

Compte rendu

Commission des affaires européennes

Mercredi 27 octobre
2010
16 h 15

Compte rendu n° 170

- I. Communication de MM. Michel Herbillon et Christophe Caresche sur la gouvernance économique 3
- II. Communication de M. Michel Herbillon sur les demandes de mobilisation du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (E 5676, E 5677, E 5678, E 5693, E 5699, E 5700, E 5745 et E 5746)..... 15
- III. Communication du Président Pierre Lequiller sur la XLIV^e COSAC..... 16
- IV. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution..... 18

**Présidence de
M. Pierre Lequiller**
*Président, puis de
M. Michel Herbillon*
Vice-président



COMMISSION DES AFFAIRES EUROPEENNES

Mercredi 27 octobre 2010

Présidence de M. Pierre Lequiller, Président de la Commission

La séance est ouverte à 16 h 15

I. Communication de MM. Michel Herbillon et Christophe Caresche sur la gouvernance économique

M. Michel Herbillon, co-rapporteur. La réflexion collective sur la mise en place d'un gouvernement économique européen est loin d'être achevée. Nous considérons que notre travail sur ce thème n'est donc pas clos, mais une étape importante est en train d'être franchie : avec la remise du rapport du groupe de travail présidé par M. Herman Van Rompuy au Conseil européen demain jeudi 28 octobre, le « paquet » de propositions législatives présenté par la Commission européenne le 29 septembre, le compromis franco-allemand sur quelques grands principes, les décisions déjà adoptées sur la création du « semestre européen », nous pouvons considérer que l'Europe est sur la bonne voie.

Par rapport à la communication que nous avons présentée en mai dernier, nous souhaitons aujourd'hui faire devant vous le point sur : les acquis, encourageants ; les incertitudes, qu'il faudra rapidement surmonter ; les lacunes dans le nouveau système, qui sont autant de pistes à poursuivre ; et les orientations que nous vous proposons de soutenir.

Commençons par affirmer notre choix sémantique délibéré : nous soutenons l'édification d'un « gouvernement économique européen ». Le concept de « gouvernance » renvoie plus à une méthode qu'à un véritable projet politique.

L'Union européenne doit se doter, avec l'ensemble d'instruments qui formera le « gouvernement économique européen », d'un projet politique d'envergure, crédible, lisible pour ses citoyens. Le « gouvernement » économique européen, s'il est bien conçu, sera doté d'une légitimité démocratique que n'aurait pas nécessairement un dispositif – plus technique que politique – de « gouvernance ».

Au mois de mai, nous vous avons présenté des conclusions définissant le gouvernement économique comme devant exercer trois fonctions : la formulation de grandes impulsions de politique économique, la surveillance en vue de la prévention des crises, et la gestion des crises. Je vais tout d'abord vous présenter les acquis, qu'il conviendra de compléter, et mon collègue Christophe Caresche vous présentera ensuite les propositions en cours sur le renforcement du Pacte de stabilité et de croissance et sur la création d'une surveillance macroéconomique.

Parmi les acquis, il faut citer d'abord l'adoption de la stratégie Europe 2020 et de ses grands objectifs chiffrés : un taux d'emploi de 75 % pour la population de 20 à 64 ans, une réduction du taux de décrochage scolaire à moins de 10 %, une augmentation de la proportion

des 30-34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur à hauteur de 40 %, une réduction de 20 millions des personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion, les trois objectifs chiffrés en matière de lutte contre le changement climatique, et l'objectif de porter à 3 % du PIB le niveau des investissements en recherche-développement. Il revient désormais aux Etats membres de fixer leurs objectifs nationaux, dans le cadre d'un dialogue avec la Commission européenne. Ces objectifs seront l'un des éléments des programmes nationaux de réforme, qui seront transmis à la Commission en même temps que les programmes de stabilité et de convergence, dans le cadre de la nouvelle procédure du « semestre européen ».

La principale faiblesse de la stratégie de Lisbonne résidait dans le fait qu'elle reposait quasi-exclusivement sur des actions des Etats membres. La stratégie Europe 2020 ne semble pas en tirer les leçons.

La question des financements, pourtant capitale, est éludée. Or il est nécessaire, dans le cadre d'une stratégie de croissance, de « *relever le défi de l'investissement à long terme* », comme l'a formulé le Parlement européen dans sa résolution du 20 octobre dernier, et notamment, d'avoir une politique ambitieuse d'investissement public.

Cette question renvoie au débat sur la possibilité d'un « emprunt européen ». Le Président de la Commission européenne, M. José Manuel Barroso, a annoncé, en septembre dernier, qu'il proposerait la création d'emprunts obligataires européens pour le financement de grands projets d'avenir.

Nous regrettons qu'à ce stade, l'investissement public soit insuffisamment pris en compte dans les propositions sur le gouvernement économique. Or il pourrait être un élément fort de convergence des économies, notamment entre la France et l'Allemagne. L'existence d'un espace de discussion entre les deux pays sur cette question des investissements a été soulignée par M. Jean-François Jamet, économiste, lorsque nous l'avons auditionné dans le cadre de nos travaux. Un accord franco-allemand pourrait permettre d'amorcer une dynamique positive en Europe, qu'il s'agisse des réseaux énergétiques, des transports, du numérique ou encore de la recherche, d'autant plus qu'un consensus très large semble exister pour que, comme le demande le Parlement européen, « *l'investissement public [soit] bien ciblé et que l'innovation, la recherche, l'enseignement, l'efficacité énergétique et les nouvelles technologies [soient] des priorités* ». La mutualisation de certains budgets nationaux consacrés à des investissements d'intérêt commun pourrait être un instrument de cette démarche franco-allemande.

Deuxième acquis : le « semestre européen » de coordination des politiques économiques. Nous saluons ce dispositif, mais il est nécessaire maintenant de définir le rôle des parlements dans cette nouvelle procédure.

