



N° 3232

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 novembre 2015

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES ⁽¹⁾

sur **la gouvernance de la zone euro**

ET PRÉSENTÉ

PAR M. Christophe Caresche

Député

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

La Commission des affaires européennes est composée de : M^{me} Danielle AUROI, *présidente* ; M^{mes} Marietta KARAMANLI, MM. Jérôme LAMBERT, Pierre LEQUILLER, *vice-présidents* ; MM. Christophe CARESCHE, Philip CORDERY, M^{me} Estelle GRELIER, M. André SCHNEIDER, *secrétaires* ; MM. Ibrahim ABOUBACAR, Jean-Luc BLEUNVEN, Alain BOCQUET, Jean-Jacques BRIDEY, M^{mes} Isabelle BRUNEAU, Nathalie CHABANNE, M. Jacques CRESTA, M^{me} Seybah DAGOMA, MM. Yves DANIEL, Bernard DEFLESSELLES, M^{me} Sandrine DOUCET, M. William DUMAS, M^{me} Marie-Louise FORT, MM. Yves FROMION, Hervé GAYMARD, Jean-Patrick GILLE, M^{me} Chantal GUITTET, MM. Razzy HAMMADI, Michel HERBILLON, Laurent KALINOWSKI, Marc LAFFINEUR, Charles de LA VERPILLIÈRE, Christophe LÉONARD, Jean LEONETTI, Arnaud LEROY, M^{me} Audrey LINKENHELD, MM. Lionnel LUCA, Philippe Armand MARTIN, Jean-Claude MIGNON, Jacques MYARD, Michel PIRON, Joaquim PUEYO, Didier QUENTIN, Arnaud RICHARD, M^{me} Sophie ROHFRIETSCH, MM. Jean-Louis ROUMEGAS, Rudy SALLES, Gilles SAVARY.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LE RENFORCEMENT DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE	9
A. LA CRÉATION DE NOUVEAUX COMITÉS INDÉPENDANTS	9
1. Les conseils nationaux de la compétitivité, un apport bienvenu	9
2. Le comité budgétaire européen consultatif, un mandat à revoir	12
B. LA NÉCESSITÉ D'UNE REMISE À PLAT DU SEMESTRE EUROPÉEN ET DES PROCÉDURES DE SUIVI MACROÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE	15
1. Des propositions européennes insuffisantes	17
2. Une ambition à affermir	20
II. L'AFFERMISSEMENT DE L'EFFICACITÉ ET DE LA LÉGITIMITÉ DE LA GOUVERNANCE DE LA ZONE EURO	25
A. L'AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE DE LA ZONE EURO	25
1. Les sommets de la zone euro	25
2. L'Eurogroupe	26
B. L'INDISPENSABLE AFFIRMATION DE L'ANCRAGE DÉMOCRATIQUE DE LA ZONE EURO	28
1. À l'échelon européen	28
2. À l'échelon national	30
TRAVAUX DE LA COMMISSION	33
PROPOSITION DE RÉOLUTION	35

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Depuis la publication, le 5 décembre 2012, du rapport dit « des quatre présidents » et intitulé « *Vers une véritable Union économique et monétaire* »⁽¹⁾, l'Union économique et monétaire (UEM), confrontée à une succession de crises, a fait l'objet d'un approfondissement inégal au regard de la feuille de route alors fixée.

L'union bancaire a progressé rapidement, avec la mise en œuvre, effective depuis le 4 novembre 2014, d'un mécanisme de supervision unique dont la Banque centrale européenne est le chef de file, et la mise en place, engagée le 1^{er} janvier 2015 pour aboutir le 1^{er} janvier 2016, d'un système unique de résolution des défaillances bancaires, reposant sur, d'une part, un conseil de résolution unique qui, déjà constitué, sera chargé de procéder à la résolution des établissements de crédit défaillants à compter du 1^{er} janvier 2016, et, d'autre part, un Fonds de résolution unique.

Le parachèvement de l'union bancaire requiert désormais, outre la transposition de la directive relative à l'harmonisation des procédures de résolution bancaire⁽²⁾ et de celle relative à la garantie des dépôts⁽³⁾, la ratification de l'accord intergouvernemental relatif au mécanisme de résolution unique⁽⁴⁾. Il suppose également la mise en place d'un mécanisme de financement-relais et d'un

(1) Rapport rédigé par M. Herman Van Rompuy, alors président du Conseil européen, en lien étroit avec M. José Manuel Barroso, alors président de la Commission européenne, M. Jean-Claude Juncker, alors président de l'Eurogroupe, et M. Mario Draghi, président de la Banque centrale européenne.

(2) S'appliquant à l'ensemble des États membres de l'Union européenne, la directive n° 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement devait être transposée au plus tard en janvier 2015. À la fin du mois d'octobre 2015, elle avait été transposée par dix-huit États membres dans son intégralité et par quatre États membres de manière partielle, des travaux techniques demeurant nécessaires. En revanche, six États membres – Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Roumanie et Suède – font l'objet d'une procédure devant la Cour de justice de l'Union européenne pour défaut de transposition.

(3) À la date du 19 octobre 2015, selon la Commission européenne, dix-huit États membres n'avaient pas transposé ou partiellement transposé la directive n° 2014/49/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative aux systèmes de garantie des dépôts, dont la date limite de transposition était fixée au mois de septembre 2015 : la Belgique, Chypre, l'Espagne, l'Estonie, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie et la Suède.

(4) L'accord intergouvernemental concernant le transfert et la mutualisation des contributions au Fonds de résolution unique signé le 21 mai 2014 entrera en vigueur lorsqu'il aura été ratifié par les États membres participant aux mécanismes de surveillance et de résolution uniques représentant 90 % du total des votes pondérés de tous les États membres participants. À la fin du mois d'octobre 2015, selon la Commission européenne, huit États membres – Allemagne, Chypre, Espagne, Finlande, France, Italie, Lettonie et Slovaquie – ont procédé à sa ratification.

dispositif de soutien ou « filet de sécurité » (« *backstop* ») pour le Fonds de résolution unique ainsi que la création du troisième pilier de l'union bancaire, à savoir un système unique de garantie des dépôts, qui demeure un sujet sensible, en particulier pour l'Allemagne. Dans cette perspective, la Commission européenne devrait présenter, d'ici à la fin de l'année 2015, une proposition législative dont l'objet serait de créer un mécanisme de réassurance des dispositifs nationaux de garantie des dépôts. Dans un objectif d'efficacité, il conviendrait par ailleurs d'encadrer davantage les activités du secteur bancaire parallèle ou « *shadow banking* », ainsi que votre Rapporteur a déjà eu l'occasion de le souligner.

L'achèvement de l'union bancaire devrait en outre s'accompagner de la mise en place d'une union des marchés de capitaux, lancée par la Commission européenne dans son plan d'action du 30 septembre 2015, qui a pour objectifs la diversification des sources de financement des entreprises et un partage accru des risques au niveau transfrontalier. À cet effet, la Commission européenne a présenté, le même jour, deux propositions de textes visant à relancer le marché de la titrisation en Europe ⁽¹⁾.

Si l'union bancaire est en bonne voie, il n'en va pas de même des autres volets de l'Union économique et monétaire que les quatre présidents avaient identifiés : les piliers économique, budgétaire et politique. Les règles relatives à la surveillance budgétaire et macroéconomique ont certes été renforcées à la suite de l'adoption des paquets législatifs dits du « *six pack* » et du « *two pack* » et du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, mais il n'existe pas de véritable coordination des politiques économiques, pas plus qu'un embryon d'union budgétaire. La gouvernance de la zone euro et sa légitimité démocratique demeurent par ailleurs faibles.

En réponse aux chefs d'État et de gouvernement qui ont, lors du sommet de la zone euro d'octobre 2014, appelé à poursuivre les travaux afin de « *mettre en place des mécanismes concrets permettant de renforcer la coordination des politiques économiques, la convergence et la solidarité* » et de « *préparer de nouvelles initiatives visant à améliorer la gouvernance économique dans la zone euro* », le président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker a rendu public, le 22 juin 2015, un rapport rédigé en lien étroit avec M. Donald Tusk, président du Conseil européen, M. Jeroen Dijsselbloem, président de l'Eurogroupe, M. Mario Draghi, président de la Banque centrale européenne et M. Martin Schulz, président du Parlement européen. Intitulé « *Compléter l'Union économique et monétaire européenne* », ce rapport formule des propositions à court terme, à mettre en œuvre d'ici au 30 juin 2017, et des propositions de plus

(1) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles communes en matière de titrisation ainsi qu'un cadre européen pour les opérations de titrisation simples, transparentes et standardisées COM(2015) 472 final et proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement COM(2015) 473 final.

long terme, avec comme échéance finale 2025. Il a reçu un accueil froid de la part du Conseil européen qui s'est contenté, dans ses conclusions du 26 juin 2015, d'en « *prendre note* » (et non de l'endosser, comme le souhaitait le président de la Commission européenne) et, dans celles du 15 octobre 2015, de rappeler qu'il « *convient de faire avancer le processus visant à compléter l'Union économique et monétaire dans le plein respect du marché unique et de manière ouverte et transparente* » tout en renvoyant au sommet des 17 et 18 décembre 2015.

Rapport dit « des cinq présidents » du 22 juin 2015, résolution du Parlement européen sur l'examen du cadre de gouvernance économique adoptée le 24 juin 2015 sur proposition de M^{me} Pervenche Bérès, contribution franco-allemande du 22 mai 2015 sur l'Union économique et monétaire, note du Conseil d'analyse économique de mars 2015 intitulée « *Pour une politique macroéconomique d'ensemble en zone euro* » et rédigée par M^{me} Agnès Benassy-Quéré et M. Xavier Ragot, contribution de M. Jean Pisani-Ferry, président de France Stratégie, de mai 2015, « *Rebalancing the governance of the euro area* », tribune de MM. Jacques Delors, Gerhard Cromme, Henrik Enderlein, Pascal Lamy et Antonio Vitorino du 22 juillet 2015 « *Après l'accord grec : trois risques et trois opportunités – l'impérieuse nécessité de parachever l'UEM* », etc. Les analyses et propositions relatives à l'avenir de la zone euro se sont multipliées depuis le début de l'année 2015.

