



N° 969

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 mai 2018.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES ⁽¹⁾

sur la **gouvernance de la zone euro**

ET PRÉSENTÉ

PAR M. ALEXANDRE HOLROYD et Mme MICHÈLE TABAROT,
Députés

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

La Commission des affaires européennes est composée de : Mme Sabine THILLAYE, présidente ; MM. Pieyre-Alexandre ANGLADE, Jean-Louis BOURLANGES, Bernard DEFLESSELLES, Mme Liliana TANGUY, vice-présidents ; Mme Sophie AUCONIE, M. André CHASSAIGNE, Mmes Marietta KARAMANLI, Danièle OBONO, secrétaires ; MM. Damien ABAD, Patrice ANATO, Mme Aude BONO-VANDORME, MM. Éric BOTHOREL, Vincent BRU, Mmes Fannette CHARVIER, Yolaine de COURSON, Typhanie DEGOIS, Marguerite DEPREZ-AUDEBERT, M. Benjamin DIRX, Mmes Coralie DUBOST, Françoise DUMAS, MM. Pierre-Henri DUMONT, Alexandre FRESCHI, Bruno FUCHS, Mmes Valérie GOMEZ-BASSAC, Carole GRANDJEAN, Christine HENNION, MM. Michel HERBILLON, Alexandre HOLROYD, Mme Caroline JANVIER, MM. Christophe JERRETIE, Jérôme LAMBERT, Mmes Constance LE GRIP, Nicole LE PEIH, MM. Jean-Claude LECLABART, Ludovic MENDES, Thierry MICHELS, Christophe NAEGELEN, Damien PICHEREAU, Jean-Pierre PONT, Joaquim PUEYO, Didier QUENTIN, Mme Maina SAGE, MM. Raphaël SCHELLENBERGER, Benoit SIMIAN, Éric STRAUMANN, Mmes Michèle TABAROT, Alice THOUROT.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : COMPLÉTER L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE : UN IMPÉRATIF ÉCONOMIQUE ET UN PROJET SOUTENU PAR LA FRANCE	9
I. ACHEVER L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE, UN IMPÉRATIF ÉCONOMIQUE	9
A. LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET INSTITUTIONNELLE DE LA ZONE EURO N'EST ACTUELLEMENT PAS OPTIMALE	9
1. En dépit du succès de l'introduction de la monnaie commune	9
2. ... l'intégration économique de la zone euro demeure incomplète	12
3. Un ensemble de règles excessivement complexe et peu lisible	14
B. LES INSUFFISANCES ET DYSFONCTIONNEMENTS SONT DEVENUS CRIANTS AU MOMENT DE LA CRISE ÉCONOMIQUE	17
1. Une crise d'efficacité	22
2. Une crise de légitimité	24
II. APPROFONDIR L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE, UN PROCESSUS ENGAGÉ ET À POURSUIVRE	26
A. LE PAQUET DE LA COMMISSION EUROPÉENNE DU 6 DÉCEMBRE 2017 APPORTE UNE NOUVELLE CONTRIBUTION AU PROCESSUS DE RÉFLEXION SUR L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE	26
1. Le rendez-vous fixé dans le Rapport des cinq présidents de juin 2015	26
2. Le paquet du 6 décembre 2017 : une feuille de route pour l'Union économique et monétaire et des propositions législatives	27
B. LE CONTEXTE POLITIQUE ET LE CALENDRIER CONTRAINT CONSTITUENT UNE INJONCTION À L'ACTION	29
1. Saisir l'opportunité d'un « moment » européen	29
a. Du point de vue de l'Union européenne	29
b. En Europe, un renouvellement politique propice à un élan de réforme	30

2. Une nécessaire volonté politique	31
DEUXIÈME PARTIE : ACHEVER L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE, UNE AMBITION À POURSUIVRE AU-DELÀ DU PAQUET DE LA COMMISSION EUROPÉENNE	32
I. LE PAQUET DE LA COMMISSION EUROPÉENNE COMPORTE DES PROPOSITIONS BIENVENUES DONT CERTAINES DOIVENT ENCORE ÊTRE PRÉCISÉES	32
A. RENFORCER ET PÉRENNISER DES OUTILS ET INSTRUMENTS NÉS PENDANT LA CRISE	33
1. Renforcer le soutien à la mise en place des réformes structurelles.....	34
2. « Communautariser » le mécanisme européen de stabilité.....	36
i. <i>Sur l'opportunité de la proposition</i>	37
ii. <i>Sur la base juridique</i>	37
iii. <i>Sur la cohérence économique du dispositif</i>	39
iv. <i>Sur les modifications concernant les règles de prise de décision</i>	40
v. <i>Sur la responsabilité démocratique du FME</i>	41
vi. <i>Sur le filet de sécurité pour le Fonds de résolution unique</i>	41
vii. La position de vos rapporteurs	43
3. L'intégration du TSCG au droit de l'Union européenne	46
i. Une intégration au droit de l'Union européenne prévue au moment de la signature du Traité	46
ii. ... qui mériterait de s'accompagner d'une véritable réflexion sur la nature et l'efficacité des règles contenues dans le TSCG	48
B. DEUX PROPOSITIONS NON LÉGISLATIVES QU'IL RESTE À PRÉCISER	52
a. Un Ministre européen de l'économie et des finances	52
b. Un instrument de protection des investissements.....	54
II. PEU SOUTENU, LE PAQUET DE LA COMMISSION EUROPÉENNE CONSTITUE POURTANT UNE ÉTAPE VERS L'ACHÈVEMENT DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE	59
A. UN ACCUEIL PEU ENTHOUSIASTE QUI ANNONCE DES NÉGOCIATIONS DIFFICILES	59
1. Un faible soutien institutionnel.....	59
2. Un groupe d'opposants : la « lettre des huit »	60
3. L'Allemagne, un partenaire essentiel dans le dessin des équilibres de négociations.....	62
B. DES PROPOSITIONS À SOUTENIR ET DES AVANCÉES À RÉALISER	65
1. Une volonté réformatrice à soutenir, en dépit des imperfections du paquet et des réserves exprimées par vos rapporteurs	65

2. L'achèvement de l'Union économique et monétaire nécessite de proposer une feuille de route plus ambitieuse encore pour la prochaine décennie.....	65
a. Compléter l'Union bancaire avec le système européen de garantie des dépôts (SEGD)	66
b. Avancer sur l'Union des marchés des capitaux (UMC)	69
i. Finaliser l'unification des marchés des capitaux européens	69
ii. La création d'un actif sans risque européen, une perspective de moyen-long terme à étudier.....	70
c. Promouvoir un mécanisme de soutien à l'emploi européen.....	71
TRAVAUX DE LA COMMISSION	76
PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE	93
ANNEXES	99
ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOS RAPPORTEURS	101
ANNEXE N° 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES PAR ALEXANDRE HOLROYD	103

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Notre Union européenne vit un moment charnière de son histoire.

Il y a dix ans, elle entrait dans une période de crise financière qui manqua de peu de mettre à bas le projet de l'Union économique et monétaire. Une lumière crue fut alors jetée sur les fragilités institutionnelles de notre Union, sur le manque de responsabilités fiscales de certains de ses membres et sur les limites de notre engagement collectif et de notre capacité à mettre en œuvre une solidarité à même de protéger nos concitoyens des aléas du monde dans lequel ils vivent. Bousculés par les événements, malmenés par l'urgence d'y remédier, nos dirigeants échafaudaient des solutions temporaires et improvisaient des digues pour sauver l'euro.

Les digues ont tenu, mais le coût social dans certains États a été dramatique. Le prix d'un manque d'anticipation. Si l'accalmie – relative – est observable, les structures institutionnelles et économiques de notre Union économique et monétaire sont insuffisantes. Insuffisantes pour faire face à une nouvelle crise financière et pour permettre de l'éviter, si cela est possible. Insuffisantes aussi pour limiter les dégâts que celle-ci pourrait causer. Insuffisantes, enfin, pour assurer aux citoyens d'Europe qu'un contrôle démocratique effectif et efficace existe vis-à-vis des instruments tels qu'ils sont conçus.

Le présent rapport est le fruit d'un travail de longue haleine mené par vos rapporteurs, Michèle Tabarot et Alexandre Holroyd. Ceux-ci se sont, bien évidemment, attachés à examiner les propositions émises par la Commission européenne le 6 décembre 2017, mais aussi à étendre la réflexion à des sujets connexes à ces propositions et vitaux pour la stabilité de l'euro. Comme l'avaient noté, sous la précédente mandature, les auteurs du rapport sur le renforcement de l'Union économique et monétaire⁽¹⁾, « *la consolidation de la zone euro est aujourd'hui un sujet qui divise profondément.* » C'est pourquoi vos rapporteurs se sont efforcés d'auditionner des représentants des différentes positions qui existent au sein de l'Union européenne : États membres, économistes et fondations, acteurs du secteur privé, etc.

(1) Rapport d'information n° 4257 du 29 novembre 2016 sur le renforcement de l'Union économique et monétaire réalisé dans le cadre du groupe de travail composé de MM. Philip Cordery et Arnaud Richard, rapporteurs, et de MM. Michel Herbillon, Jérôme Lambert et Christophe Caresche.

Au-delà de certaines conclusions exprimées à titre individuel par chacun d'entre eux, **vos rapporteurs partagent la conviction qu'une refonte de l'architecture de la gouvernance de la zone euro est d'autant plus nécessaire qu'il convient de profiter de l'embellie macroéconomique que connaît l'Europe pour construire des outils capables de résister aux tempêtes.**

En outre, vos rapporteurs sont convaincus que le renforcement de la responsabilité fiscale des États membres et celui de la solidarité entre États membres dans le cadre de l'Union économique et monétaire sont deux objectifs qui, loin d'être mutuellement exclusifs, sont intrinsèquement liés puisqu'ils se renforcent l'un l'autre. Être en mesure de progresser dans cette direction sous-entend que les États membres reconnaissent la légitimité de leurs inquiétudes respectives. Les manquements aux objectifs budgétaires nationaux, qui relèvent de la responsabilité fiscale des États membres, ont été légion depuis le début des années 2000 et les limites de la Commission européenne en matière de contrôle sont la source d'inquiétudes légitimes pour certains de nos partenaires européens. De même, les limites associées à ces objectifs, les rigidités des règles et le caractère financier des pénalités prévues sont inadaptées dans le cadre d'une crise importante touchant tout particulièrement un ou plusieurs États membres.

Les fragilités de la zone euro, mises en évidence pendant la crise, ont indéniablement terni l'image et l'attrait de l'Union économique et monétaire aux yeux de nos concitoyens et à ceux de certains États membres de l'Union européenne non membres de la zone euro. Il convient donc de renforcer notre monnaie commune qui - ne l'omettons pas - protège chaque Européen au quotidien en assurant la stabilité des prix et de son épargne et en limitant les coûts afférant au financement de nos services publics, en particulier dans la mesure où nos capacités d'emprunt à bas coût sont liées à la confiance en cette monnaie unique. Le renforcement de l'architecture de l'Union économique et monétaire doit donc avoir pour objectif de renforcer son efficacité - tout particulièrement en cas de crise - et son contrôle démocratique. Cette ambition ne devrait, en aucune circonstance, être diluée pour des considérations liées à des États non membres de l'Union économique et monétaire.

La réforme de la gouvernance de la zone euro est un impératif macroéconomique et démocratique. Si vos rapporteurs sont conscients des profondes divisions qui existent entre les acteurs de l'Union économique et monétaire et des difficultés à construire des consensus sur les sujets abordés, ils sont également convaincus que les priorités divergentes sont réconciliables si un véritable dialogue constructif s'engage entre États membres. La voix de la représentation nationale devrait être entendue dans ce dialogue et vos rapporteurs espèrent que leur contribution permettra de faire avancer le débat et d'accomplir des progrès tangibles pour tous nos concitoyens.

PREMIÈRE PARTIE : COMPLÉTER L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE : UN IMPÉRATIF ÉCONOMIQUE ET UN PROJET SOUTENU PAR LA FRANCE

I. ACHEVER L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE, UN IMPÉRATIF ÉCONOMIQUE

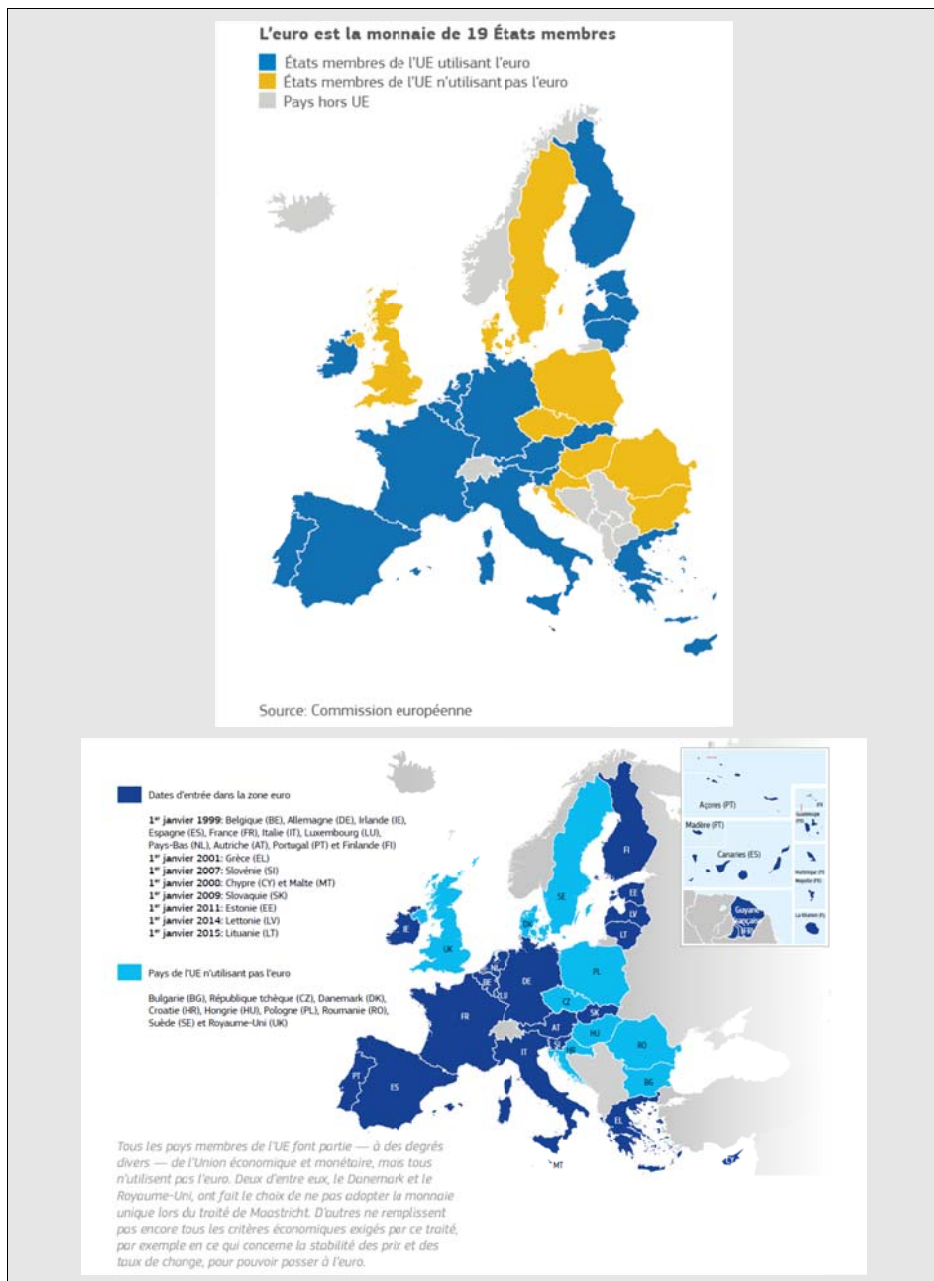
A. LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET INSTITUTIONNELLE DE LA ZONE EURO N'EST ACTUELLEMENT PAS OPTIMALE

1. En dépit du succès de l'introduction de la monnaie commune...

L'euro est la monnaie de près de 340 millions d'Européens. Son adoption a constitué, pour les États membres, une étape particulièrement marquante dans la construction européenne. Le droit de battre monnaie a été cédé au profit exclusif d'une institution nouvelle, la Banque centrale européenne (BCE), créée par les États membres pour gérer, en leur lieu et place, l'euro.

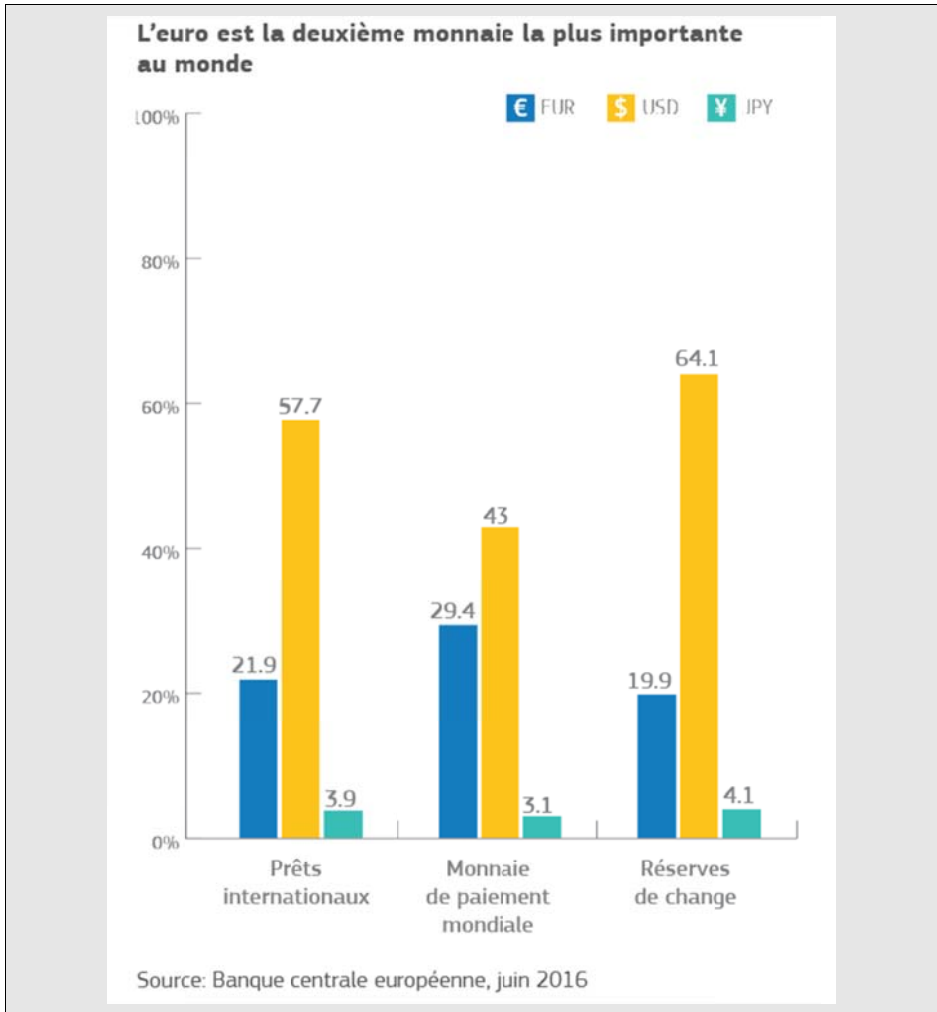
Parce qu'elle irrigue tous les pans de l'économie et de la vie quotidienne, la monnaie commune est, pour nos concitoyens, le symbole le plus parlant des réalisations et des réussites européennes. Il est l'une des manifestations concrètes de l'unité, de l'identité et de la solidarité entre États membres. Pour les plus jeunes générations, l'euro est leur monnaie et la seule qu'elles n'aient jamais connue.

L'euro est également utilisé par les Européens, pour consommer, pour épargner comme pour investir, dans un espace économique intégré comptant aujourd'hui dix-neuf pays. La monnaie unique présente, pour les citoyens, des avantages aisément perceptibles : elle a notamment mis fin aux frais de change aux frontières et facilite la comparaison des prix et les achats transfrontières.



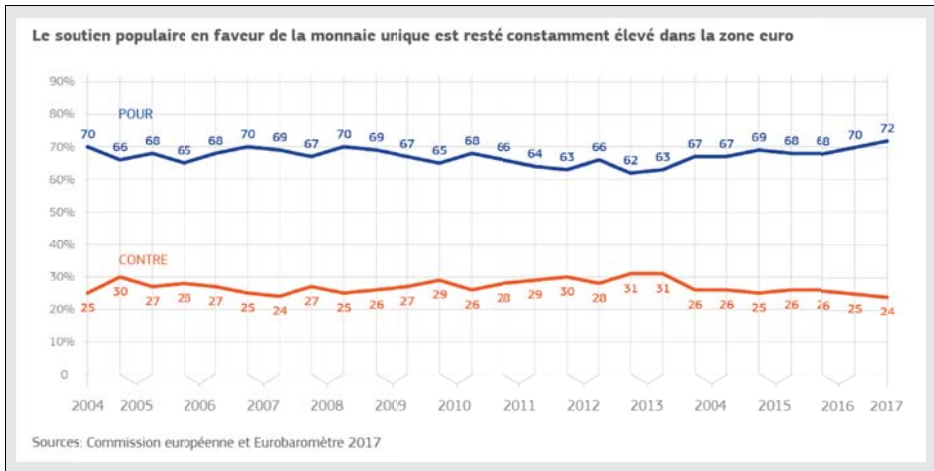
En circulation depuis plus de quinze ans, l'euro a également su s'imposer dans un environnement économique dominé par le dollar : il est, aujourd'hui, la deuxième monnaie mondiale et est de plus en plus fréquemment utilisé comme unité de change dans le commerce international. Notre monnaie commune est

devenue, en moins d'une génération, un facteur de solidarité effective et collective.



L'influence de l'euro s'étend au-delà de la seule zone euro : 175 millions de personnes sur soixante autres pays et territoires ont, directement ou indirectement, lié leur propre monnaie à l'euro.

Les différentes parutions des Eurobaromètres montrent que les Européens sont attachés à leur monnaie et que leur proportion connaît une progression régulière depuis près de quinze ans : en 2017, le soutien populaire à l'euro était de 72 %. À titre d'illustration, le pourcentage était de 69 % en 2009 et de 66 % en 2011 : au plus fort de la crise économique, deux tiers des Européens se déclaraient encore favorables à l'euro.



Au plan macroéconomique, l'euro a mis fin à l'instabilité financière qui régnait lorsque les monnaies nationales fluctuaient les unes par rapport aux autres et subissaient des attaques spéculatives déstabilisantes pour les économies.

L'ensemble de ces éléments permet de dresser un bilan positif de l'euro, tant du point de vue microéconomique que macroéconomique. Pourtant, force est de constater que l'euro et, par extension, la zone euro pâtissent d'une mauvaise image dans l'opinion publique. Alors que la monnaie commune a permis d'atténuer les effets des crises et, notamment, de celle de 2007-2009, elle demeure perçue comme l'élément par lequel la crise est arrivée.

L'importance de la zone euro est donc aujourd'hui réelle : au sein de l'Union européenne, après la sortie du Royaume-Uni, elle représentera 85 % du produit intérieur brut (PIB) européen. L'avenir de l'Union européenne est ainsi indissociable de la zone euro et nécessite la poursuite du mouvement d'intégration.

2. ... l'intégration économique de la zone euro demeure incomplète

Largement étudiée dans le champ économique universitaire, l'intégration monétaire doit beaucoup aux apports théoriques de Robert Mundell⁽¹⁾, à la lumière desquels **le constat du caractère incomplet de la zone euro est unanimement dressé.**

Au sein de l'Union économique et monétaire, la mise en œuvre de la politique monétaire est assurée par un organe unique, la Banque centrale européenne, chargée d'assurer la stabilité des prix et de conduire, conjointement

(1) Robert Mundell, "A theory of optimum currency areas", *American Economic Review*, vol. 51, 1961.

avec le Conseil, la politique de change de la zone ⁽¹⁾. Statutairement indépendante, la BCE est responsable de la politique monétaire et communique étroitement avec le Parlement européen, notamment dans le cadre d'un « dialogue monétaire » ⁽²⁾ trimestriel.

La politique budgétaire, comme le reste des politiques économiques au sens large (politique sociale, de l'emploi, de santé...), demeure de la compétence de chaque État, mais s'inscrit nécessairement dans le cadre plus large que constitue l'Union économique et monétaire. Nécessairement sous-optimale au sein d'une zone économique intégrée au sein de laquelle la monnaie commune crée des interconnexions et des interdépendances entre États membres, la coexistence de politiques budgétaires nationales peu convergentes – voire divergentes – constitue un problème de nature à fragiliser l'espace économique dans son ensemble.

Les décisions de politique budgétaire et économique ⁽³⁾ d'un État pouvant avoir des conséquences non négligeables sur l'ensemble de ses partenaires européens, l'instauration d'un corpus de normes relatives aux finances publiques nationales vise à limiter les divergences trop profondes entre chaque entité de la zone euro. En effet, la stabilité de la zone est nécessaire pour l'ensemble de ses membres, à l'image d'un corps humain qui se porte d'autant mieux que les organes qui le composent sont sains et robustes.

Faute d'intégration budgétaire et/ou économique, des règles communes, établies conjointement par les États membres et les institutions européennes, sont mises en œuvre par la Commission européenne qui veille également à leur respect, conformément à son rôle de gardienne des traités (art. 17 TUE).

L'Union économique et monétaire s'apparente ainsi aujourd'hui à un ensemble complexe où les responsabilités sont partagées, mais pas toujours de la manière la plus efficace qui soit.

Par ailleurs, les insuffisances de l'UEM se mesurent également par le caractère inachevé de l'Union bancaire et l'absence, jusqu'à présent, d'une véritable Union des marchés de capitaux. Des travaux sont actuellement en cours au niveau européen sur chacun de ces points et seront abordés ultérieurement (*cf.* deuxième partie).

(1) Article 127 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après « TFUE »).

(2) Conformément à l'article 284 TFUE et au protocole n° 4 sur les statuts du système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne annexé au Traité sur l'Union européenne (TUE).

(3) Longtemps cantonnée à la seule surveillance budgétaire, la coordination en Europe inclut désormais les politiques économiques au sens large et met l'accent, notamment dans le cadre du Semestre européen, sur les déséquilibres d'ordre macroéconomique qui existent au sein des États membres. Cette prise de conscience des interactions économiques est plus récente et la surveillance de ces déséquilibres est, pour l'heure, moins aboutie. La suite des développements concernera donc prioritairement et principalement les règles budgétaires.

Pour pallier le caractère structurellement incomplet de l'Union économique et monétaire, l'accent a été mis sur la coordination des politiques économiques et la soumission des États membres à des règles budgétaires communes, élaborées, complétées et modifiées au fil des crises successives, d'inégale ampleur, que l'Europe a connues. Vingt ans après, l'ensemble est excessivement complexe et insuffisamment efficace.

3. Un ensemble de règles excessivement complexe et peu lisible

Adopté en 1997, le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) était, jusqu'à la crise économique et des dettes souveraines, le principal instrument de la coordination des politiques budgétaires nationales. Mis en place en 1999, il a subi plusieurs modifications, d'inégale importance, mais demeure aujourd'hui encore l'*alpha* et l'*omega* de la surveillance budgétaire.

La crise économique qu'a traversée la zone euro à partir de 2010 a, paradoxalement, mis en évidence :

- la nécessité de renforcer la coordination des politiques budgétaires nationales pour assurer plus de discipline budgétaire et ;
- le caractère insuffisant d'un pacte de stabilité et de croissance trop rigide et dont les sanctions manquent de crédibilité ; nourrissant ainsi les critiques quant à son efficacité, sa légitimité et au rôle de la Commission Européenne dans sa mise en œuvre.

Les principales modifications apportées au cadre de la surveillance budgétaire en Europe l'ont été :

- En 2005 : les règles du PSC ont été assouplies ⁽¹⁾ ;
- Entre 2011 et 2013, après la crise économique et financière : avec l'adoption du « *Six-Pack* » ⁽²⁾, la signature du Traité sur la stabilité, la

(1) Règlement (CE) n° 1055/2005 du Conseil du 27 juin 2005 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques et règlement (CE) n° 1056/2005 du Conseil du 27 juin 2005 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.

(2) Le « *Six-Pack* » désigne le paquet législatif composé du règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro ; du règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro ; règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques ; du règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques ; du règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil et du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs et de la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les agences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG)⁽¹⁾ et l'adoption du « *Two-Pack* »⁽²⁾.

Sur le fond, les modifications apportées s'analysent comme un renforcement de la surveillance budgétaire des États membres. À titre d'exemple, avec le « *Six-Pack* », les États qui ne respectent pas les critères définis dans le PSC s'agissant des ratios de déficit et de dette publics doivent démontrer qu'ils prennent les mesures appropriées pour remédier à cette situation ; le mode d'adoption des sanctions pouvant être prononcées au titre de la procédure pour déficit excessif (article 126 TFUE) est modifié pour qu'elles puissent être davantage automatiques⁽³⁾ et elles peuvent être progressivement renforcées dans le cas où les États ne prendraient pas les mesures correctrices nécessaires.

Souvent présenté comme le « pacte budgétaire », le TSCG, par définition intergouvernemental, témoigne de la volonté des États signataires d'inscrire dans leur droit national certaines règles de bonne gestion budgétaire, à l'instar de l'obligation de maintenir un budget équilibré ou excédentaire. Le traité dispose que cette inscription doit se faire « *de préférence au niveau constitutionnel* ».

