

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Communication

Commission des affaires européennes

**Mercredi 29 janvier
2014
16 h 30**

Communication de la Présidente Danielle Auroi, M. Pierre Lequiller et M. Christophe Caresche sur la réunion de la Conférence sur la gouvernance économique et financière de l'UEM à Bruxelles du 20 au 22 janvier 2013



**COMMUNICATION SUR LA CONFERENCE
INTERPARLEMENTAIRE SUR LA GOUVERNANCE
ECONOMIQUE ET FINANCIERE DE L'UNION
EUROPEENNE DES 20-22 JANVIER 2014**
de M^{me} Danielle Auroi et MM. Christophe Caresche et Pierre
Lequiller

Réunion de commission du 29 janvier 2014.

Après sa première session à Vilnius les 16 et 17 octobre 2013, la Conférence interparlementaire prévue par l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) s'est réunie à Bruxelles du 20 au 22 janvier 2014.

Le premier constat qui doit être dressé de cette nouvelle session est celui du grand intérêt porté par les parlements nationaux à cette conférence. En témoigne une participation forte : 150 élus ont pris part aux travaux, ce qui représente une mobilisation supérieure de 50 % à celle de la première session, à Vilnius, qui avait déjà rassemblé 100 parlementaires. En outre, plus du tiers des délégations était composé de présidents de commissions, voire de chambres. Le président du Bundestag Norbert Lammert dirigeait ainsi une délégation particulièrement importante, puisque composée de dix élus du Bundestag et d'une représentante du Bundesrat.

Le deuxième constat est celui de la confirmation du souhait du Parlement européen de limiter autant que possible la portée de cette conférence et d'affirmer ses prérogatives. Alors qu'il s'agissait de la première édition de la conférence qui était, comme l'ont prévu les conclusions de Nicosie, co-présidée par le parlement de l'Etat assurant la présidence de l'Union et par le Parlement européen, l'organisation de la conférence à Bruxelles a ainsi mis en évidence la volonté de ce dernier de dissoudre la conférence au sein de la semaine parlementaire européenne qu'il a lancée il y a deux ans.

Ainsi, la conférence, dont l'intitulé avait d'ailleurs été réduit à la seule gouvernance économique – contrairement à la proposition lituanienne qui y incluait également la dimension financière –, a vu ses débats symboliquement cantonnés à des thèmes de politique économique, ceux relatifs à l'approfondissement de

l'Union économique et monétaire et à la fixation des priorités du semestre européen intervenant dans un cadre distinct.

En outre, la question de l'établissement d'un règlement intérieur, destiné à préciser les objectifs et le mode de fonctionnement de la conférence, n'était pas inscrite à l'ordre du jour.

Le troisième constat que l'on doit tirer de cette édition bruxelloise **est celui d'un sentiment d'insatisfaction**, éprouvé par de nombreux parlementaires, **quant aux modalités d'organisation de la conférence**. Si les intervenants étaient de très grande qualité – la participation du président du Conseil européen Herman Van Rompuy et du président de la Commission européenne José Manuel Barroso témoigne ainsi du grand intérêt que les autorités européennes portent à la conférence – et les échanges fort intéressants, le contenu des débats, dont le champ avait été restreint à la seule gouvernance économique de l'Union européenne, a fini par revêtir un aspect répétitif. Les échanges ont montré au contraire la volonté des parlements nationaux d'avoir une acception plus large des sujets abordés, d'une part en incluant la dimension financière de l'Union européenne et d'autre part en réglant la question de la finalité et des modalités de fonctionnement de la conférence.

A cet égard, la présidence grecque a fait part, au détour d'un débat, de son intention de mener des consultations de telle sorte que les questions de procédure puissent être réglées sous la présidence italienne, au second semestre 2014. Toutefois, cette proposition n'a été ni confirmée, ni infirmée lors de la séance conclusive.