Aussi, alors que la Commission européenne a présenté, le 21 octobre 2015, ses premières propositions de textes relatifs à la mise en œuvre du rapport des cinq présidents ⁽¹⁾, **votre Rapporteur souhaite que la commission des Affaires européennes et l'Assemblée nationale puissent se prononcer, non pas sur les orientations de moyen et long terme à donner l'Union économique et monétaire**, sur lesquelles l'Assemblée nationale a déjà adopté deux résolutions ⁽²⁾ et qui seront examinées dans le cadre de la vaste consultation sur l'approfondissement de l'UEM qui sera lancée en 2016 afin de permettre aux citoyens de donner leurs avis, **mais sur les mesures à prendre à court terme, afin de renforcer la gouvernance de la zone euro**. Le sujet de la représentation de la zone euro au sein des institutions internationales fera prochainement l'objet d'une analyse spécifique.

(1) *Communication de la Commission 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 final, recommandation de recommandation du Conseil sur la création de conseils nationaux de la compétitivité dans la zone euro COM(2015) 601 final, décision de la Commission établissant un comité budgétaire européen consultatif indépendant C(2015) 8000 final, communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et à la Banque centrale européenne « Feuille de route en vue d'une représentation extérieure plus cohérente de la zone euro dans les instances internationales » COM(2015) 602 final, 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.*

(2) *Résolution n° 204 du 11 août 2013 sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire et résolution n° 284 du 30 janvier 2014 sur les progrès de l'union bancaire et de l'intégration économique au sein de l'Union économique et monétaire.*

Si les propositions formulées par les cinq présidents gagneraient à être précisées et enrichies, votre Rapporteur souligne la nécessité que leur rapport ne subisse pas le même sort que celui réservé au rapport des quatre présidents, dont les ambitions en matière d'intégration économique et budgétaire avaient été réduites à néant par le Conseil européen.

I. LE RENFORCEMENT DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

Selon les cinq présidents, l'affermissement de l'Union économique et monétaire suppose, à court terme, la mise en place de comités d'experts et la rationalisation des procédures de suivi des déséquilibres macroéconomiques et de coordination des politiques économiques.

S'il n'est plus question de créer un instrument de convergence et de compétitivité ⁽¹⁾ – ce dont votre Rapporteur se félicite –, les propositions des cinq présidents gagneraient, pour certaines, à être précisées, pour d'autres, à être plus ambitieuses.

A. LA CRÉATION DE NOUVEAUX COMITÉS INDÉPENDANTS

1. Les conseils nationaux de la compétitivité, un apport bienvenu

Alors que la question de la compétitivité est progressivement introduite dans les recommandations adressées aux États membres, les cinq présidents proposent, dans leur rapport du 22 juin 2015, de créer « **un système d'autorités de la compétitivité de la zone euro** », afin de renforcer la prise en compte de cet objectif économique dans le processus de coordination des politiques économiques dit du « semestre européen » ainsi que dans la procédure relative aux déséquilibres macroéconomiques.

L'objectif ainsi affiché est **d'éviter les divergences de politiques économiques** et de **renforcer l'adhésion nationale aux réformes arrêtées au niveau européen**.

Chaque État membre de la zone euro devrait ainsi créer un organe national **indépendant**, chargé de « **déterminer si les salaires évoluent en accord avec la productivité, par comparaison avec l'évolution dans d'autres pays de la zone euro et chez les principaux partenaires commerciaux comparables** ». Il pourrait également **évaluer l'avancée des réformes économiques**, notamment celles destinées à renforcer la compétitivité. Il serait en tout état de cause chargé de la rédaction d'un **rapport annuel**, qui servirait de base, avec le rapport du futur comité budgétaire européen (*cf. infra*), le rapport conjoint sur l'emploi et la situation sociale et celui du Comité européen du risque systémique sur les questions macro-prudentielles, à l'examen annuel de croissance réalisé par la

(1) Proposition formulée dans le rapport des quatre présidents de décembre 2012 et développée par la Commission européenne dans sa communication du 20 mars 2013, *l'instrument de convergence et de compétitivité prenait la forme d'« arrangements contractuels », conclus entre les États membres et l'échelon européen, sur les réformes destinées à promouvoir la compétitivité et la croissance. Obligatoires pour les États de la zone euro et intégrés dans le semestre européen, ils portaient sur un programme de réformes pluriannuel, arrêté d'un commun accord avec les institutions de l'Union. Ces réformes pouvaient bénéficier d'un soutien financier.*

Commission européenne ainsi qu'à la procédure relative aux déséquilibres macroéconomiques.

Les cinq présidents précisent que ces conseils n'ont pas pour objectif d'harmoniser les pratiques de formation des salaires, mais que les acteurs nationaux, dont les partenaires sociaux, devraient tenir compte de l'avis des autorités de la compétitivité lors des négociations sur les salaires.

Dans sa **proposition de recommandation du Conseil sur la création de conseils nationaux de la compétitivité dans la zone euro** présentée le 21 octobre 2015, la Commission européenne précise les modalités de fonctionnement de ces conseils, dont les États de la zone euro doivent se doter, tandis que les autres États de l'Union européenne sont encouragés à le faire.

**PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES CONSEILS DE LA COMPÉTITIVITÉ
PROPOSITION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE**

– Rôle : évaluer les politiques menées dans le domaine de la compétitivité et fournir des conseils stratégiques pour la mise en œuvre des réformes ;

– Missions : * suivre l'évolution de la compétitivité dans l'État membre concerné ;
* contribuer au processus de fixation des salaires au niveau national en fournissant des informations pertinentes ;

* suivre et évaluer les politiques liées à la compétitivité et formuler des conseils sur les politiques à mener, en particulier sur la mise en œuvre des recommandations adressées à l'État membre ;

– Statut : * un seul conseil de la compétitivité par État membre, qui peut s'appuyer sur plusieurs organismes existants ;

* indépendance vis-à-vis de toute entité publique (ministère, administration, organisme public, agence publique) ainsi que de toute partie prenante (partenaires sociaux notamment) ;

* niveau de compétence élevé de ses membres.

– Publicité du rapport annuel comportant ses analyses et conseils.

Au-delà de l'évolution sémantique entre les deux propositions (les « *autorités* de la compétitivité » sont devenues des « *conseils* de la compétitivité »), il apparaît que la Commission européenne souhaite **renforcer son rôle de coordination** dans le futur dispositif. En effet, là où les présidents défendent le principe d'un système, réunissant les autorités nationales et la Commission européenne, chargé de coordonner les actions des organismes de compétitivité, la Commission européenne s'affirme comme seule chargée de la coordination de ces activités. Il apparaît également que la mention figurant dans le rapport des cinq présidents selon laquelle « *ces autorités devraient être démocratiquement tenues de rendre des comptes* » ne semble pas transcrite dans la proposition de la Commission européenne, si ce n'est, *a minima*, dans la publicité « *en principe* » des travaux de ces autorités.

Il convient en outre de souligner que **le champ retenu est large**, puisque la compétitivité devra être examinée en tenant compte des facteurs susceptibles de jouer à court terme sur les prix et la qualité des biens et services par rapport à ceux des concurrents mondiaux (y compris les coûts de main-d'œuvre) et ceux de plus long terme comme la productivité, l'innovation et la capacité d'une économie d'attirer les investissements, les entreprises et le capital humain.

Il faut par ailleurs noter que la Commission européenne insiste, dans les considérants de sa proposition de recommandation, **sur le respect du rôle des partenaires sociaux et du droit de négociation et d'actions collectives**. Les conseils de la compétitivité doivent ainsi agir conformément à l'article 152 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ⁽¹⁾ et à l'article 28 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ⁽²⁾. Les conseils des comités de la compétitivité doivent éclairer les processus de fixation des salaires, mais leur objectif n'est pas d'interférer dans ces processus ou dans le rôle des partenaires sociaux, ni d'harmoniser les systèmes nationaux de fixation des salaires.

Au total, **votre Rapporteur soutient la création de comités nationaux de la compétitivité, qui apparaissent utiles alors que les politiques de rémunération au sens large ont de fortes externalités entre les États membres de la zone euro**. Il faut en effet pouvoir disposer d'une **analyse indépendante et coordonnée en matière de compétitivité**, à même de mieux éclairer la Commission européenne dans la rédaction de ses propositions de recommandations pays.

L'analyse proposée devra être la plus complète possible et tenir en particulier compte de l'ensemble des facteurs de détermination et des effets de la politique salariale. Cela évitera peut-être ainsi le type de recommandation formulée par la Commission européenne le 13 mai 2015 dans laquelle elle invitait la France à veiller à ce que « *les évolutions du salaire minimum soient compatibles avec les objectifs de promotion de l'emploi et de la compétitivité* ». Ainsi que l'avait souligné votre Rapporteur ⁽³⁾, cette recommandation demandant la révision du mode de fixation du salaire minimum, récurrente de la part de la Commission européenne, n'apparaissait pas pertinente, alors que la consommation, soutenue par le pouvoir d'achat, constituait un des principaux facteurs de la reprise de l'économie française et que l'on souhaitait promouvoir l'introduction, dans

(1) « L'Union reconnaît et promeut le rôle des partenaires sociaux à son niveau, en prenant en compte la diversité des systèmes nationaux. Elle facilite le dialogue entre eux, dans le respect de leur autonomie. Le sommet social tripartite pour la croissance et l'emploi contribue au dialogue social ».

(2) « Les travailleurs et les employeurs, ou leurs organisations respectives, ont, conformément au droit communautaire et aux législations et pratiques nationales, le droit de négocier et de conclure des conventions collectives aux niveaux appropriés et de recourir, en cas de conflits d'intérêts, à des actions collectives pour la défense de leurs intérêts, y compris la grève ».

(3) *Communication sur les recommandations de la Commission européenne sur les programmes de stabilité et de réforme de la France pour 2015 de MM. Christophe Caresche et Michel Herbillon, Commission des Affaires européennes, 24 juin 2015.*

l'ensemble des États membres de l'Union, d'un salaire minimum garantissant un niveau d'emploi élevé et des salaires équitables.

Le succès de la mise en place des autorités budgétaires nationales indépendantes (le Haut conseil des finances publiques en France, dont le rôle est unanimement reconnu), **plaide en outre en faveur de la mise en place de comités indépendants de la compétitivité**, dont les caractéristiques s'inspirent fortement de celles des autorités budgétaires indépendantes.

