



N° 1025

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 juin 2018.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE *relative à la gouvernance de la zone euro* (n° 970),

PAR M. ALEXANDRE HOLROYD,

Député.

---

---

Voir les numéros : **970**.



## SOMMAIRE

	Pages
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	5
1. La présente proposition de résolution s'inscrit dans la continuité des travaux engagés par votre rapporteur au sein de la commission des affaires européennes.....	5
a. La réforme de la zone euro est une priorité européenne particulièrement soutenue par la France .....	5
b. Les propositions de la Commission européenne pour réformer l'Union économique et monétaire constituent une première étape pour élaborer une feuille de route commune.....	6
2. Depuis l'examen par la commission des affaires européennes, la Commission européenne a précisé, dans deux propositions législatives, le contour du programme d'appui aux réformes et du mécanisme européen de stabilisation des investissements .....	8
a. Un programme d'appui aux réformes composé de trois instruments .....	8
b. Un mécanisme européen de stabilisation des investissements .....	10
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	13



## EXPOSÉ GÉNÉRAL

### **1. La présente proposition de résolution s'inscrit dans la continuité des travaux engagés par votre rapporteur au sein de la commission des affaires européennes**

La présente proposition de résolution s'inscrit dans la continuité des travaux parlementaires engagés au sein de la commission des affaires européennes par Mme Michèle Tabarot et votre rapporteur. Les auditions qu'ils ont conduites à Paris, à Bruxelles et à Berlin les ont confortés dans le sentiment que la réforme de la zone euro est un impératif macroéconomique et démocratique. Lors de son examen par la commission des affaires européennes, la proposition de résolution européenne a été adoptée à l'unanimité puis renvoyée à la commission des finances.

#### *a. La réforme de la zone euro est une priorité européenne particulièrement soutenue par la France*

Figurant parmi les priorités européennes du Président de la République et de la majorité parlementaire, la réforme de la zone euro est un sujet majeur pour l'Union européenne.

La crise économique et financière qui a frappé l'Union européenne à la fin des années 2000 a profondément marqué les économies et les esprits. Si la situation macroéconomique d'ensemble s'est progressivement améliorée, les conséquences sociales de la crise sont encore très visibles chez certains de nos partenaires européens. La crise a également mis en évidence, de façon extrêmement violente, les dysfonctionnements internes de la zone euro et remis en question la capacité, voire la légitimité, des instances de gouvernance à y répondre efficacement. Elle a également contribué à l'effritement de la confiance entre les États membres, d'une part, et entre les États membres et les institutions européennes, d'autre part.

Dix ans après, la publication par la Commission européenne d'un paquet de mesures, législatives et non législatives, pour compléter l'Union économique et monétaire, doit être l'occasion de porter un regard critique et constructif sur ce qui a été accompli, dans l'urgence, pendant la crise et avec une certaine efficacité, ainsi que sur ce qu'il reste à accomplir pour que la zone euro gagne en solidité et en attractivité.

Dans cette perspective, le paquet de mesures publié par la Commission européenne le 6 décembre 2017 est une initiative à saluer. Fortement marqué par le triptyque développé par son Président dans son discours sur l'état de l'Union le 13 septembre 2017, le « paquet du 6 décembre » vise à concilier unité, efficacité et responsabilité démocratique de la zone euro.

***b. Les propositions de la Commission européenne pour réformer l'Union économique et monétaire constituent une première étape pour élaborer une feuille de route commune***

S'inscrivant dans la continuité d'une réflexion engagée dès juin 2015, le paquet de mesures présenté par la Commission européenne s'analyse comme un ensemble cohérent visant à remédier à certaines des insuffisances de la zone euro en proposant, le cas échéant, d'intégrer au cadre juridique de l'Union européenne certains dispositifs ou instruments intergouvernementaux adoptés pendant la crise.

Conformément aux engagements pris par la Commission européenne au printemps 2017, lors de la publication d'un document de réflexion sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire <sup>(1)</sup>, les propositions publiées au mois de décembre s'inscrivent dans un contexte particulier, à la fois marqué par le départ de l'Union européenne de l'un de ses membres ainsi que par la fin de mandature des commissaires comme des membres du Parlement européen. L'ensemble des institutions européennes est en effet appelé à être renouvelé au cours de l'année 2019. Par conséquent, le Conseil européen du mois de juin 2018 est un « rendez-vous » important : six mois après la publication des propositions pour réformer la zone euro, il sera l'occasion d'apprécier leur réception dans les pays européens et d'esquisser la feuille de route pour les mois et les années à venir.

Formellement, le paquet du 6 décembre 2017 se compose :

– d'une proposition législative relative à la création d'un Fonds monétaire européen (FME) ancré dans le cadre juridique de l'Union qui prend la forme d'un nouveau règlement <sup>(2)</sup> ;

– 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 (TSCG) <sup>(3)</sup>, en tenant compte de la flexibilité intégrée dans le Pacte de stabilité et de croissance et définie par la Commission européenne depuis janvier 2015 <sup>(4)</sup>, 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 <sup>(5)</sup> ;

– 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

---

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

(2) *COM(2017) 827 final.*

(3) *COM(2017) 824 final.*

(4) *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.*

(5) *COM(2017) 822 final.*

nationales et d'une proposition visant à renforcer le programme d'appui à la réforme structurelle <sup>(1)</sup> ;

– d'une communication relative à un ministre européen de l'économie et des finances <sup>(2)</sup>. La création d'un ministre européen de l'économie et des finances ne saurait être considérée comme une fin en soi. Elle devrait être étudiée, dans une perspective plus large où ce « ministre » serait responsable devant une assemblée parlementaire compétente et chargé de l'exécution d'un budget propre à la zone euro.

De manière générale, il est proposé, d'une part, la « communautarisation » du MES et l'intégration d'une partie des nouvelles obligations budgétaires des États membres résultant du TSCG au droit de l'Union européenne et, d'autre part, de créer de nouveaux instruments de soutien aux réformes structurelles et à l'investissement.

