



N° 4196

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 janvier 2012.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

*pour la relance européenne
et le renforcement du contrôle démocratique,*

(Renvoyée à la commission des affaires européennes.)

présentée par Madame et Messieurs

Jean-Marc AYRAULT, Élisabeth GUIGOU, Christophe CARESCHE, et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche (1) et apparentés (2),

députés.

(1) *Ce groupe est composé de Mesdames et Messieurs* : Patricia Adam, Sylvie Andrieux, Jean-Marc Ayrault, Jean-Paul Bacquet, Dominique Baert, Jean-Pierre Balligand, Gérard Bapt, Claude Bartolone, Jacques Bascou, Christian Bataille, Delphine Batho, Marie-Noëlle Battistel, Jean-Louis Bianco, Gisèle Biémouret, Serge Blisko, Patrick Bloche, Daniel Boisserie, Maxime Bono, Jean-Michel Boucheron, Marie-Odile Bouillé, Christophe Bouillon, Monique Boulestin, Pierre Bourguignon, Danielle Bousquet, François Brottes, Alain Cacheux, Jérôme Cahuzac, Jean-Christophe Cambadélis, Thierry Carcenac, Christophe Caresche, Martine Carrillon-Couvreur, Laurent Cathala, Bernard Cazeneuve, Guy Chambefort, Jean-Paul Chanteguet, Alain Claeys, Jean-Michel Clément, Marie-Françoise Clergeau, Gilles Cocquempot, Pierre Cohen, Catherine Coutelle, Pascale Crozon, Frédéric Cuvillier, Claude Darciaux, Pascal Deguilhem, Michèle Delaunay, Guy Delcourt, François Deluga, Bernard Derosier, Michel Destot, Julien Dray, Tony Dreyfus, Jean-Pierre Dufau, William Dumas, Jean-Louis Dumont, Laurence Dumont, Jean-Paul

Dupré, Yves Durand, Philippe Duron, Olivier Dussopt, Christian Eckert, Henri Emmanuelli, Corinne Erhel, Laurent Fabius, Albert Facon, Martine Faure, Hervé Féron, Aurélie Filippetti, Geneviève Fioraso, Pierre Forgues, Valérie Fourneyron, Michel Françaix, Jean-Claude Fruteau, Jean-Louis Gagnaire, Geneviève Gaillard, Guillaume Garot, Jean Gaubert, Jean-Patrick Gille, Jean Glavany, Daniel Goldberg, Pascale Got, Marc Goua, Jean Grellier, Élisabeth Guigou, David Habib, Danièle Hoffman-Rispal, François Hollande, Sandrine Hurel, Monique Iborra, Jean-Louis Idiart, Françoise Imbert, Michel Issindou, Éric Jalton, Serge Janquin, Henri Jibrayel, Régis Juanico, Armand Jung, Marietta Karamanli, Jean-Pierre Kucheida, Conchita Lacuey, Jérôme Lambert, François Lamy, Jack Lang, Colette Langlade, Jean Launay, Jean-Yves Le Bouillonnet, Marylise Lebranchu, Patrick Lebreton, Gilbert Le Bris, Jean-Yves Le Déaut, Michel Lefait, Jean-Marie Le Guen, Annick Le Loch, Patrick Lemasle, Catherine Lemorton, Annick Lepetit, Bruno Le Roux, Bernard Lesterlin, Michel Liebgott, Martine Lignières-Cassou, François Loncle, Victorin Lurel, Jean Mallot, Louis-Joseph Manscour, Jacqueline Maquet, Marie-Lou Marcel, Marie-Claude Marchand, Jean-René Marsac, Philippe Martin, Martine Martinel, Frédérique Massat, Gilbert Mathon, Didier Mathus, Sandrine Mazetier, Michel Ménard, Kléber Mesquida, Jean Michel, Arnaud Montebourg, Pierre Moscovici, Pierre-Alain Muet, Philippe Nauche, Henri Nayrou, Marie-Renée Oget, Michel Pajon, George Pau-Langevin, Christian Paul, Germinal Peiro, Jean-Luc Pérat, Jean-Claude Perez, Marie-Françoise Pérol-Dumont, Martine Pinville, Philippe Plisson, François Pupponi, Catherine Quéré, Jean-Jack Queyranne, Dominique Raimbourg, Marie-Line Reynaud, Alain Rodet, Marcel Rogemont, Bernard Roman, Gwendal Rouillard, René Rouquet, Alain Rousset, Michel Sainte-Marie, Michel Sapin, Odile Saugues, Christophe Sirugue, Pascal Terrasse, Jean-Louis Touraine, Marisol Touraine, Philippe Tourtelier, Jean-Jacques Urvoas, Daniel Vaillant, Jacques Valax, Manuel Valls, Michel Vauzelle, Michel Vergnier, André Vézinhel, Alain Vidalies, Jean-Michel Villaumé, Jean-Claude Viollet, Philippe Vuilque.