En France, l'incorporation du contenu du TSCG en droit interne ne s'est pas faite au niveau constitutionnel. Dans sa décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012, le Conseil constitutionnel a, en effet, considéré que la ratification et la mise en œuvre du Traité, notamment l'inscription de la règle relative à l'équilibre budgétaire dans le droit national, ne nécessitaient pas de révision de la Constitution, mais impliquaient des modifications de nature organique. Le cadre et la procédure d'adoption des lois de finances ont ainsi été modifiés dans la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Le « *Two-Pack* » accentue, pour sa part, la surveillance exercée par la Commission européenne sur les pays confrontés à de graves difficultés financières et rend une partie du « pacte budgétaire » juridiquement contraignant.

En résumé, l'application combinée des dispositions de ces textes :

- impose aux États membres :
 - de maintenir leur déficit public en deçà de 3 % du PIB et leur ratio de dette publique sous le seuil de 60 % du PIB ;
 - lorsque le ratio dette publique/PIB excède 60 %, d'effectuer un ajustement annuel supérieur à 0,5 % du PIB ;

(1) *Traité du 2 mars 2012, signé par vingt-cinq États membres (le Royaume-Uni et la République Tchèque n'étant pas parties au traité) et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013.*

(2) *Le « Two-Pack » désigne deux règlements ayant pour objet le suivi et l'évaluation des projets de budgets des États membres de la zone euro et la correction des déficits excessifs, d'une part, et la surveillance des États confrontés à des difficultés financières, d'autre part.*

(3) *La sanction financière applicable à un État membre de la zone euro qui ne respecte pas ses obligations est réputée adoptée par le Conseil, sauf si une majorité qualifiée d'États membres s'y oppose.*

- renforce les exigences en matière de déficit structurel :
 - o le plafond autorisé est de 0,5 % du PIB (1 % en cas de circonstances exceptionnelles) ;
 - o un mécanisme de correction automatique doit être prévu en cas de dépassement du seuil.
- modifie le régime des sanctions applicables :
 - o les États membres présentant un endettement excessif (ratio dette/PIB > 60 %) pourront faire l'objet d'une procédure pour déficit excessif - y compris dans le cas où leur déficit public est inférieur à 3 % -, si le rythme de la réduction de la dette publique est inférieure à 1/20^{ème} par an (sur une moyenne de trois ans) ;
 - o la règle de « majorité qualifiée inversée » évoquée *supra* rend le prononcé des sanctions plus automatique ;
 - o les pénalités financières applicables sont renforcées ⁽¹⁾.

Devenues complexes et peu lisibles, les règles de nature budgétaire s'appliquent aux États européens, tantôt au titre de leur appartenance à la zone euro, tantôt en leur qualité de membre de l'Union européenne. De manière générale, si les règles s'appliquent à tous les États de l'Union européenne, les sanctions prises au titre de la procédure pour déficit excessif ne peuvent l'être que pour les États de la zone euro.

(1) L'absence de réduction du déficit public peut entraîner une amende de 0,2 % du PIB. Les pénalités financières peuvent aller jusqu'à 0,5 % du PIB si une fraude est détectée dans les statistiques et les sanctions peuvent aussi inclure une suspension des engagements du Fonds de cohésion. Les vingt-cinq États membres qui ont signé le TSCG peuvent par ailleurs se voir infliger une amende égale à 0,1 % du PIB s'ils n'ont pas correctement intégré le « pacte budgétaire » dans leur droit.

	Objectif	Pays concernés	
		Pays de la zone euro	Tous les pays de l'UE
Semestre européen (depuis 2010)	Coordination annuelle des politiques économiques entre l'UE et les gouvernements nationaux.	✓ La Commission peut proposer des recommandations supplémentaires aux pays de la zone euro.	✓
Pacte de stabilité et de croissance (renforcé par le «six-pack» en 2011 et par le «two-pack» en 2013)	Coordination/surveillance économique et budgétaire afin d'éviter les déficits/dettes excessifs dans les pays de l'UE.	✓	✓ Surveillance étroite des budgets nationaux et imposition d'amendes en cas d'infraction au pacte (uniquement dans la zone euro).
Pacte budgétaire (traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, 2012)	Renforce le pacte de stabilité et de croissance: les pays s'engagent à équilibrer leur budget.	✓	Signé par tous les pays de l'UE, sauf la République tchèque et le Royaume-Uni. Le Danemark et la Roumanie se sont déclarés liés par tous les articles du traité.
Mécanisme européen de stabilité (2012)	Fonds européen d'urgence doté d'un budget de 500 milliards d'euros, destiné à aider les pays ayant temporairement des difficultés à emprunter sur les marchés financiers en raison d'un endettement excessif.	✓ Uniquement disponible dans les pays de la zone euro ayant signé le pacte budgétaire.	✗
Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (créé en 2005)	Fonds doté d'un budget annuel de 150 millions d'euros, destiné à aider les travailleurs licenciés en raison de la mondialisation ou d'une crise économique et financière majeure.	✓	✓

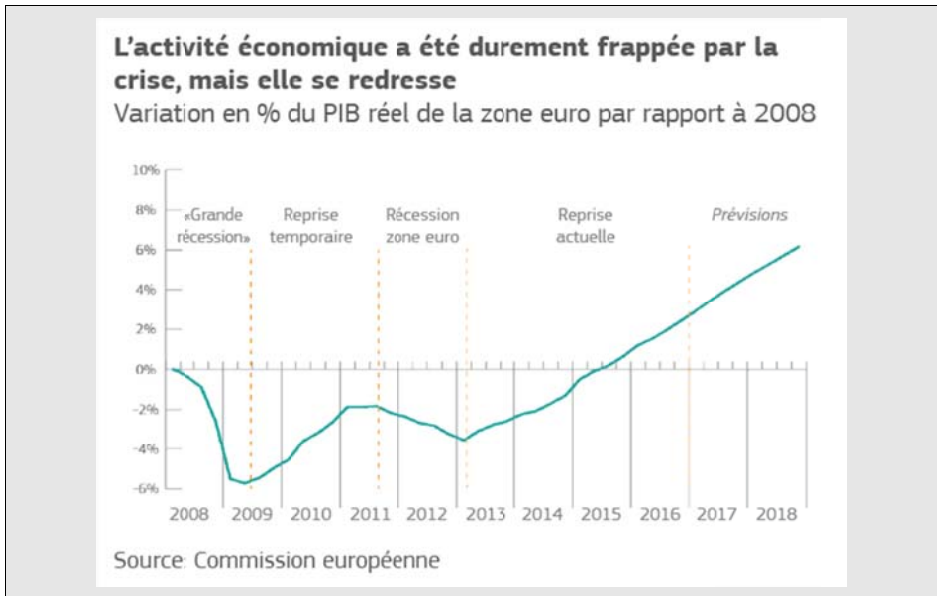
Résumé des mesures prises depuis 2010 par les institutions et les pays de l'UE pour mieux coordonner leurs politiques économiques, empêcher les déficits/dettes et aider les pays confrontés à des difficultés financières

Source : Commission européenne

Outre l'excessive complexité et l'opacité qui entourent le cadre actuel de la surveillance budgétaire, celui-ci est, par ailleurs, apparu incapable de surmonter les crises d'efficacité et de légitimité devenues criantes au moment de la crise économique.

B. LES INSUFFISANCES ET DYSFONCTIONNEMENTS SONT DEVENUS CRIANTS AU MOMENT DE LA CRISE ÉCONOMIQUE

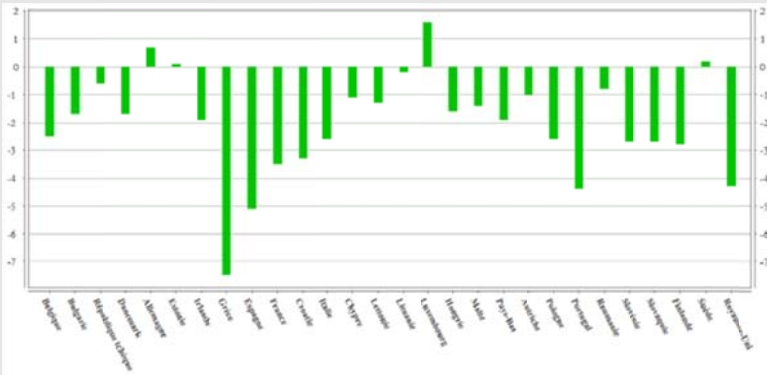
La crise économique et financière déclenchée, en septembre 2008, aux États-Unis avec la faillite de Lehman Brothers, quatrième banque d'investissement des États-Unis, s'est propagée en Europe et ses effets se sont particulièrement fait ressentir dès la fin de l'année 2009. Le regard que l'on peut porter sur la crise, près de dix ans plus tard, nous invite à souligner plusieurs éléments.



En premier lieu, l'ampleur mondiale de **la crise financière n'a pas épargné l'Europe**. L'interdépendance entre les économies, caractéristique d'une économie mondialisée, a contribué à propager la crise et le risque d'effondrement des systèmes bancaires. En Europe, les pays de la zone euro comme de l'Union européenne dans son ensemble ont su réagir rapidement, de manière individuelle et collective. Les « sauvetages » ou recapitalisations de plusieurs banques opérés par certains États membres et la mise en place d'un système européen commun de supervision bancaire, dans le cadre de l'Union bancaire, ont accru des déficits et dettes publics déjà importants.

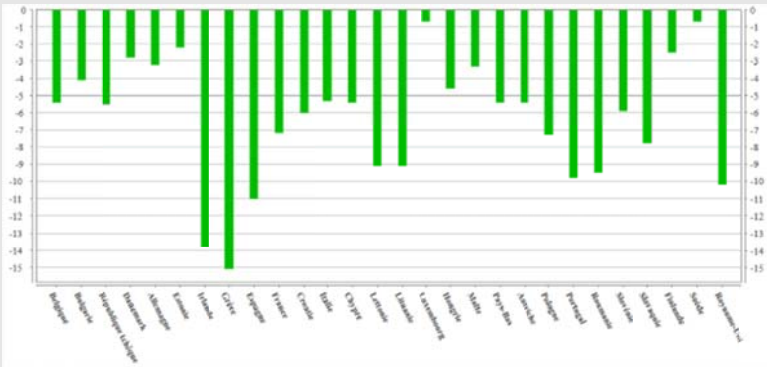
Déficit public (en % du PIB)

2015



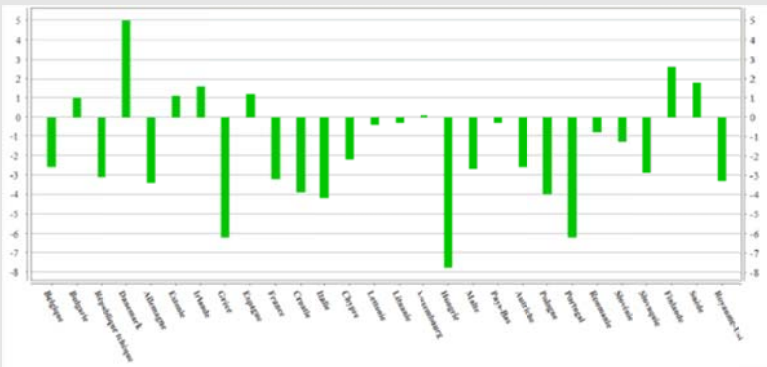
Source : Eurostat

2009



Source : Eurostat

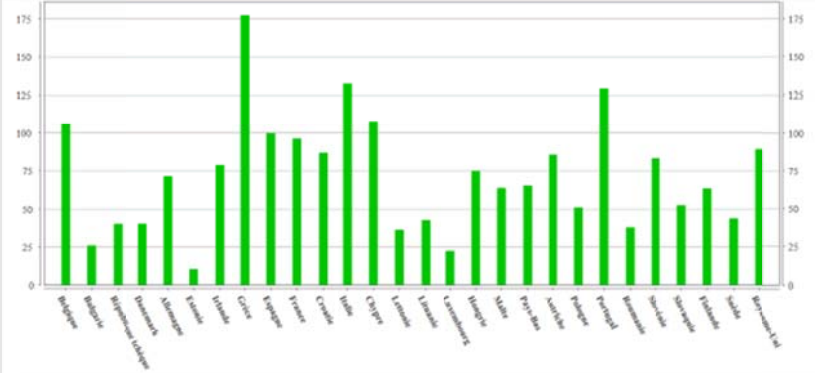
2005



Source : Eurostat

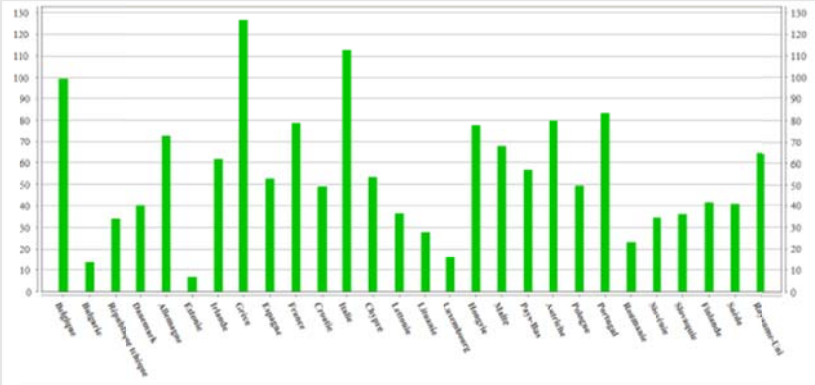
Dette publique brute (en % du PIB)

2015



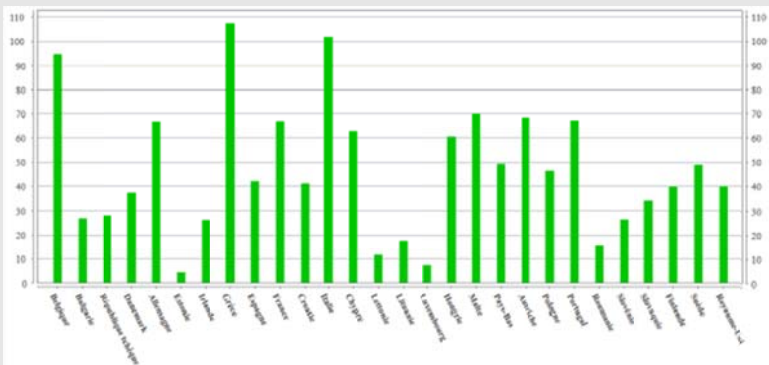
Source : Eurostat

2009



Source : Eurostat

2005



Source : Eurostat

En second lieu, la crise a souligné **les fragilités internes de l'Union européenne et de la zone euro qui préexistaient**. En dépit de l'existence des règles budgétaires précitées, les États européens ont accumulé les déficits et les dettes et la monnaie commune n'a pas suffi à contenir les divergences économiques entre États, lesquelles se sont même accrues avant la crise, en particulier s'agissant des écarts de productivité de la main-d'œuvre, de salaires et de compétitivité.

S'agissant de la dette publique :

En 2005 comme en 2009, neuf États membres présentaient un ratio dette/PIB supérieur à 60 %. En 2015, treize États membres de la zone euro dépassaient le ratio dette/PIB de 60 % et pour six d'entre eux l'endettement public avoisinait ou dépassait 100 % de leur PIB.

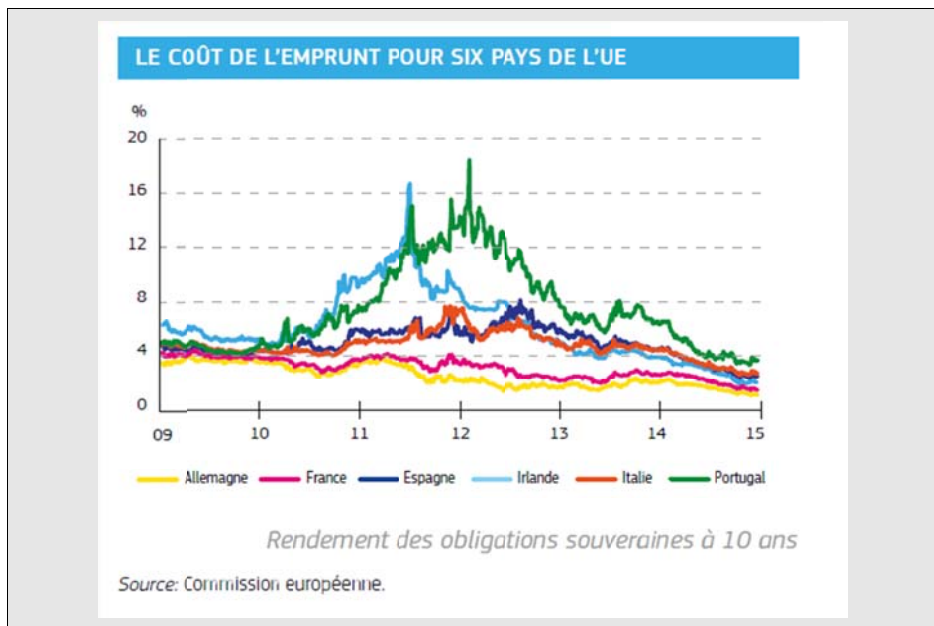
S'agissant du déficit public :

En 2005, seuls cinq États membres de la zone euro présentaient un déficit supérieur à 3 % du PIB.

En 2009, les effets de la crise économique sont particulièrement perceptibles dans la dégradation importante du solde des administrations publiques : en zone euro, huit États connaissaient un déficit supérieur à 7 % du PIB. Aucun pays ne connaissait, à cette date, de situation d'excédent et seuls trois États de la zone euro respectaient les « critères de Maastricht » (l'Allemagne, le Luxembourg et la Finlande).

Exception faite du Luxembourg, de l'Estonie et de l'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.**

En troisième et dernier lieu, la crise financière a connu, au sein de la zone euro, une **déclinaison spécifique avec la crise des dettes souveraines**. En 2009, l'Union européenne est ainsi entrée en récession (c'est-à-dire que l'Union européenne a enregistré, sur deux trimestres consécutifs, une baisse de son PIB). Les plans de relance budgétaire mis en œuvre par plusieurs gouvernements européens l'ont été de manière insuffisamment coordonnée et dans un contexte où certaines économies de la zone euro, déjà particulièrement fragilisées par la propagation de la crise financière mondiale, se sont retrouvées dans l'incapacité de gérer la crise tout en contenant la dégradation de leurs finances publiques. Ce fut notamment le cas de la Grèce, de l'Irlande et du Portugal, trois pays dont les soldes budgétaires et le niveau d'endettement à l'aube de la crise étaient radicalement différents, mettant en exergue la fragilité de la lecture purement budgétaire de la crise. Les investisseurs perdant toute confiance dans la capacité de chacun de ces États à honorer leurs engagements financiers, les conditions de leur financement se sont dégradées, engendrant une crise des dettes souveraines. Une fois encore, l'interconnexion des économies - en l'espèce liée à la détention dispersée au sein de la zone euro des titres souverains - a aggravé, par effet de contagion, l'ampleur de la crise.



La BCE ne pouvant venir en « aide » aux pays rencontrant des difficultés financières, les États européens ont créé un organisme *ad hoc*, chargé d'apporter une assistance financière aux États le sollicitant. Pérennisé en un Mécanisme européen de stabilité (MES), ce dispositif dispose d'une capacité de prêt de 500 milliards d'euros. Les prêts sont consentis sous de strictes conditions, notamment relatives au rétablissement des finances publiques et à la mise en œuvre de réformes structurelles.

Devenus criants au tout début des années 2010, les insuffisances et dysfonctionnements de l'Union économique et monétaire se sont mus en une double crise d'efficacité et de légitimité, chacune s'entretenant l'une l'autre.

1. Une crise d'efficacité

Fruit de réformes successives s'étant sédimentées, le cadre actuel de la surveillance budgétaire semble manquer d'efficacité et ne pas atteindre parfaitement les objectifs qui lui ont été assignés. **Les responsabilités de cet « échec » sont sans nul doute partagées entre, d'une part, les États membres, qui demeurent responsables de la mise en œuvre de leur politique budgétaire et, d'autre part, les institutions européennes, au premier rang desquelles se trouve, en raison de son rôle dans la surveillance économique et budgétaire, la Commission européenne.**

Outre la promesse non tenue de la convergence des économies que l'instauration de la monnaie commune devait faciliter, l'explosion des déficits et dettes publics a violemment mis en lumière l'incapacité des règles communes à

prévenir les crises et les limites du cadre de la gouvernance à les gérer efficacement et dans l'urgence.

Le diagnostic est clairement posé et consensuel : si elle s'est récemment améliorée, notamment au lendemain de la crise, la gouvernance globale de la zone euro demeure perfectible. Encore sous-optimale, elle ne permet pas à la zone euro d'anticiper ou de gérer efficacement les crises, en particulier dans des situations d'urgence où des actions et prises de décision rapides sont nécessaires. De l'aveu même de la Commission européenne, la gouvernance de l'Union économique et monétaire reste « déséquilibrée », manque de transparence et de responsabilité et d'une véritable et claire représentation de « l'intérêt commun de la zone » ⁽¹⁾.

Le déséquilibre résulte notamment du *hiatus* qui existe entre, d'une part, la politique monétaire, entièrement décentralisée au profit de la BCE et, d'autre part, les politiques budgétaires nationales qui demeurent « sectorielles et centralisées ». Par ailleurs, alors que les règles budgétaires s'analysent, en théorie, comme des instruments contraignants, les orientations et recommandations de politique économique formulées dans le cadre du Semestre européen ne le sont pas. La situation en zone euro n'est donc pas satisfaisante et présente, en outre, des risques macroéconomiques non négligeables.

En effet, en l'absence de politique budgétaire commune et compte tenu des insuffisances de la coordination des politiques nationales, la « mission » de stabilisation macroéconomique est *de facto* confiée à la BCE et fait peser « *de manière excessive sur la politique monétaire la responsabilité d'amortir et de corriger les fluctuations du cycle économique* » ⁽²⁾. Élément également mis en lumière par le Gouverneur de la Banque de France lors de son audition par vos rapporteurs, cette situation fragile à moyen-long terme plaide pour des réformes d'importance.

L'architecture institutionnelle actuelle étant le fruit de réformes mises en œuvre par touches successives, l'ensemble *manque* de transparence et *in fine* de *responsabilisation*. Complexe et particulièrement lourd, le processus de décision place sur le même plan des acteurs dont les compétences et l'influence sont inégales.

La gestion de la crise grecque a constitué une illustration notable de cette situation : à côté de la Commission européenne, incarnant la légitimité de l'Union européenne, le MES, institution intergouvernementale et l'Eurogroupe, instance n'ayant à ce jour qu'une existence informelle, ont joué un rôle déterminant. Outre les interrogations relatives à la légitimité des différentes instances à intervenir

(1) Commission européenne, Document de réflexion sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire, 31 décembre 2017.

(2) Ibid.

dans le dossier⁽¹⁾, l'efficacité du processus de décision peut être questionnée. Complexe, ce dernier s'illustre également par l'absence du Parlement européen ainsi que par la faible association - et donc implication - des parlements nationaux et souligne ainsi des insuffisances du point de vue de la responsabilité démocratique.

Il apparaît enfin que *l'intérêt commun de la zone euro n'est pas encore suffisamment identifié ni représenté*. Des aménagements, notamment institutionnels, sont proposés par la Commission européenne dans son paquet du 6 décembre 2017 pour y remédier. La création d'un poste de ministre européen de l'économie et des finances sera analysée dans la seconde partie.

2. Une crise de légitimité

Outre les critiques concernant l'insuffisante efficacité des règles budgétaires, leur légitimité est également questionnée.

Les aménagements apportés au cadre de la surveillance budgétaire, en particulier dans sa partie relative aux sanctions, n'ont, à ce jour, pas permis au Conseil de prononcer de sanctions, y compris dans le cas de violations manifestes des règles du PSC.

À titre d'illustration, la Commission européenne a proposé, à plusieurs reprises, de sanctionner des États dont les déficits et/ou dettes publics ne respectaient pas les critères de Maastricht.

Ce fut notamment le cas en 2002 et en 2003, s'agissant respectivement de l'Allemagne et de la France. L'Allemagne enregistrait, en 2002, un déficit public de 3,7 % du PIB et un ratio de dette/PIB de 60,9 % et, en 2003, un déficit de 3,8 % et une dette publique de 64,2 % ; la France, un déficit public de 3,2 % du PIB en 2002, de 4,2 % en 2003 et un ratio dette/PIB de 59 % en 2002 et 63,9 % en 2003. Dans chacun des deux cas, la procédure engagée par la Commission européenne n'est pas allée à son terme, les deux États étant parvenus à convaincre leurs homologues au Conseil d'écarter l'application des sanctions qu'ils encourageaient.

Plus récemment, en juillet 2016⁽²⁾, la Commission européenne a proposé au Conseil des sanctions d'un montant égal à zéro pour l'Espagne et le Portugal qui n'avaient pas mis en place les mesures correctrices nécessaires au rétablissement de leurs trajectoires budgétaires entre 2013 et 2015. Si la décision de la Commission européenne semblait, aux cas d'espèces, opportune compte tenu des difficultés spécifiques rencontrées par ces deux États, cela constitue un exemple supplémentaire où le non-respect des règles du PSC n'est pas sanctionné.

(1) *La Commission européenne est-elle légitime pour gérer ce type de situation ? Une instance informelle comme l'Eurogroupe peut-elle être à l'origine de décisions aussi importantes pour un autre État membre ?*

(2) *Cf. Avis de la Commission européenne rendu le 7 juillet 2016.*

Ce dernier exemple mis à part, il convient de s'interroger sur la pertinence et l'autorité - et donc *in fine* la légitimité - d'un régime de sanctions qui ne trouve, pour différentes raisons, plus ou moins justifiées, jamais à s'appliquer.

Par ailleurs, une réflexion sur la nature même des sanctions prévues pourrait être engagée. Le caractère financier des sanctions présente l'inconvénient majeur d'aggraver, lorsqu'elles sont appliquées, une situation budgétaire déjà dégradée. (*cf. infra*)

À la lumière de ces développements, il apparaît donc indispensable de réformer, en l'approfondissant, l'Union économique et monétaire. L'amélioration de la situation économique d'ensemble aujourd'hui confirmée constitue un élément supplémentaire pour profiter de « l'embellie » pour effectuer les réformes requises.

II. APPROFONDIR L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE, UN PROCESSUS ENGAGÉ ET À POURSUIVRE

« D'année en année, les rapports approfondis, les discours et les débats politiques n'ont pas manqué. Nous savons déjà dans une large mesure ce qu'il faudrait faire. Malheureusement, les désaccords bloquent souvent les avancées. »⁽¹⁾

La discussion sur l'Union économique et monétaire est, par nature technique. En particulier dès lors qu'il s'agit de discuter des aménagements ou compléments à apporter à la tuyauterie de la zone euro. Mais l'enjeu est moins technique que politique : l'objectif est d'assurer la pérennité de l'euro, de réduire le coût socio-économique des programmes de soutien – pour les États membres bénéficiaires comme pour les contributeurs – et, *in fine*, de faire en sorte que l'euro profite à tous.

A. LE PAQUET DE LA COMMISSION EUROPÉENNE DU 6 DÉCEMBRE 2017 APPORTE UNE NOUVELLE CONTRIBUTION AU PROCESSUS DE RÉFLEXION SUR L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

Depuis la crise économique, de nombreuses contributions à la réflexion ont été apportées, tant par les États membres eux-mêmes - par le biais de feuilles de route, de documents exprimant une position officielle, ou par leurs assemblées parlementaires - que par les institutions européennes.

1. Le rendez-vous fixé dans le Rapport des cinq présidents de juin 2015

Le rapport dit des « cinq présidents » de juin 2015⁽²⁾ est un document important dans le processus de réflexion sur l'Union économique et monétaire. En premier lieu, en raison de son caractère prospectif et de la feuille de route qu'il esquisse, sur dix ans, pour compléter et achever l'Union économique et monétaire. En second lieu, parce qu'il est le fruit d'une coproduction institutionnelle large : repris à son compte par les Présidents des institutions européennes et de l'Eurogroupe, il donne à voir le consensus qui se dégage, notamment sous l'impulsion de la nouvelle Commission européenne⁽³⁾, sur les diagnostics et les pistes de réforme pour la zone euro.

Rappelant que le partage d'une même monnaie expose les économies aux mêmes enjeux et défis, le rapport insiste sur la nécessité de coordonner plus étroitement les politiques économiques en mettant en place des mécanismes

(1) Document de réflexion sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire précité.

(2) « Compléter l'Union économique et monétaire européenne », Rapport dit « des cinq présidents » préparé par le Président de la Commission européenne, en étroite collaboration avec les Présidents du Conseil européen, de l'Eurogroupe, de la Banque centrale européenne et du Parlement européen, 22 juin 2015.

(3) Pour mémoire, la Commission européenne a été renouvelée en 2014.

concrets et efficaces susceptibles d'améliorer et de renforcer la convergence des économies.

Pour y parvenir, le rapport identifie trois phases ⁽¹⁾ et prévoit une clause de « rendez-vous » au printemps 2017, avec la publication d'un livre blanc mesurant les progrès accomplis lors de la première phase. Le paquet du 6 décembre dernier s'inscrit donc dans ce contexte et reprend, de manière « logique », les principales pistes esquissées en 2015. C'est notamment le cas de l'intégration du MES au droit de l'Union européenne et de l'instauration d'un mécanisme de stabilisation budgétaire (bien que la forme retenue par la Commission européenne en décembre diffère des options énumérées en 2015, *cf. infra*).

2. Le paquet du 6 décembre 2017 : une feuille de route pour l'Union économique et monétaire et des propositions législatives

Marqué par le triptyque énoncé par le Président de la Commission européenne dans son discours sur l'état de l'Union le 13 septembre 2017, le paquet du 6 décembre 2017 se décline autour de trois axes : l'unité, l'efficacité et la responsabilité démocratique.