Votre Rapporteur insiste par ailleurs sur la nécessité que **la coordination de l'action des comités de compétitivité soit assurée grâce à un dispositif associant ces comités et la Commission européenne**, et non dévolue à la seule Commission européenne.

Il considère que ces comités doivent pouvoir être **auditionnés par les parlements nationaux ainsi que par la Conférence prévue par l'article 13 du traité budgétaire** ⁽¹⁾.

Il se félicite enfin **qu'une certaine liberté soit laissée aux États membres dans la mise en place de ces comités**, ceux-ci pouvant choisir de créer une nouvelle institution ou bien d'adapter le mandat d'un organisme existant.

En France, les deux possibilités sont envisageables : créer une nouvelle structure ou bien en retenir une déjà existante, ce qui supposerait toutefois certainement de modifier son mandat ou son statut.

Ainsi, **le groupe d'experts indépendants sur le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC)**, composé d'économistes et chargé de rendre chaque année une analyse sur le SMIC et son évolution, en particulier sur l'opportunité ou non d'un « coup de pouce » au-delà des règles d'indexation, pourrait être retenu à condition que son mandat soit étendu à la compétitivité dans son ensemble. Le **Conseil d'analyse économique**, qui fournit des analyses et recommandations sur des questions économiques afin d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses, les choix du Gouvernement, pourrait répondre aux critères fixés si son mandat était revu, notamment pour qu'il soit davantage axé sur la compétitivité et que ce Conseil ne soit plus placé auprès du Premier ministre. Il en va de même de **France Stratégie**, organisme de réflexion, d'expertise et de concertation, actuellement placé auprès du Premier ministre.

2. Le comité budgétaire européen consultatif, un mandat à revoir

Tandis que les règles et procédures de surveillance budgétaire ont été considérablement enrichies à la suite de l'adoption du « six pack », du « two pack » et du traité sur la stabilité, la gouvernance et la coordination au sein de

(1) *Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.*

l'Union économique et monétaire (TSCG), les cinq présidents considèrent que le renforcement du cadre de gouvernance économique actuel, suppose, à court terme, la création d'un comité budgétaire européen consultatif.

Composée d'experts, cette nouvelle entité consultative indépendante serait chargée de **coordonner et de compléter l'action des conseils budgétaires nationaux** (le Haut conseil des finances publiques en France). Elle fournirait notamment **une évaluation, au niveau européen, des budgets nationaux et de leur exécution**, au regard des objectifs économiques et des recommandations adressées aux États membres, qui alimenterait l'examen annuel de croissance réalisé par la Commission européenne au début du semestre européen.

L'objectif affiché est *« d'améliorer le respect des règles budgétaires communes, de mieux informer le débat public et de renforcer la coordination des politiques budgétaires nationales »*.

En application des orientations ainsi définies, la **Commission européenne** a présenté, le 21 octobre 2015, **sa décision créant un comité budgétaire européen consultatif indépendant, qui a pris effet le 1^{er} novembre 2015**.

**PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU COMITÉ BUDGÉTAIRE EUROPÉEN
INDÉPENDANT
DÉCISION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE**

– Missions : * fournir à la Commission européenne une évaluation de la mise en œuvre de la politique budgétaire au sein de l'Union, en particulier des manquements graves aux règles budgétaires et de la cohérence entre les orientations budgétaires définies au niveau de la zone euro et au niveau des États membres ;

* rendre à la Commission européenne un avis sur l'orientation budgétaire à donner à la zone euro ; remettre, le cas échéant, un avis sur les orientations budgétaires nationales ;

* rendre, à la demande du Président de la Commission, des avis *ad hoc* ;

* coopérer avec les conseils budgétaires nationaux aux fins notamment d'un échange de bonnes pratiques ;

– Statut : * indépendance vis-à-vis de toute entité publique ;

* niveau de compétence élevé de ses membres ;

– Composition : 5 membres ;

– Modalités de nomination : * président et un membre : par la Commission européenne, sur proposition de son président, après consultation du vice-président chargé de l'euro et du dialogue social et du commissaire chargé des affaires économiques et financières, de la fiscalité et des douanes ;

* trois autres membres : par la Commission européenne, sur proposition de son président, après consultation des conseils budgétaires nationaux, de la Banque centrale européenne et de l'Eurogroupe ;

– Secrétariat : * rattaché au secrétariat général de la Commission ;

* dirigé par l'analyste économiste en chef de la Commission.

Votre Rapporteur s'interroge sur la création de ce comité budgétaire européen, dont le mandat, à la fois vaste et flou, doit être impérativement précisé.

Il note que, dans le schéma établi par la Commission européenne, la nomination des membres du comité relève uniquement de la compétence de la Commission et que son secrétariat dépend des services de la Commission, ce qui interroge sur l'indépendance réelle du comité.

Il constate également que la proposition de la Commission européenne renforce, d'une manière générale, le rôle du secrétariat général de la Commission dans la gouvernance de l'UEM, au détriment de ses directions générales.

Il regrette enfin qu'aucune disposition ne prévoit l'articulation entre le comité budgétaire européen et les comités budgétaires nationaux.

Au total, le dispositif établi par la Commission européenne dans sa décision unilatérale ne convient pas. Il doit être revu dans le cadre du processus législatif européen, selon les lignes suivantes.

Considérant que ce comité budgétaire ne doit en aucune manière se substituer à la Commission européenne ou restreindre sa capacité d'appréciation et que sa mise en place ne doit pas, en particulier, conduire à encadrer l'action du commissaire européen chargé des affaires monétaires et financières, votre Rapporteur souhaite en effet que :

– le mandat du comité budgétaire soit précisé, de telle sorte que le comité assume une mission technique d'évaluation, centrée sur quelques enjeux budgétaires précis, comme la soutenabilité des trajectoires budgétaires ;

– les règles de nomination de ses membres et de fonctionnement (secrétariat, règles de vote, etc.) soient revues dans le sens d'une plus grande indépendance et d'une meilleure efficacité ;

– les modalités de collaboration entre le comité européen et les comités nationaux soit précisée ;

– les membres du comité budgétaire européen puissent être entendus par les parlements nationaux, le Parlement européen et la Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union.

B. LA NÉCESSITÉ D'UNE REMISE À PLAT DU SEMESTRE EUROPÉEN ET DES PROCÉDURES DE SUIVI MACROÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

Le dispositif de surveillance des politiques budgétaire, introduit par le pacte de stabilité et de croissance en 1997 en vue de l'adoption de la monnaie unique, le processus de suivi des déséquilibres macroéconomiques mis en place en 2011 à la suite du constat de graves défaillances macroéconomiques dans certains États membres de la zone euro et, enfin, le mécanisme de coordination des politiques économiques, dit « du semestre européen », introduit en 2010, constituent **un ensemble de règles et de procédures peu claires**, qui se sont, en outre, **complexifiées** au fil du temps, avec notamment l'adoption du « *six-pack* » en 2011, du « *two-pack* » en 2013, du TSCG en 2012, et, plus récemment, la communication de la Commission européenne du 13 janvier 2015 relative aux flexibilités du pacte de stabilité et de croissance.

À cet égard, l'analyse faite par M. Christian de Boissieu à propos du pacte de stabilité et de croissance peut être étendue à l'ensemble des procédures de surveillance et de coordination économiques européennes : « *[Le dispositif] est*

(...) *relativement complexe et difficile à partager avec les non-spécialistes ; la sémantique utilisée constitue un peu une barrière à l'entrée... »*⁽¹⁾.

Preuve du manque de clarté et de l'enchevêtrement des procédures de surveillance et de coordination des politiques économiques, une même recommandation peut relever, selon les États, de la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance, de la procédure pour déséquilibres macroéconomiques ou encore de la Stratégie Europe 2020 !

Ces règles et procédures apparaissent en outre inefficaces voire contreproductives. Ainsi, la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées dans le cadre du semestre européen est à la fois **limitée et inégale**. À titre d'exemple, en 2014, seules **55 %** des recommandations ont été suivies d'effets. Certaines d'entre elles sont d'ailleurs mal acceptées, car perçues par les États comme remettant en cause de leur souveraineté. Le ton comminatoire adopté par la précédente Commission européenne et le niveau de détail dans lequel elle semblait se complaire avaient ainsi conduit l'Assemblée nationale, dans sa résolution européenne n° 205⁽²⁾, et la commission des Affaires européennes, dans ses conclusions adoptées le 24 juin 2014⁽³⁾, à lui demander de « *veiller à ce que la formulation même des propositions de recommandations respecte la liberté souveraine d'appréciation des États concernés quant au calendrier et aux moyens à mettre en œuvre et favorise l'appropriation des réformes, en particulier lorsque celles-ci sont conduites dans le cadre du dialogue social* ».

Certes, la Commission européenne entend désormais « *privilégier(r) les choix stratégiques, abandonnant les recommandations trop détaillées qui ne sont pas utiles* », ainsi que l'a souligné le commissaire chargé des affaires monétaires et financières M. Pierre Moscovici lors de son audition par la commission des Affaires européennes le 3 juin 2015. Toutefois, des progrès peuvent encore être réalisés. À titre d'exemple, l'exposé introductif des recommandations adressées à la France pour 2015 formule des pistes de réforme très précises, puisqu'il est indiqué que la France « *devrait continuer à mettre en œuvre la réduction prévue des dotations de l'État et renforcer le contrôle des dépenses des collectivités locales moyennant un plafonnement de l'augmentation annuelle des recettes fiscales de celles-ci* ».