(2) Chantal Berthelot, Gérard Charasse, René Dosière, Paul Giacobbi, Annick Girardin, Joël Giraud, Christian Hutin, Serge Letchimy, Apeleto Albert Likuvalu, Jeanny Marc, Dominique Orliac, Sylvia Pinel, Simon Renucci, Chantal Robin-Rodrigo, Christiane Taubira.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La réponse aux multiples dimensions de la crise actuelle ne requiert en rien l'instauration d'un nouveau Traité dans le corpus du droit de l'Union européenne. L'urgence n'est pas à donner une force juridique supérieure ou un caractère plus contraignant à des règles qui pour la plupart existent déjà. Elle est plutôt dans l'apport d'une solution décisive et globale à la crise de la dette qui permette d'éviter le spectre d'une décennie perdue à laquelle ne survivrait pas notre modèle social. Quatre évolutions décisives doivent rapidement voir le jour : un Mécanisme Européen de Stabilité qui puisse se refinancer auprès de la BCE, une Banque Centrale Européenne qui joue pleinement son rôle en élargissant sa fonction de prêteur, une taxe sur les transactions financière introduite sans délai, une mutualisation partielle de la dette des États de l'Union à travers la mise en place d'euro-obligations. L'urgence est de permettre le retour d'une croissance forte et durable à travers la relance de l'investissement. En effet, l'élaboration d'un gouvernement économique européen ne peut se réduire à une stricte Union budgétaire – surtout si elle ne fait qu'additionner les plans d'austérité – mais devrait également s'attacher à l'élaboration d'un véritable « policy mix » européen, c'est-à-dire d'une combinaison des politiques monétaires et budgétaires favorable à la croissance qui serait soutenue par une harmonisation fiscale et sociale.

Pour cela, nous avons besoin de renouveler le contrat politique qui nous unit. Les dirigeants actuels n'ont plus la légitimité pour imposer cet indispensable changement de cap. Les parlements nationaux ne sauraient être écartés de ce pacte de responsabilité, de gouvernance et de croissance. Ils en constituent même un élément essentiel si tant est qu'ils disposent d'un contrôle démocratique suffisant en matière d'affaires européennes. Comparé à certains autres pays européens, il est indéniable que les prérogatives de notre Assemblée doivent être substantiellement renforcées.

Les parlements nationaux qui représentent les peuples européens, ont vu leur rôle renforcé au cours des récentes évolutions institutionnelles. Le Traité de Lisbonne leur a ainsi octroyé de nouvelles prérogatives. La mise en œuvre d'une coordination budgétaire, fiscale et économique plus étroite qui touche directement le droit souverain des Assemblées, plaide pour le franchissement d'une nouvelle étape dans l'implication des parlements

nationaux au sein des procédures législatives et de contrôle européennes. Il ne peut en être autrement, sans remettre en cause le caractère profondément représentatif de nos institutions.

Le contrôle parlementaire européen et national doit être renforcé à l'égard des gouvernements nationaux comme à l'égard de la Commission européenne. Il incombe ainsi à l'Assemblée de relever un double défi : affirmer ses revendications face au gouvernement afin que celui-ci les représente mieux au sein du Conseil et faire partager son point de vue à la Commission européenne suffisamment tôt afin que celle-ci le prenne davantage en considération dans ses initiatives législatives. Le nécessaire accroissement des compétences des assemblées ne pourra être véritablement contraignant que s'il découle d'obligations juridiques précises. D'où l'importance de l'actuel processus de négociation.

