

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ° L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires européennes

Mercredi 3 février
2016
8 h 30

Compte rendu n° 257

Audition de M^{me} Agnès Bénassy-Quéré, présidente déléguée
du conseil d'analyse économique

Présidence de
M^{me} Danielle
Auroi
Présidente



COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mercredi 3 février 2016

Présidence de M^{me} Danielle Auroi,

La séance est ouverte à 8 h 40

Audition de M^{me} Agnès Bénassy-Quéré, présidente déléguée du conseil d'analyse économique

La présidente Danielle Auroi. Nous sommes particulièrement heureux de recevoir M^{me} Agnès Bénassy-Quéré, présidente déléguée du Conseil d'analyse économique (CAE).

Pour l'audition d'aujourd'hui, nous avons retenu un thème volontairement large qui nous permettra d'aborder la situation et les perspectives de l'Union européenne et de la zone euro.

Depuis la crise économique et financière, les différents observateurs portent un regard inquiet sur l'avenir de l'Union européenne et de la zone euro, et les positions de David Cameron ne sont pas de nature à calmer le jeu. Les propositions se sont multipliées, sans toujours trouver de réalisations concrètes. Dans ce contexte, le rapport dit des « cinq présidents » – présidents de la Commission européenne, du Conseil européen, de l'Eurogroupe, de la Banque centrale européenne (BCE) et du Parlement européen – publié le 22 juin 2015, illustre le consensus qui se dégage, tant sur le besoin de réformes de l'Europe que sur les grandes orientations à donner pour avancer sur la voie d'une plus grande intégration.

Symbole d'intégration et de solidarité entre États membres, le projet d'une union budgétaire constitue pour notre Commission un sujet d'importance. L'union budgétaire permettrait en effet de renforcer la solidarité et la responsabilité des États, et de donner à l'Union européenne ou *a minima* à la zone euro des moyens supplémentaires et réels pour faire face aux crises économiques, surtout lorsque celles-ci frappent différemment des économies encore insuffisamment convergentes.

Vos réflexions, madame Benassy-Quéré, nourriront les nôtres, alors que le groupe d'experts de haut niveau sur les ressources propres, présidé par Mario Monti, travaille depuis février 2014 sur ces questions et devrait rendre ses recommandations d'ici fin 2016, et alors que s'enclenche la deuxième phase du rapport des cinq présidents pour renforcer l'Union économique et monétaire. Des propositions sont attendues de la part du groupe d'experts qui sera chargé de rédiger, au printemps 2017, un livre blanc sur ces questions ainsi que de la part des autorités françaises et allemandes d'ici à la fin de l'année – c'est une des annonces du Président de la République. Que peut-on attendre de ces différents travaux ? La faiblesse actuelle du budget de l'Union européenne – à peine 1 % du PNB de l'Union européenne – et les réticences de certains États membres à faire preuve de plus de solidarité, notamment budgétaire – j'ai cité Cameron mais il n'est pas le seul –, vous paraissent-elles surmontables ? À défaut, les projets visant à développer des mécanismes de stabilisation budgétaire pour la

zone euro, comme le projet d'une assurance chômage européenne, sont-ils des alternatives crédibles et suffisantes ? Quel regard portez-vous sur les différentes idées émises en matière de mutualisation progressive des dettes ?

La question de l'approfondissement démocratique de l'Union économique et monétaire est également majeure. Quelle est votre approche quant à l'idée d'un Parlement de la zone euro ?

Les questions fiscales illustrent les tensions entre les questions de souveraineté et l'intérêt que représenterait pour l'Union économique et monétaire et le marché unique, une plus grande harmonisation ou convergence fiscale. Elles font aujourd'hui partie des priorités de la Commission européenne, qui vient de publier, la semaine dernière, son paquet « anti-évitement fiscal », ainsi que de la présidence néerlandaise de l'Union européenne. Plusieurs autres mesures législatives et non législatives sont attendues dans le courant de l'année, notamment le plan d'action TVA et la relance du projet ACCIS (« Assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés »).

Un consensus semble s'être dégagé sur les conséquences négatives des distorsions, d'une part, et des pratiques d'optimisation et d'évasion fiscales, d'autre part, liées à une insuffisante convergence fiscale. Les progrès réalisés en Europe depuis quelques années, notamment sous l'action des institutions européennes, vous semblent-ils satisfaisants ? Une question d'échelle se pose également : la sensibilité des questions de fiscalité rend une action de l'ensemble de l'Union européenne très complexe dans un domaine exigeant l'unanimité. Ainsi, le recours aux coopérations renforcées, de plus en plus fréquemment évoqué en la matière, est-il possible et souhaitable au sein d'une union économique et monétaire ? Est-il économiquement pertinent ?