La Commission européenne prévoit ainsi :

– de transformer le Mécanisme européen de stabilité (MES) en un organe de l'Union européenne (FME) qui fournirait notamment le filet de sécurité nécessaire à l'Union bancaire européenne et verrait sa responsabilité devant le Parlement européen et les parlements nationaux renforcée ;

– d'intégrer – partiellement <sup>(3)</sup> – le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) signé le 2 mars 2012 par vingt-cinq États membres de l'Union européenne <sup>(4)</sup> dans le cadre juridique de l'Union européenne.

Les nouveaux instruments dont la Commission européenne a annoncé la création au mois de décembre 2017 ont fait l'objet de précisions au cours du mois de mai 2018. Dans un premier temps, dans une communication relative au prochain cadre financier pluriannuel de l'Union européenne <sup>(5)</sup>, la Commission européenne a donné des éléments sur les montants qu'elle propose de consacrer au soutien à la mise en place de réformes structurelles en Europe ainsi qu'au mécanisme de protection des investissements dont elle propose la création. Dans un second temps, elle a précisé les contours de ces instruments dans deux propositions législatives en date du 31 mai 2018 <sup>(6)</sup>.

---

(1) COM(2017) 826 final.

(2) COM(2017) 823 final.

(3) La Commission européenne propose d'intégrer au cadre juridique de l'Union l'article 3 du titre III du Traité et non l'intégralité du Traité, comme le prévoyait pourtant l'article 16.

(4) Seuls le Royaume-Uni et la République tchèque ne sont pas signataires.

(5) 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.

(6) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la création d'un mécanisme européen de stabilisation des investissements, COM(2018) 387 final et proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme d'appui aux réformes, COM(2018) 391 final.

**2. Depuis l'examen par la commission des affaires européennes, la Commission européenne a précisé, dans deux propositions législatives, le contour du programme d'appui aux réformes et du mécanisme européen de stabilisation des investissements**

**a. Un programme d'appui aux réformes composé de trois instruments**

Indispensables pour assurer la solidité de la zone euro et favoriser la convergence de ses économies, les réformes structurelles feront l'objet d'un soutien renforcé dans le prochain cadre financier pluriannuel <sup>(1)</sup> (sous réserve de l'issue des négociations qui seront conduites sur ce sujet). Le programme de soutien aux réformes structurelles esquissé par la Commission européenne part d'un constat d'insuffisante efficacité des instruments existants, lesquels « *n'ont pas réussi à fournir des incitations suffisantes en vue d'une accélération substantielle de l'exécution et du rythme de mise en œuvre des réformes structurelles* » <sup>(2)</sup> et se compose de trois outils :

– un outil d'aide à la mise en place de réformes doté d'un budget de 22 milliards d'euros qui devrait permettre, en fournissant des *incitations financières*, de soutenir les États membres dans la mise en œuvre des réformes introduites dans les domaines d'action définis dans le cadre du Semestre européen ;

– un instrument d'appui technique doté de 840 millions d'euros qui vise à apporter aux États membres un *soutien* dans la conception des réformes répondant aux priorités nationales. S'inspirant du programme d'appui à la réforme structurelle (PARS) et de ses succès, l'instrument d'appui technique fournira un soutien « *sur mesure et une expertise sur le terrain* ». L'échange de bonnes pratiques sera particulièrement développé ;

– un mécanisme de soutien à la convergence doté de 2,16 milliards d'euros <sup>(3)</sup> destiné à soutenir les États membres qui n'appartiennent pas à la zone euro dans la perspective de l'adoption de la monnaie commune.

Ces trois outils reposent sur un principe d'incitation à la mise en œuvre des réformes qui peut être technique et/ou financière. L'objectif principal du programme est le renforcement de la cohésion, de la compétitivité, de la productivité, de la croissance et de l'emploi et des objectifs spécifiques sont déterminés pour chaque instrument.

---

(1) La proposition législative introduite par la Commission européenne prévoit une date d'application à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021.

(2) COM(2018) 391 final.

(3) Dont 2 milliards d'euros pour le volet « appui financier » et 160 millions d'euros pour le volet « appui technique ».



### ***L’outil d’aide à la mise en place des réformes***

**Réformes concernées :** « celles qui visent à remédier aux difficultés recensées dans le contexte du Semestre européen des politiques économiques, y compris les difficultés soulevées dans les recommandations par pays ».

**Fonctionnement de l’outil :** des enveloppes maximales sont déterminées pour chaque État membre, en fonction de sa population. L’allocation des fonds se fait en plusieurs étapes <sup>(1)</sup> et des facilités de gestion sont prévues dans la proposition de règlement.

L’autonomie des États membres est préservée, ceux-ci restant libres de définir les réformes à mettre en œuvre et de proposer un ensemble détaillé de mesures. La méthode retenue consiste, pour les États membres à définir, pour chaque demande de financement, les valeurs intermédiaires et les valeurs cibles ainsi que le calendrier adéquat sur une période maximale de trois ans. Il est proposé que les États membres présentent l’ensemble de ces éléments dans une annexe spécifique jointe à leur programme national de réforme.

La Commission européenne examinera l’ensemble des documents transmis, pourra demander des précisions ou émettre un avis sur les engagements de l’État et décidera, sur la base de critères transparents, du montant à affecter aux réformes envisagées.

Le champ des réformes concerné, défini par l’article 6 du projet de règlement, est large : réformes relatives à la gestion des finances publiques, au système institutionnel, à l’environnement des entreprises, à l’éducation et à la formation, au climat...