Le cours purement intergouvernemental pris par la construction européenne comporte le risque élevé que les États membres s'affranchissent des procédures communautaires et des garanties démocratiques qui les accompagnent. Ainsi, le choix des États membres de recourir à une convention internationale hors Traité, lors du Conseil Européen du 8 et 9 décembre 2011, outrepassa la procédure de révision normale des Traités prévoyant la représentation des parlements nationaux. Il incombe donc aujourd'hui à ces derniers de défendre leurs droits pour que, demain, leurs pouvoirs soient renforcés dans le cadre de la nouvelle coordination économique et budgétaire.

Il en va de l'orientation même de l'Europe comme du choix de ses priorités. Un moyen stratégique de réorienter l'Europe est de donner plus de poids à ses institutions démocratiques et représentatives que sont le Parlement européen et les parlements nationaux. Deux leviers notamment peuvent être utilisés conjointement : une plus grande participation parlementaire dans le cadre des procédures législatives et de contrôle européennes et une coopération politique accrue entre institutions représentatives.

Au niveau des procédures législatives et de contrôle, il convient d'agir en amont, c'est-à-dire lorsque sont impulsées et initiées les politiques par la Commission Européenne. Dans le cadre de la procédure de coordination des politiques économiques et budgétaires dite du « semestre européen », il s'agit pour le Parlement européen de co-décider de ces grandes orientations et pour les Parlements nationaux de s'assurer que leurs recommandations en direction de la Commission soient effectivement entendues et

respectées. La présente proposition de résolution s'inscrit ainsi dans la continuité de la Résolution sur le semestre européen adoptée par le Parlement européen le 1^{er} décembre 2011 tout en la complétant et en la précisant pour ce qui est du rôle des parlements nationaux.

Au niveau de la coopération politique, une alliance entre d'une part le Parlement européen, qui soutient les eurobonds, la taxe sur les transactions financières, un budget européen plus conséquent et un programme d'investissement et de croissance et d'autre part les parlements nationaux sur ces thématiques pourraient aider à peser sur les décisions des gouvernements européens. L'Europe démocratique, des forums interparlementaires, des initiatives communes des parlements nationaux, et de leurs groupes parlementaires, notamment socialistes et sociaux-démocrates, doit pouvoir infléchir le cours des politiques actuelles.

La présente proposition de résolution européenne vise donc à formuler des recommandations en vue d'assurer une réelle participation du Parlement européen et des parlements nationaux au semestre européen. Elle propose par anticipation une contribution de l'Assemblée au processus du semestre européen.

Il s'agit d'engager un dialogue interinstitutionnel mutuel qui ne se réduise pas à l'imposition par le haut de décisions venues de la Commission mais ménage également un pouvoir d'avis et de recommandations pour les parlements nationaux. Cette contribution doit intervenir suffisamment tôt afin que la Commission et le Conseil puissent le prendre en compte. Cette proposition de résolution constitue le premier exercice d'une pratique dont il conviendrait qu'elle soit institutionnalisée et formalisée plus en avant, tant dans les textes nationaux que de droit européen. Concrètement, il s'agit de donner un avis sur « l'examen annuel de croissance », document qui, en janvier de chaque année, donne le départ du cycle de coordination des politiques économiques et budgétaires. Celui-ci doit faire l'objet d'une appropriation et d'un débat au niveau national qui donne lieu à une position de l'Assemblée sur le fond.

Sur ce point, si une coordination économique et budgétaire accrue est nécessaire, elle doit être au service de la croissance. Aujourd'hui, face à la spirale de stagnation - ou pire récessive- en train de s'enclencher, l'Europe a besoin de nouveaux moyens de relance et d'investissement. Il est regrettable que le document qui s'intitule « l'examen annuel de croissance » de la Commission n'envisage que certaines possibilités limitées d'investissement, notamment à travers la BEI, mais n'explore pas