L'unité. La Commission européenne rappelle que l'adoption de l'euro est la vocation de tous les pays européens, à l'exception notable du Royaume-Uni et du Danemark, qui bénéficient tous deux d'un régime dérogatoire (clause d'*opt-out*). C'est la raison pour laquelle le paquet de propositions porte « *sur les besoins et les intérêts tant des États membres de la zone euro que de ceux qui n'en font pas partie, en tant que maillons interdépendants de l'Union économique et monétaire.* » Vos rapporteurs estiment que cette approche constitue l'une des faiblesses du paquet du 6 décembre 2017.

L'efficacité. Dressant le constat des insuffisances du cadre actuel de la gouvernance, la Commission européenne souligne le besoin de rationaliser, en les simplifiant, les modes et instruments de prise de décision ainsi que les règles, notamment budgétaires, applicables au sein de l'Union économique et monétaire. Cette démarche de simplification devrait également permettre une meilleure transparence et *in fine* une meilleure compréhension de la zone euro par les citoyens. Dans cette perspective, sont notamment envisagées la simplification des procédures et l'intégration des dispositifs intergouvernementaux (à l'instar du MES) dans le cadre juridique de l'Union européenne.

La responsabilité démocratique. La responsabilité démocratique est incontestablement l'un des maillons manquants de l'Union économique et monétaire. La transparence et la responsabilité démocratique des institutions ou organes qui disposent d'une capacité d'action ou d'influence dans le processus décisionnel de la zone euro doivent être accrues. À la fois représentés par leurs

(1) Phase 1 ou « approfondissement par la pratique » (1^{er} juillet 2015 - 30 juin 2017) ; Phase 2 ou « achèvement de l'UEM » ; Phase finale (au plus tard d'ici à 2025).

parlements nationaux et par le Parlement européen, les citoyens devraient être mieux informés et les structures parlementaires nationales et européennes davantage associées à la surveillance dans les matières qui relèvent de la gestion de la gouvernance économique de l'Union européenne.

Formellement, le paquet du 6 décembre 2017 se compose :

- d'une proposition législative relative à la création d'un Fonds monétaire européen ancré dans le cadre juridique de l'Union qui prend la forme d'un nouveau règlement ⁽¹⁾ ;
- d'une proposition législative visant à intégrer dans le cadre juridique de l'Union le contenu du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance ⁽²⁾, en tenant compte de la flexibilité intégrée dans le Pacte de stabilité et de croissance et définie par la Commission européenne depuis janvier 2015 ⁽³⁾, qui prend la forme d'une nouvelle directive ;
- d'une communication relative à de nouveaux instruments budgétaires pour une zone euro stable dans le cadre de l'Union ⁽⁴⁾ ;
- de propositions portant sur la période 2018-2020 et concernant des modifications ciblées du règlement portant dispositions communes pour permettre le redéploiement de fonds de l'Union européenne à l'appui des réformes nationales et d'une proposition visant à renforcer le programme d'appui à la réforme structurelle ⁽⁵⁾ ;
- d'une communication relative à un ministre européen de l'économie et des finances ⁽⁶⁾.

Vos rapporteurs soulignent la cohérence de la démarche de la Commission européenne, se félicitent des propositions formulées et de l'importance reconnue par la Commission européenne de profiter du contexte économique et politique pour mener des réformes structurelles de la zone euro. Le paquet commande toutefois un examen plus fin de chacune de ses composantes.

(1) COM(2017) 827 final.

(2) COM(2017) 824 final.

(3) *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement du 12 janvier 2015, « Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du Pacte de stabilité et de croissance », COM (2015) 012 final.*

(4) COM(2017) 822 final.

(5) COM(2017) 826 final.

(6) COM(2017) 823 final.

B. LE CONTEXTE POLITIQUE ET LE CALENDRIER CONTRAINT CONSTITUENT UNE INJONCTION À L'ACTION

1. Saisir l'opportunité d'un « moment » européen

a. Du point de vue de l'Union européenne

Confrontée à d'importants défis nouveaux et amenés à durer, l'Union européenne s'apprête à vivre, avec le *Brexit*, un moment inédit de son histoire. Les décisions qui seront prises dans les mois à venir seront déterminantes pour l'avenir de l'Union européenne comme de la zone euro.

La crise migratoire, qui a durement touché certains États membres, a fait apparaître, dans la gestion de ses enjeux, des dissensions entre États et souligné la fragilité de certains équilibres et de l'unité européenne. À l'inverse, la vive émotion ressentie au lendemain des attaques terroristes qui ont frappé plusieurs pays de l'Union européenne a mis en lumière la solidarité entre États membres et leur résolution à faire face, collectivement, à cette menace transfrontière à laquelle tous les peuples sont exposés.

Dans ce contexte, les négociations sur le prochain cadre financier pluriannuel seront l'occasion pour l'Union européenne et ses membres d'affiner et de réaffirmer leurs priorités pour les sept années à venir. Il s'agit donc d'un moment intense, très important et déterminant dans la conduite des questions européennes ; d'un moment riche en discussions et, *in fine*, propice à mener, au sein de l'Union européenne, une réforme d'ampleur.

Au moment où l'Union européenne se prépare à arbitrer entre différentes priorités et où les États membres s'apprêtent à consentir à certaines hausses de leur contribution nationale au budget européen pour compenser le départ de l'un de ses contributeurs nets, le paquet du 6 décembre 2017 doit être l'occasion de poser un regard clair et critique sur les réalités de l'Union économique et monétaire, sur ses atouts et ses faiblesses.

La période qui s'ouvre est également celle d'un profond renouvellement démocratique en Europe. Celui-ci concerne, en premier lieu, les institutions de l'Union. Les prochaines élections européennes auront lieu au printemps 2019 et coïncideront presque parfaitement avec le renouvellement de la Commission européenne dont la nouvelle composition, qui tiendra compte des équilibres au sein du Parlement européen, sera connue à l'automne de cette même année.

En second lieu, certains États membres ont connu une récente reconfiguration de leur paysage politique national, laquelle modifie plus ou moins fortement le rapport à l'Europe ainsi que les équilibres politiques européens et les perspectives d'une réforme de la zone euro. C'est notamment le cas de l'Italie, de l'Autriche, de l'Allemagne et de la France.

b. En Europe, un renouvellement politique propice à un élan de réforme

En France, l'élection présidentielle a été l'occasion de susciter un débat sur l'Europe et de réaffirmer l'ambition et le rôle de notre pays dans l'évolution de l'Union européenne. Les engagements et projets du Président de la République, notamment déclinés dans le Discours de la Sorbonne, ont ravivé, à la veille du renouvellement démocratique en Allemagne, les attentes du couple franco-allemand, comme moteur et aiguilleur de la construction européenne.

Votre rapporteure Michèle Tabarot invite toutefois à faire preuve de prudence sur ce point, la récente intervention du Président de la République devant le Parlement européen, le 17 avril dernier, ayant mis en lumière l'insatisfaction de nombreux États membres pour lesquels l'Europe ne se saurait se résumer à la seule relation franco-allemande. Les craintes de certains de nos partenaires européens et, notamment des « plus petits d'entre eux », de se voir marginalisés lors des négociations ont également été soulignées lors des auditions réalisées par vos rapporteurs par plusieurs de leurs interlocuteurs.

L'Europe vit en effet depuis un an un moment démocratique particulièrement riche, propice à redonner à l'Europe une dynamique et une feuille de route pour les prochaines années.

Les aspirations du Président de la République français de renforcer la dimension protectrice de l'Europe s'inscrivent dans un contexte plus large où la confiance dans l'Europe et dans ses institutions a été fortement ébranlée. Trop souvent, l'Union européenne semble, aux yeux de nos concitoyens, lointaine, opaque, technocrate et inefficace. À la fois marqué par une mauvaise compréhension et connaissance de ce que fait l'Union européenne, ce qu'elle change directement dans la vie des citoyens et par une insuffisante transparence, ce sentiment de méfiance, voire de rejet dans les cas les plus extrêmes, entretient les populismes et mine jusqu'aux fondements du projet européen.

C'est la raison pour laquelle le renforcement de la transparence et de la responsabilité démocratique sont au cœur des préoccupations françaises, tant présidentielles que parlementaires. **Vos rapporteurs estiment qu'il est indispensable, pour restaurer la confiance entre l'Europe et ses citoyens, d'une part, et entre les États membres, d'autre part, de modifier profondément le cadre et le fonctionnement de la gouvernance économique européenne. Pour ce faire, la responsabilité et la solidarité doivent être pensées comme les deux faces d'une même médaille, les deux objectifs à poursuivre simultanément.**

L'importance économique de la zone euro au sein de l'Union européenne et les relations fortes d'interdépendance et de complémentarité entre les populations qui y existent justifient une action spécifique pour l'Union économique et monétaire. Vos rapporteurs estiment qu'il est

nécessaire de proposer des avancées pour la zone euro (et non pour l'ensemble de l'Union européenne) **et que ces améliorations apportées à la zone seront d'autant plus positives qu'elles constitueront une incitation forte pour les autres États membres à rejoindre l'Union économique et monétaire.**

2. Une nécessaire volonté politique

L'approfondissement de l'Union économique et monétaire, à l'agenda européen depuis sa création, nécessite, pour enregistrer des avancées, de fortes impulsions et volontés politiques. Dans cette perspective, le Conseil européen de juin sera un rendez-vous particulièrement important.

Il est en effet attendu que les chefs d'États et de gouvernement s'accordent sur une feuille de route commune qui déterminera les priorités et objectifs des années à venir ainsi que le calendrier associé.

Fixé, depuis le mois de décembre, comme la première grande étape de la réforme de l'Union économique et monétaire, le Conseil européen du mois de juin constitue un premier temps fort des négociations sur le paquet du 6 décembre 2017, au cours duquel les États membres doivent proposer une feuille de route commune pour les réformes à mener.

En dépit de l'accueil très réservé qui a été fait au paquet de la Commission européenne depuis sa publication au mois de décembre, le Conseil européen du mois de mars dernier a été l'occasion pour les chefs d'État et de gouvernement de discuter des propositions de la Commission européenne. Si les premières décisions s'agissant des réformes de long terme de l'Union économique et monétaire sont attendues lors du prochain sommet de la zone euro en juin 2018, les dirigeants européens ont réaffirmé que les priorités les plus urgentes étaient le renforcement de l'Union bancaire et la réforme du MES et ont confié à la France et à l'Allemagne le soin de proposer une feuille de route commune.

Vos rapporteurs espèrent que l'ensemble des États membres parviendront à surmonter les désaccords et divergences de points de vue et à proposer, au mois de juin, une feuille de route ambitieuse pour les années à venir.

DEUXIÈME PARTIE : ACHEVER L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE, UNE AMBITION À POURSUIVRE AU-DELÀ DU PAQUET DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

I. LE PAQUET DE LA COMMISSION EUROPÉENNE COMPORTE DES PROPOSITIONS BIENVENUES DONT CERTAINES DOIVENT ENCORE ÊTRE PRÉCISÉES

« Étant donné les divergences de vues sur certaines de ces questions, il importe dans un premier temps de trouver un accord politique aussi large que possible sur l'orientation générale. (...) Il ne s'agit pas d'une réforme unique, (...), mais plutôt d'un plan d'action qu'il faudra étudier collectivement et faire avancer »⁽¹⁾.

La méthode proposée est à soutenir : définir une feuille de route assortie d'un calendrier de mesures clair. Il convient de relever que les propositions de la Commission européenne sont formulées à traités constants et pourraient, par conséquent, être mises en œuvre rapidement, sous réserve que chaque composante du paquet donne lieu à un accord entre les États membres. Parmi ces propositions, certaines visent le renforcement ou la pérennisation d'outils et instruments existants, tandis que d'autres présentent des nouveautés d'ordre économique et institutionnel.

La Commission européenne a assorti chacune des propositions, législatives et non législatives, du calendrier indicatif suivant :

- Le Fonds monétaire européen (FME) pourrait être institué d'ici la mi-mai 2019. La procédure législative particulière associée à l'utilisation de l'article 352 TFUE nécessite l'accord du Parlement européen.
- L'intégration du TSCG au cadre juridique de l'Union européenne pourrait être effective selon les mêmes échéances (mi-mai 2019). Le Parlement européen sera, pour la proposition de directive, consulté.
- S'agissant des nouveaux instruments budgétaires, l'instrument de soutien aux réformes nationales pourrait être déployé en deux temps et être pleinement mis en œuvre après 2020, dans le nouveau cadre financier pluriannuel. Dans l'intervalle, la Commission propose d'utiliser les instruments existants pour continuer à soutenir les États membres dans la mise en place des réformes structurelles (*cf. infra*).

Le mécanisme de stabilisation, dont les contours seront également précisés dans le courant du mois de mai, suivrait un calendrier similaire et serait donc opérationnel dans le prochain cadre financier pluriannuel.

(1) Document de réflexion sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire précité.

- Un ministre européen de l'économie et des finances pourrait être désigné dès 2019, au moment de la composition de la nouvelle Commission européenne.

L'ensemble de ces mesures seraient ainsi mises en place de manière échelonnée et le paquet devrait être pleinement mis en œuvre d'ici 2020.

A. RENFORCER ET PÉRENNISER DES OUTILS ET INSTRUMENTS NÉS PENDANT LA CRISE

Contrainte par son rôle institutionnel, la Commission européenne s'est efforcée, dans ses propositions, de ménager l'unité de l'Union européenne (« des 27 ») et les enjeux spécifiques à la zone euro. La philosophie générale qui sous-tend le paquet du 6 décembre 2017 est ainsi très claire et tous les représentants de la Commission européenne, au premier rang desquels le Président Juncker, que vos rapporteurs ont rencontré, l'ont confirmé. L'approfondissement de l'Union économique et monétaire ne doit pas être conçu ni perçu comme des avancées réservées à un club restreint de pays. Il est de première importance, pour la Commission européenne, que la zone euro demeure ouverte à tous les États qui souhaiteraient, une fois les critères économiques remplis, la rejoindre.

Cette volonté est entièrement partagée par vos rapporteurs, sous réserve que cela ne constitue pas un obstacle à l'approfondissement de l'Union économique et monétaire. Cette dernière doit demeurer un espace économique privilégié qui poursuit son intégration.

Lors des auditions qu'ils ont conduites, vos rapporteurs ont eu l'occasion de mesurer que cette ambiguïté, ne facilitait pas la réception du paquet auprès des différents acteurs. Il semblerait, en effet, qu'elle cristallise les déceptions, mécontentements ou même les oppositions des parties en présence ; nourrissant ou renforçant par la même occasion les clivages entre États membres.

Peut-être eût-il été **préférable que les propositions se concentrent sur la seule zone euro. Vos rapporteurs estiment, en effet, que s'il est important de veiller à maintenir une attitude d'ouverture vis-à-vis des États non membres de la zone euro qui ont vocation à la rejoindre, cela ne fait pas obstacle à ce que des réformes spécifiques soient mises en œuvre au sein de la zone. Ils considèrent d'ailleurs que la promotion des avancées au sein de la zone euro pourrait même être bénéfique à l'ensemble de l'Union européenne : plus la zone euro sera attractive et ses outils spécifiques efficaces, plus l'incitation à la rejoindre sera forte. A contrario, moins la gouvernance est aboutie et plus la zone est fragile, plus l'incitation à bénéficier de ses outils stabilisateurs sans y participer directement est grande.**

1. Renforcer le soutien à la mise en place des réformes structurelles

Reflétant le souci de la Commission européenne de prendre en compte les intérêts de tous les États membres de l'Union européenne, les propositions relatives au soutien à la mise en place de réformes structurelles ne font pas de différence économique entre les deux espaces que constituent la zone euro, d'une part, et l'Union européenne, d'autre part.

Depuis la crise économique et financière, le cadre de la coordination des politiques économiques s'est enrichi : institutionnalisé puis rationalisé, les échanges entre la Commission européenne et les États membres ne se limitent plus à de simples considérations budgétaires. Une attention particulière est également portée aux réformes structurelles mises en place dans chacun des États ainsi qu'aux éventuels déséquilibres macroéconomiques que ceux-ci peuvent connaître.

Le Semestre européen marque ainsi désormais, à chacune de ses étapes, le temps fort du dialogue entre les États membres et la Commission européenne. La séquence du printemps, encore insuffisamment valorisée, est particulièrement importante du point de vue de la convergence économique et sociale des États européens puisque l'accent est mis sur les réformes structurelles conduites par chaque État.

Le besoin de convergence étant l'une des conditions de la stabilité et de la pérennité de la zone euro et, plus généralement, de l'Union européenne, la Commission européenne a – logiquement – consacré une partie de son paquet du 6 décembre 2017 aux moyens pouvant soutenir les États à mener les réformes structurelles nécessaires. Il est ainsi proposé de créer un nouvel outil d'aide à la mise en place des réformes et de renforcer l'appui technique fourni dans cette perspective.

L'ensemble du dispositif de soutien aux réformes a vocation à être mis en œuvre dans le prochain cadre financier pluriannuel, c'est-à-dire après 2020. Dans l'intervalle, la Commission européenne propose d'utiliser les instruments existants pour remplir ces objectifs. Pour la période 2018-2020, tout ou partie de la réserve de performance des fonds structurels et d'investissement (dits « fonds ESI ») pourra ainsi être utilisé pour soutenir les réformes définies dans le cadre du Semestre européen, en particulier celles qui font l'objet de recommandations de la Commission européenne. Parallèlement, le programme d'appui à la réforme structurelle (PARS) verra sa capacité doubler pour atteindre 300 millions d'euros d'ici 2020.

Les résultats obtenus lors de la phase « test » (2018-2020) permettront, le cas échéant, de modifier le dispositif de soutien aux réformes structurelles pour l'après 2020 ; du succès de cette première phase dépendra donc l'éventuelle démultiplication des outils d'aide aux réformes structurelles.

De manière générale, lors des auditions effectuées par vos rapporteurs, il a été indiqué que l'objectif était d'introduire, dans le cadre financier européen,

davantage de flexibilité pour financer (ou co-financer) des réformes structurelles qui répondent aux orientations formulées dans le cadre du Semestre européen. Cette proposition vise à prendre en compte les constats dressés après plusieurs exercices du Semestre européen : les recommandations formulées dans ce cadre prennent de plus en plus d'importance, dans les relations entre la Commission européenne et les États membres, d'une part, et au sein de chaque État membre, d'autre part, mais pâtissent d'un manque de soutien, notamment financier, pour les mettre en œuvre.

Le programme d'appui à la réforme structurelle (PARS)

« Le programme d'appui à la réforme structurelle de l'Union européenne est destiné à aider les États membres à élaborer et à mettre en œuvre des réformes institutionnelles, administratives et structurelles et à utiliser de manière plus efficiente et plus efficace les fonds de l'Union européenne qui sont disponibles à cet effet.

Le programme **couvre la période 2017–2020** et est doté d'un **budget de 142,8 millions d'euros**.

Il vient en **complément des programmes** et des ressources **de l'Union européenne actuellement disponibles** pour le renforcement des capacités et l'assistance technique. Sa valeur ajoutée réside dans l'assistance, les conseils et l'expertise offerts sur le terrain, à savoir aux autorités nationales des États membres demandeurs tout au long du processus de réforme ou lors des différentes phases de celui-ci.

La proposition de programme s'est inspirée de l'expérience positive acquise dans le cadre de l'assistance technique que l'Union européenne a apportée à la Grèce et à Chypre dans le contexte de la mise en œuvre de leurs programmes d'ajustement économique. Le programme met cette expertise à la disposition de tous les États membres de l'Union européenne. »⁽¹⁾

Selon les éléments communiqués à vos rapporteurs lors des auditions, le PARS, qui est géré par la Commission européenne a bénéficié à quinze États membres en 2017 et devrait bénéficier à vingt États membres en 2018. À titre d'exemple, la Bulgarie a sollicité l'aide du PARS pour renforcer les capacités de son administration fiscale à collecter les impôts.

La Commission européenne réaffirme ici l'importance de la convergence au sein de l'Union européenne. **Vos rapporteurs se félicitent que la Commission européenne réaffirme, dans le paquet du 6 décembre 2017, l'importance de la convergence au sein de l'Union européenne et soutiennent la démarche de la Commission européenne ainsi que la proposition de créer un nouveau programme d'appui aux réformes.**

Ce dernier, dont certaines caractéristiques ont été récemment précisées dans la communication du 2 mai 2018 relative au prochain cadre financier pluriannuel⁽²⁾, sera doté d'un budget global de 25 milliards d'euros.

(1) Source : Conseil européen, Conseil de l'Union européenne.

(2) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Un budget moderne pour une Union qui protège,

Le programme apportera un soutien technique et financier aux réformes réalisées au niveau national et s'inscrira dans une perspective de complémentarité avec les objectifs et actions des Fonds structurels et d'investissement.

La Commission européenne a indiqué que le programme comprendrait « *des incitations financières, valables dans tous les États membres, en faveur des réformes essentielles recensées dans le cadre du Semestre européen* ». L'accent sera mis sur les réformes dont les externalités sur l'ensemble de la zone euro et de l'Union européenne sont les plus importantes : réformes du marché du travail, réforme du marché des biens, réformes des systèmes éducatifs, réformes fiscales ainsi que, plus généralement, toutes les actions visant à améliorer l'environnement des entreprises et le capital humain.

En outre, le programme comprendra également un mécanisme de convergence spécifique pour les États qui ne sont pas membres de la zone euro destiné à « *appuyer les efforts des États membres (...) pour adopter la monnaie unique pendant la période couverte par le prochain cadre financier pluriannuel* ». La Commission européenne a indiqué que les sommes allouées au mécanisme de convergence seraient transférées à l'outil d'aide à la mise en place de réformes structurelles si, d'ici à la fin de l'année 2023, un État membre éligible n'a pas pris les mesures nécessaires pour demander à bénéficier du mécanisme de convergence.

En tout état de cause, la participation à chacun des volets du programme d'appui aux réformes structurelles se fait sur une base volontaire.

2. « Communautariser » le mécanisme européen de stabilité

Satisfaisant, car positif, le bilan du MES plaide pour son maintien. Le mécanisme a, en effet, su montrer son utilité pendant la crise et a permis aux pays qui ont sollicité son aide de surmonter leurs difficultés financières. Les efforts doivent toutefois être poursuivis pour assurer la stabilité financière en Europe.

Pour mémoire, les programmes d'assistance de l'Irlande, de l'Espagne et du Portugal ont respectivement pris fin en décembre 2013, janvier 2014 et juin 2014 et s'analysent comme des succès. La sortie de la Grèce de son troisième programme d'ajustement économique est annoncée pour l'été 2018.

Considérant qu'il est « *pertinent d'ancrer dans le cadre de l'Union les structures nécessaires pour fournir un soutien à la stabilité financière des États membres de la zone euro* »⁽¹⁾, la Commission européenne propose de créer un nouvel organe – le Fonds monétaire européen (FME) – qui devrait « *intégrer et*

qui donne les moyens d'agir et qui défend – Cadre financier pluriannuel 2021-2027 », COM (2018) 321 final.

(1) COM(2017) 827 final.

absorber le MES existant en reprenant ses objectifs, fonctions et instruments actuels. »

Dans sa proposition, la Commission européenne envisage ainsi de transformer - à la marge - le MES en le pérennisant. Sa « communautarisation », c'est-à-dire sa transformation en un Fonds monétaire européen, organe de l'Union européenne, constitue une reconnaissance de son utilité pour assurer la stabilité de la zone euro. Il est ainsi prévu que le FME continue à exercer les missions du MES et que le nouvel organe reprenne à sa charge les engagements, droits et obligations du MES. Sur le plan juridique, un projet d'accord pour gérer la transition est associé à la proposition législative de la Commission européenne.

Actuellement réservé aux États membres de la zone euro, le MES, devenu FME intégré au droit de l'Union européenne, le demeurerait par principe. La Commission européenne a toutefois prévu que les autres États membres de l'Union européenne puissent, sur une base volontaire, y participer et donc contribuer à son financement.

Si elle reflète la volonté de l'institution de ménager les deux ensembles de pays (la zone euro, d'une part, et l'Union européenne, d'autre part), cette proposition appelle néanmoins plusieurs remarques d'ordre politique, économique et juridique.

i. Sur l'opportunité de la proposition

Lors des auditions conduites par vos rapporteurs, il est apparu que la pertinence mise en exergue par la Commission européenne dans sa proposition n'était pas unanimement reconnue. Il semblerait, en effet, que certains États membres estiment qu'il n'est pas nécessaire de transformer un mécanisme qui a fait ses preuves et dont le fonctionnement, en l'état, est satisfaisant. Dans une telle perspective, les aménagements – relativement limités – proposés par la Commission européenne sont utilisés comme un argument supplémentaire pour défendre le *statu quo*.

Au-delà de ces questions d'opportunité, la base juridique sur laquelle repose la proposition de directive fait également l'objet de vives contestations.

ii. Sur la base juridique

La base juridique retenue par la Commission européenne pour procéder à cette intégration est l'article 352 du TFUE. Article particulier, il prévoit l'extension des compétences de l'Union européenne dans les domaines « des politiques définies par les traités » lorsque ces derniers n'ont pas prévu de pouvoir d'action spécifique pour l'Union européenne.

Cette disposition a déjà été utilisée, notamment pour des questions relatives à l'Union économique et monétaire ⁽¹⁾, mais l'est avec parcimonie par la Commission européenne, compte tenu des réticences dont elle est à l'origine et de la méfiance manifestée par certains États membres. Interrogé par vos rapporteurs, le service juridique du Conseil considère que la contestation de l'utilisation de l'article n'est *a priori* pas suffisante pour remettre en cause la proposition de la Commission européenne. Toutefois, l'opposition de certains États membres peut suffire à bloquer le processus en ne permettant pas de réunir les conditions d'une approbation unanime.

L'Allemagne, par exemple, n'est pas favorable à l'utilisation de cette base juridique au soutien de nouveautés institutionnelles et/ou sectorielles. Dans une jurisprudence abondante, la Cour constitutionnelle de Karlsruhe l'analyse comme une fragilisation de la souveraineté des parlementaires allemands. Il est d'ailleurs intéressant de noter, comme il a été indiqué à vos rapporteurs lors des auditions, qu'à chaque révision des traités, la suppression de l'article 352 figure en bonne place dans la liste des demandes allemandes.

Par conséquent, une difficulté juridique pourrait surgir dans les négociations avec l'Allemagne. Il est en effet de jurisprudence constante pour la Cour constitutionnelle d'exiger une approbation parlementaire pour chaque décision qui engage la responsabilité budgétaire du Parlement allemand, *l'autonomie budgétaire* du Bundestag étant un principe fondamental. Le Bundestag jouit, en effet, d'un droit d'information très large et doit être consulté et approuver chaque décision du MES d'octroyer une aide financière. Dans une décision qui était très attendue, la Cour constitutionnelle allemande a validé, le 18 mars 2014, l'instauration du MES, mais rien ne dit qu'elle validerait également sa transformation en un FME.

Par ailleurs, outre les difficultés liées au contexte juridique et politique et à la position de certains États membres, s'ajoute une interrogation plus fondamentale sur la pertinence de la procédure à l'unanimité pour une décision qui concerne en premier lieu les États membres de la zone euro. L'article 352 TFUE ⁽²⁾ dispose, en effet, que la prise de décision se fait à l'unanimité, après approbation du Parlement européen. Cela implique que la décision de transformer le MES en une institution européenne dont le champ d'action est, par essence,

(1) *La Commission européenne rappelle, dans sa proposition législative, que* « par le passé, plusieurs décisions importantes ouvrant la voie à l'établissement de l'Union économique et monétaire se sont fondées sur l'équivalent de l'article 352. Par exemple, les décisions relatives au Fonds européen de coopération monétaire, à l'unité monétaire européenne et aux premiers mécanismes de soutien aux balances des paiements ont été prises en vertu de l'article 235 du traité instituant la Communauté économique européenne, le prédécesseur de l'article 352. »

(2) « Si une action de l'Union paraît nécessaire, dans le cadre des politiques définies par les traités, pour atteindre l'un des objectifs visés par les traités, sans que ceux-ci n'aient prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen, adopte les dispositions appropriées. Lorsque les dispositions en question sont adoptées par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, il statue également à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen. »

concentré sur les États membres de la zone euro, relève de l'ensemble des États membres de l'Union européenne. Les États qui ne sont pas membres de la zone euro ont, dans le meilleur des cas, voix au chapitre, dans le pire, un pouvoir de blocage pour décider de la mise en place d'une institution qui peut ne pas du tout les concerner.

La base juridique de la proposition de la Commission européenne est donc contestée par certains États membres, mais son adéquation avec le contenu de la proposition pourrait également l'être. Dans un tel contexte, l'adoption de la directive en l'état semble peu probable.

iii. Sur la cohérence économique du dispositif

L'ouverture à la participation d'États non membres de la zone euro correspond à la volonté de la Commission européenne d'envoyer un signal positif d'ouverture à l'ensemble des pays de l'Union européenne. Cela se conçoit d'autant mieux que l'ensemble des États européens, à l'exception notable du Danemark⁽¹⁾, ont vocation à adopter la monnaie commune. Elle explique également le choix de l'instrument juridique - la directive - qui implique *de facto* l'ensemble des États membres.

Elle présenterait, au plan économique, un avantage notable. De manière générale, un organisme, dont la mission est d'accorder aux États qui en font la demande une aide financière, est d'autant plus « sûr » qu'il est ouvert. En d'autres termes, un plus grand nombre de contributeurs au mécanisme permet de diversifier davantage les risques et accroît *de facto* la protection des bénéficiaires. Notamment souligné par Agnès Bénassy-Quéré lors de son audition par vos rapporteurs, cet élément s'analyse comme un facteur de plus grande stabilité du FME.