Les propositions initiales de la Commission européenne ont été présentées dans une communication du 12 mai dernier, dans laquelle elle proposait de faire converger les budgets et les programmations politiques par l'institution d'un « Semestre européen de coordination des politiques économiques ». L'objectif central est de faire en sorte que la coordination des politiques budgétaires et économiques dans l'UE et dans la zone euro commence véritablement en amont, par l'adoption d'orientations générales avant que les décisions budgétaires pour l'année suivante ne soient prises dans les Etats, avec la possibilité de recommander leur révision.

Le texte de la Commission mentionne la nécessité d' « associer très tôt et de manière forte les parlements nationaux au processus du semestre européen et de renforcer le dialogue avec le Parlement européen ».

Le 30 juin, la Commission européenne a proposé trois séries de réformes, dans une seconde communication :

1° Un double renforcement du Pacte de stabilité et de croissance (dans son volet préventif et dans son volet correctif), avec notamment : une synchronisation de la surveillance multilatérale exercée, au niveau européen, sur les procédures budgétaires au niveau national, dans le cadre d'un « semestre européen », dès 2011, et d'autre part, l'exigence d'un progrès plus rapide vers l'équilibre budgétaire pour les pays ayant une dette élevée ou des risques élevés en termes d'évolution de leur dette, avec une référence numérique claire pour établir un rythme de réduction de la dette satisfaisant ;

2° Au-delà de la surveillance budgétaire, la Commission proposait de s'attaquer aux déséquilibres macro-économiques entre les Etats membres, notamment au sein de la zone euro, pour éviter que ne se reproduisent les cas espagnol et irlandais,

3° Enfin, la surveillance, au niveau européen, des réformes structurelles nationales, pour s'assurer que celles-ci font progresser l'Union dans la réalisation des objectifs de la stratégie « Europe 2020 ».

L'idée du semestre européen a été reprise par le groupe de travail présidé par M. Van Rompuy, celui-ci insistant sur le fait que l'examen liminaire mené dans un cadre européen ne porterait que sur les grandes lignes des projets de budget.

Le 17 juin, le Conseil européen a marqué son accord pour prévoir que, à partir de 2011, dans le cadre d'un « semestre européen », les programmes de stabilité et de convergence pour les années suivantes seront présentés à la Commission européenne au printemps.

Le dispositif adopté sur le déroulement du semestre européen est le suivant : il commence, « *tôt dans l'année* », par un examen « horizontal » par lequel le Conseil européen, sur la base d'informations fournies par la Commission et le Conseil, identifie les principaux défis économiques auxquels sont confrontés l'Union européenne et la zone euro et formule des orientations stratégiques pour les politiques économiques. Les programmes nationaux de stabilité et de convergence doivent être transmis au niveau européen chaque année de préférence mi-avril, et dans tous les cas pas plus tard que la fin du mois d'avril, de manière à ce que le Conseil puisse adopter ses avis relatifs à chaque programme national d'ici la fin du mois de juillet.

Ce semestre européen devrait permettre une discussion bilatérale entre la Commission européenne et chaque Etat membre, d'une part, et une discussion multilatérale, au sein du Conseil, d'autre part, sur les politiques budgétaires économiques nationales et leurs interactions.

Les Etats membres se sont engagés à adapter leurs procédures nationales afin d'assurer la mise en œuvre de ce dispositif dès le premier semestre 2011.

Il reste encore à déterminer quelle forme va prendre l'association ou l'implication des parlements nationaux à ce processus du semestre européen. Comment organiser le

déroulement de la procédure budgétaire dans chaque pays en intégrant cette nouvelle dimension ? Et comment organiser des discussions entre les parlements à l'échelle européenne ?

S'agissant de la prise en considération du semestre européen dans les règles et procédures budgétaires françaises, des propositions ont été formulées, à l'Assemblée nationale, par le président et le rapporteur général de la commission des finances, et lors du débat sur le projet de loi de programmation des finances publiques, le gouvernement a pris l'engagement de soumettre à un examen en séance plénière, mi-avril chaque année, le programme de stabilité français avant son envoi à la Commission européenne. Une seconde étape serait prévue, à la fin du mois de juin, lorsque la Commission européenne aura rédigé son rapport sur le programme de stabilité français et avant que celui-ci ne soit examiné par le Conseil en juillet.

Le semestre européen ne doit pas seulement trouver sa traduction « parlementaire » dans les procédures internes à chaque Parlement national : il faut lui donner également une dimension parlementaire européenne.

Le Parlement européen, dans ses recommandations adoptées le 20 octobre, propose qu'un débat annuel réunissant les parlements nationaux et le Parlement européen ait lieu avant la présentation formelle des programmes de stabilité et de convergence, donc, concrètement, avant la mi-avril.

Nous soutenons la proposition présentée par le président de notre commission, M. Pierre Lequiller, d'organiser chaque année, dans le cadre du semestre européen, une réunion interparlementaire associant les représentants des commissions parlementaires nationales chargées des budgets et les représentants de la commission des budgets du Parlement européen. La question de la composition exacte – certains d'entre nous pourraient souhaiter l'ouvrir à des représentants des commissions parlementaires chargées des affaires européennes - et celle de la date de cette réunion - le Président Lequiller suggère le mois de mai, pour que les parlementaires discutent en ayant à leur disposition tous les programmes de stabilité et de convergence - pourront être fixées ultérieurement, mais il convient de soumettre au plus tôt cette proposition aux autres parlements de l'Union.

Le président Pierre Lequiller. Je me suis entretenu à ce sujet avec le rapporteur général de l'Assemblée nationale, M. Gilles Carrez, qui est d'accord avec cette proposition et la période du mois de mai. Nous souhaitons « greffer » cette rencontre sur une réunion interparlementaire annuelle existante consacrée aux questions budgétaires, mais comme la fixation de la date de celle-ci dépend de la présidence tournante du Conseil, il va falloir obtenir de la présidence hongroise du premier semestre 2011 qu'elle puisse avoir lieu en mai plutôt qu'au début de l'année.