Nous aimerions également, si le temps nous le permet, vous entendre sur la question, plus large, du renforcement du volet social de l'Union économique et monétaire, un engagement de M. Juncker devant le Conseil économique, social et environnemental, ainsi que sur le « plan Juncker » et le Brexit.

M^{me} Agnès Benassy-Quéré, présidente déléguée du Conseil d'analyse économique. Permettez-moi tout d'abord de vous faire passer les deux notes que nous avons publiées sur les sujets européens : celle de juillet 2014, « Renforcer l'harmonisation fiscale en Europe », et celle de mars 2015, avant le rapport des cinq présidents, qui a repris quelques-unes de nos idées, « Pour une politique macroéconomique d'ensemble en zone euro ».

Nous sommes en train de terminer une troisième note, sur l'union budgétaire, qui sera présentée à Matignon vendredi et publiée le 18 février. Cette note s'intitule « Quelle union budgétaire pour la zone euro ? ». Elle est coécrite par trois membres du CAE : Guntram Wolff, par ailleurs président de Bruegel, Xavier Ragot, président de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), et moi-même.

Ce qui a eu lieu, depuis la crise de la zone euro, c'est une forme de normalisation de la zone par rapport aux fédérations existantes. L'union bancaire, le transfert de la surveillance bancaire au niveau fédéral, en est un exemple : dans aucun État fédéral les banques ne sont en effet surveillées au niveau des cantons. Le Mécanisme européen de stabilité (MES) est un autre exemple : quand une entité infranationale, dans une fédération, connaît des difficultés, si elle est toute petite on la laisse faire faillite – comme cela a été le cas pour la ville de Detroit ou le comté de San Bernardino –, mais si elle est d'une taille

conséquente, elle reçoit un soutien fédéral conditionnel. C'est qui a été prévu avec le MES. Cette normalisation est plutôt rassurante, car le modèle est éprouvé.

En ce qui concerne, en revanche, le budget, l'Europe fait toujours figure d'exception. Si l'on considérait l'Union européenne comme une fédération, les dépenses locales représenteraient 98 % des dépenses totales, alors que, dans le pays fédéral le plus décentralisé, le Canada, ce pourcentage est de 76 %. Il est de 46 % aux États-Unis. Avec le MES a été créée une capacité de prêt, mais ce n'est pas vraiment un budget car aucune responsabilité n'a été transférée à la zone euro ; il s'agit simplement d'un mécanisme d'assistance mutuelle, qui représente environ 10 % des budgets de l'Union européenne.

Pourquoi songer à un budget fédéral pour la zone euro ? La classification des économistes Musgrave et Musgrave présente trois motifs de l'intervention publique. Le premier est l'allocation : il s'agit d'élever le sentier de croissance, durable, écologique... Le deuxième est la redistribution : entre individus, régions... Le troisième est la stabilisation : éviter les crises et les périodes de surchauffe. Un budget fédéral pourrait remplir ces trois fonctions.

Sa première utilité pourrait être de financer des biens publics communs : systèmes d'information, sécurité, contrôle des frontières, accueil des réfugiés, lutte contre le réchauffement climatique, recherche et développement... Le financement de ces biens publics communs est actuellement le rôle du tout petit budget de l'Union européenne. Existe-t-il des biens publics communs spécifiques à la zone euro ? La stabilité financière en est un, et c'est pourquoi l'union bancaire et l'union de marchés de capitaux sont adossées à un budget commun. En outre, les externalités de croissance sont plus fortes dans la zone euro, en raison du ratio dette sur PIB : une explosion de ce ratio dans un pays met toute la zone en danger, il y a un effet systémique. De même, la mobilité du travail, aujourd'hui menacée, est particulièrement utile dans une zone monétaire, car si les gens n'ont pas la possibilité de bouger, ils sont pris au piège, en cas de choc, dans une zone où l'ajustement monétaire n'est pas permis : il faut que la mobilité soit plus importante encore dans une zone monétaire que dans un marché unique. Enfin, on pourrait dire que les pays de la zone euro ont montré qu'ils étaient prêts à partager plus de souveraineté que les autres, et qu'un pas de plus peut donc leur être proposé.

Tout cela est vrai mais un peu fragile. Il est notamment très difficile de justifier un budget de la zone euro pour financer des biens publics communs sans avoir revu auparavant l'assignation des dépenses entre le niveau européen et le niveau national.

Le second sujet est le transfert entre régions, qui reste pour l'instant tabou. Un pays opère des transferts en son sein pour compenser les handicaps géographiques et maintenir une cohésion nationale, mais il n'existe pas de volonté que des Allemands de l'ouest financent le Mezzogiorno, par exemple. Des transferts sont opérés au niveau de l'Union européenne, avec un succès discuté, et l'idée d'en remettre une couche au niveau de la zone euro n'est pas du tout à l'ordre du jour. Sans projet fédéral, en particulier, cela paraît peu crédible.