Craignant un certain « enlissement » de la conférence, **nous avons convenu avec la délégation allemande d'une rencontre bilatérale, afin de rapprocher nos conceptions respectives des objectifs et du mode de fonctionnement de la conférence et d'impulser ainsi une nouvelle dynamique collective.**

I. CENTRÉS SUR LA CROISSANCE ET LES DÉSÉQUILIBRES MACROÉCONOMIQUES, LES DÉBATS ONT DONNÉ UNE TRIBUNE IMPORTANTE AUX ÉTATS DU SUD DE L'EUROPE

La semaine parlementaire était organisée en une succession de six débats thématiques en session plénière, puis, le dernier jour, de deux débats en commission.

L'ordre du jour retenu a conduit à **centrer les échanges sur les questions de politique économique** puisque, au-delà du débat introductif consacré à l'approfondissement de l'Union économique et monétaire, les sujets abordés en session plénière ont été le traitement des déséquilibres macroéconomiques en Europe, la légitimité démocratique des programmes d'ajustement économique, la promotion de la croissance et de l'emploi en Europe à travers le financement de l'économie réelle, la surveillance budgétaire renforcée et le semestre européen pour 2014.

Il en a été de même lors des débats organisés par la commission des Affaires économiques et monétaires (sur la TVA puis sur la consolidation budgétaire et les réformes structurelles), la commission de l'Emploi et des affaires sociales (sur la dimension sociale de l'UEM puis sur les volets de l'examen annuel de croissance relatifs à l'emploi) et la commission des Budgets (sur les fonds structurels).

Au total, **les thèmes retenus, limités dans leur champ, ont fini par donner un caractère répétitif aux échanges et ont conduit à donner une tribune importante aux États d'Europe du Sud.**

La qualité des intervenants et de nombreux échanges doit toutefois être soulignée. Étaient ainsi notamment présents les présidents du Conseil européen, de la Commission européenne, le commissaire européen chargé des affaires économiques et monétaires et celui responsable de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, ce qui témoigne de l'intérêt porté par les autorités européennes à la conférence.

Les grandes lignes qui peuvent être dégagées de ces échanges concernent l'approfondissement de l'Union économique et monétaire et la définition des politiques économiques à mener au sein de l'Union.

A. L'APPROFONDISSEMENT DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

Les présidents du Conseil européen, du Parlement européen et de la Commission européenne ont tous souligné **la nécessité de parvenir à un accord sur le mécanisme de résolution unique avant la fin de l'actuelle législature**. Malgré les fortes divergences de position entre le Conseil et le Parlement européen, Herman Van Rompuy, qui a souligné qu'une absence d'accord serait vue comme un signal de dysfonctionnement des institutions européennes, et Martin Schulz ont indiqué être prêts à faire des concessions pour parvenir à un accord.

Il est par ailleurs nettement ressorti de l'ensemble des débats que la mise en place d'une véritable gouvernance économique devait s'accompagner d'un **renforcement de la légitimité démocratique** ainsi que d'une **meilleure prise en compte des questions sociales**.

S'agissant de l'exercice de la responsabilité démocratique, le président Herman Van Rompuy a souligné la nécessité que les autorités européennes, en particulier celles dotées de nouvelles compétences, **garantissent la transparence et la lisibilité des procédures**. Toutefois, en ce qui concerne le renforcement du rôle des parlements, force est de constater qu'au-delà des grands discours, **les questions du rôle et de l'organisation de la conférence, soulevées lors de chacun des débats par les parlements nationaux, ont été soigneusement éludées par le Parlement européen**.

En matière sociale, **le commissaire Laszlo Andor a admis la nécessité de compléter le tableau de bord des indicateurs sociaux et d'emploi accompagnant l'examen annuel de croissance**, ainsi que nous le demandions. La mise en place d'un mécanisme permettant d'amortir les chocs économiques asymétriques, sur le fondement d'un **système d'assurance-chômage** par exemple, a été évoquée à plusieurs reprises.

B. LA DÉFINITION ET LA COORDINATION DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES AU SEIN DE L'UNION

Les échanges se sont concentrés sur **les politiques économiques à mener au sein de l'Union, et plus particulièrement dans la zone euro, avec un focus appuyé sur les États placés sous programme d'ajustement économique**.