M. Michel Herbillon, co-rapporteur. Le troisième acquis dans la construction du gouvernement économique est le Fonds européen de stabilité financière. Le Fonds, créé au printemps 2010 pour trois ans, peut en théorie mobiliser jusqu'à 750 milliards d'euros : jusqu'à 60 milliards d'euros que la Commission européenne pourrait emprunter sur les marchés et prêter ensuite, à un taux supérieur, à un Etat demandeur, garantis par le budget européen ; jusqu'à 440 milliards d'euros garantis par les Etats de la zone euro, et jusqu'à 250 milliards d'euros de prêts du FMI. Les opérations éventuelles du Fonds s'apparenteront à des plans de sauvetage, pas à des instruments de convergence économique. Pour autant, on peut

considérer ce dispositif comme une modalité – temporaire – du gouvernement économique de la zone euro.

Le Fonds n'existe que jusqu'au 30 juin 2013. Sera-t-il pérennisé, ou transformé, ensuite ? L'Allemagne est depuis le départ hostile à une pérennisation du Fonds actuel, redoutant que son existence n'incite pas les Etats à la vertu. M. José Manuel Barroso, M. Jean-Claude Trichet, le président de l'Eurogroupe M. Jean-Claude Juncker et le président de la BEI, M. Philippe Maystadt, ont exprimé leur souhait de voir transformé le « véhicule spécial » qu'est le Fonds européen de stabilité financière en un « Fonds monétaire européen », sur la base d'un traité et qui impliquerait que plus un pays fera appel au FME, plus il perdra sa souveraineté budgétaire.

Selon les indications fournies aux rapporteurs par le ministère de l'Economie, le gouvernement français ne considère pas qu'il soit opportun de créer un « Fonds monétaire européen ». Quant à l'éventuelle émission d'une dette commune, le gouvernement français n'y semble pas opposé, mais souligne que cette innovation supposerait de résoudre préalablement d'importantes questions pratiques (effet sur l'encours de la dette existante, coût budgétaire de la mutualisation pour les Etats les mieux notés...).

D'autres propositions ont été présentées, notamment pour relancer l'idée déjà relativement ancienne d'« euro-bonds » ou d'emprunts européens. On doit distinguer, dans les propositions relatives à des dispositifs d'« emprunt européen », celles qui tendent à faciliter le financement des dettes souveraines des Etats membres en cas de crise, de celles qui préconisent de procéder collectivement à des emprunts destinés à financer de grands projets d'investissement d'intérêt européen, en liaison avec la mise en œuvre de « Europe 2020 » et qui ont été évoquées précédemment.

L'idée d'un « grand emprunt européen » présente à nos yeux beaucoup d'intérêt : identification précise par les citoyens de l'UE d'objectifs véritablement européens, probabilité d'obtenir des financements à des taux raisonnables, possibilité d'engager ou de mener enfin à bien des projets d'investissement lourds et de long terme dans le domaine de l'énergie, de l'environnement, de la recherche ou des transports...

Mais cette idée soulève de nombreuses interrogations : à qui confierait-on la gestion de cet « emprunt européen » ? A la BEI, pour éviter de créer une nouvelle institution dans l'Union et pour tirer bénéfice de l'excellente réputation et de la compétence anciennement établie de cette Banque ? Ou bien à un « Fonds monétaire européen » spécialement créé ? Celui-ci serait-il de nature intergouvernementale, ou pourrait-il prendre la forme d'une « coopération renforcée » au sens du traité ? L'emprunt serait-il financé uniquement par appel aux marchés, ou bien par l'utilisation du produit d'une ressource fiscale (comme une taxe sur les transactions financières), ou bien par les éventuelles amendes infligées aux Etats ne respectant pas le Pacte de stabilité ?

M. Christophe Caresche, co-rapporteur. Les propositions encore en discussion sont difficiles à résumer car elles comportent beaucoup d'éléments. L'un des volets qui va faire l'objet de décisions au Conseil européen de cette semaine est le renforcement du Pacte de stabilité et de croissance – qui aujourd'hui consiste essentiellement en un suivi des déficits publics – dans son contenu, et le renforcement de son respect, avec la mise en place d'un dispositif de sanctions efficace. Le dispositif actuel ne marche pas ; comment le rendre opérationnel ?

Plusieurs initiatives ont été lancées. Tout d'abord, celle confiée au Président Van Rompuy de constituer une « *task force* » qui va présenter ses conclusions au Conseil européen, qui se prononcera sur elles. Une autre initiative est celle présentée par la Commission européenne, sous forme d'un ensemble de six textes législatifs, qui a largement alimenté le débat. Il y a eu également un accord franco-allemand à Deauville le 18 octobre dernier, qui contient aussi des éléments très importants. Le Conseil européen va se nourrir de ces trois initiatives.

Les propositions de la Commission européenne sont extrêmement précises. Elles concernent d'abord le volet préventif du Pacte, avec l'instauration d'un système de surveillance et de contrôle de son respect, afin de voir si les objectifs annoncés par les Etats se traduisent bien dans leurs budgets. Les Etats membres, avec les « objectifs budgétaires de moyen terme » (OBMT), sont censés se rapprocher chaque année de l'objectif de déficit de 3 % du PIB à un rythme correspondant à 0,5 % de leur PIB. La réforme proposée conserve le système des OBMT et l'exigence de convergence annuelle de 0,5 % mais modifie le régime des sanctions.

Si une dérive est constatée, des sanctions seront applicables, sous forme d'un dépôt s'élevant à 0,2 % du PIB, portant intérêt – ce qui signifie que quand l'Etat concerné le récupère, il ne perdra pas d'argent. Une innovation importante et très contestée est proposée : la Commission européenne constaterait la dérive, proposerait la sanction, et le Conseil aurait dix jours pour contester la sanction et devrait pour cela réunir la majorité qualifiée. C'est le système dit de la « majorité qualifiée inversée ». La marge de manœuvre du Conseil serait réduite, les sanctions seraient plus automatiques que si elles étaient laissées à l'appréciation du Conseil.