(1) Christian de Boissieu, « La gouvernance économique dans le contexte institutionnel européen », *Étude annuelle 2015 du Conseil d'État consacrée à l'action économique des personnes publiques, La documentation française, août 2015.*

(2) Cf. *résolution européenne du 11 août 2013 sur l'avis de la Commission européenne sur les programmes de stabilité et de réforme de la France et rapport d'information n° 1203 fait au nom de la commission des Affaires européennes sur l'avis de la Commission européenne sur les programmes de stabilité et de réforme de la France par MM. Christophe Caresche et Michel Herbillon*, Les recommandations sur les programmes de réforme et de stabilité, conclusion du semestre européen et fondement de la nouvelle procédure européenne de suivi du budget national, *Assemblée nationale, XIV^e législature, 26 juin 2013.*

(3) Cf. *rapport d'information n° 2056 fait au nom de la commission des Affaires européennes sur les recommandations de la Commission européenne relatives aux programmes de stabilité et de réforme 2014 par MM. Christophe Caresche et Michel Herbillon*, Les recommandations sur les programmes français de stabilité et de réforme pour 2014, *Assemblée nationale, XIV^e législature, 24 juin 2014.*

Les procédures de surveillance budgétaire et macroéconomique souffrent par ailleurs d'un **manque de crédibilité** et conduisent, paradoxalement, à des politiques **procycliques**. Comme l'a souligné M^{me} Agnès Bénassy-Quéré à votre Rapporteur lors de son audition, les **politiques budgétaires menées par les États de la zone euro, dont la plupart relevaient alors du volet correctif du pacte de stabilité et de croissance, ont été procycliques en 2012 et 2013** ! La procédure pour déséquilibres macroéconomiques ne présente par ailleurs **pas de symétrie** dans sa mise en œuvre : ainsi, un déficit accusé des comptes courants appellera des mesures de redressement, alors qu'un excédent excessif ne suscitera pas de demande de correction.

Le constat d'échec des procédures de surveillance et de coordination résulte enfin de leur insuffisante prise en compte de la dimension sociale, qui demeure quasiment absente des recommandations adressées et dont il n'est pas tenu compte de manière satisfaisante dans la procédure pour déséquilibres macroéconomiques.

1. Des propositions européennes insuffisantes

Dans leur rapport, les cinq présidents plaident en faveur d'un **renforcement et d'un enrichissement de la procédure relative aux déséquilibres macroéconomiques ainsi que de celle du semestre européen.**

S'agissant tout d'abord de la **procédure relative aux déséquilibres macroéconomiques**, ils considèrent que celle-ci doit être utilisée pour détecter les déséquilibres, mais également pour **encourager les réformes structurelles**. Son **volet correctif doit être mis en œuvre de manière résolue**, c'est-à-dire qu'il doit être lancé dès que des déséquilibres excessifs sont constatés. Ils estiment par ailleurs qu'il convient d'adopter une **approche davantage axée sur la zone euro** avec un examen des déséquilibres qui touchent la zone euro dans son ensemble. Ils soulignent enfin qu'il faut remédier aux déficits excessifs mais également aux **excédents excessifs**.

Pour ce qui concerne le **semestre européen**, les cinq présidents insistent sur la nécessité de mieux prendre en compte la **dimension sociale et l'emploi**, mais **sans formuler de proposition concrète**. Ils suggèrent par ailleurs de **renforcer** la procédure de coordination des politiques économiques selon plusieurs axes :

– formuler des recommandations **claires, concrètes et centrées sur des réformes prioritaires** comme l'accroissement du potentiel de croissance ou le soutien à la création d'emplois ; les États membres doivent disposer **d'une marge de liberté** s'agissant des mesures spécifiques à mettre en œuvre ;

– « *rendre les EM responsables du respect de leurs engagements* » : il convient d'utiliser plus systématiquement les rapports de suivi sur la mise en œuvre des recommandations, les examens réguliers par les pairs et l'approche

« *appliquer ou expliquer* ». L'Eurogroupe pourrait jouer un rôle de coordination en mettant davantage l'accent sur les comparaisons entre États membres et l'échange de bonnes pratiques ;

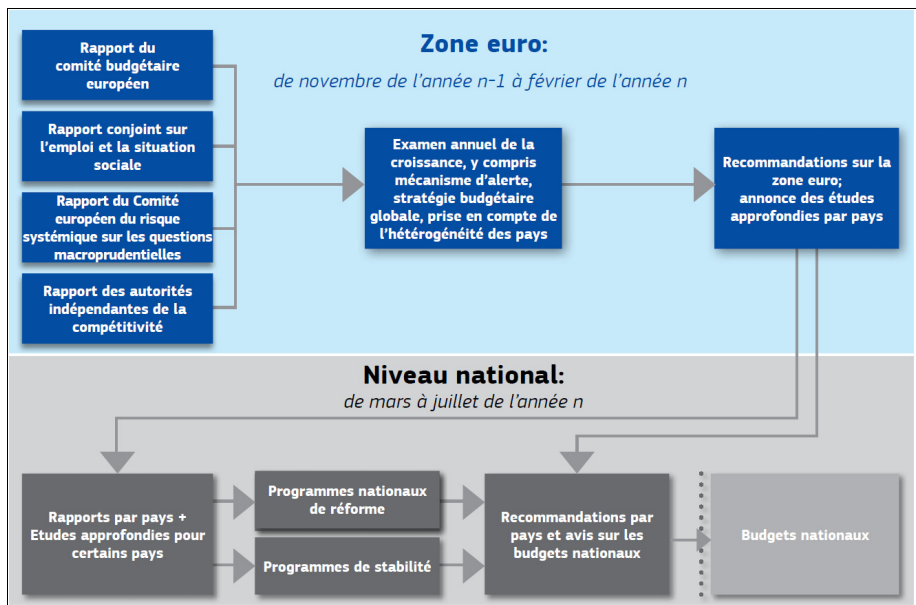
– assurer une meilleure **coordination avec la procédure relative aux déséquilibres macroéconomiques** ;

– mieux prendre en compte les spécificités de la zone euro et les considérations nationales en adoptant une démarche en **deux temps** au cours du semestre européen, avec une première étape consacrée à la **zone euro** et une seconde aux **États membres** ;

– définir une vision claire à **long terme**, en adoptant une approche davantage pluriannuelle.

De fait, les cinq présidents, tout en affirmant simplifier les dispositifs existants, proposent d'organiser le semestre européen selon le schéma suivant.

LE NOUVEAU SEMESTRE EUROPÉEN SELON LES CINQ PRÉSIDENTS



Source : rapport des cinq présidents intitulé « Compléter l'Union économique et monétaire européenne ».

Dans sa communication du 21 octobre 2015 relative aux mesures à prendre pour compléter l'Union économique et monétaire, **la Commission européenne**, après avoir rappelé les améliorations qu'elle a apportées au semestre

européen 2015 (avancement du calendrier⁽¹⁾, conception plus politique des recommandations par pays et réduction de leur nombre), formule, sur le fondement du rapport des cinq présidents, **plusieurs propositions afin de rénover les procédures de suivi des déséquilibres macroéconomiques et de coordination des politiques économiques.**

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE POUR RÉNOVER LE SEMESTRE EUROPÉEN ET LA PROCÉDURE DE SUIVI MACROÉCONOMIQUE

– Mieux prendre en compte les données relatives à la zone euro :

* analyse des priorités budgétaires, économiques, sociales et financières de la zone euro lors de l'examen annuel de croissance ;

* discussion spécifique sur l'orientation budgétaire de la zone euro au sein de l'Eurogroupe lors de l'évaluation des projets de budgets nationaux ;

– Porter une attention accrue aux performances dans le domaine social et celui de l'emploi : * ajout de 3 indicateurs (taux d'activité, chômage des jeunes, chômage de longue durée) aux 11 indicateurs clés du tableau de suivi des déséquilibres macroéconomiques ;

* analyse des conséquences sociales des mesures figurant dans les programmes d'ajustement économique ;

* consultation des partenaires sociaux par les représentations de la Commission dans les États membres à des moments clés du semestre européen ;

* renforcement de la participation des partenaires sociaux à l'échelle européenne dans le cadre du sommet social tripartite et du dialogue macroéconomique ;

– Favoriser la convergence grâce à l'établissement de critères et à la diffusion des bonnes pratiques :

* élaboration de critères d'évaluation communs s'agissant du marché du travail (« flexisécurité » notamment), de la compétitivité, de la politique fiscale et de l'environnement des entreprises et des administrations publiques ;

* examen croisé des performances ;

– Soutenir les réformes grâce aux fonds européens et à l'assistance technique :

* fléchage des fonds structurels et d'investissement européens vers les programmes répondant aux recommandations pays et mise en œuvre du principe de la conditionnalité macroéconomique ;

* assistance technique dans la mise en œuvre des réformes structurelles proposée par le nouveau service de la Commission européenne créé à partir de l'ancienne « *task force* » chargée du suivi des réformes en Grèce.

Votre Rapporteur se félicite de la volonté de la Commission européenne de commencer la procédure du semestre européen par une analyse approfondie de la situation de la zone euro. Il avait plaidé en ce sens

(1) En février pour les rapports analysant la situation des États membres et en mai pour les recommandations par pays.

dans ses précédents travaux sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire. L'enrichissement de l'analyse de la situation de la zone euro répond d'ailleurs aux orientations formulées dans la contribution franco-allemande du 22 mai 2010⁵.

La coordination des politiques économiques suppose en effet de pouvoir disposer d'une vision d'ensemble de la situation de la zone euro ainsi que des effets que la politique économique conduite par un État membre peut avoir sur les autres États membres de l'UEM. À cet égard, l'analyse sur laquelle repose la recommandation de politique économique aujourd'hui adressée à la zone euro est nettement insuffisante, ainsi que votre Rapporteur a encore eu l'occasion de le souligner dans sa communication sur les recommandations pays pour 2015 ⁽¹⁾.

Pour le reste, il considère que les propositions de la Commission européenne sont en retrait au regard des défis auxquels l'Union économique et monétaire est confrontée. Les difficultés de gouvernance rencontrées au sein de la zone euro depuis 2008 montrent en effet combien il est impératif de revoir en profondeur les procédures de suivi et de coordination des politiques économiques.

2. Une ambition à affermir

En premier lieu, il apparaît nécessaire **de simplifier et de fusionner, ou à défaut de mieux coordonner**, les procédures de surveillance budgétaire, de suivi des déséquilibres macroéconomiques et de coordination des politiques économiques. La définition des orientations de politique économique relatives à la zone euro et à ses membres doit ainsi reposer sur un diagnostic présenté dans un document unique et synthétique, analysant la situation de la zone euro dans son ensemble ainsi que celle des États membres et les interactions entre eux. Il s'agit également ainsi d'éviter les doublons et autres chevauchements dans les recommandations de politique économique adressées aux États.