Reste le troisième motif : la stabilisation économique. Il existe là un sujet spécifique pour la zone euro, car il faut bien reconnaître que l'édifice de Maastricht est un échec. Cet édifice considère que la plupart des chocs que subissent les pays de la zone euro sont symétriques, ce qui est vrai, et que l'organe stabilisateur doit donc être la BCE, par une action sur les taux. S'il existe par ailleurs des chocs plus spécifiques à certains pays, chaque

pays dispose de l'arme budgétaire, et, dans la mesure où les finances publiques seront à l'équilibre, tout pays disposera de marges de manœuvre suffisantes. Le problème, c'est que tout cela est vrai en temps normal mais que cela ne marche pas en cas de chocs énormes, parce que la BCE ne peut plus alors faire face à elle seule. Il faudrait donc compléter l'action de la BCE par une politique budgétaire d'ensemble de la zone euro.

Les États membres, pour différentes raisons qui ne sont pas forcément liées au Pacte de stabilité, ont conduit des politiques à l'opposé de ce qu'il fallait faire. Les budgets nationaux, qui représentent, je l'ai dit, 98 % de l'ensemble, sont plutôt déstabilisants. En moyenne, les budgets se contractent quand cela va mal et sont en expansion quand cela va bien. Cela se comprend du point de vue de l'économie politique, car, quand la conjoncture est bonne, les recettes fiscales créent une cagnotte et, avec elle, de grosses pressions pour la dépenser, mais quand on a dépensé cette cagnotte en haut de cycle il ne reste plus rien pour faire face aux chocs.

Cette politique est pro-cyclique : elle accentue le cycle au lieu de l'atténuer. Ainsi, en 2012-2013, lors du deuxième plongeon de l'activité, la politique budgétaire n'a pas réagi comme il fallait. Elle est restée très restrictive, alors qu'il fallait au contraire faire une pause dans l'ajustement des finances publiques. C'est en partie dû aux pays en crise, qui, étant placés sous programmes d'ajustement, n'avaient pas le choix, mais aussi aux pays contraints par le Pacte de stabilité, que ce soit dans son volet correctif ou préventif.

La politique budgétaire se décompose entre les stabilisateurs économiques et une partie discrétionnaire. Les stabilisateurs automatiques marchent toujours et, comme leur nom l'indique, automatiquement. En revanche, la partie discrétionnaire, décidée par les Parlements, s'avère souvent pro-cyclique. Cela peut être en raison d'erreurs d'appréciation de la conjoncture, ou bien parce que les délais de mise en œuvre sont longs. Le plan Juncker, par exemple, a été présenté comme un moyen de soutenir l'activité dans une période de faible croissance, mais le résultat est très différent au bout du compte.

Une conclusion intermédiaire est donc que, si l'on souhaite assurer une stabilisation au cours du cycle, il faut s'appuyer sur les stabilisateurs automatiques plutôt que sur des décisions de dépenses prises en commun.

J'aborderai à présent les moyens de rendre les politiques nationales plus stabilisantes, avant d'en venir à l'idée d'un budget fédéral.

Pour rendre les politiques nationales plus stabilisantes, il convient tout d'abord d'éviter les politiques d'austérité inefficaces, qui conduisent à une augmentation du ratio dette sur PIB : même si le déficit est ajusté, le ratio augmente si le PIB s'effondre. Une manière de l'éviter est de rendre possibles les restructurations de dette souveraine relativement tôt. C'est complexe, car, si la restructuration de la dette est rendue très facile, plus personne ne paiera ses dettes. La voie suivie en Europe – des programmes d'ajustement douloureux assortis d'une aide « fédérale » – a été probablement bonne, mais il manque un élément de restructuration.

Certains, notamment en Allemagne, ont proposé la création d'un mécanisme automatique de restructuration. Cependant, si l'on applique des règles numériques, on risque de les enfreindre au premier cas qui se présentera, et le système ne sera pas crédible. D'une certaine façon, le mécanisme de restructuration existe déjà, car, le MES ne prêtant pas à un pays insolvable, cela implique de restructurer la dette d'un pays avant de mettre en place un

programme MES pour ce pays. Mais le système bancaire n'est pas prêt à absorber une restructuration : il y a énormément de dette souveraine dans les banques, et une restructuration en Italie aujourd'hui, par exemple, serait catastrophique. En outre, se posent le problème de la contagion à d'autres États membres et celui de savoir si un pays est insolvable ou simplement illiquide, ce qui n'est pas évident.