A cela s'ajoute le volet correctif. Il intègrerait le critère de la dette (60 % du Pib) qui jusqu'à présent n'était qu'indicatif. La Commission propose d'en faire un critère réellement appliqué. De la même manière, en cas de dérive excessive de la dette – « excessive » faisant l'objet d'une quantification – à nouveau des sanctions seraient encourues, sous forme d'un dépôt de 0,2 % du PIB ne portant pas intérêt, et également infligée par vote à la majorité qualifiée inversée.

Tout ceci forme le volet « surveillance des budgets ». Ces propositions de la Commission européenne ont été largement commentées, avec deux approches : l'approche française visant à introduire de la souplesse, une marge d'appréciation plus importante pour le Conseil sur les sanctions, et la position allemande plus favorable aux propositions de la Commission.

La déclaration de Deauville est très importante car elle marque un accord entre la France et l'Allemagne. Il en ressort tout d'abord que la majorité qualifiée inversée n'est pas retenue par les gouvernements français et allemand : la France a obtenu l'accord de l'Allemagne pour que dans le nouveau système le Conseil n'ait pas simplement le pouvoir de bloquer une sanction, mais dise, à la majorité qualifiée, s'il engage une procédure de sanction ou pas ; on s'éloigne ainsi du système quasi-automatique de la Commission.

M. Michel Herbillon, co-rapporteur. L'introduction d'un nouveau système de prise de décision, cette majorité qualifiée « inversée », ne nous paraît pas opportune.

M. Christophe Caresche, co-rapporteur. Le deuxième point de la déclaration de Deauville concerne les sanctions. Pour la France et l'Allemagne, dans le volet préventif, le

Conseil pourra évidemment décider de la sanction mais aussi en fixer le montant exact. Il pourra ainsi choisir un montant inférieur à 0,2 % du PIB, il aura la capacité d'appréciation tant sur l'opportunité que sur la nature de la sanction. Par contre, dans le volet correctif, le montant de 0,2 % serait automatiquement choisi.

Il reste des ambiguïtés, puisque dans le rapport final de la « *task force* » le système de la majorité qualifiée inversée continue de figurer. On verra dans quel sens le Conseil européen tranchera. Il me paraît difficile, et pas souhaitable, de ne pas suivre sur ce point l'accord franco-allemand.

Un élément très important et très positif dans les propositions de la Commission européenne est le fait que la surveillance ne soit pas seulement budgétaire mais aussi macroéconomique. C'est l'idée d'un tableau de bord avec un certain nombre d'indicateurs pas uniquement budgétaires. Il y a là la volonté de tirer les leçons de ces dernières années, et de mener une surveillance plus large, notamment pour la nécessaire surveillance de la dette privée. Je pense qu'il faut accentuer cet aspect. La Commission européenne propose un dispositif permettant de constater les déséquilibres liés à ces indicateurs macroéconomiques, avec la possibilité d'imposer une amende de 0,1 % du PIB quand il y a un déséquilibre excessif.

La déclaration franco-allemande fait rapidement référence à cette proposition mais ne se prononce pas directement à ce propos.

J'en viens à la position commune franco-allemande. Les deux approches nationales étaient assez différentes, mais on est arrivés à une déclaration commune, notamment sur la nécessité d'un mécanisme en cas de crise. L'Allemagne soutenait que celui-ci ne serait pas nécessaire, la surveillance préventive devant suffire. Mais la France, plus prévoyante, souhaitait un tel mécanisme de crise, car, si aucune solidarité n'est affichée quand un Etat de l'euro est au bord de la faillite, on a bien vu que la spéculation se déchaîne. Dans la crise grecque, l'absence de mécanisme de crise dans la zone euro a considérablement aggravé la situation. Aussi la déclaration de Deauville parle-t-elle d'un mécanisme « robuste et permanent », dont on ne connaît pas encore la configuration. Dans ce cadre se pose la question de la pérennisation du Fonds européen de stabilité financière. Nous insistons sur cette pérennisation.

La France et l'Allemagne ont aussi pérennisé l'idée, pour les Etats en infraction par rapport aux principes de l'UEM, de rendre possible de leur retirer leur droit de vote au Conseil. C'est la contrepartie à la mise en place d'un mécanisme de résolution des crises : l'existence de celui-ci n'incitant pas à la vertu, il faut l'accompagner d'un système de sanctions politiques, que l'Etat fautif aura le plus grand mal à assumer vis-à-vis de sa population. Ce serait donc une sanction forte, et qui nécessite une révision des traités. La France n'était au départ pas favorable à une révision, mais l'Allemagne a fait valoir que, vis-à-vis de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe, il serait obligatoire de réviser les traités. La révision des traités est cependant une entreprise difficile.

M. Michel Herbillon, co-rapporteur. La France et l'Allemagne souhaitent qu'un nouveau mandat de travail soit confié à M. Van Rompuy afin d'explorer les options sur ce sujet, jusqu'au Conseil européen de mars 2011.

S'agissant de nos propositions de conclusions, je précise que nous modifions nos propositions initiales pour ajouter, dans le paragraphe 7, le domaine du numérique à la liste

des secteurs pouvant utilement faire l'objet d'une mutualisation des budgets nationaux, et qu'au début du paragraphe 8, nous souhaitons que notre commission « prenne acte » de la déclaration de Deauville. Quant au paragraphe 9, ce n'est pas un vœu pieux, mais une attitude volontariste de notre part.