Toutefois, il convient de rappeler que la vocation originelle du MES, que la Commission européenne ne propose pas de modifier, demeure la stabilité financière *de la zone euro*. L'interconnexion des économies de la zone euro renforce leurs interdépendances et fait émerger des problématiques spécifiques à ses membres qui justifient également que le bénéfice du mécanisme soit limité à la seule zone euro. Par conséquent, **vos rapporteurs considèrent que le futur organe européen devrait rester accessible aux seuls États membres de la zone euro**. Dans une telle perspective, les États non membres de la zone euro ne seraient *temporairement* « exclus » du dispositif que tant qu'ils n'auront pas rejoint la zone euro.

Comme ils ont eu l'occasion de l'indiquer, vos rapporteurs estiment que les bénéfices d'un tel système seraient nombreux : il permettrait d'offrir aux États membres de la zone euro un outil spécifique et efficace qui renforcerait

(1) Le Danemark pourrait revenir sur l'opt-out dont il bénéficie si le peuple danois en manifestait l'intention.

l'attractivité de la zone euro dans son ensemble et donc l'incitation à la rejoindre pour les États qui n'en sont pas encore membres.

iv. Sur les modifications concernant les règles de prise de décision

Tirant les enseignements du fonctionnement de l'actuel MES, la Commission européenne propose de profiter de son changement de statut pour apporter aux modes et processus de décision certains correctifs.

Supposé réagir dans l'urgence, puisque c'est la condition-même de son existence⁽¹⁾, le MES voit actuellement sa capacité d'action limitée par la lourdeur des procédures de décision. L'unanimité exigée pour chaque décision d'octroi d'une aide financière est actuellement peu compatible avec le besoin de réagir rapidement - parfois dans l'heure - à la suite d'une dégradation brutale des conditions de financement d'un État membre.

Par conséquent, de légères adaptations des processus de décision sont proposées par la Commission européenne. Si l'unanimité continuera d'être exigée pour « *les décisions majeures ayant une incidence financière (par exemple les appels de fonds)* »⁽²⁾, le reste des décisions du FME pourrait être pris à une majorité qualifiée renforcée réunissant 85 % des voix. À titre d'exemple, les décisions relatives au soutien à la stabilité, les versements et le déploiement du filet de sécurité pourraient être adoptées à la majorité qualifiée.

De manière générale, cette modification des règles de prise de décision représente une souplesse et un gain d'efficacité potentielle. Il convient toutefois de noter que le choix d'une telle majorité qualifiée, qui résulte sans doute des arbitrages opérés par la Commission européenne en amont de sa proposition de directive, conservera *de facto* à certains États membres un droit de veto et donc une faculté de bloquer (et donc de ralentir) la prise de décision. **C'est notamment le cas des États membres qui disposent, à eux seuls, de plus de 15 % des droits de vote.** Ces derniers, qui sont déterminés à partir de la clé de répartition au capital de la Banque centrale européenne, sont supérieurs à 15 % pour **l'Allemagne, la France et l'Italie**, dont le pourcentage s'élève respectivement à 26,9616 %, 20,2471 % et 17,7917 %⁽³⁾.

Vos rapporteurs considèrent qu'il aurait été préférable de prévoir des règles de prise de décision plus simples, à l'image de celles qui régissent la procédure législative ordinaire. En l'état de la proposition, en conservant un pouvoir de veto de fait à certains États membres, les procédures de prise de

(1) *C'est le cœur même de son mandat : apporter aux États membres qui connaissent de telles difficultés financières qu'ils ne parviennent plus à se financer sur les marchés ou dans des conditions excessivement onéreuses.*

(2) COM(2017) 827 final.

(3) <https://www.esm.europa.eu/esm-governance>.

décision sont difficilement conciliables avec l'objectif initial qu'est l'intégration du mécanisme au cadre juridique de l'Union européenne.

v. Sur la responsabilité démocratique du FME

La Commission européenne propose également de renforcer la responsabilité démocratique du futur FME devant le Parlement européen, sans préjudice du rôle joué par les parlements nationaux dans le contrôle démocratique de l'actuel MES, lequel serait « pleinement préservé »⁽¹⁾.

De manière générale, **vos rapporteurs estiment que la volonté d'accroître la responsabilité démocratique des organes et institutions de l'Union européenne est une bonne chose, en particulier dans le domaine économique et financier**. S'ils comprennent la logique conduisant la Commission européenne à confier une partie du contrôle démocratique du FME au Parlement européen, ils rappellent que les ressources financières du FME proviendront directement des budgets nationaux, par application de la clé de répartition utilisée pour le capital de la BCE. Par conséquent, il semble « normal » que la responsabilité du FME s'exerce devant les parlements nationaux. Ils s'interrogent sur le rôle du Parlement européen et la pertinence du contrôle que celui-ci serait conduit à effectuer sur l'utilisation de sommes provenant de contributions dont les gouvernements et parlements nationaux sont responsables. À l'inverse, un financement du FME par le budget européen pourrait justifier que la responsabilité démocratique du FME s'exerce devant le Parlement européen.

vi. Sur le filet de sécurité pour le Fonds de résolution unique

Nouveauté notable, la Commission européenne propose que le futur FME soit en mesure de fournir un filet de sécurité commun pour le Fonds de résolution unique. Décidée en juin 2012 lors du sommet de la zone euro, l'Union bancaire européenne (UBE) répond à la volonté des chefs d'États et de gouvernement de « briser le cercle vicieux qui existe entre les banques et les États ». L'UBE se décline en trois piliers dont deux sont actuellement opérationnels :

- un **mécanisme de supervision unique** (MSU), en vigueur depuis le 4 novembre 2014. La supervision des banques européennes d'importance systémique est assurée directement par la BCE ;
- un **mécanisme de résolution unique** (MRU), mobilisable depuis le 1^{er} janvier 2016. Ce deuxième « pilier » de l'UBE se compose du Conseil de résolution unique (CRU), autorité européenne compétente en la matière et du Fonds de résolution unique (FRU), abondé par les banques européennes ;

(1) COM(2017) 827 final.

- le troisième « pilier » de l'UBE, le **système européen de garantie des dépôts** (SEGD) a fait l'objet d'une proposition législative de la Commission européenne en novembre 2015 ⁽¹⁾, mais les négociations demeurent au point mort, en raison de l'opposition très vive manifestée par certains États membres. Supposé compléter en l'achevant l'UBE, la garantie des dépôts permettra de garantir aux citoyens un régime minimum de protection de leur argent identique dans les États membres participant à l'UBE ⁽²⁾.

Le pilier relatif à la résolution bancaire permet, en puisant dans le fonds abondé par l'ensemble des États membres (de l'UBE), d'apporter aux banques en difficulté une aide extérieure sans que l'État d'origine de la banque n'ait à solliciter le contribuable national. **Les ressources du Fonds sont toutefois limitées ⁽³⁾ et seraient insuffisantes en cas de nouvelle crise bancaire majeure.**

Conscient de cette faiblesse, les États membres ont décidé, dès l'adoption du MRU en 2014 ⁽⁴⁾ de doter le FRU d'un filet de sécurité supplémentaire (*backstop*). Conçu pour être un instrument « de dernier recours », le filet de sécurité doit être neutre, du point de vue budgétaire. Dit autrement, cela implique que son financement soit en réalité assuré par le secteur bancaire de la zone euro. Il est intéressant de noter que l'on retrouve, dans cette démarche, l'objectif, très prégnant pendant la crise bancaire et souveraine du début des années 2000, d'éviter de faire payer aux contribuables les négligences ou prises de risque inconsidérées des acteurs bancaires.

Considérant qu'il existe aujourd'hui un consensus pour que le MES – ou futur FME – fournisse ce filet de sécurité, la Commission européenne propose que celui-ci prenne la forme d'une ligne de crédit ou de garanties octroyées au CRU. **Vos rapporteurs estiment que la mise en place du filet de sécurité (« *backstop* ») constitue une priorité des négociations.**

Vos rapporteurs soulignent que l'intégration du FME au droit de l'Union européenne pose des questions qu'il convient de trancher s'agissant de l'articulation entre les États membres de la zone euro et les États qui n'en font pas partie, mais qui participent à l'Union bancaire. À titre d'illustration, si le Danemark ou la Suède, qui ont rejoint l'UBE et contribuent donc au financement du FRU devront – logiquement – contribuer à celui du filet de sécurité fourni par le FME, ils se verront refuser son assistance financière en cas

(1) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 806/2014 afin d'établir un système européen d'assurance des dépôts du 24 novembre 2015, COM (2015) 586 final.

(2) Il convient de rappeler qu'aujourd'hui, tous les épargnants européens bénéficient d'une garantie minimale de leurs dépôts jusqu'à 100 000 euros dans tous les États membres.

(3) Pour mémoire, elles s'élèvent à 55 milliards d'euros.

(4) Règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2014 établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010.

de crise bancaire ou souveraine nationale. Au-delà de l'aspect technique de cette problématique de financements enchevêtrés, se pose une question de cohérence et donc d'acceptabilité du FME pour ces États membres et, plus largement, pour les Européens. **Vos rapporteurs estiment que la Commission européenne doit apporter des clarifications sur ces éléments.**

De manière générale, il ressort des auditions effectuées par vos rapporteurs que le consensus supposé par la Commission européenne ne soit pas acquis. Déclenchant des réactions épidermiques chez les Allemands, le débat sur l'achèvement de l'Union bancaire est actuellement éclipsé par le séquençage imposé par les pays qui partagent son point de vue pour poursuivre les travaux visant à réduire les risques bancaires avant de mettre en place le troisième pilier de l'UBE et donc les logiques de mutualisation entre les États membres ⁽¹⁾.

Les personnes rencontrées à Bruxelles ont laissé entendre qu'il était peu probable qu'un accord soit trouvé sur ce point, à plus forte raison dans les conditions d'unanimité exigées par l'article 352 du TFUE. **Vos rapporteurs regrettent toutefois ces blocages, estimant que la finalisation de l'Union bancaire est indispensable pour doter l'Union européenne d'instruments efficaces pour gérer une future crise bancaire.**

S'il apparaissait, au mois de juin, qu'un accord unanime ne puisse être trouvé, vos rapporteurs estiment qu'une révision du Traité instaurant le MES devrait être envisagée. Le MES a prouvé, par son activité pendant la crise, son utilité et son efficacité. Son caractère intergouvernemental n'a pas suscité de difficultés particulières et pourrait justifier que le MES le demeure. Certaines des modifications suggérées par la Commission européenne pourraient être introduites dans le traité à cette occasion ; ce qui permettrait de consacrer des avancées de manière plus souple, en évitant le potentiel blocage des États non membres de la zone euro. La réussite d'une telle révision nécessiterait toutefois l'accord des États signataires ; ce qui ne va pas de soi non plus compte tenu des positions connues de certains États membres (voir notamment la « lettre des huit » ci-après).

En tout état de cause, vos rapporteurs estiment, à la lumière des auditions qu'ils ont effectuées, que la proposition de la Commission européenne pourrait être modifiée et enrichie de plusieurs éléments.

vii. La position de vos rapporteurs

- Une dénomination peu opportune

(1) Voir notamment la « feuille de route sur l'achèvement de l'Union bancaire », *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen, au Comité des régions du 11 octobre 2017 sur l'achèvement de l'Union bancaire, COM(2017) 592 final.*

À l'unisson avec la plupart des personnes auditionnées, **vos rapporteurs estiment que la dénomination proposée est peu opportune**. En l'espèce, l'idée d'un Fonds monétaire européen fait spontanément penser au Fonds monétaire international (FMI) et entretient ainsi de regrettables ambiguïtés qui ne facilitent pas sa bonne réception par les États membres. Lors des entretiens, vos rapporteurs ont eu l'occasion de faire part de leur sentiment à certains représentants de la Commission européenne dont la plupart se sont montrés ouverts à la discussion.

Il semblerait donc que des suggestions puissent être faites pour modifier la dénomination du nouvel organe.

Votre rapporteure Michèle Tabarot se demande toutefois s'il ne faut pas voir dans le choix de cette dénomination le signe que la Commission européenne souhaite faire rapidement évoluer le Fonds monétaire européen et lui confier d'autres missions qui ne sont pas aujourd'hui effectuées par le mécanisme européen de stabilité, à l'image de la fonction de soutien à l'investissement évoquée par la Commission européenne dans sa communication du 2 mai 2018.

- Des instruments à préciser

Vos rapporteurs se félicitent de la possibilité, envisagée par la Commission européenne, de doter le MES de nouveaux instruments financiers et considèrent que des lignes de précaution pourraient opportunément compléter la gamme de ses outils.

De manière générale, s'il faut saluer la constitution d'un mécanisme européen doté de ressources financières qui peuvent être mobilisées pour porter assistance aux États membres qui en font la demande, l'immobilisation de sommes « dormantes » dans un fonds n'est, du point de vue économique, pas rationnelle, à plus forte raison lorsque celles-ci ne sont pas rémunérées.

L'accumulation des ressources en « haut de cycle », c'est-à-dire lorsque la conjoncture économique est favorable, permet de disposer, en cas de crise, d'une somme immédiatement mobilisable. **Dans le contexte économique et budgétaire restreint de l'Union européenne, la possibilité de rémunérer les dépôts qui abondent le mécanisme (ou futur fonds) devrait ainsi être envisagée.** Si le contexte, notamment politique, laisse penser que les États membres ne sont pas encore « prêts » à accepter une telle proposition, cela ne fait pas obstacle à ce que la réflexion soit d'ores-et-déjà engagée et que les modalités techniques commencent à être esquissées.

Notamment évoquée par Agnès Bénassy-Quéré lors de son audition par vos rapporteurs et en écho au papier des économistes franco-allemands ⁽¹⁾, la

(1) « Reconciling risk sharing with market discipline : A constructive approach to euro area reform », CEPS, Policy insight n° 91 de janvier 2018 (Agnès Bénassy-Quéré, Markus Brunnermeier, Henrik Enderlein,

possibilité de doter le MES/FME de lignes de précaution est une piste prometteuse qui mériterait d'être étudiée.

Dans une telle perspective, un pays rencontrant des difficultés financières, qui serait contraint de mener des politiques contracycliques ou de s'endetter à des taux très élevés pourrait bénéficier, *de manière automatique*, de telles lignes de précaution. Ces dernières fourniraient à l'État concerné des ressources financières à un moindre coût que celui du marché, mais seraient fournies selon une stricte conditionnalité et sous réserve que des critères, préalablement définis, soient remplis par le pays. Le calibrage d'ensemble du système est déterminant pour son efficacité. Les économistes ont mis en exergue un certain nombre de principes incontournables pour limiter les risques de comportement opportuniste de la part des États membres et pour maximiser l'efficacité de ces outils.

En premier lieu, il est important d'insister sur le caractère automatique du bénéfice des lignes de précaution : cela limite la composante discrétionnaire de la décision d'espèce et permet une plus grande réactivité du système.

En second lieu, le bénéfice des lignes de précaution doit être conditionné au respect de conditions définies *ex ante*, de sorte que les pays pourront profiter de cet instrument au titre de leur comportement passé.

Dans cette perspective, il sera important de préciser les critères qui président au comportement budgétaire vertueux ou responsable des États membres ainsi que la temporalité requise. Les règles et principes qui existent aujourd'hui dans le cadre de la surveillance multilatérale en Europe pourraient constituer une source d'inspiration : il est ainsi possible d'envisager que les lignes de précaution puissent être octroyées à un pays qui respecterait les critères du Pacte de stabilité et de croissance ou ne ferait pas l'objet d'une procédure pour déficit excessif, qui ne présenterait pas de déséquilibre macroéconomique lors des deux derniers exercices du Semestre européen ou dont le taux de mise en œuvre des recommandations formulées par la Commission européenne serait supérieur à 70 %. Ces critères, ici évoqués à titre d'illustration, devraient faire l'objet d'un examen approfondi et concerté par l'ensemble des acteurs européens.

En résumé, les pays souhaitant solliciter les instruments de précaution du MES/FME devraient en quelque sorte se pré-qualifier pour pouvoir en bénéficier. De l'avis des personnes auditionnées, un tel dispositif ne présenterait pas ou peu de risques d'effets d'aubaine dans la mesure où le fait de solliciter une aide financière auprès du MES/FME n'est pas une chose que les États membres font « de gaîté de cœur ». Outre l'effet signal négatif adressé aux marchés (puisque cela implique que le pays peine à se financer directement sur les marchés financiers ou à des conditions prohibitives), l'aide financière est accordée en

contrepartie de programmes d'ajustements dont les coûts pour les économies et les gouvernements ne sont pas négligeables.

Vos rapporteurs considèrent qu'il serait opportun de doter le MES/FME d'instruments de précaution répondant aux caractéristiques et impératifs évoqués ci-dessus.

- Une « force de frappe » à renforcer

Par ailleurs, l'un des paradoxes du MES est que les sommes à sa disposition sont à la fois importantes – la Commission européenne estime qu'il s'agit de « *l'un des [instruments] les plus importants dans son genre au monde* » – et insuffisantes en cas de nouveau choc financier important.

Agnès Bénassy-Quéré a ainsi indiqué à vos rapporteurs que si l'Italie, dont la situation financière et notamment bancaire, préoccupe bon nombre de nos partenaires européens, venait à connaître des difficultés dans les prochains mois, les ressources du MES/FME seraient sans doute insuffisantes.

Vos rapporteurs estiment, par conséquent, que la stabilité financière de la zone euro nécessite que les travaux se poursuivent et qu'à terme, la possibilité pour le MES/FME d'emprunter devrait être sérieusement envisagée.

En conclusion, à la lumière des développements qui précèdent, **vos rapporteurs constatent que la proposition de la Commission européenne est, en l'état, imparfaite et qu'elle n'est pas consensuelle. Son adoption semble compromise par d'importants obstacles politiques, économiques et juridiques.** Par conséquent, **vos rapporteurs invitent la Commission européenne à envisager des options alternatives pour renforcer le Mécanisme européen de stabilité dans l'hypothèse, fort probable, où l'unanimité exigée ne serait pas atteinte ainsi qu'à enrichir sa proposition, en tenant compte des éléments évoqués concernant le renforcement du rôle du mécanisme dans la prévention des crises.**

3. L'intégration du TSCG au droit de l'Union européenne

- i. Une intégration au droit de l'Union européenne prévue au moment de la signature du Traité

Signé en mars 2012 par 25 États membres (le Royaume-Uni et la République tchèque n'étant pas signataires), le TSCG prévoyait, en son article 16, que son contenu soit intégré dans le droit de l'Union européenne dans un délai de cinq ans à compter de son entrée en vigueur, c'est-à-dire pour le 1^{er} janvier 2018.

La proposition législative de la Commission européenne⁽¹⁾ est ainsi le reflet des engagements pris par les États membres, sous l’impulsion notable du Parlement européen, au moment de la signature du Traité⁽²⁾.

La base juridique sur laquelle la Commission européenne a fondé sa proposition de directive est l’article 126 paragraphe 14 du TFUE ; ce qui implique que le Parlement européen soit simplement consulté. Il est prévu que la directive s’applique aux États membres de la zone euro et, sur une base volontaire, à ceux qui décideraient d’*opter-in*.

S’agissant du contenu, c’est une partie du « pacte budgétaire », c’est-à-dire l’article 3 du titre III du Traité qu’il est proposé d’ajouter au droit de l’Union européenne. Pierre angulaire du Traité, l’article 3 concerne, d’une part, l’obligation d’intégrer dans les dispositions nationales, de préférence au niveau constitutionnel, une règle d’équilibre budgétaire corrigé des variations conjoncturelles du cycle économique et, d’autre part, de prévoir un mécanisme de correction en cas d’écart important.

Cette intégration dans le droit de l’Union européenne sera d’autant plus « facile » que la plupart des États membres ont déjà intégré ces règles dans leurs législations nationales. Dans son rapport du 22 février 2017⁽³⁾ établi, conformément à l’article 8 du TSCG, la Commission européenne a, en effet, conclu que « *toutes les parties contractantes ont donné effet au pacte budgétaire par des dispositions nationales adoptées au moyen d’une ou plusieurs normes juridiques existant dans leur ordre juridique national respectif* ». En France, l’intégration du TSCG n’a pas donné lieu à une révision de la Constitution. La Commission européenne a toutefois estimé que les mesures nationales prises pour assurer la transcription en droit interne du TSCG ainsi que les engagements publics formels à appliquer le cadre juridique national « *conformément aux exigences du TSCG* » et l’existence de « *puissantes institutions nationales indépendantes chargées de surveiller le respect des règles* » étaient satisfaisants.

La proposition de directive vise ainsi à renforcer la responsabilité budgétaire et l’orientation budgétaire à moyen terme des États membres, conformément aux objectifs du Pacte de stabilité et de croissance. L’objectif est de favoriser la convergence de l’endettement public des États membres vers un niveau prudent. Figureront ainsi dans le droit de l’Union européenne, l’obligation pour les États membres d’avoir une situation budgétaire en équilibre ou en excédent (déficit structurel de 0,5 % du PIB ou 1,0 % si le pays présente un ratio

(1) COM (2017) 824 final.

(2) Résolution du Parlement européen du 12 décembre 2013 sur les problèmes constitutionnels d’une gouvernance à plusieurs niveaux dans l’Union européenne (P7_TA(2013)0598) et résolution du Parlement européen du 24 juin 2015 sur l’examen du cadre de gouvernance économique : bilan et enjeux (P8_TA(2015)0238).

(3) C(2017) 1201 final.

de dette publique en dessous de 60 % PIB) et de disposer d'un mécanisme de correction automatique en cas d'écart important.

Vos rapporteurs soutiennent la proposition de directive introduite par la Commission européenne ; son adoption permettra de concrétiser l'engagement pris par les chefs d'États et de gouvernement au moment de la signature du TSCG et concourt, en partie, à la rationalisation des règles européennes relatives à la surveillance budgétaire. Ils soulignent toutefois que le champ de l'incorporation au cadre juridique de l'Union européenne du TSCG est limité alors que l'engagement des États membres au moment de la signature concernait l'ensemble des dispositions du traité.

Par ailleurs, la « transposition » du pacte budgétaire que la Commission européenne propose d'opérer revient à figer des règles budgétaires qui, en l'état, ne sont pas pleinement satisfaisantes. **Vos rapporteurs regrettent que cette intégration ne soit pas l'occasion de réfléchir à la nature et à l'efficacité de ces règles.**

- ii. ... qui mériterait de s'accompagner d'une véritable réflexion sur la nature et l'efficacité des règles contenues dans le TSCG

Force est de constater qu'**autre l'excessive complexité et le manque de lisibilité du corpus de règles applicables à la surveillance économique et budgétaire en Europe, le bien-fondé de certaines obligations et dispositifs de correction n'est pas toujours évident.**

Une profonde réflexion sur la nature et l'efficacité des règles budgétaires et des sanctions qui leur sont associées, ainsi que sur les conditions de leur mise en œuvre devrait être conduite. Il apparaît, en effet, que les règles budgétaires actuellement applicables sont contre-productives, car « pro-cycliques ».

- Revoir la nature des règles et des sanctions

Conçues pour être dissuasives et pour pénaliser la violation des règles, les sanctions sont mal adaptées : leur nature financière leur confère un caractère pro-cyclique, venant aggraver des situations économiques et budgétaires déjà fragilisées. Sous l'empire du régime actuel de règles et de sanctions, tout se passe comme si l'on imposait à un client surendetté de contracter un prêt.

Par ailleurs, après la crise économique et budgétaire, le poids et l'importance du solde structurel ont été considérablement renforcés, à tel point que cette notion pourtant plus théorique qu'empirique constitue désormais l'*alpha* et l'*omega* de la discipline budgétaire. Le concept économique est, effet, très difficile à appréhender puisqu'il est calculé à partir de la « croissance potentielle » qui est,

par définition, une variable qui ne s'observe pas⁽¹⁾. Son calcul nécessite donc de nombreux traitements et retraitements *ex post* pour corriger les erreurs de prévisions ; ce qui semble particulièrement problématique compte tenu de son importance dans l'appréciation des trajectoires budgétaires des États membres.

- Réfléchir à l'application des sanctions

En outre, l'application des sanctions n'est pas uniforme. Comme indiqué *supra*, aucune sanction au titre de la procédure pour déficit excessif n'a jamais été appliquée alors même que les conditions le justifiaient. Ces dernières années, pour éviter de pénaliser des États connaissant des difficultés financières et/ou budgétaires, la Commission européenne a raffiné ses critères d'appréciation de la situation économique d'ensemble : outre les modifications apportées à la définition des circonstances exceptionnelles pouvant justifier des écarts temporaires par rapport aux trajectoires budgétaires compatibles avec les règles européennes, elle a activement prôné une application plus flexible des règles et des sanctions, qui soit à la fois « moins automatique » et « plus intelligente ». Pour autant, son autorité et sa légitimité en matière de surveillance budgétaire sont toujours questionnées ; ce qui entretient les crises d'efficacité et de légitimité évoquées en première partie.

Considérant que sa communication relative à la flexibilité offerte par les règles du Pacte de stabilité et de croissance de janvier 2015⁽²⁾ fait désormais partie de « l'acquis communautaire » relatif à la surveillance économique et budgétaire, la Commission européenne propose que les possibilités d'interprétation consacrées en 2015 soient également intégrées au cadre juridique de l'Union européenne.

Lors des auditions effectuées par vos rapporteurs, il a été rappelé que la Commission européenne présidée, depuis 2014, par Jean-Claude Juncker présente la particularité – clairement revendiquée – d'être une Commission « politique ». M. Luc Tholoniât, conseiller au cabinet du Président Juncker, l'a ainsi indiqué à vos rapporteurs : l'une des premières actions de la Commission européenne a été de préciser que l'application des règles budgétaires européennes se ferait, sous sa mandature, de manière flexible.

Cette volonté, qui traduit un profond changement de paradigme, a trouvé à se concrétiser pendant la crise économique et, plus récemment, s'agissant de l'Espagne et du Portugal (*cf. supra*). Si le bien-fondé des décisions prises en application de cette flexibilité nouvelle n'a pas été contesté, certains États

(1) « L'estimation du solde public structurel, c'est-à-dire du solde public corrigé des effets du cycle économique, repose sur la définition d'un PIB potentiel. Celui-ci représente l'offre de production qu'une économie est capable de soutenir durablement sans poussée inflationniste. On appelle écart de production ou output gap la différence entre le PIB effectif et le PIB potentiel, exprimée en points de PIB potentiel ; c'est l'indicateur de la position de l'économie dans le cycle. », *Les Cahiers de la DGTPE – n° 2009-13 – Décembre 2009*.

(2) *Communication du 12 janvier précitée, COM (2015) 012 final*.

membres redoutent les conséquences de la politisation de la Commission européenne.

Gardienne des traités disposant du monopole de l'initiative législative, la Commission européenne est, s'agissant de la surveillance économique et budgétaire, à la fois le concepteur des règles et le juge de leur correcte application. Cette position particulière suscite, par principe, la méfiance de certains États membres et, notamment, de l'Allemagne. Cette dernière voit dans la politisation croissante de la Commission européenne un risque supplémentaire de nuire à l'autorité des règles et, *in fine*, à l'ensemble du système de surveillance ⁽¹⁾.

La méfiance qu'entretient l'Allemagne à l'égard de la Commission européenne a des racines profondes, presque « historiques », mais vos rapporteurs s'inquiètent du sentiment partagé par un nombre croissant d'États membres ainsi que par d'autres acteurs. Il est en effet de plus en plus perceptible que les institutions européennes pâtissent d'un manque de confiance. Cet élément, largement confirmé par les auditions, est préoccupant.

Les propositions formulées par les économistes franco-allemands dans la contribution précitée sont une illustration de ce climat dégradé et du manque de confiance dans la Commission européenne à assurer, de manière efficace et satisfaisante, les fonctions qui lui incombent en la matière. Trouvant un écho dans la position constante de l'Allemagne notamment, la séparation des rôles de concepteur et de contrôleur des règles est une piste de plus en plus souvent évoquée. L'Allemagne a déjà fait valoir que la surveillance des règles devrait, selon elle, être confiée au MES.

Par conséquent, vos rapporteurs estiment qu'il est urgent de travailler à restaurer la confiance interinstitutionnelle entre États membres et institutions de l'Union européenne, en envisageant, si nécessaire, une adaptation des prérogatives de la Commission européenne.

- Améliorer la cohérence des procédures existantes

Comme indiqué *supra*, la surveillance économique en Europe s'est enrichie d'une procédure accordant, aux déséquilibres macroéconomiques, une importance nouvelle. S'il est incontestablement positif de se montrer attentif aux grandes variables macroéconomiques et non plus aux seuls enjeux budgétaires, il convient de souligner que la procédure de déséquilibre macroéconomique est, en l'état, perfectible.

(1) À plusieurs reprises lors des auditions, un parallèle a été dressé avec la politique de concurrence dans laquelle la Commission européenne remplit également une double fonction de concepteur et de contrôleur de la bonne application des règles. La double casquette en matière de politique de la concurrence n'étant pas remise en cause, cela semble indiquer que le problème s'agissant des règles de surveillance réside dans le caractère à la fois technique et politique de l'institution.

À la différence de la procédure pour déficit excessif, les objectifs de la procédure pour déséquilibre macroéconomique ne sont pas clairs : ils mélangent objectifs principaux et secondaires. S'ils sont importants pour assurer les conditions d'une croissance européenne durable et inclusive, les indicateurs relatifs au programme Europe 2020 ⁽¹⁾ ne sont pas pertinents dans une perspective de prévention des crises. Ces éléments, notamment soulignés par Agnès Bénassy-Quéré, pourraient donc plaider pour une simplification des indicateurs, voire, pour une réduction à un seul indicateur, par exemple, relatif au déficit extérieur qui présente l'avantage notable d'être facile à observer.