<b>Les États membres</b>	<b>La Commission européenne</b>
Proposition d’engagement de réformes soumise à la Commission européenne	Examen dans les 4 mois
La proposition doit contenir : <ul style="list-style-type: none"> <li>- l’ensemble détaillé de mesures (en lien avec le Semestre européen) ;</li> <li>- les valeurs intermédiaires et les valeurs cibles ;</li> <li>- le calendrier de mise en œuvre des réformes (sur une période maximale de 3 ans).</li> </ul>	La Commission européenne peut formuler des observations sur la proposition et/ou demander des éléments complémentaires.
La proposition doit être « <i>dûment motivée et justifiée</i> » <sup>(2)</sup> et être présentée dans une annexe spécifique jointe au programme national de réforme (mais elle peut être présentée à un autre moment).	Elle évalue la nature et l’importance de la proposition sur la base de critères définis dans la proposition de règlement <sup>(3)</sup> .

(1) Lors de la première étape qui durera vingt mois, la moitié de l’enveloppe totale sera mise à la disposition des États membres (soit 11 milliards d’euros) ; l’autre moitié sera affectée lors de la seconde étape par des appels périodiques effectués, en toute transparence s’agissant tant du calendrier que des montants, par la Commission européenne.

(2) Les éléments minimaux qui doivent figurer dans la demande sont précisés dans la proposition de règlement (article 11).

(3) Des grandes orientations sont ainsi précisées à l’article 11.

### ***L'instrument d'appui technique***

Sont définies comme relevant de l'« appui technique », les mesures « aidant les États membres à mener à bien des réformes institutionnelles, des réformes administratives et des réformes structurelles propices à la croissance, y compris les mesures aidant les États membres dont la monnaie n'est pas l'euro à se préparer à l'adhésion à la zone euro »<sup>(1)</sup>.

Pour répondre aux demandes des États membres, la Commission européenne évaluera l'urgence, l'ampleur et la gravité des problèmes recensés, les besoins d'assistance pour les domaines d'action concernés et analysera les indicateurs socioéconomiques et la capacité administrative générale de l'État membre. L'instrument pourra être mobilisé pour des expertises en matière de conseil ou pour des mises à disposition d'experts, par exemple<sup>(2)</sup>.

Le bénéfice du mécanisme de soutien est réservé aux États membres qui ont « pris des dispositions vérifiables pour adopter la monnaie unique dans un délai donné »<sup>(3)</sup>.

#### ***b. Un mécanisme européen de stabilisation des investissements***

Fortement touché par la crise économique, l'investissement, qui constitue la première priorité de la Commission européenne depuis le début de son mandat en 2014, joue un rôle important dans les cycles économiques. C'est la raison pour laquelle il est proposé de créer un mécanisme de stabilisation des investissements (MESI). Doté de 30 milliards d'euros, ce nouvel instrument serait destiné aux États membres de la zone euro ainsi qu'à ceux qui participent au mécanisme de taux de change MCE II<sup>(4)</sup>.

À l'instar du programme de soutien aux réformes, le mécanisme de protection des investissements sera effectif dans le prochain cadre financier pluriannuel de l'Union européenne, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021.

La proposition de règlement prévoit la création d'un mécanisme européen de stabilisation des investissements (MESI) dont l'utilisation sera réservée à soutenir les investissements publics<sup>(5)</sup> dans les États qui subissent des chocs macroéconomiques asymétriques de grande ampleur. Le bénéfice du mécanisme est soumis à une stricte conditionnalité et son « activation » définie dans la proposition.

Pour pouvoir bénéficier du MESI, les États membres doivent, de manière générale, respecter des critères d'éligibilité notamment fondés sur le respect des

---

(1) COM(2018) 391 final.

(2) Cf. article 18 de la proposition de règlement précitée.

(3) Par exemple, une lettre de l'État membre concerné contenant un « engagement clair à rejoindre la zone euro dans un délai raisonnable et précis et présentant une feuille de route crédible assortie d'échéances ».

(4) À ce jour, seul le Danemark est concerné.

(5) La proposition de règlement retient, pour définir l'investissement public, la formation brute de capital fixe des administrations publiques telle que définie à l'annexe A du règlement (UE) n° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil.

décisions et recommandations formulées dans le cadre de la surveillance budgétaire et macroéconomique sur les deux années qui précèdent leur demande d'assistance financière <sup>(1)</sup>.

La notion de choc asymétrique de grande ampleur est également précisée, en se rapportant à l'évolution du taux de chômage, corrigé des variations saisonnières : les conditions pour bénéficier du MESI seront ainsi réputées réunies si le taux de chômage national trimestriel a dépassé le taux moyen observé dans l'État concerné sur les soixante trimestres précédant celui au cours duquel la demande est introduite **et** s'il a augmenté de plus d'un point de pourcentage par rapport aux taux observés au même trimestre de l'année précédente <sup>(2)</sup>.

L'assistance du MESI est également soumise au respect par les États membres récipiendaires de certaines obligations au cours de l'année où la demande est satisfaite : ceux-ci doivent veiller à investir dans les investissements publics éligibles un montant correspondant au moins au montant du prêt reçu et à maintenir le montant des investissements publics à son niveau moyen des cinq années précédentes <sup>(3)</sup>.

Concrètement, le mécanisme fonctionnera sous forme de prêts octroyés aux États membres par la Commission européenne, qui empruntera directement sur les marchés financiers. Afin que les coûts des prêts soient nuls pour les États membres, la Commission européenne propose que soit mis en place un Fonds de soutien à la stabilisation financé par des contributions nationales. Pour les États membres de la zone euro, celles-ci seraient égales à un pourcentage de la part du revenu monétaire attribuée à leur banque centrale nationale. Une clé spécifique sera appliquée pour les États membres non membres de la zone euro qui peuvent bénéficier du soutien du MESI. Ces éléments feront l'objet d'un accord intergouvernemental.

\*

\* \*

**Les précisions apportées depuis l'examen de la proposition de résolution par la commission des affaires européennes ont conduit votre rapporteur à proposer des amendements au texte adopté, afin d'assurer la cohérence du dispositif avec les éléments notamment contenus dans les propositions législatives publiées le 31 mai 2018.**

---

(1) À titre d'exemple, les États membres ne pourront pas bénéficier du MESI s'ils font l'objet d'un programme d'ajustement macroéconomique.

(2) Cf. article 4 de la proposition de règlement précitée.