Ainsi que l'a souligné le président de la Commission européenne, les États de l'Union, qui sortent d'une grave crise économique, se trouvent aujourd'hui à la croisée des chemins. La Commission européenne confirme en conséquence, pour

2014, les cinq priorités de politique économique déjà retenues l'an dernier¹, avec comme objectifs de renforcer la croissance et la compétitivité en Europe. Si ces priorités n'ont pas été contestées, plusieurs délégations, dont la délégation française, ont insisté sur la **nécessité de trouver un juste équilibre entre assainissement des finances publiques et soutien à la croissance et de mieux prendre en compte la dimension sociale des politiques économiques.**

Il convient de souligner que, contrairement au FMI, **la Commission européenne n'a, malgré nos observations, toujours pas reconnu d'erreur dans l'appréciation des multiplicateurs budgétaires.** S'agissant du traitement des déséquilibres macro-économiques, le secrétaire général adjoint et chef économiste de l'OCDE Pier Carlo Padoan a souligné, comme l'avait fait la Commission européenne en novembre dernier, que **des mesures devaient être prises tant par les pays dont la balance courante est déficitaire que par les États enregistrant un excédent des comptes courants.**

Les débats ont par ailleurs marqué une césure importante entre, d'une part, les États d'Europe du Sud et, d'autre part, les autorités européennes et plusieurs délégations. Les États placés sous programme d'ajustement économique mais également la Lettonie ont ainsi violemment dénoncé les conséquences sociales et économiques des politiques économiques qu'ils ont dû mettre en œuvre sous la pression européenne, tandis que les représentants du Conseil européen et de la Commission européenne et plusieurs délégations, dont l'Allemagne et Malte, ont mis en cause les comportements qui ont, selon eux, conduit à la crise, notamment le non-respect des règles et les défauts de surveillance.

La troïka a ainsi été violemment mise en cause par la Grèce, Chypre et le Portugal – qui ont dénoncé le « *coût socio-économique disproportionné* » des mesures prises et leur manque de légitimité –, mais également par les députés européens Othmar Karas et Liem Hoang Ngoc européen, qui rédigent actuellement un rapport d'enquête sur le rôle et les activités de la troïka dans les pays sous programme de la zone euro. Ils dénoncent ainsi les conséquences sociales des politiques d'ajustement économique et les faiblesses de la troïka (absence de mandat clair, divergences de vue entre ses membres, risque de conflits d'intérêts pour la Commission européenne et la BCE, caractère trop optimiste des hypothèses retenues). Ils suggèrent notamment de revoir le cadre institutionnel de la troïka, de clarifier la question des multiplicateurs budgétaires, d'associer les partenaires sociaux à l'élaboration des programmes, de « communautariser » le Mécanisme européen de stabilité et de créer un Fonds monétaire européen. Le président du

¹ Assurer un assainissement budgétaire différencié propice à la croissance ; rétablir l'activité de prêt à l'économie ; promouvoir la croissance et la compétitivité ; lutter contre le chômage et les conséquences sociales de la crise ; moderniser l'administration publique.

Bundestag a estimé que les programmes d'ajustement ne soulevaient pas de question de légitimité démocratique, puisqu'ils avaient été approuvés par les parlements des États concernés.

Au total, l'ensemble des participants se sont accordés sur la nécessité d'une simplification des procédures liées au semestre européen, afin de les rendre plus compréhensibles, ainsi que d'une bonne appropriation des réformes structurelles.

II. ALORS QUE CETTE DEUXIÈME SESSION A MIS EN ÉVIDENCE LA NÉCESSITÉ DE DÉFINIR CLAIREMENT LES OBJECTIFS ET L'ORGANISATION DE LA CONFÉRENCE, NOUS PROPOSONS DE LANCER UNE INITIATIVE DESTINÉE À DONNER UNE NOUVELLE DYNAMIQUE À LA CONFÉRENCE

A. UNE AMBITION EN RETRAIT À BRUXELLES

La contribution qui avait été soumise aux délégations à l'issue de la session de Vilnius suggérait la mise en place d'un groupe de travail ouvert aux représentants de chaque Parlement national et du Parlement européen afin d'élaborer les modalités pratiques de la Conférence interparlementaire prévue par l'article 13 du TSCG. Elle précisait que cette démarche, dénommée « **processus de Vilnius** », devait aboutir à l'adoption, par consensus, du règlement de la conférence en 2014.

