ou des acteurs privés. La COP 22 était une COP de mise en œuvre, donc nécessairement moins ambitieuse sur le papier que la COP de Paris. Nous sommes à présent dans le détail technique des négociations.

Il reste du travail sur la question du financement. L'équilibre entre adaptation et atténuation est primordial pour les pays africains, qui émettent très peu de gaz à effet de serre et ont en revanche de forts besoins d'adaptation. Il était donc important de maintenir un niveau suffisant de financement sur l'adaptation, et les délégations africaines que nous avons rencontrées ont insisté sur le besoin de financements souples, pour des projets à l'échelle locale. Ceux-ci sont plus particulièrement assurés par le Fonds d'adaptation.

La COP 22 a travaillé sur la question de la revue des ambitions, car la question va rapidement se poser de l'atteinte des objectifs des 2°C. Pour l'instant, la somme des contributions nous conduit plutôt à un réchauffement supérieur à 3°C. Il nous faudra donc revoir les objectifs nationaux pour espérer atteindre les objectifs de l'Accord de Paris.

Enfin, le sujet de l'agriculture, longtemps un impensé des négociations climatiques, était aussi abordé lors de la COP 22. Ce secteur représente en effet plus de 10 % des émissions de GES. Nous n'avons pas eu d'avancée significative sur ce sujet.

La COP 22 initie le mouvement de négociation des aspects techniques de l'Accord de Paris. Il a été convenu que ce volet devrait s'achever en 2018. La question des financements reste donc en revanche en suspens.

Les deux prochaines COP se dérouleront sur le continent européen. La prochaine en 2017 en Allemagne sous présidence des îles Fidji, et la suivante en Pologne, qui accueillerait donc pour la troisième fois une COP. La France devra continuer à jouer un rôle de premier plan dans ces prochaines conférences. Il y a danger à ce que l'Europe perde le leadership sur le sujet diplomatique. La France a été saluée pour son rôle dans la COP 21 et

jusqu'à la ratification de l'Accord de Paris. La Ministre Ségolène Royal a réussi à initier un élan pour la ratification européenne, mais la discussion sur le partage de l'effort, qui concrétisera cette ratification par des faits au niveau national, est loin d'être achevée. Cette discussion peut être tendue. Pendant longtemps, l'Europe a été le continent en pointe des efforts contre le changement climatique, mais aujourd'hui certains pays qui étaient vus comme en retard rattrapent ce retard, comme la Chine. Nos acquis peuvent toujours être remis en cause, c'est pourquoi il nous faut demeurer vigilants pour rester à l'avant-garde de la lutte contre le réchauffement climatique.

III. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution

Sur le rapport de la **Présidente Danielle Auroi**, la Commission a examiné des textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution.

● Textes « actés »

Aucune observation n'ayant été formulée, la Commission *a pris acte* des textes suivants :

➤ *BUDGET COMMUNAUTAIRE*

- Lettre rectificative n° 1 au projet de budget général 2017 Actualisation des besoins estimés pour les dépenses agricoles et la pêche Renforcement des programmes et instruments contribuant efficacement à une croissance durable Agenda en matière de migration, plan d'investissement extérieur et sécurité Ajustements techniques concernant les agences et les dépenses administratives Augmentation des recettes liées aux amendes (**COM(2016) 679 final – E 11597**).

➤ *COMMERCE EXTERIEUR*

- Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion d'un accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et le Royaume de Norvège sur le cumul de l'origine entre l'Union européenne, la Suisse, le Royaume de Norvège et la Turquie dans le cadre du système de préférences généralisées de l'Union européenne (**COM(2016) 668 final – E 11635**).

- Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, d'un accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et le Royaume de Norvège sur le cumul de l'origine entre l'Union européenne, la Suisse, le Royaume de Norvège et la Turquie dans le cadre du système de préférences généralisées de l'Union européenne (**COM(2016) 669 final – E 11636**).

- Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, d'un accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et la Confédération suisse sur le cumul de l'origine entre l'Union européenne, la Confédération suisse, la Norvège et la Turquie dans le cadre du système de préférences généralisées de l'Union européenne (**COM(2016) 671 final – E 11637**).

- Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion d'un accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et la Confédération suisse sur le cumul de l'origine

entre l'Union européenne, la Confédération suisse, la Norvège et la Turquie dans le cadre du système de préférences généralisées de l'Union européenne (**COM(2016) 672 final – E 11638**).

➤ *ELARGISSEMENT et VOISINAGE*

- Proposition de décision du Conseil relative à la position à adopter, au nom l'Union européenne, au sein du comité d'association dans sa configuration "Commerce" institué par l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, à propos de l'actualisation des annexes XXI-A à XXI-P concernant le rapprochement réglementaire dans le domaine des marchés publics (**COM(2016) 703 final – E 11621**).

➤ *POLITIQUE ECONOMIQUE, BUDGETAIRE ET MONETAIRE*

- Recommandation de la Banque centrale européenne du 23 septembre 2016 au Conseil de l'Union européenne concernant la désignation du commissaire aux comptes extérieur de la Banca d'Italia (BCE/2016/28) (**12826/16 – E 11548**).

- Décision du Conseil modifiant la décision 1999/70/CE concernant les commissaires aux comptes extérieurs des banques centrales nationales en ce qui concerne le commissaire aux comptes extérieur de la Banca d'Italia (**12962/16 – E 11581**).

➤ *POLITIQUE ETRANGERE ET DE SECURITE COMMUNE (PESC)*

- Directive (UE) de la Commission portant modification de la directive 2009/43/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la liste des produits liés à la défense (**D046504/01 – E 11625**).

➤ *TRANSPORTS*

- Proposition de décision du Conseil sur la signature, au nom de l'Union européenne, et sur l'application provisoire d'un accord modifiant l'accord entre les États-Unis d'Amérique et la Communauté européenne relatif à la coopération dans le domaine de la réglementation de la sécurité de l'aviation civile (**COM(2016) 693 final – E 11619**).

- Proposition de décision du Conseil sur la conclusion, au nom de l'Union européenne, d'un accord modifiant l'accord entre les États-Unis d'Amérique et la Communauté européenne relatif à la coopération dans le domaine de la réglementation de la sécurité de l'aviation civile (**COM(2016) 694 final – E 11620**).

● **Textes « actés » de manière tacite**

Accords tacites de la Commission, du fait de la nature du texte

En application de la procédure d'approbation tacite, dite procédure 72 heures, adoptée par la Commission les 23 septembre 2008 (textes antidumping), 29 octobre 2008 (virements de crédits), 28 janvier 2009 (certains projets de décisions de nominations et actes relevant de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) concernant la prolongation, sans changement, de missions de gestion de crise, ou de sanctions diverses, et certaines autres nominations), 16 octobre 2012 (certaines décisions de mobilisation du fonds européen d'ajustement à la mondialisation), et 1^{er} décembre 2015 (mesures de dérogations en matière de TVA, de décisions relatives à la réduction facultative de droits d'accise et de décisions relatives aux contributions nationales pour financer les tranches du Fonds européen de développement), celle-ci *a approuvé tacitement* les documents suivants :

➤ *BUDGET COMMUNAUTAIRE*

- Proposition de virement de crédits n° DEC 34/2016 à l'intérieur de la section III - Commission - du budget général pour l'exercice 2016 (**DEC 34/2016 – E 11659**).

- Proposition de virement de crédits n° DEC 35/2016 à l'intérieur de la section III - Commission - du budget général pour l'exercice 2016 (**DEC 35/2016 – E 11660**).

➤ *INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES*

- Décision du Conseil portant nomination des membres titulaires et des membres suppléants, pour le Danemark, la France, l'Italie et Malte, du conseil de direction de l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (**13959/16 – E 11648**).