(3) Cf. article 5 de la proposition de règlement précitée.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*La commission examine la présente proposition de résolution lors de sa réunion du mercredi 6 juin à 9 heures 30.*

**M. Alexandre Holroyd, rapporteur.** Je suis très heureux de vous présenter aujourd’hui cette proposition de résolution sur la gouvernance de la zone euro en ma qualité de rapporteur pour la commission des finances bien sûr, mais également de co-auteur de cette proposition, avec Michèle Tabarot. Cette proposition fait suite à un rapport adopté la semaine dernière à l’unanimité par la commission des affaires européennes et je me réjouis de pouvoir vous présenter cette deuxième version.

Je voudrais d’abord vous indiquer le contexte qui nous amène aujourd’hui à envisager la réforme de la zone euro.

Depuis dix-sept ans, l’euro est au cœur de la vie quotidienne de 340 millions d’Européens : il occupe maintenant une place centrale sur la scène internationale puisque 31,3 % des échanges internationaux sont en euros. Il contribue au financement de nos services publics, de façon indirecte, comme au financement des services publics des États membres. Il est devenu le symbole visible d’une politique européenne qui, malgré des difficultés, reste un succès. Aujourd’hui, 75 % des citoyens des pays membres de la zone euro pensent que l’euro est bon pour l’Union européenne.

Cela dit, la crise de la dette européenne a mis en exergue les manquements institutionnels de la gouvernance de la zone euro.

Soyons clair, c’est l’intervention de la BCE en 2012 qui a permis de sauver la zone euro et non une gouvernance solide et démocratique, alliant solidarité et responsabilité – gouvernance qui devrait être la pierre angulaire de n’importe quelle union monétaire.

Le constat des insuffisances de la zone euro est largement partagé par l’ensemble des pays membres, des économistes et des citoyens ayant pâti des crises économiques, même si chacun en tire des conclusions différentes. Ce constat a été la source de plusieurs documents appelant à une refonte de sa gouvernance.

Annoncées depuis 2015, dans le rapport des cinq présidents, les propositions de la Commission européenne qui nous concernent aujourd’hui ont été présentées le 6 décembre 2017 et des précisions supplémentaires y ont été ajoutées le 31 mai 2018.

Compte tenu de ces précisions très récemment apportées par la Commission, j'ai déposé quatre amendements, plus rédactionnels que de fond, qui permettent de mettre à jour le texte initial.

Les propositions de la Commission européenne s'articulent autour de deux axes essentiels à la stabilité de la zone euro, qui se traduisent par certains mécanismes visant à encourager une plus grande responsabilité des États membres et permettent d'assurer une plus grande solidarité entre eux.

Pour prendre ces propositions une par une, la Commission propose d'abord de transposer dans le droit de l'Union européenne un certain nombre de traités ou d'outils décidés dans l'urgence de la crise.

La première proposition consiste à transformer le Mécanisme européen de stabilité en un Fonds monétaire européen (FME), qui fournirait notamment le filet de sécurité nécessaire à l'Union bancaire européenne et verrait sa responsabilité devant le Parlement européen et les parlements nationaux renforcée. C'est un pas vers une communautarisation de l'outil qui assure plus de solidarité en redéfinissant les processus décisionnels.

Deuxièmement, la Commission propose d'intégrer dans le cadre juridique de l'Union européenne, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union européenne (TSCG), ou « pacte budgétaire ». Si je me félicite de cette proposition, je regrette cependant que cette transformation ne s'associe pas à une véritable réflexion sur l'efficacité et la lisibilité des règles économiques et budgétaires.

Ces travaux s'inscrivent dans la continuité d'autres projets, qui permettront de renforcer la stabilité financière de la zone euro. Je parle notamment de l'Union bancaire et du pilier qui lui fait défaut : un système commun de garantie des dépôts, dont la finalisation permettra de protéger de façon équivalente l'ensemble des épargnants européens. Pareillement, l'approfondissement de l'union des marchés des capitaux est essentiel à l'économie de rupture qui sera l'économie de demain, comme à nos PME et à nos TPE.

J'en viens aux nouveaux outils précisés depuis le 6 décembre.

La Commission a proposé un mécanisme européen de stabilisation des investissements (MESI) qui, doté de 30 milliards d'euros, fournirait aux États membres de la zone euro, ainsi qu'au Danemark, des prêts pour soutenir les investissements publics dans les États qui subissent des chocs asymétriques de grande ampleur.

Le mécanisme est aussi doté d'une forme de subvention : le coût des intérêts de ces prêts sera couvert par les bénéfices des banques centrales de l'Eurosystème.

L'accès à ce mécanisme sera soumis à une stricte conditionnalité : les critères d'éligibilité sont fondés sur le respect des décisions et recommandations formulées dans le cadre de la surveillance budgétaire les deux années qui précèdent la demande d'assistance financière.

Cette proposition est un premier pas permettant une vraie solidarité en cas de crise, en même temps qu'elle incitera les États membres à une plus grande responsabilité budgétaire. Mais nous devons imaginer un instrument de stabilisation macroéconomique plus ambitieux.

Nous pourrions envisager, comme le propose l'amendement de notre groupe, un mécanisme de stabilisation protégeant directement les Européens en temps de crise. Une forme de sur-assurance chômage aurait un effet stabilisateur évident. Qui plus est, elle permettrait de dessiner les contours du visage d'une Union plus protectrice en créant un lien direct entre nos concitoyens les plus fragilisés et l'Union.

Afin de permettre l'établissement d'une telle forme de solidarité, il est indispensable d'aider les économies européennes à converger et à conduire les réformes structurelles nécessaires.

La Commission européenne propose ainsi un programme d'appui aux réformes de 25 milliards d'euros, qui serait doté de trois outils : un premier outil de 22 milliards pour soutenir la mise en œuvre des réformes introduites dans les domaines définis dans le cadre du semestre européen ; un deuxième instrument d'appui technique, doté de 840 millions, qui vise à apporter aux États membres un soutien et une expertise dans la conception des réformes répondant aux priorités nationales ; un troisième mécanisme de soutien à la convergence, doté de 2,16 milliards, destiné à soutenir les États membres qui n'appartiennent pas à la zone euro dans la perspective de l'adoption de la monnaie commune.