S'il est logique de retenir **un champ de coordination large**, ainsi que l'ont proposé la France et l'Allemagne dans leur contribution du 22 mai 2015 en retenant l'emploi et l'inclusion sociale, le marché du travail, les marchés de produits et de services, la fiscalité, les systèmes de retraite, l'investissement, les systèmes d'éducation, d'enseignement et de formation professionnelle et l'efficacité du secteur public, **il convient d'introduire de manière plus déterminée la dimension sociale dans les procédures de suivi et de coordination**.

La prise en compte de cette dimension ne peut se limiter, comme c'est le cas aujourd'hui, dans la procédure pour déséquilibres macroéconomiques, à l'inscription parmi les onze indicateurs de suivi des déséquilibres

(1) Communication de MM. Christophe Caresche et Michel Herbillon sur les recommandations de la Commission européenne sur les programmes de stabilité et de réforme de la France pour 2015, commission des Affaires européennes, 24 juin 2015.

macroéconomiques d'un seul indicateur de nature socio-économique – celui relatif au taux de chômage –, et dans la procédure du semestre européen, à la simple présentation, dans le rapport sur l'emploi annexé à l'examen annuel de croissance, d'un tableau de bord comportant des indicateurs sociaux et en matière d'emploi et à la rédaction d'une recommandation, généralement très vague, de nature sociale. La proposition de la Commission européenne d'introduire, dans le tableau de bord de la procédure pour déséquilibres macroéconomiques, trois nouveaux indicateurs sociaux, est positive, mais nettement insuffisante.

Il convient en effet de ne pas négliger le risque de déséquilibres sociaux comme on l'a fait dans le passé pour les déséquilibres économiques. Aussi, la dimension sociale de l'Union économique et monétaire doit elle trouver une traduction concrète dans l'ensemble des dispositifs existants et au-delà.

Une prise en compte effective de la dimension sociale doit emporter le suivi d'indicateurs dans le cadre du semestre européen mais également une procédure visant à prévenir et à corriger les déséquilibres et un processus de convergence avec la définition de standards minimaux communs reflétant un niveau d'exigence élevé. Afin d'assurer la lisibilité de la procédure, il conviendrait de mettre en évidence, comme dans le cas de la procédure de suivi budgétaire, un indicateur, qui pourrait être, par exemple, le coefficient de Gini, qui permet une appréhension assez fine des inégalités de revenus.

L'amélioration de la procédure de suivi des déséquilibres macroéconomiques suppose, pour sa part, deux modifications.

Il convient tout d'abord d'en améliorer la visibilité **en mettant en évidence**, comme dans le cas de la procédure de suivi budgétaire, **un indicateur significatif et synthétique**, qui devrait être, ainsi que le proposent M^{me} Agnès Benassy-Quéré et M. Xavier Ragot ⁽¹⁾, **le solde extérieur courant rapporté au produit intérieur brut, avec une borne inférieure à -5 % et une borne supérieure à +5 %**. **Les autres indicateurs de suivi actuellement retenus devraient en outre être revus**, car certains d'entre eux ne sont pas pertinents ⁽²⁾, **de même que la classification des États en cinq catégories** ⁽³⁾, qui apparaît fluctuante et difficilement compréhensible.

(1) « Pour une politique macroéconomique d'ensemble en zone euro », *note du Conseil d'analyse économique*, mars 2015.

(2) *Il en va ainsi, par exemple, des parts de marché. Ainsi que l'a souligné M^{me} Bénassy-Quéré à votre Rapporteur, cet indicateur doit être interprété avec prudence car il est logique que des États à l'économie plus avancée aient tendance à perdre des parts de marché et que des États au développement économique moins avancé en gagnent.*

(3) *Absence de déséquilibre, déséquilibres nécessitant l'adoption de mesures et un suivi, déséquilibres nécessitant l'adoption de mesures décisives et un suivi, déséquilibres nécessitant l'adoption de mesures décisives et un suivi spécifique, déséquilibres excessifs nécessitant l'adoption de mesures décisives et un suivi spécifique, déséquilibres excessifs nécessitant l'adoption de mesures décisives et la mise en œuvre de la procédure concernant les déséquilibres excessifs.*

Il est ensuite nécessaire, ainsi que votre Rapporteur l'a déjà souligné dans ses travaux sur le semestre européen et la procédure de suivi des déséquilibres macroéconomiques, que la mise en œuvre de cette procédure ne se fasse pas uniquement dans un sens. Il convient en effet, au sein d'une Union économique et monétaire, que **les déséquilibres macroéconomiques excessifs soient corrigés, qu'il s'agisse d'excédent ou de déficit**. Cela vaut en particulier pour les balances des paiements courants, dont la commission des Affaires européennes a à plusieurs reprises demandé le rééquilibrage au sein de la zone euro ⁽¹⁾.

La Commission européenne reconnaît désormais ce principe. Il lui reste donc maintenant à le mettre en œuvre.

Votre Rapporteur estime enfin nécessaire de moderniser le pacte de stabilité et de croissance et l'interprétation qui en est faite.

Certes, la Commission européenne en a proposé, dans sa communication du 13 janvier 2015 relative aux flexibilités du pacte de stabilité et de croissance, une lecture assouplie.

ORIENTATIONS RELATIVES À LA MISE EN ŒUVRE DU PACTE DE STABILITÉ ET DE CROISSANCE DÉFINIES PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE DANS SA COMMUNICATION DU 13 JANVIER 2015

1. La prise en compte de la mise en œuvre de réformes structurelles

La Commission tiendra compte de l'incidence budgétaire positive des réformes structurelles, quel que soit le volet du pacte (préventif ou correctif) dont relèvent les États.

– **Pour les États relevant du volet préventif du pacte** (ceux qui respectent un déficit inférieur à 3 % du PIB et une dette inférieure à 60 % du PIB), la Commission prendra en compte l'incidence des réformes, à condition qu'elles soient **importantes, aient des effets budgétaires positifs à long terme** démontrables et **soient effectivement mises en œuvre**. Des mesures adoptées par le gouvernement et/ou le Parlement pourront être considérées « *ex ante* » si les États présentent un plan de réformes structurelles s'appuyant sur des mesures clairement définies et assorti d'un calendrier d'adoption et de mise en œuvre.

La Commission évaluera les réformes avant de recommander d'éventuels écarts temporaires par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) ou à la trajectoire d'ajustement budgétaire permettant la réalisation de cet objectif. Ces écarts ne devront pas dépasser 0,5 % du PIB. Une marge de sécurité appropriée devra être préservée de façon à ce que la valeur de référence de 3 % du PIB soit respectée. L'OMT devra être atteint dans les quatre ans qui suivront l'activation de la clause.

(1) Sur ce sujet, voir notamment le rapport d'information n° 1203 déposé par la commission des Affaires européennes sur l'avis de la Commission européenne sur les programmes de stabilité et de réforme de la France et présenté par MM. Christophe Caresche et Michel Herbillon, intitulé Les recommandations sur les programmes de réforme et de stabilité français, conclusion du semestre européen et fondement de la nouvelle procédure européenne de suivi du budget national, *Assemblée nationale, XIV^e législature, 26 juin 2013*.

– **Pour les États membres relevant du volet correctif du pacte**, c'est-à-dire ceux sous procédure de déficit excessif, deux cas de figure sont distingués :

* lors du lancement d'une procédure, la Commission pourra recommander une **prolongation du délai** pour la correction du déficit s'il existe un programme de réformes structurelles ;

* au cours d'une procédure, pour les États qui ont fait l'effort budgétaire requis mais ont besoin de plus de temps pour atteindre la valeur de référence de 3 %, la Commission pourra recommander une **prolongation plus longue du délai de correction** à condition qu'il existe un programme de réformes structurelles.

La Commission suivra de près les réformes et proposera des mesures le cas échéant.

2. La prise en compte des investissements

– *Le traitement favorable des contributions nationales au Fonds européen pour les investissements stratégiques*

Les contributions des États au Fonds ne seront pas prises en compte dans la définition des ajustements budgétaires, qu'ils relèvent du volet préventif ou correctif du pacte.

Dans les cas où la valeur de référence de 3 % ne sera pas respectée, la Commission n'engagera pas de procédure concernant les déficits excessifs, si l'écart est mineur et présumé temporaire. Les contributions au Fonds seront exclues de l'examen du respect du critère de la dette.

– *Une « clause d'investissement » plus facilement mobilisable et clairement définie*

La « clause d'investissement » désigne les règles suivant lesquelles les investissements publics doivent être appréhendés dans le cadre du pacte.

Les États relevant du volet préventif pourront s'écarter temporairement de leur objectif budgétaire à moyen terme ou de leur trajectoire d'ajustement budgétaire, afin d'intégrer les investissements, si :

* la croissance du PIB est négative ou si le PIB est nettement inférieur à son potentiel (différentiel supérieur à – 1,5 % du PIB) ;

* la valeur de référence de 3 % est respectée et une marge de sécurité est préservée ;

* les niveaux d'investissement augmentent en conséquence ;

* les investissements éligibles sont les dépenses nationales correspondant à des projets cofinancés par l'Union au titre des politiques structurelles et de cohésion (y compris les projets cofinancés au titre de l'initiative pour l'emploi des jeunes), des réseaux transeuropéens et du mécanisme pour l'interconnexion en Europe, ou à des projets cofinancés par le Fonds ;

* l'écart est compensé dans les délais fixés dans le programme de stabilité ou de convergence.

3. La prise en compte de la conjoncture

Afin de mieux prendre en considération le cycle économique, la Commission utilisera désormais une matrice qui précisera l'ajustement budgétaire attendu des pays dans le volet préventif du pacte. En conséquence, **les États devront intensifier leurs efforts budgétaires lors des périodes plus favorables et inversement en cas de difficultés économiques.**

Pour les pays qui sont soumis au volet correctif du pacte, la Commission a élaboré une nouvelle méthode pour évaluer la mise en œuvre de **l'effort budgétaire structurel requis**, qui a pour objet de distinguer les évolutions budgétaires qui relèvent de la responsabilité des gouvernements de celles qui sont liées à une baisse inattendue de l'activité économique.

Néanmoins, les tempéraments apportés par la Commission européenne ne remédient pas aux incohérences des règles actuelles, qui ont notamment conduit à ce que les États membres mènent des politiques restrictives en 2012 et 2013, alors que la zone euro faisait face à une grave récession.