À Vilnius, nous avons appuyé cette démarche, qui présentait l'avantage de prévoir un groupe de travail constitué de représentants des parlements nationaux et du Parlement européen (et pas seulement de la troïka présidentielle et du Parlement européen) et qui devait tenir compte de l'ensemble des lignes directrices et propositions déjà formulées (article 13 du TSCG, conclusions de Nicosie, projet lituanien et propositions d'amendements déjà présentés).

Mais le « processus de Vilnius » est resté lettre morte puisque ce groupe de travail n'a pas été mis en place, ainsi que l'a déploré avec force la délégation du Seimas lituanien dès le début des débats, mais également la délégation française.

Malgré les vifs encouragements adressés par la délégation lituanienne à la co-présidence pour qu'un engagement appuyé soit témoigné au processus de Vilnius, l'ensemble de l'organisation de la conférence a été marqué par la volonté du Parlement européen d'en limiter la portée.

L'ordre du jour de la conférence, sur lequel nous n'avions pas été consultés, ne prévoyait ainsi aucun débat sur le projet de règlement de la conférence. Doter la conférence d'un tel règlement, qui définisse ses objectifs et son mode de fonctionnement, apparaît pourtant nécessaire.

Cela permettrait notamment **d'éviter que le champ de la conférence ne soit revu de manière unilatérale**, comme cela a été le cas à Bruxelles, où **la co-présidence a décidé seule de réduire l'intitulé de la conférence à la seule gouvernance économique de l'Union européenne.** Cette demande avait d'ailleurs été formulée à plusieurs reprises à Vilnius par la présidente de la commission de l'Emploi et des affaires sociales du Parlement européen. Le changement de dénomination de la conférence, mais également la méthode employée, ont été contestés par de plusieurs délégations, en particulier l'Allemagne et la Lituanie. Le président du Bundestag a ainsi indiqué, dès sa première intervention, que la délégation allemande préférerait l'intitulé qui avait été proposé par les Lituanais en octobre 2013. Comme nous l'avons exposé en octobre dernier, **un champ large, couvrant la gouvernance économique et financière, mais aussi tenant compte du volet social de l'UEM au fur et à mesure de son affirmation, a nos faveurs.** Les débats, au cours desquels la question de l'union bancaire a été abordée à de nombreuses reprises, ont d'ailleurs montré les limites d'un champ trop restreint.

Réduite aux seules questions de politique économique, la conférence interparlementaire s'est trouvée noyée dans la semaine parlementaire européenne, qui abordait par ailleurs les sujets de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire et du semestre européen. Pourtant, **la conférence interparlementaire a bien vocation à intervenir sur l'ensemble des sujets liés au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UEM,** en particulier en amont de la définition des priorités du semestre européen. C'est d'ailleurs dans cet objectif que nous plaçons pour la tenue de deux sessions par an – à des moments clés du semestre européen – auxquelles peuvent s'ajouter des sessions extraordinaires en cas de besoin.

Doter la conférence de règles de fonctionnement permettrait également d'éviter que ses travaux ne trouvent aucune traduction concrète dans un document final. La conférence de Bruxelles n'a ainsi débouché sur aucun document officiel, que ce soit de la présidence ou de la conférence. Seuls trois communiqués de presse, reprenant quelques interventions, ont été publiés par le Parlement européen, sans aucune consultation.