Le Président Pierre Lequiller. Je remercie les deux rapporteurs pour leurs exposés très complets et passionnants sur une réforme d'une extrême importance. Il faut en effet rappeler que sur l'idée d'un « gouvernement économique », l'Allemagne était au départ en arrière de la main. Cette idée a dû faire son chemin en Allemagne et pour y parvenir, des concessions réciproques ont été nécessaires. A cet égard, je considère que l'accord de Deauville constitue une contribution extrêmement positive au débat en cours au niveau de l'Union. En tout état de cause, le sujet n'est pas épuisé et évolue à grande vitesse. Il faudra continuer à travailler, notamment sur le plan interparlementaire : nous le ferons, par exemple, lors de la prochaine réunion du Triangle de Weimar, le 17 novembre à l'Assemblée.

M. Jérôme Lambert. Je salue l'exposé des rapporteurs et j'approuve leurs conclusions, dans la mesure où le point 8 a été modifié. Cependant, le débat est loin d'être clos. Le journal allemand « Die Welt » publiera demain un entretien avec Jean-Claude Juncker, le président de l'Eurogroupe ; celui-ci juge « inacceptable » la proposition commune de la France et de l'Allemagne sur la réforme du pacte de stabilité. Lors de la dernière réunion de la COSAC, plusieurs intervenants ont par ailleurs dénoncé l'accord franco-allemand. S'il est souhaitable que l'Europe ait une locomotive, il ne faudrait pas qu'elle soit coupée de ses wagons... Sur une question aussi sensible où il s'agit de sanctionner, il est contreproductif d'afficher que l'on a travaillé à deux et que les autres Etats membres doivent se contenter de suivre. Quand je lis les propos de M. Juncker qui parle au nom des autres ministres des finances, je me dis qu'il y a eu des maladroites et qu'il faudra sans doute retravailler ce dossier.

Le Président Pierre Lequiller. C'est tout le problème du franco allemand. Quand les relations franco allemandes ne sont pas au beau fixe, on considère que la construction européenne en pâtit. Quand tout va bien entre la France et l'Allemagne, beaucoup – souvent les mêmes – craignent un « condominium ».

L'axe franco allemand est indispensable car sans impulsion, on n'aboutit à rien. Cependant, il faut que cela se fasse en liaison étroite avec les autres pays. L'accord de Deauville n'est en aucune façon un « dictat ». C'est une contribution commune extrêmement utile aux travaux du Conseil européen.

M. Michel Herbillon, co-rapporteur. Toutes ces prises de positions s'expliquent en grande partie parce que le Conseil européen se réunit demain. Cet accord franco allemand bouscule les habitudes. La première fois que la chancelière allemande a évoqué l'idée d'un gouvernement économique européen date d'à peine un semestre...

M. Jérôme Lambert. L'accord franco-allemand est certes essentiel mais il n'aurait pas dû prendre cette forme dans un domaine si sensible. Quand la France et l'Allemagne expriment une position commune lors d'un sommet à 27, c'est plus acceptable qu'une réunion préalable à deux après laquelle les autres membres ont l'impression de se faire dicter leur attitude et une décision.

M. Christophe Caresche, co-rapporteur. Le problème est en fait un débat de fond entre ceux qui sont favorables à des sanctions souples et les tenants de sanctions

automatiques. M. Juncker et d'autres ministres des finances sont partisans de cette deuxième solution. Derrière les déclarations de M. Juncker, ce qui est en cause c'est l'application rigoureuse du pacte de stabilité avec toutes les conséquences que cela implique. Appliquer les sanctions de façon automatique revient à imposer une politique de rigueur à tous les Etats membres avec le risque d'étouffer les tendances à la reprise de la croissance. Nous avons eu cette discussion la semaine dernière avec Pierre Lellouche. Il s'agit de faire une application intelligente du pacte de stabilité. Si la déclaration franco allemande n'était pas retenue par le Conseil, je serai très inquiet car cela signifierait que l'on se replierait sur la position de la Commission qui souhaite réduire les marges d'appréciation du Conseil par rapport aux sanctions.

Il est vrai que la déclaration franco allemande a été interprétée en Allemagne de façon assez négative, l'opinion considérant que la chancelière avait cédé face à la France. Il n'est qu'à voir les propos du gouverneur de la Bundesbank. Cela reflète une tendance forte de l'opinion allemande.

La France doit être très vigilante afin de ne pas se laisser imposer une solution qui n'irait pas dans notre sens. Ce qui se joue actuellement en Europe, c'est le risque de voir la crise accuser les divergences économiques. Ainsi l'économie de l'Allemagne repart, profitant de l'assainissement et récoltant les fruits de son travail. Ces divergences vont exacerber le difficile problème de l'exercice de la solidarité. On a constaté avec la crise grecque que le risque de dislocation de la zone euro existe. La France a joué un rôle important dans la résolution de cette crise.

M. Michel Herbillon, co-rapporteur. Il est vrai que le sujet n'est pas clos. Les réactions en Allemagne s'expliquent en grande partie par des raisons de politique intérieure qui ont commencé avec la polémique autour de la crise grecque. Certains ont jugé que la position de Mme Merkel avait été trop tardive. Les positions française et allemande étaient divergentes. De même, les positions des deux pays sur le gouvernement économique européen étaient éloignées. Sauf à arrêter tout mouvement vers l'idée de ce gouvernement, une inflexion réciproque des positions était donc indispensable. L'accord franco allemand s'inscrit dans ce contexte. Il ne s'agit pas d'un *diktat* mais en tout état de cause, il ne pouvait pas avoir d'évolution de la réflexion sur un gouvernement économique sans rapprochement des positions.

M. Jérôme Lambert. Je vous remercie de ces éclaircissements. Je voudrais dire que je n'adhère pas à la position de M. Juncker et que ce qui a été proposé à Deauville est, sur le fond, préférable à ce qu'il propose !

Le Président Pierre Lequiller. Sur le fond, dans la mesure où les positions étaient au départ différentes, il fallait bien en débattre pour trouver un accord. Le Président de la République a bien dit qu'il ne s'agissait pas d'une décision mais que cette proposition était soumise à la réflexion et l'approbation des autres Etats membres.