Ces évolutions apparaissent également bien insuffisantes au regard des défis auxquels la zone euro est confrontée en matière de croissance et d'investissement. Ainsi, la clause d'investissement ne peut bénéficier aux États faisant l'objet d'une procédure pour déficit excessif.

Enfin, on ne peut que s'interroger sur la procédure même de surveillance budgétaire qui conduit, à son stade ultime, à infliger des sanctions financières à un État dont les finances publiques sont dégradées. La nature de ces sanctions, aux effets pro-cycliques, explique certainement d'ailleurs que le Conseil se soit toujours gardé d'avoir à les infliger.

Malgré les défauts manifestes du pacte de stabilité et de croissance, ni les cinq présidents, ni la Commission européenne ne formulent de proposition d'amélioration.

Il serait pourtant utile de **mentionner plus explicitement l'investissement parmi les facteurs pertinents à prendre en compte** lors de la définition des trajectoires budgétaires, puisqu'il s'agit d'un élément qui fait partie de la stratégie commune de croissance de l'Union. De manière générale, **les règles de surveillance budgétaire doivent être interprétées de telle sorte qu'elles ne conduisent pas à la mise en place de politique budgétaire pro-cyclique, qu'elles ne freinent pas l'investissement et qu'elles n'aboutissent pas à des sanctions financières contreproductives.**

II. L’AFFERMISSEMENT DE L’EFFICACITÉ ET DE LA LÉGITIMITÉ DE LA GOUVERNANCE DE LA ZONE EURO

A. L’AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE DE LA ZONE EURO

Afin de remédier aux difficultés de gouvernance de la zone euro mises en évidence notamment par les crises grecque et chypriote, il convient, à court terme, de prendre des mesures concernant tant les sommets de la zone euro que l’Eurogroupe.

À cet égard, il convient de souligner que les cinq présidents se montrent peu ambitieux. Ils suggèrent en effet seulement d’accroître la participation de l’Eurogroupe au semestre européen – sans en définir les contours –, d’insister sur la nécessité de renforcer sa présidence et les moyens à sa disposition et d’avancer qu’*« une présidence à plein temps de l’Eurogroupe pourrait être envisagée, avec un mandat clair »*, sans plus de précision.

1. Les sommets de la zone euro

Les sommets de la zone euro gagneraient tout d’abord en clarté et en efficacité si leur président n’assurait pas en même temps la présidence du Conseil européen.

Rien ne l’interdit. En effet, si le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l’Union économique et monétaire prévoit, en son article 12, que *« le président du sommet de la zone euro est désigné à la majorité simple par les chefs d’État et de gouvernement des parties contractantes dont la monnaie est l’euro lors de l’élection du président du Conseil européen et pour un mandat de durée identique »*, il ne stipule pas qu’il doit s’agir de la même personne. Le règlement définissant les modalités d’organisation des travaux des sommets de la zone euro de mars 2013 ne tranche pas non plus la question.

Il ne s’agit pas de mettre en cause la qualité de la présidence aujourd’hui assurée par M. Donald Tusk, issu d’un État non membre de la zone euro, mais de renforcer la visibilité de la zone euro en la dotant de son propre président, distinct de celui du Conseil européen et originaire d’un État de la zone euro. Dans ce même objectif de clarté et d’efficacité, il pourrait être envisagé que le président des sommets de la zone euro soit également celui de l’Eurogroupe.

Afin de renforcer les sommets de la zone euro, il serait également utile d’accroître la fréquence de leurs réunions ordinaires. Le traité budgétaire, qui a institutionnalisé les sommets de la zone euro, prévoit, en son article 12, que *« les sommets de la zone euro sont organisés lorsque cela est nécessaire et au moins deux fois par an »*. L’exemple grec a montré que l’organisation de sommets exceptionnels de la zone euro offrait une souplesse satisfaisante. Toutefois, il conviendrait, compte tenu de la multiplication des sujets d’intérêt commun, que

les chefs d'État et de gouvernement de la zone euro puissent se réunir, de manière plus fréquente dans un cadre ordinaire, par exemple une fois tous les deux mois.

L'affermissement de la gouvernance de la zone euro suppose enfin une meilleure prise en compte, au sein des sommets de la zone euro, de la dimension sociale de l'Union économique et monétaire, affirmée par le Conseil européen des 13 et 14 décembre 2012. En effet, la convergence au sein de l'Union économique et monétaire ne peut avoir lieu sans prendre en compte la dimension sociale. Une convergence vers le haut est indispensable au bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire.

2. L'Eurogroupe

Les multiples rebondissements des négociations relatives à l'adoption d'un troisième plan d'assistance financière pour la Grèce tout au long du premier semestre 2015 et leurs prolongements actuels montrent la nécessité de renforcer l'Eurogroupe.

Cela passe par l'établissement d'une présidence forte et exercée à plein temps ainsi que par l'accroissement des moyens, notamment humains, de l'Eurogroupe. Alors que le président de l'Eurogroupe ne dispose aujourd'hui que d'effectifs réduits, issus du secrétariat du Comité économique et financier, du secrétariat général du Conseil et de la direction générale chargée des affaires économiques et financières à la Commission européenne, il apparaît indispensable qu'il puisse s'appuyer sur une équipe permanente et solide, à même de permettre une professionnalisation de la prise de décision au sein de l'Eurogroupe.

Le renforcement de l'Eurogroupe suppose par ailleurs que son action ne soit pas uniquement centrée sur les sujets de surveillance budgétaire et macroéconomique, mais étendue à l'ensemble des problématiques propres à la zone euro, en particulier aux questions sociales.

À cet égard, il convient de saluer **l'initiative de la présidence luxembourgeoise qui a obtenu que se réunisse, pour la première fois le 5 octobre 2015, un Eurogroupe social.**

CRÉATION ET PERSPECTIVES DE L'EUROGROUPE SOCIAL

La première réunion informelle des ministres de l'Emploi et des affaires sociales de la zone euro s'est tenue à Luxembourg, le 5 octobre 2015, avant la réunion du Conseil « Emploi, politique sociale, santé et consommateurs » (EPSCO).

Cette réunion avait pour objectifs de débattre du renforcement de la dimension sociale dans la gouvernance de l'Union économique et monétaire et d'évaluer l'intérêt de réunions régulières de l'Eurogroupe social ainsi créé.

La présidence a plus particulièrement soumis aux délégations quatre questions :

– existe-t-il un accord pour assurer un suivi régulier du développement des politiques sociales et de l'emploi spécifiques à la zone euro et en faire rapport aux sommets de la zone euro ?

– une telle réunion a-t-elle une valeur ajoutée et quelles devraient être les contributions des ministres ?

– comment les ministres perçoivent-ils la formalisation du processus vers une convergence vers le haut et quels sont les critères de convergence les plus importants ?

– comment assurer le lien avec les États non membres de la zone euro ?

Les avis des délégations nationales sur la création d'un Eurogroupe social ont fortement divergé.

Plusieurs délégations ont insisté sur la plus-value d'une telle réunion dans le cadre de l'approfondissement de la gouvernance de l'UEM. Elles ont estimé qu'un Eurogroupe social permettrait de renforcer la dimension sociale de l'UE et de la zone euro et d'éviter une convergence vers le bas en matière de droits sociaux, de salaires et de protection sociale. L'objectif n'est pas de créer un club fermé aux États non membres de la zone euro, mais de favoriser l'émergence de nouvelles idées pour renforcer le pilier social de la zone euro et permettre une convergence vers le haut des systèmes sociaux.

D'autres délégations ont plaidé pour que les États non membres de la zone euro puissent participer à l'Eurogroupe social sur une base volontaire.

Certaines délégations, sceptiques quant à la plus-value d'un Eurogroupe social, s'opposent à l'idée d'en poursuivre les réunions, les politiques sociales devant faire l'objet d'un examen par l'ensemble des États membres de l'Union.

Votre Rapporteur se félicite de la tenue de ce premier Eurogroupe social, qu'il avait appelé de ses vœux ⁽¹⁾. Toutefois, au vu de la réaction de défiance et de refus de certains États devant l'initiative luxembourgeoise, **il appelle à la plus grande vigilance et souhaite que le principe de réunions**

(1) Sur ce sujet, voir notamment rapport d'information n° 1201 fait au nom de la commission des Affaires européennes sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire par MM. Christophe Caresche, Michel Herbillon et Didier Quentin, L'approfondissement de l'Union économique et monétaire : une occasion à saisir pour redonner un élan au projet européen, *Assemblée nationale, XIV^e législature, 26 juin 2013.*

régulières, selon la même périodicité que pour l'Eurogroupe économique et financier, de l'Eurogroupe social soit affirmé, sur le fondement d'un ordre du jour axé sur la convergence vers le haut des systèmes de protection sociale.

B. L'INDISPENSABLE AFFIRMATION DE L'ANCRAGE DÉMOCRATIQUE DE LA ZONE EURO

Dans leur rapport présenté le 22 juin 2015, les cinq présidents soulignent que « *les responsabilités accrues et l'intégration approfondie au niveau de l'UE et de la zone euro devraient aller de pair avec une plus grande responsabilité démocratique, une plus grande légitimité et un renforcement institutionnel* ».

Dressant ainsi le même constat que les quatre présidents il y a trois ans, ils ne formulent pas davantage de propositions ambitieuses.

Pour sa part, la Commission européenne, dans sa communication du 21 octobre 2015, se contente de reprendre mot pour mot les propositions des cinq présidents.

1. À l'échelon européen

Les cinq présidents se contentent de suggérer que la **Commission européenne participe à un débat en séance plénière au Parlement européen aux étapes suivantes du semestre européen** :

– avant la présentation de l'examen annuel de croissance ; ce débat pourrait trouver des prolongements après l'examen annuel de croissance ;

– lors de la présentation, par la Commission européenne, des recommandations par pays.

Ils ajoutent que, parallèlement, **des représentants de la Commission et du Conseil pourraient participer à des réunions interparlementaires**, évoquant en particulier la semaine parlementaire européenne.

Il est à cet égard à la fois surprenant et révélateur de noter que, dans leur rapport, les cinq présidents n'évoquent jamais la Conférence interparlementaire créée par le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UEM (TSCG), mais uniquement la semaine interparlementaire européenne, initiative relevant du seul Parlement européen dont l'objet est de permettre un échange annuel entre parlements sur des sujets économiques.