Ces trois outils reposent sur un principe d'incitation à la mise en œuvre de réformes parfois techniques, parfois financières. Le renforcement de la convergence et de la compétitivité qui en découlerait renforcerait la responsabilité de chacun.

La création d'un ministre européen de l'économie et des finances, autre élément du paquet de la Commission, pourrait renforcer la légitimité démocratique de la gouvernance de la zone euro. Mais, en l'absence de mandat clair pour un tel ministre, la proposition de la Commission reste très institutionnelle. En l'état, elle ne permet pas d'envisager une avancée vers une gouvernance démocratique. Nous devons donc inscrire ce débat dans les réflexions autour d'un budget de la zone euro. C'est le sens du second amendement déposé par le groupe La République en Marche.

En conclusion, le constat est là : la gouvernance de la zone euro doit être renforcée pour assurer la pérennité de notre monnaie commune et protéger efficacement nos citoyens. L'embellie économique relative que nous connaissons à travers l'Europe nous ouvre une fenêtre pour compléter la zone euro, et nous devons donc agir maintenant.

Une vraie question politique se pose à propos de l'articulation entre les pays membres et non membres de la zone euro. Je suis convaincu que, quelle que soit la réponse, elle ne doit, en aucun cas, amoindrir les ambitions de la Commission européenne formulées pour les États membres.

Cette solidarité et cette responsabilité sont les conditions *sine qua non* du renforcement de la confiance entre les États membres et doivent être cœur de la zone euro : seule leur articulation protégera nos concitoyens des aléas de la mondialisation.

**Mme Amélie de Montchalin.** Cette résolution est importante, car, comme nous l'a rappelé Pierre Moscovici, la Commission européenne a présenté une première proposition de cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2021-2027. Comme nous le lui avons indiqué, il nous semble important que ce cadre soit préparé de manière sérieuse, complète et cohérente avec les travaux menés depuis la sortie de la crise, mais qu'il bénéficie néanmoins d'un soutien démocratique large et clair, tel que le résultat des élections européennes de 2019 pourra le définir.

Que nous, parlementaires représentant les citoyens français, alimentions ce débat me paraît intéressant. De cette manière, le débat électoral européen de 2019 pourra s'appuyer sur le travail des citoyens que nous sommes, comme de ceux que nous représentons. Les futures orientations du budget européen sur la période 2021-2027 pourront ainsi être validées. Le nouveau Parlement européen et la nouvelle Commission européenne issus des élections auront en effet à faire en sorte que ces propositions deviennent réalité.

Le moment est donc très bien choisi. Cela montre que les citoyens européens, par la voix de leurs parlementaires nationaux, peuvent influencer sur le cadre qui leur sera proposé à l'occasion des prochaines élections européennes.

**Mme Véronique Louwagie.** Cette proposition de résolution arrive à quelques mois des élections européennes. On peut donc s'interroger sur l'agenda et penser que l'examen d'une telle résolution mériterait qu'on attende le résultat des élections européennes, pour mieux s'inscrire dans une dynamique d'ensemble.

Vous avez regretté, monsieur le rapporteur, qu'on n'aille pas assez loin en ce qui concerne la lisibilité des règles économiques et budgétaires. Pourtant, c'est vous qui avez déposé cette proposition de résolution : pourquoi n'êtes-vous pas allé plus loin ?



Dans votre point 19, vous évoquez la création d'un ministère européen de l'économie et des finances, mais sans aller jusqu'à prôner un budget propre que vous avez néanmoins évoqué. À la veille des élections européennes, il me semble certes qu'on ne saurait évoquer une proposition de cette nature, mais créer un ministère sans budget adéquat ne me paraît pas opportun non plus.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Je partage ces remarques très justes. Quand on connaît aujourd'hui le fonctionnement du Parlement européen et les échéances prochaines qui le concernent, je ne vois pas l'intérêt que la France soit à l'origine d'une telle initiative d'autant que, compte tenu de l'évolution des pays qui composent l'Europe, d'autres difficultés et tensions se feront jour.

L'impulsion que nous voulons donner à l'Europe risque d'avoir l'effet délétère d'éloigner encore plus de l'Europe les citoyens que nous sommes. Dans le contexte que nous connaissons, soyons prudents : l'urgence n'est pas là. Faisons plutôt un pacte qui réconcilie les citoyens avec l'Europe, plutôt que d'envisager la création, qui ne me semble pas aujourd'hui pertinente, d'un ministère de ce type.

**Mme Christine Pires Beaune.** Je ne partage pas ce qui vient d'être dit. Il me semble utile, et même souhaitable, de s'intéresser au renforcement de la zone euro, attendu depuis très longtemps et allant dans la bonne direction. Je pense toutefois qu'il devrait s'accompagner simultanément d'autre chose pour ne pas risquer de nourrir le ressentiment d'une partie des citoyens de la zone euro, trouvant qu'on ne fait rien pour leur protection.

**Mme Amélie de Montchalin.** Les Européens attendent de l'Europe des preuves et des faits. Tout ce que nous pourrions faire en amont des élections européennes de 2019 pour montrer que le futur cadre de travail sera un cadre de réforme et d'action laissera l'Europe apparaître comme l'assurance et l'investissement collectif qu'elle veut être.

Nous défendrons ainsi des amendements favorables à une assurance chômage mutualisée en cas de crise. Voilà qui est en effet très concret : on met de l'argent en commun pour avoir des résultats. Ne cessons pas de travailler pour préparer les élections ; au contraire, ce qui sera sur la table devra être le plus concret et le mieux préparé possible. Voilà, je pense, l'ambition de cette proposition.