M. Michel Herbillon, co-rapporteur. Dans la mesure où l'on plaide pour un gouvernement économique européen, il fallait impérativement œuvrer pour ce rapprochement.

Mme Marietta Karamanli. Cette affaire est encore loin d'être résolue et il convient de voir quelle est la position de la Banque centrale européenne. Il serait important de dire si l'interdiction faite à la Banque centrale européenne de financer les Etats est ou non levée, et si non, si c'est aux banques commerciales de jouer ce rôle.

La spéculation a été attisée par les agences de notation. Celles-ci ne devraient pas être autorisées à peser sur les taux d'intérêt des marchés financiers. Cela devrait être réaffirmé dans les conclusions du rapport afin qu'elles ne contribuent pas à déclencher pas une nouvelle crise.

M. Michel Herbillon, co-rapporteur. Un règlement est déjà intervenu sur les agences de notation et M. Michel Barnier travaille actuellement sur une autre proposition.

M. Christophe Caresche, co-rapporteur. Le mécanisme de crise fait encore débat mais la déclaration franco-allemande prévoit, en cas de non intervention de la BCE et du Fonds de stabilisation, une intervention des banques privées.

Mme Annick Girardin. Où en est l'élaboration de ce mécanisme ?

M. Christophe Caresche, co-rapporteur. Le Fonds de stabilisation court actuellement jusqu'en 2013. Le groupe de M. Van Rompuy va continuer à travailler sur ce mécanisme de crise. Une des possibilités serait d'interdire aux banques européennes de spéculer contre un Etat européen.

Mme Marietta Karamali. Ce sont des mesures à appliquer en cas de crise mais l'action sur les agences de notation relève de la prévention. Il serait bien d'avoir une agence européenne publique de notation.

M. Gérard Voisin. La relation franco-allemande est absolument nécessaire. Il conviendrait de mentionner, dans les conclusions de cet excellent rapport, le Pacte pour le marché unique adopté ce matin par le collège des Commissaires, qui a une très grande importance non seulement pour les entreprises mais aussi pour l'emploi en Europe.

Le Président Pierre Lequiller. Il me semble nécessaire de rester sur la gouvernance économique et les travaux du groupe de M. Van Rompuy. Le problème des agences de notation est du ressort de la supervision financière et le Pacte pour le marché unique sera quant à lui évoqué le 1^{er} décembre prochain lors de l'audition de M. Michel Barnier.

Puis la Commission a *approuvé* la proposition de conclusions suivante :

« La Commission des affaires européennes,

Vu les conclusions du Conseil européen des 25 et 26 mars 2010 et du 17 juin 2010,

Vu les conclusions du Conseil « Affaires économiques et financières » du 7 septembre 2010,

Vu la proposition de règlement du Conseil 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 (COM (2010) 526 final/n° E 5698),

Vu la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (COM (2010) 522 final/n° E 5694),

Vu la proposition de directive du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres (COM (2010) 523 final/n° E 5695),

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro (COM(2010) 524 final/n° E 5696),

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (COM(2010) 527 final/n° E 5741),

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro (COM(2010) 525 final/n° E 5697),

Vu le rapport final du groupe de travail sur la gouvernance économique européenne présidé par M. Herman Van Rompuy, Président du Conseil européen,

1. Considère que la procédure du « semestre européen » approuvée par le Conseil le 7 septembre 2010, qui prévoit notamment la remise simultanée par les Etats membres à la Commission européenne et au Conseil de leurs programmes pluriannuels de finances publiques, des principaux paramètres de préparation des budgets nationaux annuels et de leurs programmes de réformes structurelles, permettra une meilleure intégration de la dimension européenne dans les budgets des Etats membres ;

2. Demande que les parlements nationaux soient pleinement associés à ce dispositif, à travers la tenue d'une réunion annuelle de représentants des parlements nationaux et du Parlement européen,

3. Souligne la nécessité, dans le cadre des réformes actuellement envisagées, de créer un mécanisme permanent de gestion des crises, qui devra se baser sur la pérennisation du Fonds européen de stabilité financière ;

4. Note que le débat sur le gouvernement économique européen s'est concentré jusqu'à maintenant sur la surveillance budgétaire, et notamment sur la question des sanctions dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance ;

5. Considère que les considérations légitimes tendant au renforcement de la discipline budgétaire des Etats membres doivent être conciliées avec la nécessité, pour le futur dispositif de gouvernement économique européen, d'intégrer une forte dimension de solidarité entre les Etats membres de l'Union européenne, et en particulier entre les Etats membres de la zone euro,

6. Insiste sur l'importance de la surveillance macro-économique dans le cadre du futur système, procédure nouvelle qui va permettre de rééquilibrer le Pacte de stabilité et de croissance en ne se focalisant plus exclusivement sur les données budgétaires, et souhaite que les travaux sur la définition d'un tableau de bord et d'indicateurs aboutissent rapidement ;

7. Considère que la question des investissements dans les projets d'avenir est essentielle pour le succès de la stratégie Europe 2020, et regrette qu'elle ne soit pas suffisamment traitée à ce stade ;

8. *Demande qu'un débat sur le financement de ces investissements soit organisé, en envisageant d'une part une mutualisation des budgets des Etats membres qui le souhaitent dans les domaines de la recherche et de l'innovation, de l'énergie, des transports, de la défense et du numérique, et d'autre part un emprunt européen consacré à ces grands projets d'intérêt commun ;*

9. *Prend acte de la déclaration adoptée par le Président de la République française et la Chancelière de la République fédérale d'Allemagne à Deauville le 18 octobre dernier sur le gouvernement économique européen ;*