Dans cette même logique, **le Parlement européen** ne mentionne à aucun moment, dans ses travaux ou réflexions, la Conférence interparlementaire. Dans leur résolution du 24 juin 2015 sur l'examen du cadre de gouvernance économique, les députés européens affirment leur volonté qu'à moyen et long terme (la procédure nécessitant une révision des traités) les orientations de

politique économique destinées à en assurer la convergence soient définies dans le cadre de la procédure de **codécision**. À plus court terme, la vice-présidente du Parlement européen M^{me} Maria João Rodrigues propose, ainsi qu'elle l'a formulé lors de la session de la Conférence interparlementaire des 9 et 10 novembre 2015, qu'il y ait **une division du travail entre le Parlement européen et les parlements nationaux au cours du semestre européen**, le premier débattant des grandes orientations de politique économique, les seconds des recommandations par pays.

Plutôt qu'une division du travail, c'est une véritable collaboration qui doit être mise en place. À cet égard, **la Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union dont l'objet est de débattre des politiques budgétaires et de l'ensemble des sujets couverts par le TSCG constitue, aujourd'hui, l'enceinte idoine pour permettre au Parlement européen et aux parlements nationaux d'intervenir tout au long du semestre européen.**

En effet, le règlement intérieur qu'elle a adopté le 10 novembre 2015 souligne que la Conférence a pour objectif d'assurer **la responsabilité démocratique dans le domaine de la gouvernance économique et des politiques budgétaires de l'Union.**

Il prévoit par ailleurs que **la Conférence se réunit au moins deux fois par an en coordination avec le semestre européen.** À cet égard, il serait souhaitable que le calendrier aujourd'hui retenu (convocation des Conférences avant la présentation de l'examen annuel de croissance et l'adoption des programmes nationaux de réforme) voit son interprétation précisée. En effet, afin de donner une réelle portée à la Conférence, ses sessions ordinaires devraient avoir lieu à des moments clés du semestre européen :

– en novembre ou en décembre, après l'examen annuel de croissance, pour que la Conférence se prononce sur les grandes orientations de politique économique pour l'année suivante ;

– en juin, après les propositions de recommandations de la Commission européenne sur les programmes de stabilité et de réforme et avant l'adoption, par le Conseil, de ses recommandations. Il s'agirait alors de débattre de la cohérence des trajectoires budgétaires et des politiques de réformes nationales.

La Conférence peut par ailleurs **auditionner les autorités européennes.** Son règlement intérieur officialise ainsi ce que la Conférence faisait déjà depuis sa première réunion en octobre 2013 à Vilnius. Il prévoit en effet que les présidents du Conseil européen et de l'Eurogroupe ainsi que les membres compétents de la Commission européenne et des autres institutions de l'Union sont invités aux réunions de la Conférence afin d'y exposer leurs priorités et stratégies. La Conférence serait ainsi parfaitement dans son droit si elle auditionnait les membres du nouveau comité budgétaire européen. Cette disposition satisfait ainsi

pleinement la proposition des cinq rapporteurs relative à la participation des représentants de la Commission et du Conseil à des réunions interparlementaires.

Enfin, les travaux de la Conférence ont vocation à être retracés dans des conclusions rédigées par le ou les parlements qui en assurent la présidence.

Au total, **l'objet de la Conférence, son calendrier de réunion et ses méthodes de travail en font une enceinte pertinente pour contribuer à assurer la responsabilité démocratique de la gouvernance de la zone euro – il n'est pas interdit de constituer une commission spécifique à la zone euro en son sein** –, dans l'attente de la mise en place d'un **Parlement de la zone euro**, que votre Rapporteur appelle de ses vœux.

La crise grecque a en effet montré à quel point il était urgent de renforcer la capacité de décision des instances de la zone euro et de concevoir les modalités d'exercice d'une souveraineté commune dans le cadre d'une avant-garde d'États, ainsi que l'a proposé le Président de la République le 14 juillet dernier. Il s'agirait ainsi d'assurer, *« une présence plus forte des parlementaires, de ceux qui représentent les nations »*, selon les propos mêmes du Président de la République.

Expression d'un conflit de légitimité opposant un État souverain aux institutions de la zone euro que sont l'Eurogroupe et le Sommet de la zone euro, la crise grecque montre qu'en l'absence d'un processus de légitimation démocratique des décisions prises par ces institutions, ce sont les parlements nationaux ou les peuples, consultés par voie de référendum, qui s'approprient cette fonction. Donnant à un État membre le pouvoir exorbitant de s'opposer à des décisions qui engagent les autres États, ce dispositif risque de conduire à des blocages insurmontables, auxquels la zone euro ne saurait résister.

Afin de prévenir une telle situation, il convient donc d'instaurer un Parlement de la zone euro, dont les contours devraient être les suivants, selon votre Rapporteur. **Composé de membres des parlements nationaux représentés sur une base démographique, ce Parlement de la zone euro aurait vocation à se prononcer sur les décisions prises par l'Eurogroupe, dans ses différentes formations, mais aussi par le Mécanisme européen de stabilité.**

2. À l'échelon national

Dans leur rapport, les cinq présidents déplorent que les parlements nationaux ne mettent pas davantage en œuvre les droits qui leur sont reconnus en matière d'audition d'un commissaire européen sur l'avis de la Commission sur leur projet de budget national ou sur les recommandations par pays. Ils suggèrent en conséquence que la Commission européenne élabore des **modèles d'accord destinés à améliorer l'efficacité des relations avec les parlements nationaux qu'il s'agisse des recommandations par pays ou de l'avis sur le projet de budget national.**

Ils soulignent que, de manière générale, **les parlements nationaux devraient être étroitement associés à l'adoption des programmes de stabilité et de réforme.**

Pour ce qui concerne tout d'abord la **possibilité d'auditionner les représentants de la Commission européenne** dans le cadre du semestre européen et de ses prolongements, il convient de rappeler **que l'Assemblée nationale, par l'intermédiaire de sa commission des Affaires européennes en particulier, recourt régulièrement à cette procédure depuis son entrée en vigueur et l'avait même anticipée** ⁽¹⁾.

Ainsi, en 2015, la commission des Affaires européennes a entendu, conjointement avec les commissions des Finances et des Affaires étrangères, le commissaire européen chargé des affaires économiques et financières sur les recommandations par pays le 3 juin 2015 et devrait l'auditionner à nouveau, sur l'avis de la Commission européenne sur le projet de loi de finances pour 2016 mais aussi sur l'examen annuel de croissance et les propositions d'orientations de politique économique pour 2016 d'ici à la fin du mois de novembre 2015.

Par ailleurs, il convient de souligner qu'au-delà de ces auditions, **la commission des Affaires européennes se prononce à chaque étape du semestre européen** : sur la définition des grandes orientations de politique économique sur le fondement de l'examen annuel de croissance, sur les propositions de recommandations faites par la Commission européenne à la zone euro et à la France et sur l'avis de la Commission européenne sur le projet de loi de finances de l'année.

À cet égard, il serait utile que **l'articulation entre les calendriers européens et nationaux soit revue afin d'en assurer la pleine cohérence.** Même si la pratique a montré l'an dernier une certaine souplesse dans la mise en œuvre du calendrier relatif à l'avis de la Commission européenne sur le projet de budget national (en cas de difficulté, une alerte est lancée suffisamment en amont pour pouvoir être prise en compte dans le débat budgétaire), il n'en demeure pas moins que, afin d'assurer la bonne information de l'Assemblée nationale en temps utile, il conviendrait que la Commission européenne rende son avis avant le début de l'examen du projet de loi de finances par la commission des Finances, soit avant le deuxième mardi d'octobre.

S'agissant ensuite de l'association de l'Assemblée nationale à l'élaboration des programmes de stabilité et de réforme, force est de constater que celle-ci n'est pas satisfaisante. Votre Rapporteur a déjà eu

(1) *Anticipant la procédure de suivi du budget national mise en place par le « two-pack » et entrée en vigueur le 30 mai 2013, l'Assemblée nationale a organisé, dès 15 octobre 2012, un débat sur la prise en compte des orientations budgétaires européennes par le projet de loi de finances pour 2013 auquel a participé Mme Viviane Reding, alors vice-présidente de la Commission européenne.*

l'occasion de le souligner à plusieurs reprises, mais l'année 2015 a malheureusement été l'exemple révélateur de l'absence d'association de l'Assemblée nationale à l'adoption de ces programmes.

D'une part, aucune réponse n'a été apportée par le Gouvernement à la proposition officiellement formulée par la Présidente de la commission des Affaires européennes et le Président de la commission des Finances d'associer des représentants des commissions chargées des finances et des affaires européennes aux échanges avec la Commission européenne en amont de la présentation des programmes de stabilité et de réforme.

D'autre part, le programme de stabilité n'a pas fait l'objet d'un débat et d'un vote dans l'hémicycle, alors que la loi prévoit que « *le Gouvernement adresse au Parlement, au moins deux semaines avant sa transmission à la Commission européenne en application de l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le projet de programme de stabilité. Le Parlement débat de ce projet et se prononce par un vote* »⁽¹⁾. Le projet de réforme n'a pas plus été examiné dans l'hémicycle, le Gouvernement se contentant d'une présentation des programmes devant la commission des Finances.

La présentation des programmes de stabilité et de réforme constitue pourtant un temps fort du semestre européen, puisqu'il s'agit de préciser la trajectoire budgétaire et les réformes sur lesquelles la France s'engage auprès de ses partenaires.

Il apparaît dès lors fondamental que le Parlement, et en particulier **l'Assemblée nationale, puisse non seulement débattre de ces documents et s'exprimer par un vote, mais également les amender.**

(1) Article 14 de la loi n° 2010-1465 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2015, reconduit par les lois de programmation suivantes.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le 18 novembre 2015, sous la présidence de M^{me} Danielle Auroi, Présidente, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

« **La Présidente Danielle Auroi.** Je crois que c'était important de rappeler ces points essentiels, et je vous remercie d'avoir fait attention aux remarques qu'on vous avait faites et d'avoir pris en compte ce que les uns et les autres avaient dit lors des précédents échanges.