- Décision du Conseil portant nomination d'un membre du Comité économique et social européen, proposé par la République hellénique (**14086/16 – E 11649**).

- Décision du Conseil portant nomination d'un membre titulaire du comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs pour la Belgique (**14193/16 – E 11650**).

- Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs - Nomination de M. Robert SPILLER, membre titulaire allemand, en remplacement de M^{me} Alexandra KRAMER, démissionnaire (**14219/16 – E 11651**).

- Comité consultatif pour la sécurité et la santé sur le lieu du travail - Nomination de M. Jozef KSINAN, membre suppléant slovaque, en remplacement de M. Vladimir TEJBUS, démissionnaire (**14587/16 – E 11652**).

Accords tacites de la Commission liés au calendrier d'adoption par le Conseil

La Commission a également pris acte de la levée tacite de la réserve parlementaire, du fait du calendrier des travaux du Conseil, pour les textes suivants :

➤ *POLITIQUE ETRANGERE ET DE SECURITE COMMUNE (PESC)*

- Décision du Conseil modifiant la décision 2013/255/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (**12578/16 LIMITE – E 11661**).

- Règlement du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 36/2012 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie (**12580/16 LIMITE – E 11662**).

- Décision du Conseil modifiant la décision 2014/486/PESC relative à la mission de conseil de l'Union européenne sur la réforme du secteur de la sécurité civile en Ukraine (EUAM Ukraine) (**13551/16 LIMITE – E 11664**).

➤ *POLITIQUE SÉCURITÉ & DÉFENSE COMMUNE (PSDC)*

- Accord relatif au soutien logistique mutuel entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique (**10332/1/16 LIMITE – E 11663**).

➤ *SECURITE ALIMENTAIRE*

- Règlement (UE) de la Commission modifiant les annexes IV et X du règlement (CE) n° 999/2001 du Parlement européen et du Conseil fixant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles (**D045867/03 – E 11564**).

- Règlement (UE) de la Commission modifiant le règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les dénominations et domaines de compétence des groupes scientifiques de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (**D047383/01 – E 11626**).

➤ *SECURITE SANITAIRE*

- Règlement (UE) de la Commission désignant le laboratoire de référence de l'Union européenne pour la peste des petits ruminants, assignant des responsabilités et des tâches supplémentaires audit laboratoire et modifiant l'annexe VII du règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil (**D047457/02 – E 11627**).

➤ *SERVICES FINANCIERS (BANQUES - ASSURANCES)*

- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1286/2014 du Parlement européen et du Conseil sur les documents

d'informations clés relatifs aux produits d'investissement packagés de détail et fondés sur l'assurance en ce qui concerne sa date de mise en application (**COM(2016) 709 final – E 11640**).

➤ *TRANSPORTS*

- Directive (UE) de la Commission portant quatrième adaptation au progrès scientifique et technique des annexes de la directive 2008/68/CE du Parlement européen et du Conseil relative au transport intérieur des marchandises dangereuses (**D047673/01 – E 11633**).

- Règlement de la Commission portant rectification des versions allemande, bulgare, estonienne et néerlandaise du règlement (UE) n° 1321/2014 relatif au maintien de la navigabilité des aéronefs et des produits, pièces et équipements aéronautiques, et relatif à l'agrément des organismes et des personnels participant à ces tâches (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) (**D046146/03 – E 11658**).

La séance est levée à 18 h 15

Membres présents ou excusés

Commission des affaires européennes

Réunion du mardi 29 novembre 2016 à 16 h 30

Présents. – M^{me} Danielle Auroi, M. Christophe Caresche, M^{me} Nathalie Chabanne, M. Philip Cordery, M. William Dumas, M. Michel Herbillon, M. Pierre Lequiller, M. Arnaud Leroy, M. Arnaud Richard

Excusés. - M. Jean-Luc Bleunven, M. Philippe Armand Martin, M. Jean-Claude Mignon, M. Jean-Louis Roumégas