10. *Réaffirme que, quelles que soient les dispositions qui seront finalement adoptées pour construire un véritable gouvernement économique européen, ces réformes devront être suffisamment lisibles pour les citoyens européens, et appelle dans ce but les institutions européennes et les gouvernements nationaux à prévoir et mettre en œuvre un ensemble de mesures d'information des citoyens, afin de renforcer la légitimité démocratique du nouveau système et d'empêcher qu'il soit perçu comme une ingérence excessive de l'Europe dans les budgets nationaux ou comme une contrainte supplémentaire exercée au nom de celle-ci. »*

II. Communication de M. Michel Herbillon sur les demandes de mobilisation du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (E 5676, E 5677, E 5678, E 5693, E 5699, E 5700, E 5745 et E 5746)

M. Michel Herbillon, rapporteur. Le nombre des dossiers pour lesquels le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) augmente tant en raison de la crise que sous l'effet de l'assouplissement intervenu en 2009 de ses conditions de mobilisation. Les délais de procédure restent cependant encore trop longs. Huit dossiers viennent ainsi d'être transmis par la Commission européenne, dont six concernent les Pays-Bas, un l'Allemagne et un la Slovaquie.

Les six demandes relatives aux Pays-Bas portent sur 3 058 travailleurs du secteur graphique licenciés par 213 entreprises, pour un engagement budgétaire européen de 10,5 millions d'euros, soit environ deux tiers du coût total estimé (16,2 millions d'euros) à raison d'un taux de cofinancement européen de 65 %. Celui-ci est destiné à des mesures d'accompagnement pour leur permettre de se réinsérer sur le marché du travail. Le lien avec la crise économique est, selon la Commission européenne, fondé, en raison notamment de l'effondrement des commandes de matériel publicitaire et de la réduction plus générale de l'activité des secteurs concernés.

Ensuite, la Commission européenne a transmis une demande de l'Allemagne relative aux 1 263 licenciements intervenus au cours des cinq premiers mois de l'année 2010 au sein de l'entreprise de fabrication de matériels d'impression *Heidelberger Druckmaschinen AG*. La contribution demandée au FEM vise à aider à réinsertion professionnelle de 1 181 personnes licenciées, et s'élève à 8,3 millions d'euros (taux de cofinancement de 65 %).

Enfin, la demande de la Slovaquie concerne les 2 554 licenciements de l'entreprise *Mura*, du secteur textile, lesquels ont eu lieu entre octobre 2009 et février 2010. La contribution demandée au titre du FEM s'établit à 2,25 millions d'euros (taux de cofinancement de 65 %).

Sur proposition du rapporteur, la Commission a adopté les présentes propositions d'actes communautaires, en l'état des informations dont elle disposait.

III. Communication du Président Pierre Lequiller sur la XLIV^e COSAC

M. Michel Herbillon. Le Président Pierre Lequiller m'a demandé de le suppléer pour la présentation du compte rendu de la COSAC. La 44^{ème} COSAC s'est tenue à Bruxelles lundi et mardi dernier. Le Président Pierre Lequiller, Jérôme Lambert et moi-même y représentons notre Commission.

Les débats ont témoigné de la maturité des relations désormais solidement tissées entre les parlementaires nationaux et les députés européens. Les discussions se sont concentrées sur des aspects précis et concrets de l'agenda européen et ont reflété une commune volonté d'apporter des contributions utiles sur les grands enjeux devant nous.

Ainsi, un premier débat sur l'Agenda 2020 et le développement durable a mis en évidence la volonté des parlementaires nationaux de pleinement s'approprier la nouvelle stratégie de croissance de l'Union. L'échec de la Stratégie de Lisbonne est en effet désormais unanimement attribué à celui de l'action des Etats membres, qui n'ont pas été amenés à suffisamment relayer, au niveau national, les objectifs communs européens. Ceux-ci ne peuvent être atteints que par une étroite collaboration, une réelle imbrication, des politiques nationales et européennes.

Dans cet esprit, nous avons plaidé pour l'établissement d'objectifs resserrés, clairs et évaluables, aisément transposables en stratégies nationales dotées d'implications précises, en particulier au niveau budgétaire. De nombreuses délégations ont insisté sur l'importance décisive de l'association des collectivités territoriales, qui jouent un rôle clef dans la cohésion sociale. En parallèle, des parlementaires ont regretté que les objectifs de réduction de la pauvreté et des inégalités soient insuffisamment pris en compte dans les propositions de la Commission.

L'état d'avancement de la présidence belge a permis au Premier ministre Yves Leterme de mettre en valeur les progrès accomplis sur le front du gouvernement économique et de la régulation financière.

Les priorités de la présidence se concentrent désormais sur l'établissement d'une position ambitieuse au G20 de Séoul, qui n'évite pas la question du nouvel ordre monétaire remise en haut de l'agenda par le président de la République française, sur la finalisation du brevet européen, sur l'adoption d'une position réaliste à Cancun et sur la mise en oeuvre des propositions de la *task force* de M. Herman Van Rompuy sur la gouvernance économique.

A notre initiative, la COSAC a souligné dans ses contributions la satisfaction des parlements sur les progrès du gouvernement économique et la nécessité de mettre en place un suivi et une concertation parlementaire sur les grands aspects de la stratégie budgétaire établie au premier semestre au niveau européen.

Dans un même esprit, les commissions des affaires européennes ont aujourd'hui une vision claire et commune de l'avenir de la coopération interparlementaire. Toutes s'accordent pour donner plus de place aux débats sur les aspects concrets des politiques européennes, par exemple en débattant de propositions précises d'actes législatifs, ce que le Président Lequiller avait proposé à la précédente COSAC.

Elles se sont entendues pour pallier la disparition de l'Assemblée parlementaire de l'UEO grâce à la création, à très brève échéance, d'un forum approprié sur la défense, qui ne prenne pas la forme d'une énième institution mais rassemble régulièrement, sur une base souple et volontaire, les parlementaires nationaux et européens intéressés dans le domaine des affaires étrangères, de la défense et des affaires européennes.