M. Michel Piron. Je salue volontiers ce rapport mais, malgré la présentation enthousiaste de notre rapporteur concernant les conseils de compétitivité, je demeure interrogatif sur leur contenu comme leur forme. S'agit-il de conseils ou d'observatoires ? S'il s'agissait d'observatoires, il me semble qu'il y en a déjà pas mal. S'il s'agit de conseils, j'ai beaucoup de mal à en percevoir le caractère indispensable.

Ma deuxième observation, plus au fond, concerne ce qu'il vient d'être dit sur l'approche macroéconomique et la gestion plus généralement, de la zone euro et de la politique financière. Je crains, Monsieur le Rapporteur, mais vous me donnerez votre point de vue, qu'on n'en soit plus tout à fait là. On est hélas obligés de constater année après année que la monnaie unique, loin d'accroître les convergences entre les différents pays européens, a en réalité, je le déplore, plutôt servi les divergences des économies européennes, exonérant les uns des efforts nécessaires puisque la dévaluation, sans doute, n'avait pas lieu d'être et que les emprunts continuaient à être faciles, exonérant peut-être aussi les autres des solidarités indispensables entre Europe du nord et Europe du sud.

Le constat en tout cas est là : les économies européennes continuent de diverger. C'est tellement vrai qu'au-delà de la Grèce, le cas le plus manifeste, il y a aussi le Portugal, où le peuple travaille énormément ! On a fabriqué des milliers et peut-être des dizaines de milliers de travailleurs de plus en plus pauvres. Alors pourquoi ? Très probablement, parce que, comme l'ont rappelé certains économistes qui ne sont pas des révolutionnaires manifestes – je pense à Patrick Arthus, qui l'a souligné depuis longtemps – on a appliqué des politiques identiques à des systèmes économiques et des modèles économiques totalement différents voire divergents, à dominante industrielle ou au contraire à dominante de services. On voit bien l'inadaptation d'une politique macroéconomique standard européenne, à des économies qui sont, encore une fois, extraordinairement différentes. Voilà le diagnostic et malheureusement le constat est sans appel. J'aimerais savoir si vous partagez ce diagnostic.

Enfin, je partage votre sentiment sur la question de la désignation, pour plus de visibilité, d'un responsable de la zone euro. Je voudrais simplement souligner que la question de l'euro, c'est la question de la politique monétaire européenne. Si la question de la politique monétaire et la question de l'euro étaient de plus en plus à l'ordre du jour, souhaitons qu'elles ne remettent pas en cause l'Europe elle-même à travers ce questionnement né des divergences que l'on est amené à constater. J'aimerais avoir votre sentiment sur ces observations.

M. Christophe Caresche, rapporteur. D'abord, je vais quand même un peu défendre l'Europe puisqu'elle est beaucoup mise en cause aujourd'hui et qu'il y a un doute y compris sur la pérennité de la zone euro. J'ai quand même le sentiment que la Commission européenne, pour ce qui concerne le Semestre européen et ses recommandations, a pas mal évolué. La Commission d'aujourd'hui n'est pas la Commission d'hier. Le discours de la Commission par rapport au budget, par rapport à l'ajustement budgétaire, n'est pas le même. L'impératif de croissance est, je pense, et ce n'est peut-être pas suffisant, beaucoup plus pris en compte aujourd'hui qu'il ne l'était hier.

Sur ce plan-là, les recommandations, les mesures, même si elles sont très techniques, vont plutôt dans le sens que vous souhaitez, c'est-à-dire d'une meilleure coordination, et avec une idée simple, c'est que l'on ne va pas aligner tous les pays sur l'Allemagne. Cela ne marche pas et cela ne marchera pas. Je pense que les gens réalistes en ont conscience et qu'il faut trouver effectivement des voies qui permettent de s'adapter aux caractéristiques nationales. La vraie question, c'est de savoir si l'on va assez vite. C'est toujours la même chose : on a l'impression d'avoir un gros paquebot, avec beaucoup d'inertie, qui réagit souvent très tardivement, qui arrive à éviter l'écueil et c'est un peu miraculeux. Ce qu'il faudrait, c'est qu'il y ait sans doute beaucoup plus d'anticipation et de capacité de réaction. Il est vrai que pour l'instant il y a encore un certain nombre de doutes, mais ce qui est proposé va plutôt dans le bon sens.

La Présidente Danielle Auroi. Merci beaucoup, je trouve que la proposition de résolution est extrêmement prudente, c'est-à-dire qu'elle cible bien les difficultés. Je vous propose un amendement visant à faire explicitement référence au développement durable et, notamment, à la protection sociale et à la qualité environnementale dans l'appréciation de la compétitivité.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Je suis tout à fait favorable à cet amendement.

La Présidente Danielle Auroi. Si vous en êtes d'accord, je propose donc que nous adoptions cette proposition de résolution.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Article unique

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 la recommandation du 21 octobre 2015 de recommandation du Conseil sur la création de conseils nationaux de la compétitivité dans la zone euro COM(2015) 601,

Vu la décision du 21 octobre 2015 de la Commission européenne établissant un comité budgétaire européen consultatif indépendant C(2015) 8000,

Vu la résolution du Parlement européen du 24 juin 2015 sur l'examen du cadre de gouvernance économique,

Vu la contribution franco-allemande du 22 mai 2015 sur l'Union économique et monétaire,

Considérant que les objectifs de l'Union économique et monétaire sont, à moyen et long terme, une union bancaire et financière complète, une coordination approfondie des politiques économiques, y compris dans leur dimension sociale, la mise en place d'une capacité budgétaire jouant un rôle contra-cyclique, la possibilité d'émettre de la dette en commun, la création d'un Trésor européen et, afin d'assurer la légitimité démocratique de la gouvernance de la zone euro, la mise en place, à partir des parlements nationaux, d'un Parlement propre à la zone euro,

Considérant que, dans l'attente d'une révision des traités, la succession des crises rencontrées par la zone euro exige, à court terme, l'adoption de mesures à même d'améliorer la gouvernance de la zone euro,

1. Soutient la création, au sein de chaque État membre de la zone euro, d'un conseil indépendant chargé d'analyser la compétitivité de l'économie nationale et de formuler un avis sur les réformes à mener ; estime que ces conseils de la compétitivité doivent fonctionner en réseau afin de coordonner leur action ; insiste sur la nécessité que les membres des conseils de la compétitivité puissent être entendus par les parlements nationaux ; souhaite que l'appréciation de la compétitivité tienne compte de l'ensemble des indicateurs concourant au développement durable, notamment la protection sociale et la qualité environnementale ;

2. Considère que la création du comité budgétaire européen ne doit pas résulter d'une décision unilatérale de la Commission européenne mais du processus législatif européen ; demande que le mandat de ce comité soit précisé, de telle sorte que lui soit assignée une mission technique d'évaluation, centrée sur quelques enjeux budgétaires précis, comme la soutenabilité des trajectoires budgétaires ; juge que les règles de nomination de ses membres et de fonctionnement doivent être revues dans le sens d'une plus grande indépendance et d'une meilleure efficacité et que celles relatives à la collaboration entre le comité européen et les comités nationaux doivent être précisées ; estime que les parlements nationaux et le Parlement européen doivent pouvoir auditionner les membres du comité budgétaire européen ;

3. Juge nécessaire de simplifier et de rendre plus cohérents les dispositifs européens de suivi budgétaire et macroéconomique ainsi que la procédure de coordination des politiques économiques dite « du semestre européen » et suggère à cet effet de les fusionner ;

4. Insiste sur la nécessité de compléter la surveillance des déséquilibres macroéconomiques et des déficits publics excessifs par une surveillance des déséquilibres sociaux, sur la base d'indicateurs et de tableaux de bord sociaux ;

5. Considère que les règles de surveillance budgétaire doivent être interprétées de telle sorte qu'elles ne conduisent pas à la mise en place de

politiques budgétaires pro-cycliques, qu'elles ne freinent pas l'investissement, en particulier en matière de transition énergétique, et qu'elles n'aboutissent pas à des sanctions financières contreproductives ;

6. Estime que l'analyse des déséquilibres macroéconomiques doit être simplifiée grâce à la mise en exergue d'un indicateur synthétique comme la valeur absolue du solde extérieur courant rapportée au produit intérieur brut et que la procédure pour déséquilibres macroéconomiques doit être mise en œuvre de manière symétrique, que les déséquilibres excessifs constatés soient négatifs ou positifs ;

7. Invite le Conseil européen à définir, dès le mois décembre, des lignes directrices pour la conduite des politiques économiques au sein de la zone euro axées sur le renforcement du potentiel de croissance et une convergence économique, fiscale et sociale par le haut ; estime que cette coordination doit reposer sur un diagnostic affiné de la politique économique au sein de la zone euro et des États membres, établi sur la base d'un rapport unique de la Commission européenne mettant en évidence les enjeux propres à la zone euro ; souhaite que les recommandations par pays soient concentrées sur un nombre limité de priorités et prennent davantage en considération les spécificités de chaque État ; rappelle à la Commission européenne qu'elle doit veiller à ce que la formulation de ces recommandations respecte la liberté souveraine d'appréciation des États concernés quant au calendrier et aux moyens à mettre en œuvre ;

8. Défend l'idée de nommer un président des sommets européens de la zone euro distinct du président du Conseil européen, afin de donner une visibilité plus forte à la zone euro ; considère que ces sommets doivent se réunir au moins six fois par an ; souligne la nécessité d'affermir l'Eurogroupe en le dotant de règles de vote à la majorité et de moyens humains et matériels renforcés ; soutient la mise en place d'un Eurogroupe social ;

9. Souligne que la Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union européenne a pour objectif d'assurer la responsabilité démocratique dans le domaine de la gouvernance économique et des politiques budgétaires de l'Union ; considère qu'elle doit intervenir dans le semestre européen en débattant et en se prononçant sur la définition des grandes orientations de politique économique et sur les recommandations par pays ; juge utile qu'elle puisse auditionner les membres du comité budgétaire européen ;

10. Insiste sur la nécessité que l'Assemblée nationale soit présente à toutes les étapes du semestre européen ; demande au Gouvernement d'associer des représentants des commissions chargées des finances et des affaires européennes aux échanges avec la Commission européenne en amont de la présentation des programmes de stabilité et de réforme ; rappelle au

Gouvernement 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.