- Simplifier le nombre et la nature des règles : la norme de croissance de dépenses publiques

La complexité des règles budgétaires, notamment évoquée *supra*, plaide pour une simplification d'ampleur du cadre général. À cet égard, la pertinence de la proposition, formulée par les économistes franco-allemands, d'introduire une norme de dépenses publiques, mériterait d'être analysée.

De manière générale, ils rappellent que les règles budgétaires doivent :

- être aussi transparentes et aussi simples que possible ;
- être concentrées sur des indicateurs sur lesquels les autorités politiques ont un contrôle direct et donc les moyens d'agir ;
- permettre de mener des politiques contracycliques pour stabiliser l'économie en cas de choc ;
- être de nature à créer des incitations à réduire les niveaux excessifs de dette publique ;
- intégrer une clause particulière en cas de choc de grande ampleur.

L'importance de l'indépendance de l'organe chargé de la surveillance et de la crédibilité des sanctions (qui implique notamment qu'elles soient *effectivement* mises en œuvre) sont également soulignées. Dans cette perspective, certains observateurs préconisent une renationalisation des règles budgétaires. L'idée serait de donner davantage de poids à la coordination des autorités nationales plutôt qu'à la Commission européenne et aurait l'avantage d'assurer une meilleure répartition entre l'appréciation technique et l'appréciation politique de la situation économique et du respect des règles.

Dans une telle configuration, l'analyse technique de la situation demeurerait effectuée par la Commission européenne, laquelle pourrait, le cas échéant, proposer des sanctions. Ces dernières continueraient à être prononcées

(1) À titre d'illustration : « ramener à moins de 10 % le taux de décrochage scolaire ; porter à au moins 40 % la part de la population âgée de 30 à 34 ans ayant achevé un cursus universitaire ; réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes touchées ou menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale ».

par le Conseil, mais à l'issue d'une discussion de nature strictement politique. Les responsabilités de chaque acteur seraient ainsi davantage respectées et l'autorité de la Commission européenne recouvrée, dans le champ technique de l'appréciation économique des situations des États membres.

En s'appuyant sur les résultats de récentes recherches économiques, les économistes franco-allemands indiquent que des règles de croissance de la dépense publique cohérentes et compatibles avec un objectif de réduction de la dette publique remplissent davantage ces conditions qu'un système reposant sur la superposition d'objectifs de réduction de la dette, de déficit public et d'ajustements structurels à plus ou moins long terme.

Formulée en termes simples, la règle proposée serait unique et définie comme suit : les dépenses publiques ne doivent pas croître plus rapidement que le revenu national (PIB nominal). **Votre rapporteur Alexandre Holroyd souligne que cette règle, qui a le mérite d'être simple, est donc compréhensible et plus facilement applicable.** Le système peut ensuite être raffiné pour prendre en compte la situation des États membres par rapport aux critères du Pacte de stabilité et de croissance.

En conclusion, **vos rapporteurs saluent la proposition de la Commission européenne concernant l'intégration au droit de l'Union européenne du contenu du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, mais rappellent que l'engagement des chefs d'États et de gouvernement signataires ne prévoyait pas de limiter le champ de cette intégration. En tout état de cause, si cette proposition s'inscrit dans une démarche de rationalisation du cadre juridique applicable, il est regrettable qu'elle ne soit pas associée à une réflexion d'ampleur sur la nature et l'efficacité des règles économiques et budgétaires aujourd'hui en vigueur, réflexion dont l'objectif principal devrait être de renforcer la responsabilité budgétaire des États membres.**

B. DEUX PROPOSITIONS NON LÉGISLATIVES QU'IL RESTE À PRÉCISER

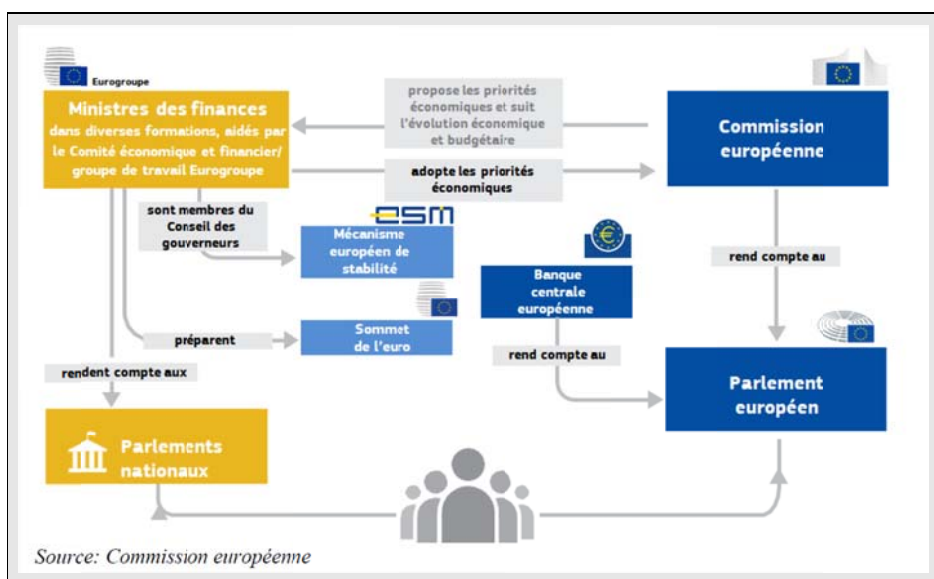
a. Un Ministre européen de l'économie et des finances

Présentée comme une action en faveur du renforcement de la cohérence, de l'efficacité, de la transparence et de la responsabilité démocratique de la gouvernance économique de l'Union européenne, l'introduction d'un ministre européen de l'économie et des finances est une idée défendue depuis plusieurs années au sein de la Commission européenne.

Concrètement, ce nouveau ministre aurait une « double casquette ». À la fois membre - voire vice-président de la Commission européenne - et président de l'Eurogroupe, il pourrait, par son positionnement institutionnel, jouer un rôle clé dans la gouvernance économique européenne.

Du point de vue institutionnel, cette création pourrait se faire à traités constants étant donné que la fusion et la double casquette sont possibles dans le cadre juridique actuel. Le fonctionnement de l'Eurogroupe, régi par le protocole n° 14 annexé au TUE, dispose en effet que les États membres de la zone euro « élisent un président pour deux ans et demi, à la majorité » des États membres. Pour que la proposition de la Commission européenne trouve à se concrétiser, il faudrait que l'Eurogroupe élise à sa présidence le ministre européen de l'économie et des finances, pour toute la durée du mandat de la Commission européenne (soit deux fois deux ans et demi).

La fusion des casquettes impliquera également que le ministre de l'économie et des finances reprenne à sa charge les activités exercées par le Président de l'Eurogroupe : il présidera ainsi le conseil des gouverneurs du MES (futur FME).



S'agissant de sa responsabilité propre, le ministre serait responsable devant le Parlement européen « pour toutes les questions liées à ses fonctions et serait également disposé à s'engager dans des dialogues avec les parlements nationaux ».

Ce ministre pourrait jouer le rôle suivant :

- **Défendre et représenter au niveau international l'intérêt général de l'Union européenne et de la zone euro** (on retrouve ici la volonté de la Commission européenne ne pas faire de différence entre les deux ensembles). Concrètement, le ministre pourrait être le représentant officiel de la zone euro à l'extérieur.

- **Renforcer la coordination des politiques et surveiller les règles économiques, budgétaires et financières.** Le ministre pourrait jouer un rôle moteur et d'interface entre la Commission européenne et les États membres, en particulier dans le cadre du Semestre européen.
- **Se prononcer sur la politique budgétaire adéquate pour la zone euro, en tenant compte de la politique monétaire définie par la BCE.** L'objectif est d'améliorer l'efficacité du *policy-mix* et, *in fine*, de la stabilisation macroéconomique en Europe.
- **Surveiller l'utilisation des instruments budgétaires de l'Union européenne et de la zone euro, y compris les instruments de soutien aux réformes, à la stabilisation macroéconomique et à la convergence.** Son rôle serait principalement celui d'un coordonnateur, notamment chargé de veiller à l'utilisation la plus optimale et la plus efficace des différents instruments.

Étant donné que la mise en place d'un tel ministre pourrait se faire à droit constant, la Commission européenne estime que la proposition pourrait se traduire dès novembre 2019, au moment du renouvellement de la Commission européenne.

De manière générale, vos rapporteurs ne sont pas opposés à la création d'un ministre européen de l'économie et des finances. Ils estiment toutefois qu'il est indispensable de mener une réflexion profonde sur la réalité de la plus-value apportée par cette nouvelle institution.

Ils soulignent que l'ensemble des personnes auditionnées étaient sur la même longueur d'ondes et considéraient qu'il ne s'agissait pas d'une priorité. Cette évolution institutionnelle ne saurait, en effet, se faire sans une véritable réforme d'ampleur visant à doter le futur ministre d'un rôle et d'un mandat clairement identifiés ainsi que de véritables moyens de le mener à bien. Par conséquent, cette question devrait être associée aux discussions prospectives relatives à l'instauration d'un budget de la zone euro dont le ministre serait responsable devant une assemblée parlementaire compétente.

b. Un instrument de protection des investissements

La proposition relative à l'instauration d'un instrument de protection des investissements s'inscrit dans le cadre d'une réflexion large et ancienne sur la stabilisation macroéconomique. Le caractère incomplet de la zone euro évoqué en première partie plaide pour une réforme d'envergure visant à la doter d'un instrument de stabilisation efficace.

Traditionnellement joué par le budget, en particulier dans les entités fédérales, le rôle de stabilisateur n'est, en Europe, pas assuré par le budget de l'Union européenne dont la faiblesse structurelle est criante (de l'ordre de 1 % du PNB des États membres). Pourtant, il est utile – voire même indispensable au sein d'une zone économique intégrée –, que les effets des crises puissent être « lissés »

et d'éviter qu'un choc asymétrique, c'est-à-dire un choc frappant un des États membres de la zone euro ou ayant des conséquences différentes sur ses États membres, ait des conséquences négatives sur l'ensemble de la zone.

De manière générale, on considère que des finances publiques saines permettent, le cas échéant, de constituer des réserves budgétaires en période de haut de cycle, c'est-à-dire quand la conjoncture est bonne et la situation budgétaire équilibrée voire excédentaire. Ces réserves budgétaires, dans lesquelles il est possible de « puiser » en cas de retournement conjoncturel, favorisent la résilience des économies face aux crises économiques ; c'est-à-dire leur capacité à « absorber » les conséquences de ces crises sans porter au cycle de croissance un coup d'arrêt trop brutal. En l'état actuel des choses, l'Union économique et monétaire ne dispose pas de réel instrument de stabilisation macroéconomique.

D'un point de vue macroéconomique, ce dernier peut revêtir plusieurs formes. Dès 2015, dans le rapport des cinq présidents précité, des caractéristiques et objectifs généraux du dispositif ont été esquissés.

En premier lieu, le mécanisme devrait *compléter* les stabilisateurs automatiques nationaux. L'objectif n'est pas de substituer un instrument européen aux différents outils nationaux existants.

En second lieu, son instauration doit être précédée d'une *définition ex ante de critères clairs conditionnant son accès et son utilisation*. Pour être acceptable, le mécanisme doit, en effet, veiller à limiter les risques d'aléa moral ainsi que les transferts permanents entre les États membres. Dit autrement, il ne faut pas que l'outil créé au niveau européen pour stabiliser la situation économique d'ensemble dispense les États membres de mener, en leur sein, les réformes - parfois douloureuses - qui améliorent la résilience de leur économie face aux chocs exogènes. Parmi ces critères, il est indispensable qu'une attention particulière soit accordée à la qualité et à la pertinence des politiques économiques mises en œuvre au niveau national, notamment s'agissant de celles qui sont de nature à favoriser la convergence au sein de la zone euro dans son ensemble.

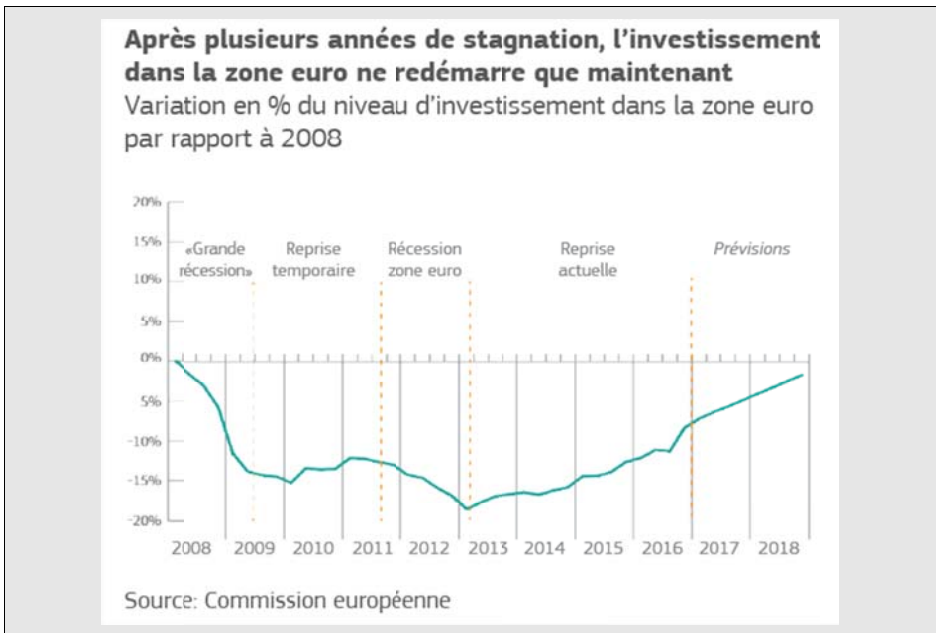
Le rapport des cinq présidents invitait, en dernier lieu, à opter pour l'une des trois options suivantes : une capacité budgétaire pour la zone euro, un mécanisme de protection des investissements ou un régime d'assurance-chômage européen.

La piste retenue par la Commission européenne dans son paquet du 6 décembre 2017 est celle de la protection des investissements. La proposition devait être précisée dans le courant du mois de mai, concomitamment avec les propositions relatives au prochain cadre financier pluriannuel de l'Union européenne. À l'heure actuelle, la philosophie générale du dispositif est connue : l'objectif est de stabiliser la situation macroéconomique en jouant sur les investissements. La communication du 2 mai dernier a donné quelques éléments

supplémentaires sur le mécanisme, mais des précisions complémentaires sont nécessaires (*cf. infra*).

Partant du principe que l'investissement, public comme privé, joue un rôle important dans les cycles économiques et qu'il s'agit, en outre, du poste de dépenses qui pâtit le plus durement d'un ralentissement de l'activité économique, la Commission européenne propose un mécanisme de soutien particulier supposé limiter les effets « récessionnistes » de sa réduction sur la croissance. Les analyses de la crise économique de 2007-2008 illustrent, en effet, ce phénomène de ralentissement de l'investissement.

Or, la baisse de l'investissement est toujours une situation préoccupante, notamment en raison des risques qu'elle fait peser sur le potentiel de croissance de l'économie européenne. Cela explique que sa relance soit la priorité de la Commission européenne et l'objet de dispositifs de soutien spécifiques, à l'image du plan d'investissement pour l'Europe (« dit Plan Juncker »).



Dans la communication du 2 mai 2018 précitée, la Commission européenne propose que le budget de l'Union européenne garantisse des prêts adossés jusqu'à 30 milliards d'euros. Les prêts seront consentis sous réserve du respect de « *stricts critères d'éligibilité en matière de politiques économiques et budgétaires rigoureuses* ». Par ailleurs, le mécanisme fournira une aide financière destinée à couvrir le coût des intérêts. Fournie sous la forme d'une bonification d'intérêts, elle sera financée par des contributions des États membres de la zone euro équivalant à une part de revenu monétaire (seigneurage).

À l’instar des autres outils et instruments proposés par la Commission européenne dans le paquet du 6 décembre 2017, le mécanisme de protection des investissements sera ouvert aux États non membres de la zone euro s’ils contribuent à son financement. Les critères retenus pour apprécier leur participation seraient la clé de répartition pour la souscription au capital de la BCE.

À plus long terme, le mécanisme pourrait être complété par des sources de financement complémentaires extérieures au budget de l’Union européenne. la Commission européenne évoque ainsi, à titre d’illustration, un mécanisme d’assurance financé par des contributions volontaires versées par les États membres.

La communication du 2 mai dernier n’a pas répondu à toutes les interrogations que soulève la proposition de la Commission européenne, notamment s’agissant des caractéristiques et du fonctionnement du mécanisme de protection des investissements.

Vos rapporteurs regrettent que la proposition de la Commission européenne comporte encore de nombreuses zones d’ombre et l’invitent, par conséquent à préciser aussi rapidement que possible les « stricts critères d’éligibilité » au mécanisme qui ne sont qu’évoqués dans la communication, ainsi que les éventuels critères définissant le champ d’application du mécanisme. Ce dernier a-t-il, en effet, vocation à financer tous les investissements envisagés par les États membres ? Des critères seront-ils définis, par exemple pour orienter les investissements ainsi financés sur certaines des priorités européennes ? Les investissements concernés seront-ils exclusivement matériels ? Le cas échéant, quelle articulation la Commission européenne a-t-elle envisagée avec le Plan d’investissement pour l’Europe (dit « Plan Juncker ») ?

Sans préjudice des réponses qui seront apportées à ces questions, **vos rapporteurs souscrivent à l’objectif général de la proposition et saluent la proposition formulée par la Commission européenne ; ils estiment, en effet, qu’il est indispensable de doter l’Union économique et monétaire d’un instrument de stabilisation macroéconomique et de préserver un niveau d’investissement suffisant pour entretenir la croissance en Europe.**

Votre rapporteure Michèle Tabarot souhaiterait que, dans les mois à venir, la réflexion engagée autour du prochain cadre financier pluriannuel de l’Union européenne porte prioritairement sur le calibrage du mécanisme de protection des investissements, dont le montant peut être questionné, notamment au regard de l’ampleur potentielle de chocs macroéconomiques qui pourraient affecter certains pays.

Pour sa part, votre rapporteur Alexandre Holroyd s’interroge sur l’importance des effets stabilisateurs d’un tel mécanisme, notamment en comparaison avec les autres alternatives. Il craint en effet qu’en l’état, le

mécanisme proposé par la Commission européenne ne soit pas en mesure de remplir le rôle de stabilisation macroéconomique qui est pourtant sa raison d'être. L'instauration d'un mécanisme européen de protection de l'emploi lui semble, en effet, de nature, à avoir un impact plus important sur les fluctuations de la croissance et présenter, en outre, plusieurs avantages précieux. Nécessairement plus parlant pour les citoyens européens, un tel dispositif aurait le mérite de créer un lien direct et tangible avec « l'Europe qui protège ». Un tel mécanisme devra être strictement conditionné au respect de critères définis *ex ante* afin de limiter les risques d'aléa moral et ne pas se substituer aux régimes nationaux existants mais venir les compléter de manière opportune et efficace. (*Cf. infra*).

II. PEU SOUTENU, LE PAQUET DE LA COMMISSION EUROPÉENNE CONSTITUE POURTANT UNE ÉTAPE VERS L'ACHÈVEMENT DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

A. UN ACCUEIL PEU ENTHOUSIASTE QUI ANNONCE DES NÉGOCIATIONS DIFFICILES

Les auditions effectuées par vos rapporteurs tout au long de leurs travaux ont confirmé ce qu'ils pressentaient : le paquet de la Commission européenne a été accueilli avec assez peu d'enthousiasme. Les acteurs auditionnés, institutionnels, académiques, politiques ou membres de la société civile, en France comme dans certains autres de nos voisins européens ont, de manière générale, exprimé leur déception, voire leur opposition, au paquet de mesures du 6 décembre 2017.

Certains ont regretté un manque d'ambition et auraient souhaité que la Commission européenne aille plus loin dans ses propositions tandis que d'autres considèrent que les propositions formulées ne sont pas adaptées ni au calendrier européen ni aux réalités de l'Union économique et monétaire.

Le tour d'horizon qu'ils ont effectué en amont du présent rapport confirme la détermination de vos rapporteurs à soutenir la démarche de la Commission européenne. Il est toutefois frappant de constater qu'à l'heure actuelle, tous les acteurs ne parlent pas le même langage. Un effort de pédagogie et de transparence sera indispensable dans les débats qui se dérouleront dans chaque État membre comme au niveau européen ; l'ouverture et le sens du compromis des diplomates seront mis à rude épreuve au moment des négociations, mais il est indispensable que l'Union économique et monétaire poursuive son intégration et son approfondissement.

1. Un faible soutien institutionnel

Lors de leurs travaux préparatoires, vos rapporteurs ont eu l'occasion de rencontrer des représentants de la Commission européenne à Paris et à Berlin, des fonctionnaires européens en poste à la Direction générale ECFIN de la Commission européenne et les deux membres du collège des commissaires qui suivent particulièrement ces questions, M. Valdis Dombrovskis et M. Pierre Moscovici, respectivement chargés de l'euro et du dialogue social, de la stabilité financière, de l'union financière et l'union des marchés de capitaux, d'une part, et des affaires économiques et financières, de la fiscalité et des douanes, d'autre part.

Outre la présentation du contenu du paquet de mesures et des étapes ultérieures, tous ont indiqué être parfaitement conscients que les négociations sur chacune des propositions seraient ardues. Les défenseurs et promoteurs du paquet du 6 décembre 2017 devront donc redoubler d'efforts pour mener à bien les négociations sur chaque dossier.

Du côté du Parlement européen, vos rapporteurs n'ont pas perçu de soutien très enthousiaste au nouveau paquet de mesures de la part des personnes rencontrées. Les entretiens ont toutefois été peu nombreux et réalisés en début de processus et ne permettent donc pas de conclure de manière définitive. Par ailleurs, il faut rappeler que le Parlement européen s'est, par le passé, beaucoup intéressé aux questions de gouvernance de la zone euro et aux enjeux associés à l'approfondissement de l'Union économique et monétaire. Les travaux de Mme Pervenche Bérès et de M. Böge en sont un exemple notable ⁽¹⁾.

Force est de constater que, lorsque vos rapporteurs se sont rendus une première fois à Bruxelles, le 5 février 2018, deux mois après la présentation du paquet de la Commission européenne, les travaux techniques au Conseil n'avaient pas commencé et les rapporteurs au Parlement européen n'avaient pas été désignés. Lors des entretiens réalisés à cette occasion, il leur a été indiqué que la présidence bulgare de l'Union ne semblait en effet pas très « pressée » d'initier les travaux techniques : en l'espèce, aucune réunion préparatoire n'avait été programmée ; ce qui n'est pas très courant sur des dossiers d'une telle importance.

L'attitude de l'Autriche, prochain État à prendre la présidence tournante de l'Union européenne sera ainsi déterminante pour la suite des discussions. Ces dernières devraient, en outre, connaître un élan au lendemain du Conseil européen du mois de juin, au cours duquel les États membres sont supposés s'entendre sur la feuille de route à poursuivre pour l'Union économique et monétaire.

Peu de temps après, les représentants du parti populaire européen au Parlement européen, que votre rapporteure Michèle Tabarot a rencontrés à Bruxelles les 3 et 4 avril 2018, ont rédigé un *position paper* qui rejoint globalement les propositions du paquet de la Commission européenne mais leur apporte de nombreux tempéraments.

2. Un groupe d'opposants : la « lettre des huit »

Dans un document commun, désigné comme « la lettre des huit », les ministres des finances du Danemark, de l'Estonie, de la Finlande, de l'Irlande, de la Lettonie, de la Lituanie, de Suède et des Pays-Bas ont fait part, au début du mois de mars 2018, de leur position sur la réforme de la zone euro ⁽²⁾.

Rappelant que la solidité de la zone euro est le résultat des actions entreprises au niveau de l'Union européenne pour renforcer l'Union économique et monétaire, les ministres des finances entendent, par leur contribution, indiquer les points auxquels leurs pays sont particulièrement attachés.

(1) Résolution du Parlement européen sur la capacité budgétaire de la zone euro et rapport du 13 février 2017, (2015/2344(INI)).

(2) Document publié le 6 mars 2018, <http://www.finance.gov.ie/wp-content/uploads/2018/03/Position-EMU-Denmark-Estonia-Finland-Ireland-Latvia-Lithuania-the-Nether...pdf>

En premier lieu, ils insistent sur la nécessité de conserver une dimension inclusive dans les discussions qui concernent l'Union économique et monétaire et affirment ainsi *de facto* leur soutien à l'objectif de préserver l'unité des 27 revendiqué par la Commission européenne. Selon eux, les discussions relatives à l'Union économique et monétaire doivent être ouvertes et les pays non membres de la zone euro pouvoir, sur une base volontaire, y participer.

En deuxième lieu, la solidité de l'Union économique et monétaire exige avant tout que les États membres soient individuellement responsables et qu'ils respectent intégralement les règles communes, en particulier celles du Pacte de stabilité et de croissance.

En troisième lieu, il convient de se concentrer sur les initiatives et mesures qui bénéficient d'un soutien public au sein des États membres. La crise n'a pas seulement porté atteinte à la robustesse des structures économiques, elle a également ébranlé la confiance des citoyens dans l'Europe. Par conséquent, les ministres des finances estiment que les actions visant à approfondir l'Union économique et monétaire doivent mettre en lumière la réelle valeur ajoutée de l'action de l'Union européenne et ne pas chercher à opérer de nouveaux transferts de compétences à son profit. Selon eux, les discussions doivent permettre de dégager un consensus sur les « éléments nécessaires » à l'Union économique et monétaire plutôt que sur les « éléments agréables »⁽¹⁾. Les dossiers pour lesquels positions des États membres sont les plus convergentes doivent donc être érigés au rang de priorité : c'est notamment le cas de l'achèvement de l'Union bancaire et de la transformation du MES en un FME.

S'agissant de l'achèvement de l'Union bancaire européenne, les « huit » considèrent qu'il faut poursuivre les discussions sur le filet de sécurité du FRU et engager les discussions politiques sur le système européen de garantie des dépôts, dès lors que des progrès suffisants auront été accomplis en matière de réduction des risques.

S'agissant de la « communautarisation » du MES, ils indiquent clairement leur opposition à voir les modalités de prise de décision modifiées. Estimant que le FME doit demeurer entre les « mains des États membres », ils rejettent la proposition de la Commission européenne d'introduire une majorité qualifiée renforcée pour certaines des décisions (*cf. supra*).

En dernier lieu, ils rappellent l'importance de la mise en œuvre dans chaque État des réformes structurelles requises, en particulier dans la perspective du prochain cadre financier pluriannuel.

Il n'a malheureusement pas été possible pour vos rapporteurs de rencontrer des représentants des États membres dont l'opposition ou l'hostilité au

(1) « For that reason the discussion on the deepening of the EMU should find a consensus on 'need to haves', instead of focussing on 'nice to haves'. »

paquet de la Commission européenne était connue. Toutefois, votre rapporteur Alexandre Holroyd, député de la troisième circonscription des Français établis hors de France, a eu l'occasion de s'entretenir avec des acteurs finlandais de ce dossier. Il note, malgré des positions considérablement différentes à celle de la Commission européenne :

- que l'insatisfaction vis-à-vis du *statu quo* et le constat des limites de la structure institutionnelle existante sont largement partagés, au-delà des divergences politiques ;
- qu'il existe une véritable volonté de dialogue et une ouverture d'esprit à la réflexion, notamment à la suite des propositions faites par le Président de la République à la Sorbonne le 26 septembre 2017.

De manière générale, vos rapporteurs sont assez inquiets de l'effritement de la confiance envers les institutions européennes, en ce qui concerne l'efficacité des mesures et des politiques visant à assurer la responsabilité financière des États membres.

3. L'Allemagne, un partenaire essentiel dans le dessin des équilibres de négociations

État membre incontournable au sein de l'Union européenne, l'Allemagne joue, dans ce dossier particulier, un rôle essentiel. Sa position centrale en Europe en fait le discret, mais puissant chef de chœur dont les membres, principalement situés au Nord et à l'Est de l'Union européenne, sont traditionnellement sensibles aux directions de Berlin. La partition est toutefois aujourd'hui très difficile à lire : la position allemande oscille, sur ces questions, entre son prisme résolument intégrateur et son attachement à la rigueur de la discipline budgétaire.

La perception que le renforcement de la solidarité européenne se ferait, par son essence même, aux dépens de la responsabilité budgétaire des États membres était prédominante chez les interlocuteurs rencontrés par **vos rapporteurs**. Ces derniers **partagent la volonté de voir la responsabilité budgétaire des États membres renforcée, mais ne considèrent pas que des progrès dans ce sens soient, par définition, exclusifs du renforcement des mécanismes de solidarité en cas de crise**. En outre, vos rapporteurs estiment que certains objectifs politiques affirmés et partagés par la majorité des États membres – dont l'Allemagne – sont techniquement indissociables de progrès auxquels ces mêmes États membres semblent s'opposer. Ainsi **l'Union bancaire semble essentielle pour limiter les effets de contagion entre crise bancaire et crise souveraine, mais son achèvement est indissociable de la mise en place du troisième pilier évoqué supra**.

Le contexte politique interne du pays a incontestablement gelé le dessin des contours de la position allemande sur le paquet de la Commission européenne ainsi que la ligne des négociations à venir. Vos rapporteurs, qui tenaient

absolument à se rendre à Berlin, ont tâché d'organiser leur déplacement le plus tard possible pour que leurs interlocuteurs soient en mesure de leur présenter la position officielle du gouvernement. Les nouveaux équilibres internes n'étant pas encore stabilisés, les positions des acteurs politiques étaient encore en construction, au sein du gouvernement fédéral comme des partis politiques, que ceux-ci soient ou non membres de la nouvelle coalition. En outre, les divergences de point de vue au sein même des partis politiques sont également marquées, que ceux-ci appartiennent ou pas à la coalition.