**M. le président Éric Woerth.** Peut-être ai-je mal compris ou entendu. Mais que souhaitez-vous, monsieur le rapporteur, s'agissant du mécanisme de stabilité, sur le Fonds monétaire européen – quelle que soit sa dénomination – et sur une réforme des traités ?

**M. le rapporteur.** L'exercice est difficile à mener, en ce qu'il concerne aussi d'autres éléments de politique européenne. Avec Michèle Tabarot, nous nous sommes efforcés de le restreindre aux propositions spécifiques de la Commission sur ce sujet-là.

Un groupe de travail, présidé par Jean-Louis Bourlanges, se penchera sur la question du CFP. Christophe Jerretie, ici présent, en fait également partie. Le lien entre le CFP et le budget de la zone euro doit plutôt être abordé dans ce cadre.

Quant à l'agenda, je pense, contrairement à vous, qu'il y a urgence. Quelles que soient les analyses, chacun sait que la gouvernance de la zone euro est aujourd'hui insuffisante si elle devait traverser une crise grave. Or, nous parlons des euros qui sont dans les poches des Français. Nous ne pouvons donc malheureusement pas nous payer le luxe d'attendre des échéances politiques pour se plonger véritablement dans le sujet.

En revanche, il est dommage que cette question n'ait pas été abordée auparavant, au moment de la mise en place des instruments ou immédiatement après, soit en 2010, 2011 et 2012. Les textes qui instituent ces instruments prévoient d'ailleurs qu'ils sont destinés à être incorporés au droit de l'Union. Cette nécessité, établie par les créateurs des instruments, se fait donc sentir depuis près de sept ans.

L'action publique doit ainsi continuer au-delà des échéances électorales. Si, sur cette question, il me paraît important de progresser, il n'en demeure pas moins que les résultats des élections pourront amener à porter la réflexion plus loin. Car beaucoup de ces questions resteront ouvertes à l'avenir.

Quant à mes regrets au sujet de la lisibilité des règles budgétaires, ils rejoignent des critiques assez universelles sur le TSCG, même chez ceux qui en défendent une version plus restrictive. Au moment où la Commission propose de l'incorporer au droit de l'Union, il me semble que s'ouvre une fenêtre pour rendre ces règles plus cohérentes avec les variations économiques et moins cycliques. Ces améliorations consensuelles inciteraient davantage à la maîtrise budgétaire. Je regrette seulement que la Commission n'ait pas franchi le pas. Après, ce sera nettement plus difficile.

S'agissant du ministre de la zone euro, je soutiens absolument la proposition de la Commission. Mais, sans budget de la zone euro, le sens de ce poste est en effet très limité. Il faudra donc conduire un travail de réflexion sur les moyens à confier à ce ministre pour qu'il remplisse ses fonctions.

Madame Dalloz, vos commentaires me surprennent, car ils s'inscrivent en porte à faux avec les suggestions du Parti populaire européen (PPE), formation politique européenne à laquelle est affilié votre groupe. Le PPE soutient et défend en effet la réforme de la zone euro ; il y pousse et croit à son urgence. Il me semble donc important qu'une vraie cohérence politique traverse les niveaux national et européen. C'est ce que rechercheront les Français en 2019.

Madame Pires Beaune, je partage votre analyse. Le véritable transfert qui s'opère aujourd'hui doit se concrétiser à travers des taux d'intérêt plus bas pour les investissements du MESI dont le coût sera couvert par les bénéfices des banques centrales de l'Eurosystème. Mais ce financement par le droit de seigneurage n'est pas suffisant.

C'est pourquoi j'appelle à une réflexion plus profonde sur l'idée d'une sur-assurance chômage, qui pourrait, par ses critères, inciter à la responsabilité budgétaire tout en assurant un véritable soutien direct en cas de crise, sur le plan à la fois macro-économique et social. Un lien direct avec les citoyens serait ainsi créé.

Enfin, monsieur le président, le FME accomplit ce que votre successeur au ministère des finances a engagé lorsque, avec le président Sarkozy, il a négocié un TSCG conçu pour être intégré au droit de l'Union. Nous arrivons seulement à la dernière étape de mécanismes qui ont été efficaces sur le coup, mais qui, de l'aveu de tous, restent insuffisants.

Le premier objectif est de transférer le TSCG dans le droit communautaire. Le second objectif est de muscler le FME à travers différents outils, comme le filet de sécurité (*backstop*) qui permettrait d'assurer à tous les Européens que leur épargne est protégée de la mondialisation.

Au lendemain de l'adoption de cette réforme, qui peut paraître technique, les Français seront mieux protégés.

*La commission en vient à l'examen de l'article unique.*

*Elle se saisit de l'amendement CF8 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit simplement de prendre en compte deux propositions législatives relatives au programme d'appui aux réformes et au mécanisme européen de stabilisation des investissements, présentées la semaine dernière par la Commission européenne.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle examine, en présentation commune, les amendements CF4, CF3, CF5 et CF6 de M. Michel Castellani.*

**M. Michel Castellani.** Ces amendements convergent. Nous nous sommes déjà exprimés en faveur d'un approfondissement de l'Union économique et monétaire – dans le sens du texte soumis à notre examen –, pour une convergence fiscale, pour une lutte contre l'évasion fiscale ou pour la dénonciation des paradis fiscaux.

L'objet de ces quatre amendements est plus modeste.

Les amendements CF3 et CF5 visent à souligner l'importance de la diversité culturelle dans l'Union européenne. Je m'empresse de dire qu'ils ne procèdent pas de quelque approche frileuse, de quelque aspiration au repli sur soi. Ils ne contreviennent pas à la volonté de construire ce projet commun qu'est l'Europe. Ils procèdent plutôt de l'esprit du « glocal ».

L'amendement CF4 souligne la nécessité de rappeler le message initial des pères fondateurs, dans la mesure où ce dernier a été largement occulté, noyé sous les considérations technocratiques que nous savons.