plus en avant un certain nombre d'autres options disposant d'un effet de levier plus important. Sans nier les contraintes existantes, on ne peut souscrire à l'idée que « la marge de relance budgétaire est extrêmement limitée ». Pourquoi avoir renoncé dans ce document à décrire l'effet que pourrait avoir un budget européen renforcé, abondé par des ressources nouvelles, dont la taxe sur les transactions financières, ou encore les vastes possibilités d'investissement que pourrait créer la mise en place d'un marché liquide d'euro-obligations européennes ? Il convient ensuite de ne pas réduire la croissance aux réformes structurelles. La Commission pense qu'il suffit principalement pour les États membres « d'accélérer les réformes nationales dans les domaines des services, des industries de réseau et du secteur public pour accroître le potentiel de croissance de l'Union ». Bref, il convient de sortir de l'amalgame entre croissance et libéralisation, voire dérégulation. Ce sont notamment de nouvelles politiques communes qui doivent créer la croissance et permettre l'émergence d'une véritable fédération de projets. Elles pourront éventuellement être issues, le cas échéant, d'une rationalisation des budgets des États membres et de l'Union qui permettent des économies d'échelle. Ce sont de nouvelles coopérations, notamment industrielles qui permettront de créer de la croissance. De ce point de vue, l'urgence est de définir un environnement juridique propice à l'émergence de telles coopérations.

La Commission fait parfois le bon diagnostic mais en tire de mauvaises conclusions. Certes elle inscrit la lutte contre le chômage comme l'une de ses priorités, mais les outils proposés ne feront qu'aggraver la situation : « réexamen des mécanismes de fixation des salaires, [...] réformer la législation relative à la protection de l'emploi, [...] réduire les rigidités excessives des contrats à durée indéterminée, [...] réfléchir à l'instauration de droits d'inscriptions pour l'enseignement supérieur. »

La croissance et l'emploi doivent être au cœur de nos priorités. Des marges de manœuvre existent, nationales mais aussi européennes. Les instruments pour les promouvoir se trouvent dans l'accroissement de la participation des institutions représentatives au processus de construction européenne. Face à la dictature de l'urgence imposée par les marchés, il convient de répondre par l'urgence démocratique.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

Article unique

- ① L'Assemblée nationale,
- ② Vu l'article 3 du Traité sur l'Union européenne ;
- ③ Vu l'article 121 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- ④ Vu l'article 88-4 de la Constitution ;
- ⑤ Vu le règlement n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques ;
- ⑥ Vu la résolution du 1^{er} décembre 2011 du Parlement européen sur le semestre européen pour la coordination des politiques économiques ;
- ⑦ Vu la Communication de la Commission européenne n° 815/2011 sur l'examen annuel de croissance 2012 ;
- ⑧ Vu l'article 151-2 du Règlement de l'Assemblée nationale ;
- ⑨ Considérant le rôle incontournable des parlements nationaux dans la mise en œuvre de l'objectif essentiel d'une Union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe dont l'élaboration doit se faire au plus près des citoyens ;
- ⑩ Considérant que la perspective d'une Union budgétaire, nécessite impérativement le franchissement d'une nouvelle étape dans l'implication des parlements nationaux au sein des procédures législatives et de contrôles communautaires ;
- ⑪ Considérant qu'une Union économique et monétaire renforcée ne pourra atteindre ses objectifs et endiguer la crise qu'à travers la mise en œuvre d'une véritable politique de croissance et d'investissement soutenue par une harmonisation fiscale et sociale ;

- ⑫ Considérant que l'avenir du « gouvernement économique européen » ne peut uniquement résider dans la tenue de sommets des États membres de la zone euro, même mensuels, mais consiste avant tout à étoffer et renforcer la procédure de coordination des politiques économiques et budgétaires, notamment dans sa dimension démocratique et parlementaire ;
- ⑬ Considérant, selon le règlement UE n° 1175 du 16 novembre 2011, que « le renforcement de la gouvernance économique devrait comprendre une participation plus étroite et en temps utile du Parlement européen et des parlements nationaux » ;
- ⑭ Considérant, selon le règlement UE n° 1175 du 16 novembre 2011, que « dans le respect des dispositions légales et politiques de chaque État membres, il convient que les parlements nationaux soient dûment associés au semestre européen et à la préparation des programmes de stabilité, des programmes de convergence et des programmes de réforme nationaux » ;
- ⑮ Considérant qu'une coordination budgétaire et économique plus étroite entre les États membres de l'Union nécessite d'adapter les structures et méthodes de travail de l'Assemblée nationale afin de permettre un contrôle parlementaire accru, notamment en matière de coordination des politiques économiques et budgétaires ;
- ⑯ Considérant indispensable que les parlements nationaux puissent donner leurs avis et recommandations sur le document de base essentiel que constitue l'examen annuel de croissance de la Commission européenne qui donne le départ du cycle de coordination des politiques économiques et budgétaires.
- ⑰ Considérant essentiel que les parlements nationaux, conformément à la procédure normale de révision des Traités, puissent émettre leurs recommandations sur toutes futures négociations institutionnelles ;
- ⑱ 1. Demande que tout éventuel futur Traité contienne les dispositions nécessaires à la mise en œuvre des éléments indispensables suivants :
- ⑲ a) Un Mécanisme Européen de stabilité suffisamment doté qui ait désormais la possibilité de se refinancer auprès de la Banque centrale Européenne ;
- ⑳ b) La mutualisation d'une partie de la dette des États membres à travers la création d'euro-obligations ;