S'il sera sans doute précisé par la chancelière et par le ministre de l'économie et des finances, le cadre de la position allemande est, pour l'heure, celui défini dans l'accord de coalition. Celui-ci comporte des éléments relatifs à l'Union économique et monétaire, remet au premier plan l'axe franco-allemand et mentionne le besoin de stabilisation de la zone euro ; ce qui, de l'avis des personnes rencontrées à Berlin, ouvre des possibilités d'accord pour les négociations sur le paquet du 6 décembre 2017.

De manière générale, il ressort des auditions effectuées par vos rapporteurs qu'un accord minimal puisse être trouvé si l'Allemagne parvient à surmonter ses dissensions internes et à dégager des grandes lignes capables de rassembler les forces politiques du pays et si les conditions de l'accord sur le paquet de la Commission européenne ne sont pas trop exigeantes.

En l'espèce, les propos des différentes personnes rencontrées permettent de dresser, à gros trait, les points qui font l'objet d'un certain consensus en Allemagne, que l'on retrouve notamment dans les réticences – voire les oppositions – à certains éléments du paquet.

Il apparaît ainsi, en premier lieu, que la culture des règles occupe, en Allemagne, une place importante et l'attachement au respect des règles collectives de la surveillance multilatérale est extrêmement fort. La position allemande se caractérise également par un prisme légaliste. Par conséquent, le pays n'accueille pas favorablement les propositions de la Commission européenne relatives au MES, d'une part, et au TSCG, d'autre part.

La base juridique que la Commission européenne propose d'utiliser pour transformer le MES en un FME est unanimement contestée par les différents acteurs que vos rapporteurs ont eu l'occasion de rencontrer. L'intégration du TSCG au cadre juridique de l'Union européenne dans les conditions proposées par la Commission européenne (c'est-à-dire une intégration partielle) ne satisfait pas l'Allemagne qui s'inquiète de l'avenir des dispositions du Traité qui seront ainsi laissées de côté.

En deuxième lieu, l'Allemagne craint que les propositions relatives aux mécanismes reposant sur la solidarité des États membres ne masquent des transferts permanents entre États membres. Pour autant, comme il a été rappelé à vos rapporteurs lors des auditions à Berlin, l'accord de coalition du nouveau

gouvernement fait référence à l'investissement, illustrant la priorité que constitue sa relance aux yeux des autorités politiques. Dans cette perspective, les chances de parvenir à un accord sur le mécanisme de protection des investissements sont meilleures, à la condition, rappelée à plusieurs reprises par les personnes auditionnées, que celui-ci soit d'une ampleur relativement modeste. Il conviendra de se montrer attentif aux réactions allemandes à la communication du 2 mai dernier sur le point particulier de la dotation envisagée du mécanisme.

En dernier lieu, la position allemande sur l'achèvement de l'Union bancaire, sans être totalement fermée à la poursuite des travaux sur le troisième pilier, constitue un sérieux frein aux négociations. De manière générale, elle est ferme quant au calendrier : la mise en place du système européen de garantie des dépôts ne pourra se faire que lorsque les risques bancaires en Europe auront été suffisamment réduits.

Lignes directrices de la position allemande dans les négociations

À la lumière des auditions effectuées à Berlin, vos rapporteurs présentent ci-dessous, de manière schématique, les grandes tendances qui leur sont apparues s'agissant de la position que pourrait avoir l'Allemagne dans les négociations. Ces éléments n'engagent que vos rapporteurs.

De manière générale, l'Allemagne semble :

1/ **attachée au cadre de l'Union européenne à 27** et semble tenir à ne pas restreindre les discussions à la seule zone euro ;

2/ **favorable** à un instrument de stabilisation qui soit centré sur l'investissement et, notamment l'investissement public à condition que celui-ci ne soit pas « trop important » ;

3/ **favorable** au principe d'une intégration du MES dans le droit de l'Union européenne, mais **fermement opposée** à la base juridique proposée par la Commission européenne dans sa proposition (article 352 TFUE) ;

4/ **réticente à confier davantage de pouvoirs à la Commission européenne** ; l'Allemagne tient à ce que le nouvel organe (FME) soit strictement indépendant de la Commission européenne ;

5/ **favorable à un renforcement de la responsabilité budgétaire de chaque État membre** passant, le cas échéant, par un durcissement des règles budgétaires ;

6/ **favorable, sur le principe, à l'achèvement de l'Union bancaire, mais conditionne les progrès à la poursuite des efforts des pays (notamment du Sud) dont les systèmes bancaires sont encore, selon elle, fragiles** ⁽¹⁾ (Italie, Chypre, Malte, Grèce notamment). La position allemande sur le FRU n'est pas encore bien définie et les perspectives de parvenir à un accord sur ce point particulier sont très incertaines ;

7/ **opposée à tout mécanisme qui ferait de l'Union européenne une « Union de transferts ».**

De manière générale, vos rapporteurs regrettent que la démarche de la Commission européenne n'ait, jusqu'à présent, pas reçu de soutien

(1) Dans ces pays, la part des prêts non performants dans les bilans bancaires est supérieure à la moyenne européenne.

plus appuyé de la part des États membres et que les travaux, notamment techniques, n'aient pas démarré plus rapidement.

B. DES PROPOSITIONS À SOUTENIR ET DES AVANCÉES À RÉALISER

1. Une volonté réformatrice à soutenir, en dépit des imperfections du paquet et des réserves exprimées par vos rapporteurs

De manière générale, la position exprimée par les autorités françaises sur le paquet de la Commission européenne est positive et soutient la démarche comme l'économie générale des réformes proposées.

Lors des auditions réalisées par vos rapporteurs, il a été indiqué, notamment par le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), que le paquet de la Commission européenne était favorablement accueilli par la France, une partie de l'agenda du pays en matière de renforcement de l'Union économique et monétaire y étant largement reprise. C'est notamment le cas de la fonction de stabilisation, demande française assez constante, comme en témoignent les travaux techniques réalisés par la Direction générale du trésor ⁽¹⁾.

Il a également été indiqué à vos rapporteurs que la France serait, tout au long des discussions sur le paquet, très soucieuse de voir l'autonomie de décision des États membres de la zone euro préservée.

Forts de tous ces éléments et de leurs convictions personnelles, vos rapporteurs s'associent au soutien formulé, de manière officielle, par les autorités françaises. Ils estiment, en effet, indispensable de poursuivre l'approfondissement de l'Union économique.

2. L'achèvement de l'Union économique et monétaire nécessite de proposer une feuille de route plus ambitieuse encore pour la prochaine décennie

Le paquet de mesures de la Commission européenne était attendu et va dans le bon sens. Il reste toutefois encore beaucoup à accomplir pour parvenir à l'achèvement de l'Union économique et monétaire.

Dans cette perspective, vos rapporteurs souhaitent insister sur un certain nombre de projets et chantiers, dont certains ne relèvent pas directement du paquet du 6 décembre 2017, qui participent tous d'un plus grand approfondissement de la zone euro. Ils estiment que les dossiers listés ci-après, dont certains font déjà l'objet de travaux en cours doivent être appréhendés de manière globale et insérés dans une feuille de route pour les dix ou quinze prochaines années.

(1) « Un budget pour la zone euro », *Lettre de Trésor-Éco* n° 120, octobre 2013 ; « Contribution à la réflexion sur le renforcement de la zone euro », *Lettre de Trésor-Éco* n° 190, février 2017.

Une telle démarche permettrait de donner à l'Union européenne comme aux États membres un cap à suivre et des étapes successives à franchir, selon un processus similaire à celui qui a précédé la mise en place de l'Union économique et monétaire.

a. Compléter l'Union bancaire avec le système européen de garantie des dépôts (SEGD)

Comme rappelé *supra*, le projet d'instaurer une Union bancaire en Europe a été conçu, au moment de la crise, comme un bloc en trois piliers dont seulement deux sont aujourd'hui opérationnels. Le système européen de garantie des dépôts, qui a fait l'objet d'une proposition législative de la Commission européenne en 2015 est « au point mort » plus de deux ans après.

À l'automne dernier, la Commission européenne indiquait l'objectif de parvenir à un accord sur le SEGD « dès que possible courant 2018 ». Compte tenu des positions difficilement conciliables des États membres sur cette question, ce calendrier semble aujourd'hui excessivement optimiste.

3. Progresser vers un système européen d'assurance des dépôts

Feuille de route du Conseil de 2016	Statut	Prochaines étapes
Poursuivre les travaux constructifs menés au niveau technique. Les négociations au niveau politique commenceront dès que de nouveaux progrès suffisants auront été accomplis en matière de mesures de réduction des risques.	Les travaux techniques sont en cours, mais les progrès politiques sont limités.	Les négociations politiques doivent maintenant commencer afin d'arriver à un accord dès que possible courant 2018

Source : COM (2017) 592 final.

Les négociations sur le troisième pilier de l'UBE sont en effet particulièrement difficiles, en raison de l'opposition quasi principielle de l'Allemagne à tout mécanisme européen de solidarité, tant que chaque État n'aura pas assumé, à titre individuel, les responsabilités qui lui incombent, notamment en matière d'ajustement budgétaires, économiques et financiers. Les discussions sur le SEGD ont ainsi été éclipsées par celles relatives à la réduction des risques au sein du secteur, laquelle doit intervenir *avant* de renforcer le partage des risques.

Ce séquençage, imposé par l'Allemagne et quelques autres États membres qui la soutiennent, à l'ensemble de l'Union européenne s'explique par les inquiétudes – légitimes – nées de l'analyse de la situation du secteur bancaire dans certains États membres. Au lendemain de la crise, il est, en effet apparu, que le nombre de prêts non performants contenus dans les bilans des banques était important. Défini comme un prêt dont il « est probable que l'établissement ne percevra pas tout ou partie des sommes dues au titre des engagements souscrits

par la contrepartie »⁽¹⁾, les prêts non performants ou « créances douteuses » fragilisent l'ensemble du système bancaire européen.

« L'évolution des prêts non performants concerne les particuliers comme les entreprises, car, en pesant sur la rentabilité des établissements de crédit et en accaparant des ressources précieuses, ils limitent la capacité de ceux-ci à accorder de nouveaux prêts. Les créances douteuses jouent également un rôle important pour la société dans son ensemble dans la mesure où les problèmes existant dans le secteur bancaire peuvent rapidement se propager à d'autres pans de l'économie et nuire aux perspectives d'emploi et de croissance. La BCE aide donc les banques à traiter cette question, conformément à la responsabilité qui lui incombe de garantir la sécurité et la solidité du système bancaire européen.

À la fin de l'année 2016, l'encours des prêts non performants comptabilisés dans les livres de l'ensemble des banques européennes avoisinait 1 000 milliards d'euros. Pour les plus grandes banques de la zone euro, ce montant s'élevait à environ 880 milliards d'euros, soit **près de 6,2 % du montant total des prêts (contre en moyenne environ 1,3 % pour les États-Unis et 0,9 % pour le Royaume-Uni en 2016)**.

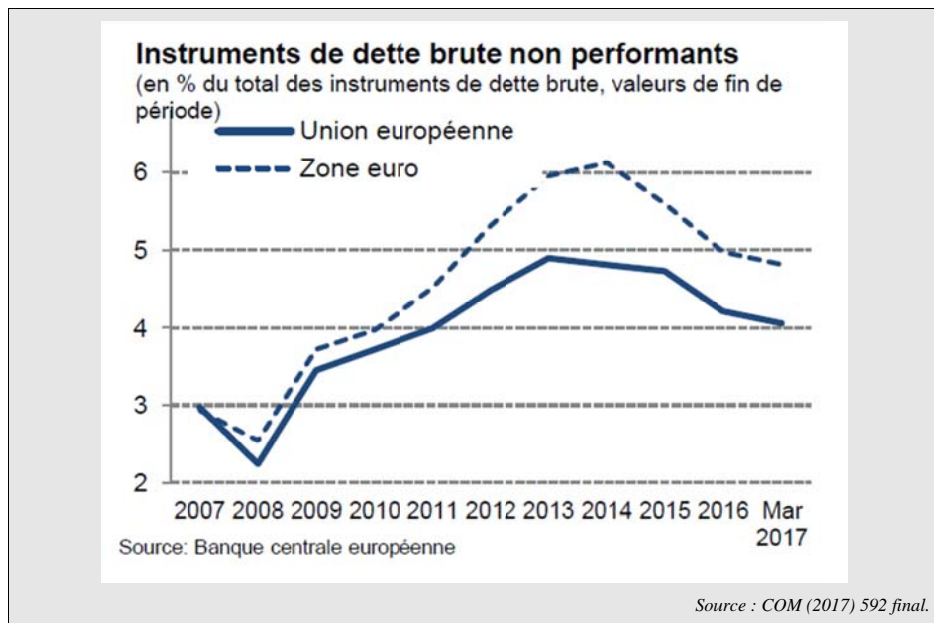
Si le pourcentage des prêts considérés comme non performants a baissé depuis (5,2 % du montant total des créances au troisième trimestre 2017), l'Europe a beaucoup de retard dans ce domaine. »⁽²⁾

Des efforts considérables ont été réalisés par les États membres concernés, au premier rang desquels se trouve l'Italie, mais les divergences d'appréciation de la situation maintiennent le *statu quo*. En d'autres termes, si la part des créances douteuses dans les bilans bancaires s'est réduite en Europe pour atteindre 5 % en moyenne, cela n'est pas considéré comme suffisant par l'Allemagne, qui rappelle que ce chiffre moyen marque encore des disparités entre États membres et des situations nationales encore préoccupantes.

Forte de ce constat, l'Allemagne reste ainsi sur sa position et commande la poursuite de l'assainissement des situations bancaires avant d'entamer les négociations sur le partage des risques et donc sur la mutualisation induite par le SEGD, une position que la Commission européenne résume ainsi, dans la communication relative à l'achèvement de l'Union bancaire d'octobre 2017 précitée : « *Des inquiétudes ont été exprimées quant à la nécessité de veiller à ce que les banques soient, individuellement, suffisamment solides avant de partager la charge potentielle des défaillances bancaires au sein de l'union bancaire.* »

(1) Banque de France.

(2) <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/priorities/npl/html/index.fr.html>.



Lors des auditions effectuées à Berlin, plusieurs positions ont été exprimées. Celle des *Sparkassen* ⁽¹⁾, très fermée sur cette question, qui considère que la mutualisation n'est pas souhaitable. Et celle du ministère des finances allemand, plus ouverte en apparence, mais reposant sur un subtil équilibre entre réduction des risques et partage des risques.

Vos rapporteurs estiment que ces deux types de travaux peuvent s'effectuer en parallèle et que les efforts considérables consentis par l'Italie pour assainir sa situation bancaire et financière doivent, certes, être poursuivis, mais sont encourageants et peuvent inciter l'ensemble des États membres à aborder les questions relatives au partage des risques. En tout état de cause, des progrès rapides sur le SEGD permettraient de valoriser très concrètement la vocation protectrice de l'Europe et complèteraient utilement les objectifs du paquet du 6 décembre 2017, en y ajoutant la volonté de protéger les économies de nos citoyens.

(1) Les Sparkassen sont des institutions bancaires extrêmement influentes en Allemagne en raison de leur importance économique, d'un part, et des liens très étroits qu'elles entretiennent avec les responsables politiques des Länder qui siègent au sein des conseils de supervision. Par conséquent, leurs positions sont déterminantes dans le dessin et la structuration des équilibres qui président à la position du gouvernement allemand. En outre, les Sparkassen disposent de leur propre système de garantie mutuelle (séparé du fonds dont bénéficient les banques privées) et sont déterminées à préserver leur spécificité et leur mécanisme propre de partage des risques. Cela explique la très faible appétence, voire la vive opposition, au projet européen de garantie des dépôts.

b. Avancer sur l'Union des marchés des capitaux (UMC)

i. Finaliser l'unification des marchés des capitaux européens

La crise économique a accentué la fragmentation du secteur financier entre les États membres de la zone euro et, plus globalement, au sein de l'Union européenne. L'un des enjeux des années post-crise réside donc dans la réduction de la vulnérabilité financière de la zone euro ; l'initiative relative à l'Union des marchés des capitaux peut y contribuer de manière significative.

Lors de la crise, les effets récessifs se sont notamment manifestés par un mouvement de contraction du crédit, lequel a eu un impact considérable sur l'investissement, public comme privé. Ce dernier a fortement chuté, pénalisant d'autant la croissance et les perspectives de reprise. Ainsi, fin 2014, le montant total des investissements en Europe était de 15 % inférieur à celui de 2007 ⁽¹⁾. La fragilité des banques, résultant de la crise bancaire et des dettes souveraines et le climat d'affaires peu propice à la prise de risques et à l'investissement ont constitué des difficultés pour les acteurs privés, au premier rang desquels les petites et moyennes entreprises.

Initiative de l'Union européenne visant à approfondir l'intégration des marchés de capitaux des États membres, l'Union des marchés des capitaux (UMC) s'inscrit dans ce contexte et a pour objectifs :

- d'offrir de nouvelles sources de financement aux entreprises, en particulier aux PME ;
- de réduire le coût du capital ;
- d'élargir les possibilités d'investissement des épargnants dans l'ensemble de l'Union européenne ;
- de faciliter l'investissement transfrontière et attirer davantage d'investissements étrangers dans l'Union européenne ;
- de soutenir les projets à long terme ;
- et de renforcer la stabilité, la résilience et la compétitivité du système financier de l'Union européenne.

Chacun de ces objectifs fait l'objet d'une déclinaison par actions dont l'ensemble (plan d'action) est assorti d'un calendrier de mise en œuvre devant être réalisé d'ici 2019.

Vos rapporteurs considèrent que les objectifs de l'UMC doivent être soutenus, car ils visent à remédier à certaines faiblesses structurelles de l'Union européenne, notamment en comparaison avec les États-Unis, qui la pénalisent et risquent, si elles perdurent, de handicaper l'Union européenne à plus

(1) Rapport au Premier ministre, « Pour une Europe de l'investissement », Pierre Moscovici, 29 octobre 2014.

long terme. Ils relèvent également que la plupart des initiatives présentées dans le cadre de ce projet d'Union des marchés des capitaux peuvent contribuer à faire de l'Europe une puissance économique et financière innovante particulièrement dynamique.

Les actuelles faiblesses de l'Union européenne sur le plan financier ont notamment été soulignées par le Gouverneur de la Banque de France lors de son audition par vos rapporteurs. Dressant le constat qu'il existe, en Europe, d'importants excédents d'épargne (de l'ordre de 390 milliards d'euros en 2017), le Gouverneur a exposé à vos rapporteurs son idée d'une Union de financement pour l'investissement et l'innovation, incluant l'Union bancaire et l'Union des marchés de capitaux.

Les « surplus » d'épargne européens sont d'autant plus problématiques que les besoins de financements européens sont importants et peinent à être satisfaits, faute d'une allocation optimale de l'épargne. Pour y remédier, l'accent pourrait être mis sur la convergence financière, laquelle suppose de poursuivre les travaux engagés pour lever les obstacles, notamment réglementaires, à la libre circulation de l'épargne.

Considérant que le marché financier européen pâtit, à l'heure actuelle, de son insuffisante intégration et ne permet pas d'offrir à l'économie européenne des conditions de financement optimales, vos rapporteurs estiment que les propositions visant à instaurer un produit d'épargne paneuropéen, renforcer les pouvoirs de surveillance de l'Autorité européenne des marchés financiers et à harmoniser le droit des faillites constituent autant d'étapes nécessaires vers une Union des marchés des capitaux et doivent, par conséquent, être soutenus.

Dans cette perspective, le projet d'une Union des marchés de capitaux porté par la Commission européenne s'analyse comme un complément bienvenu à l'Union économique et monétaire. Un cadre européen pour les marchés de capitaux permettrait aux acteurs économiques, ménages comme entreprises, de bénéficier de sources de financement diversifiées et plus innovantes. Du point de vue macroéconomique, cela améliorerait le partage des risques dans le secteur privé et la résilience d'ensemble du secteur financier.

- ii. La création d'un actif sans risque européen, une perspective de moyen-long terme à étudier

La création d'un actif sans risque européen présenterait des avantages du point de vue de l'Union des marchés des capitaux. Si le marché financier européen et le marché américain sont assez comparables dans leur taille, la zone euro ne dispose pas d'un actif sans risque comme les bons du Trésor américain. Actuellement caractérisé par une forte hétérogénéité de titres souverains et de qualité de ces actifs, le marché financier de la zone euro offre aux investisseurs des produits/actifs très différents et, par conséquent, une certaine volatilité peu

propice à l'investissement. *A contrario*, un actif unique et sans risque présenterait, selon la Commission européenne, plusieurs avantages notables : la diversification des actifs détenus par les banques, une liquidité accrue et la transmission de la politique monétaire serait facilitée.

Présentée dans le document de réflexion sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire précité comme un instrument financier qui « *renforcerait l'intégration et la stabilité financière* », la possibilité de créer un « *actif sans risque européen* » est une question sensible qui mérite un examen particulier. Elle constitue sans doute, compte tenu de l'importance des obstacles techniques et politiques à surmonter, un horizon de moyen-long terme. Outre les questions de nature juridique qu'il convient de régler pour « sécuriser » le dispositif et l'intégrer dans le droit de l'Union européenne, les objections politiques particulièrement marquées chez certains pays européens devront être surmontées.

c. Promouvoir un mécanisme de soutien à l'emploi européen

Lors des auditions réalisées par vos rapporteurs, la possibilité d'instaurer un mécanisme d'assurance-chômage européen a été évoquée à plusieurs reprises, tant par des économistes que par des représentants institutionnels français et étrangers. Étudiée un temps, notamment sous un angle technique par plusieurs administrations de pays européens, cette piste a été récemment délaissée, au profit d'un dispositif portant sur les investissements.

Votre rapporteur Alexandre Holroyd estime que la réflexion devrait être poursuivie, dans les mois et années à venir et qu'un tel dispositif pourrait, à terme, opportunément compléter le mécanisme de protection des investissements.

Les conséquences sociales de la crise économique, particulièrement douloureuses dans certains États membres, ont fortement pesé sur le taux de chômage, au niveau national comme européen. Si la reprise économique se poursuit et, avec elle, l'amélioration de la situation de l'emploi, le chômage demeure l'un des défis que l'Europe doit s'efforcer de relever.

Les dépenses d'indemnisation du chômage sont aujourd'hui très différentes selon les États membres, résultats des préférences collectives et de systèmes nationaux spécifiques, mais elles partagent une caractéristique commune : leur caractère cyclique. Les variations des dépenses d'indemnisation du chômage suivent, en effet, une évolution inverse à celle de la croissance. En d'autres termes, tout ralentissement de la croissance économique s'accompagne d'une hausse des dépenses d'indemnisation du chômage et inversement. Du point de vue macroéconomique, les effets stabilisateurs sur l'activité sont importants et ils sont d'autant plus « puissants » qu'ils fonctionnent de manière *automatique*, c'est-à-dire qu'ils ne nécessitent pas de décision discrétionnaire pour produire des effets.

Dans un contexte économique et budgétaire contraint, l'instauration d'un mécanisme européen de protection de l'emploi est une piste intéressante. Plusieurs déclinaisons techniques du dispositif peuvent être envisagées⁽¹⁾ (fonds de stabilisation, régime d'assurance-chômage ou système de réassurance-chômage).

De manière générale, l'idée est de bâtir un dispositif commun qui fournisse, pendant une durée déterminée et selon des critères définis au préalable, un soutien financier à certaines catégories d'actifs.

Plusieurs déclinaisons pour un dispositif d'assurance-chômage

Un fonds de stabilisation. La stabilisation s'effectue grâce aux transferts temporaires effectués entre États membres, selon leur situation économique respective. Concrètement, la mise en place d'un tel fonds est une expression de la solidarité entre États participants. Les transferts entre États sont réputés être temporaires étant donné que ceux-ci peuvent être, en fonction de leur situation économique nationale, alternativement bénéficiaires et contributeurs du système.

Un régime d'assurance-chômage. Cette seconde option fait elle-même l'objet de plusieurs déclinaisons dans lesquelles les relations entre le régime européen et les régimes nationaux diffèrent. La première d'entre elles prévoit que le régime européen vienne compléter le régime national. La mise en place de cette option nécessite de trancher, au préalable, un certain nombre de questions pour déterminer le montant, la durée et le champ d'application de l'indemnisation. À titre d'illustration, il est souvent évoqué la possibilité pour le régime européen de fournir une indemnisation de l'ordre de 50 % pendant une durée maximale de douze mois ; les États membres demeurant libre de « prendre le relais » et de prévoir, au niveau national, les conditions d'une indemnisation complémentaire.

La seconde déclinaison aborde l'indemnisation sous un angle séquencé qui tient compte de la nature ou de la durée du chômage. Ainsi, par exemple, le « pilier européen » du dispositif peut prendre en charge le chômage de courte durée (jusqu'à six mois) tandis que les systèmes nationaux indemnisent le chômage de plus longue durée (supérieur à six mois).

La troisième option est un régime de réassurance-chômage. Dans cette option, notamment inspirée du système américain, le « pilier européen » n'est mobilisé qu'à titre subsidiaire, lorsqu'un État subit un choc macroéconomique important qui conduit à une augmentation significative de son taux de chômage.

(1) Pour davantage de détails, voir notamment « Une assurance-chômage pour la zone euro », *Lettre de Trésor-Éco* n° 132 de juin 2014 et « Une assurance-chômage européenne ? », *Conseil d'analyse économique, Focus* n° 007-2015 (juin 2015).

Encadré. L'assurance-chômage aux États-Unis

Le système hybride en vigueur aux États-Unis fait coexister trois niveaux d'assurance-chômage :

- une **assurance standard** (*Regular Unemployment Compensation*) qui couvre au maximum 26 semaines et est financée et administrée par les États. Les paramètres (éligibilité, durée, montant des indemnités, taux de contribution) sont déterminés par les États, sous réserve de respecter de directives nationales en termes de couverture et de taux de contribution. Les États accumulent les contributions des employeurs dans un fonds fédéral compartimenté par État (*Unemployment Trust Fund*). Lorsque les contributions accumulées sont insuffisantes pour faire face aux dépenses, l'État concerné peut emprunter auprès du fonds, mais il doit rembourser dans un délai de deux ans ;
- une **assurance étendue** (*Extended Benefits Scheme*) qui étend le bénéfice des indemnités lorsque le chômage dépasse un certain seuil. Financé à parts égales par l'État et par le budget fédéral (sauf pendant la crise de 2009 où le budget fédéral a couvert la totalité des dépenses), le supplément d'indemnisation peut aller jusqu'à vingt semaines ;
- une **assurance d'urgence** (*Emergency Unemployment Compensation*) qui permet de financer, sur budget fédéral et après accord du Congrès, jusqu'à 53 semaines supplémentaires d'indemnités. Le niveau fédéral se finance par une cotisation employeur d'environ 0,6 % sur la masse salariale.

Le système américain se caractérise donc par une relative autonomie des États qui gèrent et financent un socle d'assurance-chômage. Ils sont épaulés par des financements fédéraux, à déclenchement automatique ou non, lorsque le chômage dépasse un certain niveau. En temps normal (petites fluctuations de l'activité), il n'y a pas de partage du risque entre États, si ce n'est par le biais de la trésorerie offerte par le fonds fédéral. En cas de fort chômage, des transferts permanents sont assurés par le système fédéral, mais l'État contribue aussi, ce qui tend à le responsabiliser.

Source : « Une assurance-chômage européenne ? », Conseil d'analyse économique, Focus n° 007-2015 (juin 2015).

Quelle que soit la forme retenue, il est indispensable d'accorder au calibrage du système une attention particulière pour maximiser son potentiel de stabilisation macroéconomique, d'une part, et pour limiter les effets indésirables, d'autre part. Il est ainsi primordial de veiller à limiter les effets d'aubaine et les comportements opportunistes (souvent désignés comme le risque d'aléa moral) qui permettraient à certains États membres de ne pas mener les réformes structurelles requises pour améliorer de manière durable la qualité de l'appariement entre l'offre et la demande de travail tout en bénéficiant de l'indemnisation européenne.

Une partie de ces problèmes peut être réglée avec les critères d'ordre technique retenus dans le dispositif final. À titre d'illustration, si l'on met de côté les difficultés méthodologiques associées au calcul, pour chaque État, de son taux de chômage structurel, les conditions d'activation du système d'indemnisation pourraient être définies à partir de l'évolution du taux de chômage.

Lors de son audition par vos rapporteurs, Agnès Bénassy-Quéré a ainsi illustré cette idée de la manière suivante : lorsqu'un pays connaît une hausse soudaine de son taux de chômage supérieure à 2 points (par exemple), il peut bénéficier du système européen. Si un pays voit son taux de chômage passer de 8 % à 11 % après une crise économique, l'augmentation de 3 points (soit un point de plus que les deux points pris comme critère pour bénéficier du dispositif) lui

permet de bénéficier de transferts, par exemple de l'ordre de 0,25 point de PIB. Il convient de noter que le dispositif pourrait préférer au taux de chômage, dont la définition est souvent politique, celle du taux d'emploi, moins manipulable et donc plus satisfaisante du point de vue économique.

De manière générale, plus les critères seront « stricts », moins il y aura de risque d'aléa moral. En outre, les transferts qui existent, dans cette option, entre les États membres ne sont pas permanents (les États membres pouvant ici aussi être alternativement contributeurs ou bénéficiaires nets du mécanisme) et ne sont définis qu'*ex post*. Dit autrement, il n'est pas possible de connaître à l'avance quels seront les bénéficiaires des transferts.