De même, la COSAC doit s'imposer comme le lieu approprié de l'échange des bonnes pratiques, tout en assumant sa mission d'organe d'impulsion pour l'appropriation par les parlements de leurs nouveaux pouvoirs issus du traité de Lisbonne, en particulier dans le domaine de la subsidiarité.

Enfin, M. José Manuel Barroso et M. Herman Van Rompuy, ce dernier assistant pour la première fois à un forum interparlementaire, ont insisté sur le rôle irremplaçable des parlements nationaux dans l'atteinte des objectifs européens.

Le premier a clairement exposé la conception qu'il se fait des missions de la Commission, responsable devant le Parlement européen et inspiratrice de la législation commune. Il s'est prononcé pour une nouvelle étape dans l'implication des parlements nationaux à Bruxelles prenant notamment la forme d'une contribution interparlementaire, au cours de l'été, à l'établissement du programme de travail annuel de la Commission.

M. Van Rompuy a salué les avancées du gouvernement économique, en insistant le fort consensus qu'elles inspirent parmi les Etats membres et rappelé que l'importance croissante du Conseil européen, loin de constituer une dérive intergouvernementale, manifeste la priorité que les Etats membres accordent désormais à l'Europe et constitue le meilleur gage de l'imbrication des efforts communautaires et nationaux.

Tous les deux ont souligné la nature du rôle de chacun et la complémentarité de leurs fonctions respectives.

Mme Marietta Karamanli a évoqué la question du suivi par les parlements nationaux des questions relatives à la politique de sécurité et de défense commune et souligné l'importance de mettre en place dès 2011 une formule nouvelle, à la suite de la disparition prochaine de l'assemblée parlementaire de l'UEO. Elle a souhaité avoir des précisions sur les débats de la COSAC à ce sujet et a notamment souligné l'importance de délégations parlementaires stables, afin d'assurer un suivi efficace, dans la durée.

M. Jérôme Lambert a précisé que, s'agissant de la COSAC, les parlementaires nationaux qui participent aux réunions ne sont pas membres de la COSAC, mais délégués par leur parlement d'origine.

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

Sur le rapport du **Président Pierre Lequiller**, la Commission a examiné des textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution.

● Textes « actés »

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

➤ *Agriculture*

- projet de règlement (UE) de la Commission modifiant le règlement (CE) n° 2003/2003 du Parlement européen et du Conseil relatif aux engrais en vue d'adapter ses annexes I et IV au progrès technique (texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) (document **E 5719**).

➤ *Politique régionale*

- projet de règlement de la Commission modifiant les annexes du règlement (CE) n° 1059/2003 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS) (document **E 5705**).

➤ *Questions budgétaires et fiscales*

- proposition de décision d'exécution du Conseil modifiant la décision 2007/441/CE autorisant la République italienne à appliquer des mesures dérogeant à l'article 26, paragraphe 1, point a), et à l'article 168 de la directive 2006/112/CE du Conseil relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (document **E 5707**) ;

- lettre rectificative n° 2 au projet de budget général 2011 - Etat des recettes et des dépenses par section - Section III – Commission (document **E 5722**).

➤ *Questions financières*

- projet de règlement (UE) de la Commission modifiant le règlement (CE) n° 1126/2008 portant adoption de certaines normes comptables internationales conformément au règlement (CE) n° 1606/2002 du Parlement européen et du Conseil, pour ce qui concerne des améliorations aux normes internationales d'information financière IFRS (document **E 5715**).

● Point B

La Commission *a approuvé* les deux textes suivants :

➤ *Espace de liberté, de sécurité et de justice*

- proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne modifiant le règlement (CE) n° 539/2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des

Etats membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation (document **E 5374**) ;

➤ *Politique de développement*

- proposition de décision du Conseil relative aux contributions financières à verser par les Etats membres pour financer le Fonds européen de développement en 2011 et 2012, y compris la première tranche 2011 (document E 5733).

● **Procédure d'examen en urgence**

Par ailleurs, la Commission *a pris acte de l'approbation*, selon la procédure d'examen en urgence, du texte suivant :

- règlement (UE) du Conseil concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran et abrogeant le règlement (CE) n° 423/2007 (document **E 5723**).

● **Textes tacites**

➤ En application de la procédure adoptée par la Commission les 29 octobre 2008 (virements de crédits) et 28 janvier 2009 (projets de décisions de nominations et actes relevant de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) concernant la prolongation, sans changement, de missions de gestion de crise, ou de sanctions diverses, et certaines nominations), la Commission *a pris acte* des documents suivants, approuvés tacitement :

- projet de décision du Conseil concernant des mesures restrictives à l'encontre de la République de Guinée (document **E 5724**) ;

- décision du Conseil modifiant la décision 2010/413/PESC du Conseil concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran et abrogeant la position commune 2007/140/PESC (document **E 5725**) ;

- virement de crédits n° DEC 56/2010 - Section III - Commission - Exercice 2010 (document **E 5738**) ;

- virement de crédits n° DEC 38/20110 - Section III - Commission - du budget général 2010 (document **E 5739**) ;

- décision 2010/.../PESC du Conseil renouvelant les mesures restrictives instaurées à l'encontre de la Côte d'Ivoire (**E 5748**).

La séance est levée à 18 h 30

Membres présents ou excusés

Commission des affaires européennes

Réunion du mercredi 27 octobre 2010 à 17 heures

Présents. - M. Christophe Caresche, M. Jean Gaubert, Mme Annick Girardin, M. Michel Herbillon, Mme Marietta Karamanli, M. Jérôme Lambert, M. Pierre Lequiller, Mme Odile Saugues, M. Philippe Tourtelier, M. Gérard Voisin

Excusés. - M. Pierre Bourguignon, M. Michel Delebarre, M. Michel Diefenbacher, M. Guy Geoffroy, Mme Anne Grommerch