- ⑳ c) L'élaboration conjointe d'une politique monétaire et d'une politique budgétaire désormais favorable à la croissance ;
- ㉑ d) La relance de l'investissement notamment à travers la création d'une capacité d'emprunt pour l'Union Européenne et un rôle accru de la Banque Européenne d'Investissement ;
- ㉒ e) Un budget européen renforcé et réformé notamment à travers la création de véritables ressources propres ;
- ㉓ f) Une taxe sur les transactions financières de 0,05 % au niveau de l'UE, ou à défaut au niveau des pays membres de la zone euro ;
- ㉔ 2. Se déclare prête à s'engager dans un dialogue politique et un échange de vue réguliers avec le Parlement européen ;
- ㉕ 3. Soutient la proposition du Parlement européen visant à ce que l'examen annuel de croissance soit régi par la procédure de codécision et que ce dispositif puisse entrer en vigueur à l'occasion d'une prochaine modification du Traité ;
- ㉖ 4. Souligne la nécessité de présenter prochainement un projet de résolution visant à la modification du règlement de l'Assemblée afin notamment de prendre en compte le nouveau rôle des parlements nationaux dans le cadre de la coordination des politiques économiques et budgétaires ;
- ㉗ 5. Invite le gouvernement à modifier sa circulaire du 22 juin 2010 relative à la participation du Parlement national au processus décisionnel européen afin de renforcer le contrôle parlementaire de l'exécutif dans toutes les matières qui concerne l'UE et particulièrement la zone euro ;
- ㉘ 6. Invite la Commission européenne à proposer une modification de sa législation, notamment le règlement n° 1175/2011 pour intégrer le rôle des parlements nationaux au « dialogue économique » prévu dans le cadre de la coordination des politiques économiques et budgétaires ;
- ㉙ 7. Invite le gouvernement à soutenir l'institutionnalisation, au sein d'une Conférence interparlementaire commune, de la double légitimité démocratique que représentent le Parlement européen et les parlements nationaux aux fins de contrôle du processus de coordination budgétaire et économique ;
- ㉚ 8. Souligne à cet égard, la nécessité de pouvoir convoquer cette conférence interparlementaire à chaque étape importante du processus de

coordination, notamment avant chaque Conseil Européen de printemps au mois de mars pour débattre des grandes orientations budgétaires communes des États membres et de l'Union ;

- ③② 9 Appelle à donner un rôle renforcé à la COSAC, notamment comme organe de préparation et de suivi de ces conférences interparlementaires ;
- ③③ 10 Demande à la Commission européenne de compléter le chapitre de son « examen annuel de croissance 2012 » consacré à « la croissance et la compétitivité » par la définition d'une « stratégie d'investissement » qui comprenne notamment un budget européen renforcé abondé par des ressources nouvelles dont le produit de la taxe sur les transactions financières, et l'étude des possibilités d'investissement que pourrait créer la mise en place d'un marché d'euro-obligations européennes ;
- ③④ 11 Demande à la Commission européenne de compléter le chapitre de son « examen annuel de croissance 2012 » consacré à « la croissance et la compétitivité » par la définition d'une « stratégie de développement industriel » qui comprenne la définition d'un environnement juridique propice à l'émergence de nouvelles coopérations.
- ③⑤ 12 Invite le gouvernement à envisager la mise en œuvre d'une séparation entre les activités de dépôt et d'investissement des banques ;
- ③⑥ 13 Demande à la Commission européenne d'étudier la possibilité de mettre en place de nouvelles politiques communes, y compris éventuellement, le cas échéant, par la rationalisation des budgets des États membres et de l'Union dans certains secteurs particulièrement pertinents.