Les modalités de financement d'un tel système constituent, à l'heure actuelle, un sujet particulièrement sensible. L'instauration d'une assurance-chômage européenne, jusqu'à présent vivement défendue par l'Italie, n'est toutefois pas consensuelle et la réception de l'idée est contrariée par les modélisations réalisées pour le passé, dont les résultats ont montré que la France et l'Allemagne, notamment, n'auraient pas bénéficié d'un tel mécanisme pendant la crise. Cela peut expliquer le timide soutien dont bénéficie cette piste auprès des autorités politiques françaises et allemandes.

Il n'en demeure pas moins que l'assurance-chômage présente, selon Agnès Bénassy-Quéré « *toutes les bonnes propriétés du point de vue macroéconomique* » ; cela revient à « faire un chèque » à des gens qui sont financièrement contraints, ce qui produit un effet maximal sur la dépense et donc sur la relance de l'activité économique. Le dispositif a également le mérite non négligeable d'être parlant, du point de vue individuel et social. Les effets de stabilisation ont également été soulignés par les services techniques de la DG « ECFIN » de la Commission européenne lors de leur audition par vos rapporteurs.

Par conséquent, votre rapporteur Alexandre Holroyd invite la Commission européenne comme les États membres à ne pas limiter la réflexion sur la stabilisation macroéconomique de la zone euro au seul instrument protection des investissements et à envisager, dans une perspective de plus long terme, des mécanismes de stabilisation complémentaires à l'image de ce qui pourrait être fait pour protéger l'emploi. Les avantages d'un tel dispositif dans un contexte où le lien entre l'Europe et ses citoyens est fortement fragilisé ne doivent pas être négligés.

Pour sa part, votre rapporteure Michèle Tabarot souhaite prioritairement qu'une réflexion approfondie soit conduite, dans les travaux en cours sur le prochain cadre financier pluriannuel, sur les moyens qui devront être alloués au futur mécanisme de protection des investissements. Elle invite également la Commission européenne à préciser ses propositions concernant les éventuels mécanismes complémentaires de soutien à

l'investissement évoqués dans la communication du 2 mai 2018 précitée, notamment s'agissant du rôle qui pourrait être dévolu au futur Fonds monétaire européen dans cette perspective.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le jeudi 17 mai 2018, sous la présidence de M. Jean-Louis Bourlanges, Vice-président, pour examiner le présent rapport d'information.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Nous sommes heureux de vous présenter aujourd'hui le fruit de notre réflexion commune sur les réformes à apporter à la gouvernance de la zone euro. Avant de laisser la parole à ma co-rapporteuse, je voudrais rappeler quelques éléments de contexte et vous indiquer comment nous avons travaillé depuis le mois de décembre.

S'agissant du contexte, tout d'abord. Annoncées depuis 2015, les propositions de la Commission européenne concernant la réforme de la zone euro étaient attendues, notamment après la publication, au printemps dernier, d'un document de réflexion sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire. Les propositions de la Commission européenne étaient également attendues dans la plupart des pays européens, à commencer par le nôtre, où les positions et ambitions européennes du Président de la République en ont renforcé l'importance. C'est dans ce contexte que le Bureau de la commission des Affaires européennes nous a confié la rédaction du rapport que nous vous présentons aujourd'hui.

S'agissant de méthode, ensuite. Nous avons travaillé en étroite collaboration avec deux de nos collègues de la commission des Affaires étrangères, M. Sylvain Waserman et M. Christophe Naegelen, également membres de la commission des Affaires européennes, et avons décidé de proposer deux rapports au calendrier et au champ distincts mais complémentaires.

Nous nous sommes donc consacrés au paquet de la Commission européenne publié le 6 décembre 2017 et nous souhaitons pouvoir le présenter en amont du Conseil européen de juin puisque les chefs d'État et de gouvernement doivent s'accorder sur une feuille de route pour les années à venir. Nos collègues ont choisi, dans une approche plus prospective, d'articuler leur réflexion autour de la convergence de la zone euro et de présenter leurs conclusions après le mois de juin.

De notre côté, nous avons tenu à rencontrer et à auditionner des personnalités étrangères, ce qui nous a amenés à rencontrer des intervenants Allemand, Italien, Finlandais et Irlandais, en plus de représentants des institutions européennes au niveau technique ainsi qu'au plus haut niveau politique. Au-delà de certaines conclusions exprimées, à titre individuel, par chacun d'entre nous dans le rapport, nous partageons, Michèle et moi, très largement le constat et les grandes orientations de la Commission européenne.

Notre rapport s'articule donc autour de ces deux axes principaux que nous vous présenterons donc tour à tour.

Mme Michèle Tabarot, rapporteur. En préalable, je voudrais présenter les raisons pour lesquelles cette réforme de la zone euro est importante. La première raison est historique. La crise de 2008, qui a fortement frappé l'Europe, a mis en lumière les faiblesses et les manques de la zone euro. La crise d'efficacité s'est doublée d'une crise de légitimité aux yeux de nos concitoyens. Les conséquences sont encore très visibles dans certains pays. L'investissement a fortement chuté et peine à retrouver son niveau d'avant-crise.

Des réponses ont dû être apportées dans l'urgence. Elles ont été efficaces mais de l'avis de tous elles ne sont pas encore suffisantes. Le diagnostic est donc clair. L'Union Économique et Monétaire demeure incomplète. Nous avons une politique monétaire commune sous l'égide de la Banque Centrale Européenne mais la politique économique demeure essentiellement nationale.

Bien sûr, l'Union européenne a tenté d'apporter des correctifs. La coordination des politiques économiques est devenue un enjeu extrêmement important ces dernières années. Nous avons assisté à un accroissement des normes pour renforcer la stabilité de la zone euro. En réalité cela a conduit à la mise en place d'un ensemble de règles trop complexe et souvent inefficace.

L'autre raison qui militait en faveur du lancement de la réforme de la zone euro, c'était le contexte européen. En septembre dernier, beaucoup parlaient d'une fenêtre d'opportunité. D'abord avec l'amélioration de la situation économique en Europe. Mais aussi parce que des élections importantes arrivaient dans plusieurs pays. On pensait alors que cela ouvrirait une période de stabilité propice aux réformes. Aujourd'hui cet optimisme doit être tempéré. Pour des raisons différentes, la situation en Allemagne et en Italie n'est pas aussi optimale.

Dans ce contexte, la réforme de la zone euro pourrait avoir un bénéfice évident à l'approche des élections européennes de 2019. Elle permettrait de rappeler à nos concitoyens que la vocation première de l'Union européenne, c'est de les protéger.

Cette vocation protectrice de l'Europe, est en effet sa plus grande source de légitimité. Nous savons qu'elle a largement inspiré la Commission européenne dans la rédaction de son paquet du 6 décembre, qui prévoit notamment de transformer le mécanisme européen de stabilité (MES), dont l'utilité n'est plus à démontrer, en un organe de l'Union européenne qu'elle propose d'appeler « Fonds monétaire européen ». Outre les fonctions actuelles du MES, il pourrait intégrer le filet de sécurité bancaire et à terme un dispositif de soutien à l'investissement.

Elle propose également d'intégrer le pacte budgétaire du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), dans le cadre juridique de l'Union européenne.

La Commission souhaite également la création d'un ministre européen de l'économie et des finances.

Elle réaffirme enfin la priorité qui doit être donnée au soutien à l'investissement, à travers deux outils :

– d’abord, un nouvel instrument d’aide à la mise en place des réformes structurelles, doté d’un budget global de 25 milliards d’euros. Son objectif sera de soutenir les États membres dans l’accomplissement des réformes considérées comme prioritaires par le semestre européen. Un mécanisme de soutien à la convergence lui sera joint. Ce sont des dispositifs que nous soutenons pleinement avec Alexandre Holroyd ;

– ensuite la Commission propose, à échéance 2019, la création d’un mécanisme de garantie des investissements. Son objectif sera de permettre aux États membres de poursuivre leurs efforts d’investissements en cas de choc asymétrique.

Cette dernière proposition me semble très importante dans le contexte de timide reprise que nous connaissons, et avec la conscience des risques qui pèsent encore sur certains pays européens. Dans une récente communication du 2 mai 2018, la Commission européenne a donné des précisions sur ce mécanisme. Le budget de l’Union européenne garantira, sous strictes conditions, des prêts jusqu’à 30 milliards d’euros. Le mécanisme fournira également une aide financière pour couvrir le coût des intérêts. Et enfin, comme je l’évoquais précédemment, le mécanisme pourra être complété par exemple par un dispositif de soutien à l’investissement qui pourrait être confié au FME. Il y a donc une volonté forte de la Commission de soutenir et de garantir l’investissement des États membres.

Je souhaite vraiment que la réflexion à ce sujet se poursuive, notamment sur les moyens prévus qui pourraient s’avérer insuffisants en cas de choc important. Pour autant, même si de nombreux éléments doivent encore être précisés, c’est un effort que nous tenons à saluer et est un élément fondamental pour renforcer concrètement la dimension de l’Europe qui protège.

À ce sujet, je voudrais rapidement évoquer un élément qui ne figure pas dans le paquet zone euro mais qui est essentiel à mes yeux. Depuis novembre 2015, la Commission européenne a tenté, sans succès, de relancer l’adoption du Système Européen de Garantie des Dépôts. Cette réforme permettrait d’aider à mieux protéger les dépôts des particuliers. Elle ajouterait une caution européenne aux fonds nationaux de garantie. C’est un signal important que l’Europe pourrait envoyer pour faire savoir à nos concitoyens que leur épargne est assurée. Malheureusement le blocage de cette réforme nous ramène à un constat qui est valable également pour la réforme de l’Union Économique et Monétaire.

Ces propositions se trouvent au cœur de la ligne de fracture qui traverse la zone euro, entre les tenants de la solidarité et les tenants de la responsabilité, autrement dit, ceux qui veulent partager les risques et ceux qui veulent d’abord les diminuer. Dans ce contexte, les perspectives sont difficiles malgré la mobilisation de la Commission.

Je tiens à souligner qu’avec Alexandre nous avons eu un long échange avec M. Valdis Dombrovski, vice-président en charge de l’euro, mais aussi directement avec M. Jean-Claude Juncker qui a souhaité nous rencontrer lors de nos auditions à Bruxelles. C’est le signe de l’importance qu’ils accordent au

paquet du 6 décembre, avec la certitude, partagée, qu'il est impératif pour renforcer notre capacité à faire face aux crises.

Lors du dernier sommet européen de mars, les pays membres ont confié à la France et à l'Allemagne le soin de déterminer une feuille de route avant le Conseil européen de juin. Elle sera probablement moins ambitieuse que prévue. La mise en œuvre de certaines des propositions deviendra sans doute une perspective de plus long terme. Ce sera très intéressant pour notre commission de suivre ces évolutions.

M. Alexandre Holroyd. Afin de laisser du temps pour la discussion, je me bornerai à vous présenter les principaux éléments sur chacun des points en vous renvoyant, pour plus de précisions, au projet de rapport qui vous a été envoyé.

De manière générale, le paquet de la Commission européenne n'a suscité, chez nos partenaires européens, qu'un enthousiasme tout relatif et nous le regrettons car cette réforme nous semble indispensable. Dans le même temps, j'indique que la démarche de la Commission européenne pourrait, sur certains points, être plus ambitieuse encore.

Les propositions législatives de la Commission européenne sont assez techniques et, assez logiquement, perçues comme telles.

L'intégration du TSCG au droit de l'Union européenne ne soulève pas vraiment de difficulté particulière puisque les États membres ont, de manière générale, déjà incorporé ses dispositions dans leurs législations nationales.

Nous soutenons cette proposition, notamment parce que son adoption permettra de concrétiser l'engagement pris par les chefs d'États et de gouvernement au moment de la signature du TSCG et qu'elle concourt, en partie, à la rationalisation des règles européennes relatives à la surveillance budgétaire. Cela dit, nous regrettons que cette intégration au droit de l'Union européenne ne soit pas l'occasion de réfléchir à la nature et à l'efficacité de ces règles et de proposer des modifications.

La transformation du MES en un FME pose, en revanche, des difficultés plus importantes. De manière générale, nous y sommes favorables, sous certaines réserves.

Premièrement, la dénomination retenue n'est pas opportune car elle entretient l'ambiguïté avec le FMI et plaide pour un changement de nom.

Deuxièmement, les modifications proposées s'agissant des modalités de prise de décision du MES/FME (c'est-à-dire le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée renforcée) ne sont pas satisfaisantes car elles préservent un droit de veto pour certains États Membres. Cela ne semble pas cohérent avec l'objectif de « communautarisation ».

Troisièmement, la Commission européenne propose que le FME fournisse un filet de sécurité commun pour le Fonds de résolution unique. Cela nous semble

indispensable pour poursuivre l'avancée des travaux sur l'Union bancaire européenne et doit constituer une priorité des négociations. En revanche, cela pose une question primordiale relative à l'articulation entre pays membres de la zone euro et pays de l'Union européenne. En effet, en l'état, les pays non-membres de la zone euro mais qui ont rejoint l'UBE devront contribuer au financement du filet de sécurité fourni par le FME mais se verront refuser son assistance financière en cas de crise bancaire ou souveraine nationale.

Au-delà de l'aspect technique de cette problématique de financements enchevêtrés, se pose une question de cohérence sur le temps long et nous estimons que les questions relatives à la gouvernance et la stabilité de la zone euro doivent être l'apanage de ses membres.

Cinquièmement et c'est le point le plus problématique : la base juridique de la proposition est vivement contestée par l'Allemagne et soulève d'importantes questions qui rendent l'adoption de la proposition très incertaine étant donné que l'article 352 du Traité exige l'unanimité. De plus amples détails sont fournis dans le rapport.

S'agissant du mécanisme de stabilisation économique, je souhaiterais vous faire part d'une position personnelle. Je ne mets pas en cause la nécessité de soutenir l'investissement, en particulier dans le contexte économique actuel mais je m'interroge sur les effets de stabilisation du mécanisme proposé par la Commission européenne.

La mise en place de l'instrument de protection des investissements ne fait pas obstacle à ce qu'une réflexion soit menée pour le compléter et pour envisager, dans une perspective de plus long terme, un mécanisme de stabilisation pour protéger l'emploi. Les avantages d'un tel dispositif dans un contexte où le lien entre l'Europe et ses citoyens est fortement fragilisé ne doivent pas être négligés.

Cette piste, qui a fait l'objet de travaux techniques d'un groupe d'économistes Français et Allemands issue de courants de pensées différents me semble intéressante.

En conclusion et avant de vous présenter la proposition de résolution européenne que nous avons rédigée, je voudrais dire deux mots de la position allemande. Si les choses sont encore incertaines compte tenu des réalités politiques internes, il nous a semblé, lors de notre déplacement à Berlin, qu'un compromis pourrait être trouvé entre nos deux pays. Il appartient donc à nos gouvernements respectifs de travailler à une position commune qui permette de faire avancer les négociations sur la réforme de la zone euro.

L'exposé des rapporteurs a été suivi d'un débat.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Je remercie les rapporteurs pour cette présentation très claire. Votre rapport est équilibré et présente de manière pédagogique les enjeux politiques et techniques d'une meilleure gouvernance de la zone euro.

Je passe la parole aux membres de la Commission qui souhaitent intervenir.

M. Michel Herbillon. Je vous présente à mon tour mes félicitations pour votre excellent exposé qui a présenté de manière limpide les enjeux de cette question très complexe.

La réforme de la gouvernance zone euro est un véritable serpent de mer si je puis m'exprimer ainsi. Nous sommes tous responsables de cette situation car tous les acteurs politiques que nous sommes, de toutes sensibilités, se sont trop longtemps contentés de fortes incantations appelant à de profondes réformes mais sans jamais passer à l'acte et sans prendre les décisions qui s'imposaient dans les délais nécessaires.

Je voudrais insister sur les incertitudes qui demeurent très fortes sur les chances d'aboutir à une véritable réforme de la zone euro car le paysage économique des États membres a profondément évolué ces derniers mois. Mais c'est surtout la situation politique qui risque de compromettre l'adoption de cette réforme. On espérait un engagement européen plus marqué de la part de l'Allemagne après l'accord de gouvernement entre la CDU et le SPD mais il semble que l'interprétation de cet accord soit encore plus prudente, concernant la gouvernance de la zone euro.

L'enjeu de cette réforme est de la rendre compréhensible pour les citoyens européens. Jusqu'à présent la réforme de la zone euro a été marquée par sa complexité et son inefficacité, nourrissant ainsi l'euroscpticisme. Les citoyens ne comprennent pas pourquoi l'euro est un atout économique, il faut donc faire un effort de pédagogie.

Le travail des rapporteurs s'inscrit dans la continuité du Discours du Président de la République à la Sorbonne en septembre 2017, qui était très prometteur pour l'engagement européen de la France. Je regrette d'employer l'imparfait car depuis lors, les obstacles pour des réformes en profondeur en Europe s'accumulent. Les pays du groupe de Visegrad sont de plus en plus hostiles à toute initiative, l'Italie risque de connaître une longue période d'incertitude politique, la victoire de Viktor Orban en Hongrie renforce la position des populistes et plusieurs pays d'Europe orientale, dont la Pologne, semblent s'éloigner du modèle de l'État de droit.

Tous ces facteurs d'incertitude contrastent avec votre analyse plutôt optimiste sur les chances d'adoption de cette réforme. Pourtant, vous avez expliqué que la base juridique de la proposition de la Commission européenne est controversée et fait l'objet de divergences d'appréciation entre les juristes de la Commission et ceux de certains États membres, particulièrement de l'Allemagne. C'est un facteur de fragilité supplémentaire.

Malgré tous ces facteurs d'incertitude, j'apporte mon soutien à ces propositions aussi bien concernant le volet de soutien aux investissements, que

celui relatif au mécanisme de garantie des emprunts contractés par les États membres.

Au plan politique, il faut mettre en avant cette volonté déterminée de progresser concrètement, mais quelles sont les chances réelles d'aboutir ? Vous avez dit qu'une étape décisive devrait être franchie lors du Conseil européen de juin prochain, ce qui laisse très peu de temps pour surmonter les difficultés recensées par les rapporteurs.

Je voudrais ici suggérer que les contacts étroits existants entre notre commission des Affaires européennes et celle du Bundestag, pourraient utilement servir pour permettre de conforter la position franco-allemande dans la présentation de solutions concrètes pour parvenir à un accord politique sur la réforme de la zone euro lors du prochain Conseil. Ce serait un bel exemple de diplomatie parlementaire. Nous pouvons œuvrer ensemble parlementaires français et allemands, pour qu'Angela Merkel dispose d'un mandat clair pour parvenir en juin à de vraies décisions et que le Conseil européen adopte une feuille de route sur l'évolution de la zone euro pour les années à venir.

Je termine en abordant un autre point qui n'est pas directement lié au sujet dont nous débattons. Je voudrais savoir si les autres propositions financières figurant dans le Discours de la Sorbonne ont fait l'objet de discussions au sein des instances européennes.

M. Christophe Naegelen. Comme l'a expliqué tout à l'heure M. Alexandre Holroyd, la commission des Affaires étrangères mène aussi des travaux sur l'avenir de la zone euro. M. Sylvain Waserman et moi-même sommes les co-rapporteurs de cette mission et nous avons choisi de travailler sur les possibilités de convergence des économies de la zone euro. C'est une démarche complémentaire à celle menée par les deux rapporteurs de votre commission, il s'agit d'une démarche prospective pour étudier les conditions d'une intégration économique plus poussée au sein de cette zone. Lors de nos auditions de multiples interlocuteurs ont indiqué que la gouvernance de la zone euro avait peu progressé en raison de la règle de l'unanimité. Recueillir le consensus étant souvent mission impossible, ne faudrait-il pas revoir ce principe pour éviter le *statu quo* ?

Mme Carole Grandjean. J'ai pris un grand plaisir à lire votre rapport qui est très clair et pédagogique. Vous posez aussi de vraies questions politiques, comme celle du rôle du ministre européen de l'économie et des finances. Quelle pourrait être la valeur ajoutée de cette fonction sans réforme d'ampleur visant à doter le futur ministre d'un rôle et d'un mandat clairement identifiés ainsi que de véritables moyens de mener sa mission à bien ? Il faudrait que cette création institutionnelle soit accompagnée de l'instauration d'un budget de la zone euro dont le ministre serait responsable devant une assemblée parlementaire compétente, autant de réformes de grande ampleur qui ne recueillent pas forcément un consensus. Bref, il faudrait trouver un mécanisme de responsabilité démocratique.

Le soutien à l'investissement me paraît être une très bonne mesure mais il faudrait s'assurer que les investissements réalisés puissent avoir des objectifs sociaux pour favoriser l'emploi et avoir un effet positif sur la convergence des économies nationales. Cette réforme de la gouvernance de la zone euro doit aussi prendre en compte la question de l'évolution des droits sociaux en Europe pour favoriser un développement économique pourvoyeurs d'emploi de qualité.

Enfin, je m'interroge sur la manière dont on peut associer les citoyens européens à cette réforme, comment faire en sorte que la solidarité économique et financière résultant de l'existence de la zone euro soit perçue comme un facteur de progrès social et non comme un carcan et un symbole d'austérité ?

Je soutiendrai vos propositions mais il faudra veiller à faire un effort de pédagogie pour rendre ces réformes plus compréhensibles. Améliorer le fonctionnement de la zone euro a de multiples implications concrètes pour assurer la stabilité de nos économies et la sécurité des transactions financières de tous les citoyens européens.

M. Didier Quentin. Je rejoins ce qui a déjà été dit sur les multiples incertitudes qui risquent de compromettre les chances de succès de cette réforme de la gouvernance de la zone euro. Je voudrais insister sur la situation très préoccupante de l'Italie. Des rumeurs persistantes ont même fait état de la volonté de responsables politiques italiens de sortir de l'euro. Hier soir, ces rumeurs ont été démenties mais l'instabilité politique actuelle de ce pays demeure.

Je voudrais vous interroger sur les risques politiques de créer une zone euro très intégrée et laissant de côté les autres États membres qui se trouveront *de facto* marginalisés. N'est-ce pas dangereux de créer ainsi une Europe à deux vitesses alors que les forces de désintégration de l'Union européenne sont déjà très puissantes ?

Concernant le mécanisme proposé de soutien aux investissements, je comprends très bien l'objectif recherché mais ne faudrait-il pas préciser le type d'investissements qui seront encouragés ?

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Je trouve les propos de M. Herbillon un peu trop sévères à l'encontre de la zone euro. Vous avez qualifié la gouvernance de la zone d'inefficace, de complexe et d'illisible. En réalité, il faut largement nuancer ce jugement. Depuis les dix dernières années, notamment sous l'impulsion de Nicolas Sarkozy et de François Hollande, de réels progrès ont été faits.

Alors que le traité de Maastricht limitait strictement les attributions de la Banque centrale européenne, il a été possible de mettre en œuvre une vraie réforme du statut de la BCE. Cette autorité monétaire indépendante a joué un rôle majeur et tout à fait efficace pour amortir les effets de la crise financière et permettre des conditions d'emprunt favorables. Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UE (TSCG) a apporté de véritables

progrès. Il a permis de dépasser la conception rigide de la limitation du déficit budgétaire, à laquelle l'Allemagne était très attachée, et pour permettre d'intégrer une vision plus dynamique de l'action de la BCE qui tient compte des effets macroéconomiques des cycles économiques. C'est un premier progrès incontestable mais le deuxième progrès est d'ordre politique. Jusqu'en juillet 2015, la monnaie unique était perçue comme le talon d'Achille de l'Union européenne alors qu'après les plans de sauvetage de l'économie grecque, il est apparu que l'existence même de la zone euro représentait un bouclier et était un facteur de stabilité. Dans le même temps la montée des populismes est apparue mais peu de partis politiques, même chez les plus eurosceptiques, se risquent aujourd'hui à déclarer publiquement qu'une fois au pouvoir, ils demanderaient une sortie de l'euro pour leur pays.

Il faut rendre hommage aux progrès accomplis. Dans ce domaine la France a été beaucoup plus efficace pour œuvrer à une grande réforme européenne alors qu'elle a été beaucoup moins efficace pour réduire son déficit budgétaire et son endettement.

Même si la situation des économies européennes reste fragile, il faut tout de même saluer le redressement de certaines économies du sud de l'Europe comme celle du Portugal où des dirigeants de gauche ont réussi des réformes structurelles difficiles et peu populaires. Le Portugal en recueille aujourd'hui les bénéfices. Dans le cadre de la zone euro, il a été possible de concilier relance économique et respects des équilibres financiers.

Je voudrais maintenant faire trois remarques politiques sur les outils de la gouvernance de la zone euro. Comme la Commission, et même plus qu'elle, nous sommes favorables à une Europe des transferts. Nous avons toujours été favorables à une politique de transferts qui permettrait d'absorber plus facilement les chocs au sein de la zone euro. Mais il faut bien avouer que si nous avons raison politiquement, nous avons longtemps été dans une position politique qui nous donnait tort : à moins d'assainir profondément nos finances publiques, nous ne pouvons en effet donner des leçons de bonne gestion. Nous sommes depuis des années la lanterne rouge de l'Europe en matière de maîtrise des dépenses publiques. Nous avons là une vraie difficulté, que le Président Macron a bien comprise en modérant son discours sur ce sujet.

Mais au-delà de cette politique de transferts, nous pourrions réfléchir à une autre forme d'harmonisation. Celle-ci, dont nous ne savons pas si les Allemands seraient plus disposés à l'entendre, reposerait sur la mise en commun de l'équilibre entre les recettes et les charges publiques. La coordination des politiques économiques pourrait être pensée comme une harmonisation plus profonde, qui ne se contenterait pas d'un ajustement après-coup des mesures, mais reposerait sur une prise en compte macroéconomique des intérêts globaux de la zone euro. À ce titre, un ministre pour l'économie de la zone euro, dont la forme institutionnelle serait à réfléchir (il pourrait être Commissaire, président de l'Ecofin ou de l'Eurogroupe) pourrait veiller à cette harmonisation en

communiquant des instructions par pays au regard des objectifs généraux de la zone. Il serait ainsi possible d'encourager les Allemands en situation d'excédents commerciaux à faire du déficit budgétaire pour contribuer à dynamiser la croissance de la zone euro. À l'inverse, on dirait aux Français, aux Italiens, de resserrer le verrou budgétaire. Un ministre de l'économie incarnerait cette préoccupation, c'est un mécanisme institutionnel à creuser.

La deuxième remarque porte sur les excédents commerciaux. Dans cette discussion avec les Allemands, nos arguments ne manquent pas de solidité : historiquement, les excédents commerciaux n'ont pas toujours été vertueux et les déficits vicieux. Avant l'euro, les ajustements monétaires se traduisaient, certes, par une dévaluation de la monnaie des pays déficitaires, mais également par un ajustement pour les pays en excédent, avec une réévaluation des monnaies des pays excédentaires, comme le Deutsche Mark. L'optimum économique ne consiste pas à multiplier les excédents commerciaux, qui témoignent d'un excès de l'épargne sur la consommation et l'investissement sur le plan privé, et d'un excédent des recettes sur les dépenses sur le plan public. Nous sommes bien placés, nous Français, pour le savoir, puisque cette pratique économique, le colbertisme, vient de chez nous. Nous sommes donc fondés à demander aux Allemands quel instrument nous permet de corriger les déséquilibres monétaires, maintenant que nous sommes sortis de la période d'incertitude en matière de parité des monnaies au sein de la zone euro. De grands hommes d'État allemands, tels Helmut Schmidt, ont d'ailleurs affirmé que le but de l'Allemagne ne devait pas être d'accumuler des excédents commerciaux.

Enfin, autre sujet de divergence entre les Allemands et nous, la configuration possible dans le futur de la zone euro. Aujourd'hui, nous assistons à la montée de ce qui est appelé la « démocratie illibérale », avec un certain nombre de pays à l'Est et au centre de l'Europe qui affirment que l'on peut être démocrate sans assurer le respect des libertés fondamentales. Ceci me paraît une hérésie et un manquement au pacte fondateur de l'Union européenne. Le président de la République française l'a souligné à juste titre à plusieurs reprises, mais les Allemands occupent une position différente et plus ambiguë. Les Bavarois de la CSU sont par exemple attachés au maintien du parti de Viktor Orban dans le PPE. Les Chrétiens-sociaux autrichiens se sont associés à des mouvements populistes et sont très prudents sur la dénonciation de Viktor Orban. Les instruments juridiques dont nous disposons dans les traités, même brandis par la Commission, sont largement insuffisants, puisqu'il suffit qu'un pays s'oppose à leur emploi pour qu'ils demeurent inefficaces. Il y a là source de divergence entre les positions française et allemande sur ce que pourrait être une Europe forte.

La position de la France consiste à vouloir progresser de concert avec les pays fidèles au pacte démocratique sur des sujets tels que l'immigration, ou sur les institutions de la zone euro. Or, la position de la Commission semble aller dans le sens contraire, arguant du fait qu'avec le départ des Britanniques, il s'agit de maintenir l'unité globale de l'Union et de gagner l'ensemble des pays à la discipline de la zone euro. Nous devons réfléchir : voulons-nous faire avancer tout

le monde au même rythme, au risque de le faire avec des pays qui s'éloignent profondément des principes démocratiques, ou voulons-nous avancer avec les pays sur la même ligne idéologique de respect des valeurs de respect de la démocratie et des droits de l'Homme, sur laquelle s'est fondée jusqu'à présent la construction européenne ? Il y a là un vrai enjeu, qui constitue l'arrière-plan de la méfiance que nous pourrions avoir face à certaines propositions de la Commission.