L'amendement CF6, enfin, prend en compte l'inquiétude et la méfiance des citoyens mais aussi le fait qu'il s'agit d'une défiance à l'égard non de l'Europe mais de la manière dont elle est pilotée.

**M. le rapporteur.** Je suis défavorable à l'amendement CF4. La proposition de résolution vise à des progrès concrets. Certes, la déclaration Schuman est primordiale, mais elle énonce notamment – nous nous en souvenons tous – que la construction européenne se fera plutôt « *par des réalisations concrètes créant d'abord des solidarités de fait* ». Je pense que cette référence n'a pas sa place dans cette proposition de résolution particulière.

Quant à l'amendement CF3, j'approuverais l'ajout des mots que vous proposez de substituer aux mots « ses citoyens », mais je désapprouve l'idée de les y substituer. À mon sens, l'Union a aussi vocation à protéger ses citoyens pris individuellement, elle le fait tous les jours, comme avec le règlement général sur la protection des données (RGPD), récemment adopté. Ce sont les données de chaque Européen qui sont protégées par le RGPD lorsqu'il utilise son téléphone portable.

En revanche, je suis favorable à l'amendement CF5, puisqu'il vise à mentionner, après les peuples, les nations qui composent l'Europe, non à substituer le mot « nations » à un autre. Cela me paraît d'ailleurs remplir l'objectif que vous visiez par l'amendement CF3.

Je suis défavorable à l'amendement CF6. Pour moi, le choix des dirigeants européens exprime la volonté du peuple au niveau européen.

*La commission rejette successivement les amendements CF4 et CF3.*

*Elle adopte l'amendement CF5.*

*Elle rejette l'amendement CF6.*

*Elle en vient à l'amendement CF11 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit, à la suite des propositions législatives de la Commission sur le programme d'appui aux réformes et sur le MESI, de supprimer des alinéas. La Commission européenne a, à notre sens, procédé aux clarifications nécessaires.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle se saisit de l'amendement CF1 de Mme Amélie de Montchalin.*

**Mme Amélie de Montchalin.** Il s'agit de donner une mission au ministre que les auteurs de la proposition appellent de leurs vœux. Doter l'Union d'un ministre ou d'un exécutif qui puisse faire des propositions, c'est très intéressant, mais si ce ministre a des leviers d'action, c'est encore mieux. Nous proposons donc de lier la perspective de la nomination d'un ministre à celle d'un budget propre de la zone euro, dont le ministre serait responsable devant une assemblée parlementaire compétente. L'idée est dans le débat européen depuis de nombreuses années.

**M. le rapporteur.** Avis favorable. La question fait un peu écho à la discussion que nous avons eue avec Véronique Louwagie. Très clairement, cette question du ministre des finances de la zone euro doit être associée à celle d'un véritable budget de la zone euro qui soit en mesure de remplir les fonctions liées à la gouvernance. La gouvernance de la zone euro doit être l'apanage des membres de la zone euro et il faut pour cela un budget et un ministre de la zone euro.

**Mme Véronique Louwagie.** Cela fait effectivement un peu suite à la remarque que j'ai faite. Vous évoquez, monsieur le rapporteur, au point 19, la création d'un ministère européen de l'économie et des finances, mais sans parler du budget. L'amendement dont nous débattons permettrait de compléter cette proposition en prévoyant un budget mais... sans aller au bout : si nous créons un budget, il faut prévoir comment l'alimenter. Par un impôt acquitté par les citoyens européens ? Par un prélèvement sur les budgets des États ? Et quelle est la nature de ce budget ? La perspective de la création d'un budget propre de la zone euro, si elle ne s'accompagne pas des précisions nécessaires, peut être de nature à inquiéter nos concitoyens et à nourrir le sentiment antieuropéen. Je suis donc très réservée sur cet amendement.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Il est extraordinaire d'écrire que « *le ministre serait responsable devant une assemblée parlementaire compétente* » ! Il y a déjà une assemblée parlementaire, une assemblée française, une assemblée européenne. Vous créez un ministère, vous le dotez d'un budget, vous créez une commission spécifique au sein du Parlement européen et qu'en est-il de l'assentiment des autres pays ? Ce n'est pas grave, on fait cavalier seul ?

**Mme Amélie de Montchalin.** Gardons à l'esprit deux idées actuellement débattues à Bruxelles. En ce qui concerne les ressources propres, vous savez que la fiscalité des géants du numérique, la fiscalité du carbone et un certain nombre d'autres propositions sont l'objet d'un débat nourri. Il s'agit d'alimenter le cadre financier pluriannuel proposé grâce à des ressources qui ne consistent pas en une surimposition des citoyens.

Aujourd'hui, nous ne proposons pas un mécanisme précisément abouti. Notre groupe parlementaire estime simplement qu'il faut lier la création d'un ministre à la dotation d'un budget, avec des ressources qu'il faudra définir et bien sûr négocier – vous imaginez bien que cela ne se fera pas demain –, et qu'il soit responsable devant l'assemblée parlementaire compétente.

La proposition d'une commission de la zone euro au Parlement européen, chère à notre collègue Marie-Christine Dalloz, a été faite maintes fois depuis la sortie de la crise. C'est essentiel pour que les Européens qui ont une monnaie en commun puissent prendre les décisions qui les concernent.

Je ne sais, monsieur le rapporteur, s'il est encore temps de modifier le texte de l'amendement, mais nous pouvons préciser qu'il s'agit d'une assemblée parlementaire compétente au sein des instances européennes, pour éviter toute confusion. Il s'agirait non de parlementaires nationaux mais de parlementaires au sein des institutions européennes.

**M. le rapporteur.** Effectivement, la question des ressources de l'Union européenne est considérable, mais elle est distincte de celle de la gouvernance de la zone euro proprement dite. Un certain nombre de propositions très fortes ont d'ailleurs été faites par le Président de la République, mais ce n'est pas le même débat – je crois qu'un groupe rassemblant des membres de tous les groupes parlementaires y travaille.