La co-présidence avait indiqué, lors du débat sur les priorités du semestre européen 2014, **que la présidence hellénique allait mener des consultations de telle sorte que les questions de procédure puissent être réglées sous la**

présidence italienne, au second semestre 2014. Toutefois, la séance conclusive de la conférence n'a été l'occasion d'aucune annonce, infirmant ou confirmant ce point. Le vice-président du Parlement européen et son homologue grec se sont en effet contentés d'appeler à un renforcement de la coopération entre les parlements.

B. UNE DYNAMIQUE À RELANCER POUR QUE LA PROCHAINE SESSION, ORGANISÉE AU SECOND SEMESTRE 2014 PAR L'ITALIE, SOIT UN SUCCÈS

Conscientes du recul que présentait la session bruxelloise de la conférence par rapport à l'impulsion donnée à Vilnius, notre délégation et celle du Sénat ont tenu, en marge de la conférence, **une réunion bilatérale avec la délégation allemande**, menée par M. Norbert Barthlé, afin de déterminer la meilleure manière de procéder pour donner une réelle dynamique à la conférence.

Après une première présentation de nos conceptions respectives des objectifs de la conférence et de son mode de fonctionnement, nous avons convenu d'organiser dès que possible **une réunion bilatérale, avec comme objectif de dégager des positions communes à ce sujet**, qui pourraient se concrétiser dans un projet de règlement pour la conférence.

Il semble que, à ce stade, l'Allemagne, qui a souligné à plusieurs reprises que la conférence n'avait pas de pouvoir de décision, la conçoive avant tout comme un forum. Elle refuse en tout état de cause la multiplication des formats, soutient la dénomination de « conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière de l'Union européenne », désire que l'allemand fasse partie des langues officielles et ne souhaite pas que la conférence soit amenée à voter, en particulier sur des conclusions.

De notre côté, nous estimons que, conformément aux conclusions de Nicosie, il nous revient de mettre en place une structure permettant de **renforcer la légitimité démocratique et l'obligation des rendre des comptes de la nouvelle gouvernance économique et financière européenne**, en particulier dans le cadre de l'UEM. Ce ne doit pas être un simple « forum », mais également **un lieu de contrôle**, comme nous l'avons indiqué dans notre amendement au projet de règlement intérieur adopté à Vilnius. La conférence devrait ainsi pouvoir procéder à des auditions, en particulier du président du Conseil européen et des présidents des sommets de la zone euro et de l'Eurogroupe.

En conséquence, la conférence, dont les règles de fonctionnement doivent garantir souplesse et réactivité, doit se réunir **deux fois par an, mais également**

dès que nécessaire. Pour présenter un intérêt, les réunions ordinaires doivent avoir lieu à des **moments clés du semestre européen**, ce qui plaide pour :

* une réunion au premier semestre, en juin, après les recommandations de la Commission européenne sur les programmes nationaux de stabilité et de réforme et avant l'adoption, par le Conseil, de ses recommandations, afin de débattre de la cohérence des trajectoires budgétaires et des politiques de réformes ;

* une réunion au second semestre, après l'examen annuel de croissance de la Commission européenne et son avis sur les projets de budget, afin de débattre des grandes orientations de politique économique pour l'année suivante.

L'organisation des débats doit en outre être **souple**. Il doit notamment être possible de **créer des groupes de travail sur des thèmes spécifiques, y compris propres à la zone euro**, les autres États membres pouvant y assister.

Les travaux de la conférence doivent par ailleurs trouver une traduction concrète dans un **document final**, dont la dénomination reste à préciser. **Il s'agit ainsi de répondre à une exigence d'efficacité et à un impératif de transparence, dont nous sommes redevables vis-à-vis de nos citoyens.**

Afin d'assurer la maîtrise de l'ordre du jour de la conférence, un secrétariat *ad hoc* pourrait enfin être créé.

Notre ambition pour la conférence est intacte. La mobilisation forte des parlementaires à Bruxelles et l'évolution de certains sur leur conception de la conférence, que nous avons pu constater dès la deuxième session de la conférence, sont deux signes très encourageants. Nous allons nous employer à en tirer profit en vue de la prochaine réunion de la conférence, qui devrait avoir lieu à Rome les 14 et 15 octobre prochains.