Ces observations ne mettent aucunement en cause ni la qualité, ni la pertinence du travail présenté, mais constituent simplement des pistes de réflexion pour la poursuite de notre travail commun.

Mon seul regret quant à ce rapport et sa PPRE porte sur les délais très contraints dans lesquels nous avons dû l'examiner, qui nous ont empêchés de soumettre des amendements. Nous allons donc l'approuver ou le refuser sans pouvoir déposer d'amendements, mais nous pourrions le faire, et je vous y invite, lors de sa présentation devant la Commission des finances, où se poursuivra le débat.

M. Michel Herbillon. Je souhaitais apporter une précision quant à mes propos antérieurs. En aucun cas je n'ai voulu affirmer que la zone euro ne constituait pas un progrès. Je n'oublie pas le rôle décisif pour l'Europe et nos pays de la création de la zone euro. La crise de 2008 a d'ailleurs été à la fois l'illustration de ses réussites, mais également de ses difficultés et de ses manques. Le Président de la République Nicolas Sarkozy avait d'ailleurs réuni les membres de l'Eurogroupe à l'Elysée en y associant le Premier ministre Gordon Brown. Des progrès ont donc été faits durant les précédentes législatures. J'affirme toutefois que cette zone est insuffisante et qu'il faut améliorer son efficacité. Les sujets tels qu'un ministre de l'économie commun ou le rôle des parlements nationaux sont déjà anciens. La succession de feuilles de routes ambitieuses ne garantit pas la mise en œuvre des mesures, et prend le risque d'ajouter des éléments à une architecture déjà complexe. Ce qui manque par-dessus tout, c'est une chose très simple qui se nomme l'adhésion des peuples, et c'est là-dessus que je souhaitais insister.

Le président Jean-Louis Bourlanges. Loin de moi l'idée de mettre en cause vos critiques justifiées, mais je souhaitais quant à moi revenir sur les réelles avancées réalisées ces dernières années.

Alexandre Holroyd, rapporteur. Merci de ces interventions riches et nombreuses, qui témoignent de l'intérêt fort porté à ce sujet, mais aussi d'un certain consensus sur la direction générale qui doit être celle de la Commission européenne et des institutions de l'Union dans les années à venir. Nous avons consciemment adopté une lecture étroite de notre mandat pour nous concentrer sur le paquet de décembre, et la gouvernance de la zone euro actuelle. De nombreux sujets annexes existent, mais nous voulions circonscrire notre sujet.

Sur l'Allemagne, je ne serais pas aussi pessimiste que vous. L'accord de coalition contient des éléments positifs, qui témoignent de la volonté de trouver un accord pour la gouvernance de la zone euro. La lecture qui a été donnée de cet accord une fois celui-ci en vigueur semble quelque peu différente de celle qui a présidé à sa conclusion avant la composition du gouvernement. Il est vrai qu'il est très compliqué aujourd'hui d'affirmer si, oui ou non, le FME est envisageable du point de vue juridique allemand. Les deux opinions existent, et présentent des arguments juridiques qui apparaissent convaincants. La décision éventuelle de la Cour de Karlsruhe sera importante, mais la part du politique et du juridique reste difficile à évaluer à l'heure actuelle.

Sur l'importance de l'euro, je tiens à rappeler les avantages très concrets que nous tirons au quotidien de notre appartenance à la zone euro, qui nous permet d'emprunter à des taux très avantageux et donc de financer à moindres frais le fonctionnement de nos services publics. La question de la gouvernance a été examinée pendant une période d'urgence qui était celle de la crise, et n'avait pas vocation à être définitivement réglée à ce moment, comme cela était d'ailleurs très clairement stipulé dans l'accord initial. Sur beaucoup de sujets, on constate un point d'accord sur l'objectif final, et les difficultés à s'accorder sur les étapes intermédiaires. Aujourd'hui, nous devons dépasser le débat qui oppose solidarité et responsabilité et accepter que les deux exigences soient indissociables.

Cet ensemble de réformes va prendre des années à être mis en œuvre. Il semble raisonnable d'attendre du Conseil de juin qu'il dessine les étapes à venir dans les prochaines années, et pas nécessairement un accord complet, ce qui serait irréaliste. Pour ma part, je suis convaincu qu'il existe une volonté de parvenir à un compromis.

Concernant le problème de l'unanimité, nous considérons qu'il s'agit de l'un des points faibles du FME. Il se justifie juridiquement du point de vue allemand pour conserver le possible droit de veto du Bundestag. Mais cela ne résout pas le problème de la communautarisation de la zone.

À titre personnel, je suis convaincu que l'agrandissement de la zone euro doit se faire de façon très restrictive, avec des pays réellement à même de survivre dans cette zone sous tous les angles. Cette question doit être traitée avec la plus grande vigilance. L'articulation entre zone euro et zone non euro est essentielle, et nous partageons l'idée que créer un outil pour la zone euro mais auquel les pays non-membres de la zone euro contribuent crée un problème de légitimité démocratique, au-delà même de sa complexité.

Je suis un fervent partisan de l'incitation, c'est pourquoi il faut selon moi que la zone euro retrouve son attractivité par une meilleure gouvernance. C'est à cette condition d'une plus grande efficacité pour ses membres qu'elle sera plus attractive. Aujourd'hui, les pays non-membres de la zone euro de l'Union ont presque tous les avantages de cette zone sans les inconvénients. Le Danemark, qui bénéficie d'un « *opt-out* » institutionnalisé, est dans une situation particulière à cet

égard. Nous devons travailler pour rendre à la zone euro une attractivité ternie par la crise et cela passe par plus de stabilité, et par des institutions plus fortes.

Le Ministre des finances me paraît *a priori* une bonne idée, mais la substance qui en ferait une idée judicieuse me semble absente de la proposition actuelle.

Mme Michèle Tabarot, rapporteur. Le Ministre disposerait d'une ligne budgétaire, mais il n'y a pas à l'heure actuelle de véritable budget. C'est donc une institution qui ne pourra se développer que progressivement.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Sur les droits sociaux, il s'agit d'un pilier essentiel, mais sur lequel nous ne nous sommes pas penchés. L'objectif doit être la stabilisation macroéconomique en cas de crise asymétrique, pas d'instaurer un outil permanent.

Il est indéniable que, s'il y a une instance budgétaire, une instance démocratique doit lui répondre. Toutefois, il faut être conscient que certains outils, comme les fonds de résolution, auront peu de résonance dans le grand public, hormis quelques publics avertis. Certains éléments du rapport sont techniques et le resteront.

Un document a évoqué hier la sortie italienne de la zone euro : cela a été suivi d'une réaction immédiate des acteurs économiques, qui ne fait que souligner à l'attention des Italiens les bénéfices réels à demeurer dans la zone euro.

Mme Michèle Tabarot, rapporteur. Il faut là aussi souligner que l'Italie est un pays qui suscite en ce moment de véritables inquiétudes quant à sa situation dans la zone euro, notamment pour ses banques.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Ce genre de document annonçant une sortie possible de l'euro a un impact immédiat sur les marchés financiers et sur la capacité des États à se financer. Cela montre l'étendue de la responsabilité politique qui pèse sur leurs auteurs.

Le sujet de l'investissement nécessite d'avoir une connaissance précise et très technique des mécanismes en cause pour juger de leur efficacité. Il se pourrait que la seule valeur ajoutée d'un investissement européen repose sur la plus grande capacité à le financer par l'emprunt au niveau européen, ce qui aurait un impact macroéconomique limité. Les États ont en outre sans doute une vision très différente de ce que signifie l'investissement.

Le président Jean-Louis Bourlanges. Sur ce sujet, il faut quand même avouer que nous sommes adossés à un échec colossal de politiques d'investissement effréné durant les années 2000, qui ont conduit au financement d'infrastructures largement inusitées ensuite. On accordait ainsi près de 5 % de son PIB à la Grèce pour réaliser des investissements, avec des résultats parfois calamiteux. En Espagne également, on a inauguré à grands frais européens des

autoroutes que personne n'empruntait. La distinction entre bons et mauvais investissements est donc une question essentielle qui préoccupe beaucoup les Allemands, qui ne souhaitent pas que l'on réitère les erreurs passées. Il faudra donc mener une réflexion très poussée sur ce que serait une bonne politique de relance par l'investissement.

Mme Michèle Tabarot, rapporteur. Cela correspond tout à fait à ce que nous avons entendu durant nos auditions, il faudra être vigilant sur les projets d'investissement. Toutefois, je tiens à souligner que l'Espagne, par exemple, n'est pas le pays qui inquiète actuellement le plus dans la zone euro.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Cette réflexion sur les investissements s'étend également à ce qui sera fait dans le nouveau cadre financier pluriannuel, car si l'objectif premier des dépenses en infrastructure était de tendre à une convergence régionale, le but n'a pas toujours été atteint. Ainsi, l'Andalousie demeure la région la plus pauvre de l'Espagne. La convergence, qui constituait le socle idéologique de ces grands programmes ne s'est pas produite. Mais ce sujet pourrait faire l'objet d'un rapport en lui-même, je ne m'y étendrai donc pas.

Concernant le rôle de la BCE dans la stabilisation, il est certain qu'elle a assuré ce rôle lors de la crise, et l'on peut s'en féliciter. Mais pour beaucoup d'États membres, cela ne doit pas être le rôle de la BCE. Si nous échouons dans notre réflexion sur la gouvernance de la zone euro, cela conduit à maintenir la BCE dans ce rôle très politique, et lui conserve une responsabilité, en cas de crise nouvelle, de faire des arbitrages alors même que la BCE n'est pas un organe élu. Cela pose une question de légitimité démocratique.

Sur la question de l'Europe des transferts, les pays qui ont souffert particulièrement de la crise, par exemple l'Irlande, respectaient pour certains toutes les règles budgétaires. Sa santé économique avant la crise semblait excellente au vue des règles budgétaires européennes. Cela suggère que les outils tels qu'ils sont développés, ne sont pas de bons juges des risques. Toutefois, le non-respect permanent des règles et leur interprétation flexible par la Commission sont un problème qui a miné la confiance dans le respect des règles au niveau européen et la capacité de la Commission à être neutre dans sa mise en œuvre. Il faut donc redessiner les règles pour qu'elles soient plus flexibles tout en modifiant les procédures de mise en œuvre pour que ces dernières soient plus intransigeantes afin qu'elles gardent leur crédibilité. À propos des excédents commerciaux, c'est une question macro-économique qui ne rentre pas dans le rapport sur la gouvernance, tout comme la question sur la démocratie libérale. Celle-ci sera traitée par le groupe de travail sur le CFP.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Est-ce que la perspective est de faire une Union monétaire à vingt-sept ? C'est cette question qui est derrière la proposition de la Commission. Ne faut-il pas plutôt prendre acte qu'une partie de l'Europe décroche et n'ira pas aussi loin que l'autre ? Le problème est politique :

la zone euro est l'outil qui permet de faire la distinction entre les États membres jouant le jeu et ce qui ne le font pas.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. C'est une remarque politique. Vous pouvez juger que pour l'instant, c'est le cas mais la question pourrait se poser rapidement pour un pays membre de la zone euro qui ne jouerait pas le jeu.

Mme Michèle Tabarot, rapporteur. La Commission a essayé par ses propositions de favoriser la convergence et d'apporter un soutien aux pays de l'Union européenne mais non-membres de la zone euro sans avoir la volonté d'absorber tout le monde dans la zone euro. Comme M. Christophe Naegelen l'a évoqué, un groupe de cinq ou six pays doit-il être mis en place pour tout diriger ou faut-il conserver une zone euro où chacun a la possibilité de se faire entendre ? Dans les années qui viennent, je crains de nombreuses difficultés, à la fois sur le niveau économique dans certains pays et sur le plan politique dans d'autres, avec une montée des populismes, lesquelles pourraient ralentir le processus européen ou inquiéter fortement l'Europe et la zone euro. La Commission européenne, qui a déjà été plus ambitieuse, a été assez équilibrée dans ses propositions : elles semblent réalistes et permettent, pour rejoindre Mme Carole Grandjean, d'adresser un message aux peuples. Elles protègent les États, l'économie et les banques, mais avec le dépôt de garantie pour les particuliers, l'Europe prend en considération les citoyens. Ces éléments présentés dans un cadre politique comme les prochaines élections européennes, peuvent rassurer les citoyens européens.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. J'ai bien entendu les remarques concernant le temps accordé pour les amendements. Mais le rapport a été écrit en même temps que la publication du paquet législatif par la Commission européenne et nous souhaitons avoir le plus de temps possible pour connaître les éventuels changements de position de l'Allemagne ou de l'Italie avant de trancher. L'examen en commission des Finances sera l'occasion de déposer des amendements.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Mes observations n'avaient pas un objet critique par rapport aux propositions de la Commission européenne ; je les ai faites pour attirer l'attention sur le fait qu'il existe deux articles de foi au niveau des institutions européennes tout à fait défendables : d'une part, l'Union européenne est une et la zone euro n'est pas un élément discriminant, et, d'autre part, elle a constamment vocation à s'élargir. Ces deux éléments sont sous-jacents à de nombreuses décisions de la Commission européenne et sont conformes aux traités mais posent des questions politiques. Est-ce que l'élargissement doit continuer ? Est-ce qu'il ne faut pas prendre en compte les fractures profondes au sein de l'Union européenne ? Celles-ci ne sont pas simplement celles du Royaume-Uni, qui ne voulait pas une union sans cesse plus étroite mais une union acquise au marché intérieur, elles sont plus profondes et concernent les droits fondamentaux. Cette double interrogation doit nourrir les réflexions sur l'avenir de l'Union européenne. Cela ne signifie pas que la Commission fait des

propositions illégitimes, ni que votre rapport, qui les analyse très bien, ne doit pas être soutenu.

À l'issue du débat, la commission *a autorisé* la publication du rapport et *a adopté*, à l'unanimité, la proposition de résolution suivante.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

« L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le traité sur l'Union européenne et 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 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 de la Commission au Parlement européen, au Conseil et à la Banque centrale européenne du 6 décembre 2017, intitulée « De nouvelles étapes en vue de l'achèvement de l'UEM : feuille de route », (COM[2017] 821 final),

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et à la Banque centrale européenne du 6 décembre 2017, intitulée « De nouveaux instruments budgétaires pour une zone euro stable dans le cadre de l'Union », (COM[2017] 822 final),

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et à la Banque centrale européenne du 6 décembre 2017, intitulée « Un ministre européen de l'économie et des finances », (COM[2017] 823 final),

Vu la proposition de directive du Conseil du 6 décembre 2017 établissant des dispositions en vue du renforcement de la responsabilité budgétaire et de l'orientation budgétaire à moyen terme dans les États membres, (COM[2017] 824 final),

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 6 décembre 2017 modifiant le règlement (UE) 2017/825 afin d'augmenter l'enveloppe financière du programme d'appui à la réforme structurelle et d'adapter son objectif général, (COM[2017] 825 final),

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 6 décembre 2017 modifiant le règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement

européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil, (COM[2017] 826 final),

Vu la proposition de règlement du Conseil du 6 décembre 2017 concernant la création du Fonds monétaire européen, (COM[2017] 827 final),

Vu la feuille de route du 21 octobre 2015 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 du 21 octobre 2015 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),

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 2 mai 2018, « Un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend – Cadre financier pluriannuel 2021-2027 », (COM[2018] 321 final),

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen, au Comité des régions du 11 octobre 2017 sur l'achèvement de l'Union bancaire, (COM[2017] 592 final),

Considérant que l'Europe a, depuis ses origines, une vocation protectrice qu'il convient de réaffirmer, dans un contexte international qui souligne la nécessité d'avoir une Europe qui protège ses citoyens et à un moment où l'Union européenne traverse une période inédite, notamment marquée par le départ volontaire de l'un de ses membres ; que cet événement historique est une injonction à rassembler les Européens autour de ce qui les unit et les protège ;

Considérant que la monnaie commune protège les Européens depuis plus de quinze années ; qu'elle renforce les interdépendances et la solidarité entre les peuples et que l'euro compte parmi les réalisations concrètes les plus significatives de l'Union économique et monétaire ;

Considérant que la fracture, souvent constatée, entre l'Europe et ses peuples se nourrit notamment du sentiment d'éloignement du citoyen et de l'opacité qui entoure encore trop fortement les processus de décision, en particulier dans le domaine économique ;

Considérant que l'intégration économique est l'une des avancées les plus notables du projet européen et que la monnaie commune contribue à la prospérité de l'Union européenne ; que la stabilité de la zone euro est un acquis précieux qu'il convient de préserver ;

Considérant que la crise économique et financière survenue à la fin des années 2000 a violemment mis en lumière les fragilités et insuffisances internes de la gouvernance économique et budgétaire ; que les mesures adoptées dans l'urgence et avec une certaine efficacité ont toutefois souligné la nécessité d'améliorer les moyens de prévention et de gestion des crises ;

Considérant que le non-respect par certains États de leurs engagements budgétaires, constaté à plusieurs reprises sans être sanctionné, a contribué à affaiblir la confiance entre États membres et entre ceux-ci et les institutions européennes ; qu'il en résulte une moindre crédibilité individuelle et collective nourrissant des inquiétudes légitimes parmi les États membres ;

1. Salue la démarche de la Commission européenne de poursuivre la réflexion sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire ainsi que l'économie générale du paquet de mesures du 6 décembre 2017 et du 2 mai 2018 ;
2. Estime qu'il est indispensable de parvenir à un approfondissement à la fois plus poussé et plus cohérent de la zone euro, permettant d'en renforcer l'attractivité réelle, laquelle créera ainsi des incitations concrètes à la rejoindre pour les États qui n'en sont pas membres ;
3. Considère que la récente amélioration de la situation économique européenne doit inciter à l'action et à la mise en place d'une refonte d'ampleur de l'architecture et du fonctionnement actuels de la zone euro ; que les deux années à venir vont être marquées par un profond renouvellement démocratique du Parlement européen, d'une part, et de la Commission européenne, d'autre part, propice à mener des réformes d'importance ;
4. Invite les États membres comme les institutions européennes à faire preuve de responsabilité et d'ambition dans la tenue et la mise en œuvre de leurs engagements budgétaires ainsi que dans la formulation de futurs engagements ;

Sur la réception et les négociations du paquet du 6 décembre 2017

5. Regrette que la démarche de la Commission européenne n'ait, jusqu'à présent, pas reçu de soutien plus appuyé de la part des États membres et que les travaux, notamment techniques, n'aient pas démarré plus rapidement ; appelle toutefois la Commission européenne à faire preuve de plus d'ambition pour la zone euro ;

6. Considère que l'approfondissement de l'Union économique et monétaire dans les années à venir nécessite une feuille de route claire indiquant, dès à présent, les objectifs à atteindre et les étapes intermédiaires ; que cette réforme d'envergure doit s'accompagner d'efforts importants pour achever les travaux en cours concernant l'Union bancaire européenne et l'Union des marchés des capitaux ;
7. Rappelle que le marché financier européen pâtit, à l'heure actuelle, de son insuffisante intégration et ne permet pas d'offrir à l'économie européenne des conditions de financement optimales ; souligne, à cet égard, que les travaux en cours visant à instaurer un produit d'épargne paneuropéen, renforcer les pouvoirs de surveillance de l'Autorité européenne des marchés financiers et à harmoniser le droit des faillites constituent autant d'étapes nécessaires vers une Union des marchés des capitaux et doivent, par conséquent, être soutenus ;
8. Insiste particulièrement sur la nécessité de travailler à l'achèvement de l'Union bancaire en trouvant les conditions d'un accord sur le filet de sécurité (« backstop ») et sur le troisième pilier relatif au système commun de garantie des dépôts et en remédiant aux effets contradictoires qui naissent de l'application, aux filiales de banques européennes établies dans un autre État que celui d'origine, de législations nationales particulières qui constituent, du point de vue du groupe, des exigences prudentielles supplémentaires qui pénalisent l'ensemble des acteurs ;
9. Souligne que certains États membres ont fait des efforts considérables pour assainir et renforcer leur système bancaire ; qu'à cet égard, l'importance des prêts non performants dans les bilans des banques européennes continue à se réduire et que ces progrès sont à prendre en compte dans les discussions en cours pour compléter l'Union bancaire ;
10. Rappelle qu'il est primordial d'avancer sur l'intégration bancaire et des marchés des capitaux pour assurer un financement de l'économie européenne qui soit à la fois plus sûr et plus efficient ; que l'achèvement de ces deux ensembles permettra d'assurer la stabilité du système bancaire et financier européens et est de nature à limiter les risques de contagion entre crise des dettes souveraines et crise bancaire ;

Sur les propositions législatives

11. Accueille favorablement les propositions de la Commission européenne concernant le renforcement du soutien à la mise en œuvre des réformes structurelles au sein des États membres ;

considère, en effet, que la mise en place par les États membres des réformes structurelles dans les domaines identifiées par la Commission européenne dans le cadre du Semestre européen est indispensable pour assurer, d'une part, la crédibilité de chaque État membre et, d'autre part, la solidité de l'ensemble de la zone ;

12. Espère que ces propositions trouveront, dans le prochain cadre financier pluriannuel, un écho notable et que la Commission européenne confirmera, dans ses propositions, l'importance de ces instruments d'aide à la réforme structurelle ;
13. Se félicite de la proposition d'intégrer le Mécanisme européen de stabilité au cadre juridique de l'Union européenne, sous réserve que les aménagements apportés à son fonctionnement, son rôle et son positionnement institutionnel s'accompagnent d'une plus grande efficacité, transparence et responsabilité démocratique ;
14. Considère que certaines modifications pourraient être apportées à la proposition de la Commission européenne relative au Fonds monétaire européen ; estime ainsi que la dénomination proposée entretient de regrettables ambiguïtés qui ne facilitent pas sa bonne réception par les États membres ; constate que les modalités de prise de décision préservent à certains États membres un pouvoir de veto non négligeable, qui va à l'encontre de l'objectif initial associé à l'intégration du mécanisme au cadre juridique de l'Union européenne ; note qu'un certain nombre d'États membres estiment qu'il est nécessaire de voir évoluer le rôle de la Commission européenne dans le cadre des programmes d'assistance assortis de conditionnalités mis en place en cas de crise ;
15. Relève que la proposition de la Commission européenne n'est pas consensuelle et que son adoption est, aux yeux de certains États membres, compromise par d'importants obstacles juridiques ; invite, par conséquent, la Commission européenne à envisager des options alternatives pour renforcer le Mécanisme européen de stabilité dans l'hypothèse, fort probable, où l'unanimité exigée ne serait pas atteinte ;
16. Considère, dans cette perspective, que le renforcement du Mécanisme européen de stabilité pourrait se faire via une révision du traité intergouvernemental qui l'instaure et souhaite qu'une réflexion soit engagée pour doter ce mécanisme d'instruments et de pouvoirs préventifs de gestion des crises ;
17. Rappelle que l'intégration au droit de l'Union européenne du contenu du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire correspond à un

engagement des chefs d'États et de gouvernement signataires et s'inscrit dans une démarche de rationalisation du cadre juridique applicable ; estime, par conséquent, qu'il n'y a pas lieu d'en apprécier l'opportunité mais regrette que cette démarche ne soit pas associée à une réflexion d'ampleur sur la nature et l'efficacité des règles économiques et budgétaires aujourd'hui en vigueur, réflexion dont l'objectif principal devrait être de renforcer la responsabilité budgétaire des États membres ;

18. Considère que le cadre actuel de la surveillance budgétaire et macroéconomique, qui manque de lisibilité et d'efficacité, nécessite une profonde refonte pour en améliorer la cohérence, la capacité à assurer une véritable responsabilité budgétaire, la transparence, la compréhension et in fine l'acceptabilité par tous les acteurs européens ;

Sur les propositions non législatives

19. Rappelle que si la création d'un ministre européen de l'économie et des finances est une évolution institutionnelle qui ne suscite pas d'opposition particulière, celle-ci doit s'accompagner de véritables réformes structurelles de nature à doter le futur ministre d'un rôle et d'un mandat clairement identifiés ainsi que de véritables moyens de le mener à bien ;
20. Salue la proposition de la Commission européenne concernant le mécanisme de protection des investissements ; estime, en effet, qu'il est indispensable de doter l'Union économique et monétaire d'un instrument de stabilisation macroéconomique et de préserver un niveau d'investissement suffisant pour entretenir la croissance en Europe ;
21. Invite la Commission européenne à préciser les caractéristiques et conditions de mise en œuvre pratique du mécanisme de protection des investissements, qui se doivent d'être lisibles et transparentes, et à veiller à ce que son financement dans le cadre du prochain cadre financier pluriannuel soit suffisant ;
22. Se demande si un tel mécanisme de protection des investissements sera en mesure de remplir le rôle de stabilisateur macroéconomique qui devrait lui incomber et de protéger suffisamment l'Union européenne en cas de choc économique grave ;
23. Invite, par conséquent, la Commission européenne comme les États membres à ne pas limiter la réflexion à ce seul instrument de stabilisation et à envisager, dans une perspective de plus long terme, des mécanismes de stabilisation complémentaires. »

ANNEXES

ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOS RAPPORTEURS

- Mme Agnès Bénassy-Quéré, universitaire à Paris I Panthéon-Sorbonne, ancienne Présidente-déléguée du Conseil d'analyse économique (CAE) ;
- M. Salvatore Serravalle, Secrétaire général adjoint, Secrétariat général des affaires européennes ;
- M. Emmanuel Massé, chef du Service des politiques macroéconomiques et des affaires européennes, et M. Thomas Reviel, sous-directeur des affaires européennes, Direction générale du Trésor, Ministère de l'Économie et des Finances ;
- M. François Villeroy de Galhau, Gouverneur de la Banque de France ;
- M. Pierre Moscovici, commissaire européen chargé des affaires économiques, de la fiscalité et des douanes ;
- M. Bertrand Dumont, directeur-adjoint du cabinet du Ministre de l'Économie et des Finances et Mme Éléonore Peyrat, conseillère affaires européennes et internationales.

À Bruxelles :

- M. Valdis Dombrovskis, Vice-président pour l'euro et le dialogue social, également chargé de la stabilité financière, de l'union financière et l'union des marchés de capitaux et M. Gints Freimanis, membre du cabinet chargé des relations avec la France ;
- M. Servaas Deroose, directeur général adjoint, Mme Maya Jolles, analyste des politiques, unité « Approfondissement de l'UEM et macroéconomie de la zone euro » et M. Máté Csicsai, gestionnaire des politiques, unité « Relations interinstitutionnelles et communication de la DG », direction générale des affaires économiques et financières, Commission européenne
- M. Alberto De Gregorio Merino, directeur chargé des affaires économiques et financières, service juridique du Conseil de l'Union européenne ;
- M. Luc Tholoniati, membre du cabinet du président, M. Jean-Claude Juncker, Commission européenne ;
- M. Fabian Zuleeg, Chief Executive et Chief Economist, et M. Robin Huguenot-Noël, policy analyst, European Policy Center ;
- M. Daniel Gros, directeur économie et finances, Centre for European Policy Studies (CEPS) ;
- M. Ralph Müller, directeur du département finances, Représentation permanente de la République Fédérale d'Allemagne auprès de l'UE ;

- Mme Francesca Utili, conseillère chargée des affaires économiques et financières, Représentation permanente italienne auprès de l'UE ;
- M. Philippe Léglise-Costa, Ambassadeur, Représentation permanente de la France auprès de l'UE ;
- M. Alain Lamassoure, membre de la commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen ;
- M. Alain Cadec, membre suppléant de la commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen ;

À Berlin :

- M. Étienne Oudot de Dainville, Ministre conseiller pour les affaires économiques, Chef du Service Économique Régional, Ambassade de France en Allemagne ;
- Mme Chloé Goupille, Correspondante Europe, Ambassade de France à Berlin ;
- Mme Kerstin Villalobos, coordinatrice du groupe de travail Europe du groupe SPD au Bundestag ;
- M. Ulrich Niemann, responsable International et Europe de la Friedrich-Naumann-Stiftung et sa collaboratrice Mme Johanna Hans ;
- Mme Franziska Brantner, députée Bündnis 90/Die Grünen, membre suppléante de la commission des affaires européennes ;
- M. Reinhold Rickes, chef économiste de la fédération des caisses d'épargne (Sparkassen) ;
- Mme Nora Hesse et M. Thomas Kaufmann, représentation de la Commission européenne à Berlin ;
- M. Olaf Wientzek, coordinateur politique européenne de la fondation Konrad Adenauer, M. Hannes Rathke, du département européen du Bundestag et M. Matthias Schäfer, chef du département politique économique de la KAS ;
- M. Thomas Westphal, directeur de la direction politique européenne du ministère fédéral des Finances ;
- M. Albrecht Morgenstern, sous-directeur aux questions économiques et financières de l'UE, Chancellerie.

ANNEXE N° 2 :
LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES PAR
ALEXANDRE HOLROYD

- Mme Waltraud Schelkle, Professeur agrégée de politique économique à l'Institut européen et à la London School of Economics (LSE).

Député de la troisième circonscription des Français établis hors de France, votre rapporteur Alexandre Holroyd s'est rendu à Helsinki les 21, 22 et 23 mars 2018 et s'est notamment entretenu de la gouvernance de la zone euro avec les personnes suivantes :

- M. Arto Satonen, député, ancien Vice-président du Parlement ;
- Mme Elina Lepomäki, députée du Parti de la coalition ;
- Mme Tuula Haatainen, députée, Vice-présidente du Parlement ;
- M. Matti Vanhanen, député, Président de la commission des Affaires étrangères ;
- M. Pertti Salolainen, Vice-président de la commission des Affaires étrangères ;
- Mme Pia Kauma, Présidente du groupe d'amitié France-Finlande.