Je partage votre inquiétude, chères collègues, quant à la perception que nos concitoyens peuvent avoir des institutions européennes. À cet égard, notre responsabilité de parlementaires nationaux est très claire : nous devons être très honnêtes lorsque nous présentons les responsabilités de chaque institution européenne. Nous avons construit une Commission européenne à qui appartient, aujourd'hui, l'initiative législative au niveau européen. Les propositions législatives sont donc faites par la Commission et, ensuite, examinées par le Parlement européen et le Conseil de l'Union, qui sont nos représentants démocratiques. Définir précisément les modalités du budget et l'assemblée concernée, c'est le rôle de la Commission européenne. C'est ensuite le rôle des élus européens que d'en discuter avec notre exécutif et avec l'exécutif européen au sein du Conseil.

Soyons le plus honnêtes possible sur cette division du travail créée, année après année, indépendamment des clivages politiques au sein de l'Assemblée nationale. Soyons très clairs : il appartient à la Commission européenne d'exercer les prérogatives qui sont les siennes. Nous avons, pour notre part, la responsabilité – cette résolution en est l'exemple parfait – de commenter, de critiquer les propositions de directives européennes, d'appeler à plus d'ambition sur certains points, mais nous n'avons pas vocation à les rédiger. Tenons-nous en à cette répartition, construite depuis quarante ans.

**M. le président Éric Woerth.** Je ne crois pas que nous allons définir la politique ni les instances européennes aujourd'hui...

**Mme Amélie de Montchalin.** Je propose de rectifier l'amendement en insérant le qualificatif « européenne » entre les mots « parlementaire » et « compétente ».

*La commission adopte l'amendement ainsi rectifié.*

*La commission examine, en présentation commune, les amendements CF10 et CF9 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit de nouveau d'adaptations liées aux propositions qu'a faites la Commission européenne, la semaine dernière.

*La commission adopte successivement ces amendements.*

*Elle en vient à l'amendement CF2 de Mme Amélie de Montchalin.*

**Mme Amélie de Montchalin.** Cet amendement traduit notre volonté de créer, en parallèle du mécanisme de stabilisation des investissements, un mécanisme qui est lui aussi dans le débat public depuis sept ou huit ans, repris par des *think tanks* puis des États et des penseurs au sein des institutions européennes, à savoir un mécanisme de lissage des variations de conjoncture qui touche directement les citoyens et ne soit pas fondé sur les finances publiques agrégées des États mais sur des dynamiques propres à l'emploi. Dans la crise que nous avons traversée entre 2009 et 2012, une partie des difficultés des États, notamment l'envolée de leur dette, étaient fortement liées au ralentissement économique et à l'envolée du chômage. Dans ce cadre, les citoyens européens voyaient que nous aidions leurs États mais pas les citoyens. La présente proposition est de réfléchir au cadre, aux montants, à la saisine, au déclenchement, au périmètre, à la durée d'une solidarité en cas de crise, non seulement entre les nations mais également envers les citoyens confrontés à un ralentissement dit asymétrique qui les prive d'emploi.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la commission adopte cet amendement.*

*Elle est saisie de l'amendement CF7 de M. Michel Castellani.*

**M. Michel Castellani.** Il me semble intéressant d'évoquer, dans les recommandations dont nous discutons, la mondialisation, qui doit être maîtrisée. Telle qu'elle se développe, la mondialisation conduit à une désescalade sociale, multipliant les esclaves au sud et les précaires chez nous. Nous souhaitons que l'Europe s'implique dans une meilleure mondialisation.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable. Se défausser de la responsabilité nationale contrevient au principe de subsidiarité auquel vos amendements sur les nations me font pourtant penser que vous êtes pourtant très attaché.

*La commission rejette cet amendement.*

**Mme Véronique Louwagie.** Au regard des échanges que nous avons eus, je n'ai pas le sentiment que cette proposition de résolution européenne présente un intérêt majeur. Si vous indiquez, monsieur le rapporteur, qu'il appartient à la Commission européenne d'être le moteur de ces discussions sur l'avenir et que cette proposition n'est là que pour décliner des grands principes, je pense que le groupe La République en Marche, qui ne siège dans aucun groupe au niveau européen, présente en réalité un programme pour les élections européennes. Notre groupe ne votera donc pas cette proposition de résolution.

**Mme Amélie de Montchalin.** Notre groupe, en tant que groupe politique, n'est en effet pas représenté au niveau européen mais la proposition que nous faisons ici reflète très largement les travaux des économistes, des chercheurs en science politique et de tous ceux qui travaillent depuis plusieurs décennies à construire un ensemble cohérent au service des citoyens, qui les protège face à la mondialisation en leur permettant d'avoir une prospérité équilibrée et un emploi. C'est une constante d'engagement à faire vivre des idées qui ont déjà une longue histoire et à essayer de les faire progresser concrètement, en amont des élections, pour que les institutions européennes, après ces élections, puissent travailler sur ces propositions.

**M. le rapporteur.** Nos concitoyens ont besoin d'une lecture claire de nos positions respectives sur l'Union européenne. Le vote de soutien à cette proposition de résolution indique une ligne très claire, un cap et une vision. Certains groupes, dans une commission votent d'une certaine façon et dans d'autres différemment, ne sont pas capables, au sein de cette assemblée, de se mettre d'accord sur les sujets européens. Nos concitoyens méritent mieux que cette inconsistance.

**M. le président Éric Woerth.** On peut s'abstenir sans inconsistance. La proposition de résolution arrive un peu comme un OVNI ; les sujets les plus vastes y sont traités en passant. Il n'y a pas d'incohérence dans la position de Véronique Louwagie.

**M. Mohamed Laqhila.** Je voterai bien évidemment cette proposition de résolution. L'Europe est l'ADN même du Mouvement Démocrate. Cette proposition de résolution va dans le bon sens, le renforcement de la gouvernance et de la sécurité de la zone euro, et de la coopération entre États membres ; elle est de l'intérêt de nos concitoyens.

*La commission adopte la proposition de résolution, modifiée.*

\*

\* \*