Nos propositions consistent à protéger le bilan bancaire et les autres États membres, et donc à prévoir un rôle accru pour le MES, avec des lignes de précaution qui seraient, contrairement au fonctionnement du FMI, automatiques. Un pays en conformité avec le Pacte de stabilité devrait avoir automatiquement droit à la ligne de précaution : si, du jour au lendemain, à cause d'une restructuration dans un autre pays, ses *spreads* montent, il a droit à des financements à taux bas auprès du MES.

Un autre point porte sur les règles d'exposition maximale. Vous savez que les dettes publiques échappent pour l'instant aux règles prudentielles : on fait comme si elles n'étaient pas risquées. Il nous semble qu'il conviendrait de prévoir progressivement de telles règles et d'introduire en même temps un panier de dette publique diversifié qui échapperait à ces règles.

Toujours en ce qui concerne les politiques nationales, il convient de distinguer périodes normales et exceptionnelles. En période normale, la coordination des politiques budgétaires n'est pas quelque chose d'évident, car la coordination a un coût, et les gains peuvent ne pas être supérieurs. Il nous semble donc qu'il vaut mieux, dans ces périodes, appliquer le principe de subsidiarité à plein. En limitant la coordination des politiques budgétaires aux périodes exceptionnelles, on rend les choses plus acceptables pour les États. En période exceptionnelle, au bord de la déflation, quand la BCE ne parvient pas à faire face à la situation, une politique budgétaire coordonnée est la bienvenue.

En période normale, quand un pays fait de la relance budgétaire, cela élève les taux d'intérêt dans tous les pays. L'impact global est donc ambigu : si, d'un côté, les importations de ce pays relancent l'économie des autres pays, de l'autre, les taux montent. En période exceptionnelle, avec des taux zéro, cette interaction par le taux est débranchée, et il existe donc beaucoup plus d'externalités entre pays en période de taux d'intérêt nuls. On peut également envisager des périodes exceptionnelles vers le haut, c'est-à-dire des booms de l'activité, comme en 2000.

L'idée est de s'appuyer sur le futur Conseil budgétaire européen. Celui-ci serait, de manière indépendante – car constitué d'experts –, chargé d'indiquer à la Commission européenne qu'une période exceptionnelle a débuté et que par conséquent une coordination budgétaire s'impose. Cela permettrait de déclencher la clause d'exception du Pacte de stabilité ou, en haut de cycle, de présenter d'autres suggestions de politique budgétaire. C'est une sorte de « fédéralisme par exception », pour reprendre l'expression de Jean-Claude Trichet, qu'il utilisait, en pensant à la Grèce, pour dire que, lorsque le Gouvernement ne parvient plus à conduire la voiture, il lui faut laisser la place à un fonctionnaire européen. Dans notre idée, ce fédéralisme par exception vaudrait pour tous les pays, y compris ceux qui ne sont pas en déficit excessif.

Comment améliorer les incitations aux politiques stabilisantes ? Il nous semble que la voie suivie par la Commission européenne, prévoyant des flexibilités en fonction de la conjoncture, donc selon des règles dans les règles et en cherchant à prévoir tous les cas, n'est pas viable et qu'il vaut mieux travailler sur des incitations. Nous proposons de créer des

comptes d'ajustement. En bas de cycle, certaines dépenses incrémentales – en particulier les dépenses de chômage et d'investissement public – pourraient être placées dans un compte d'ajustement et retirées de la mesure du déficit, avant d'être réinjectées en haut de cycle.

L'investissement public est important en France : 70 % de cet investissement est réalisé au niveau des collectivités locales, selon un cycle politique très marqué, avec un pic les années précédant des élections et un point bas les années suivant des élections. Parvenir à rendre l'investissement public contra-cyclique est un enjeu majeur. Or déplacer un investissement un an avant ou après ne change pas fondamentalement les choses, tandis que les dépenses de santé ou d'éducation ne peuvent bénéficier d'une telle souplesse.

J'en viens au budget fédéral. Les objections sont au nombre de trois. La première porte sur la taille. Les travaux conduits aux États-Unis montrent qu'un budget fédéral de vingt points de PIB permet une stabilisation de l'ordre de 15 %. Alors que l'Iowa, par exemple, subit une baisse de 10 % de son PIB, la consommation ne baisse que de 2 %, ce qui est remarquable. Cette stabilité provient essentiellement des marchés de capitaux et du crédit – les habitants de l'Iowa s'endettent pour maintenir leur niveau de consommation – mais il existe aussi une partie liée au budget, de l'ordre de 15 %. S'il n'y avait que le budget fédéral, la consommation baisserait de 8,5 %. Dès lors, selon les critiques, prévoir un budget de la zone euro de deux points de PIB – dix fois moins – serait lancer un processus très compliqué qui n'aboutirait qu'à une stabilisation de 1,5 % ; cela ne vaut donc pas le coup.

Ce raisonnement est faux, car l'essentiel du budget fédéral n'est pas constitué de transferts, mais de dépenses militaires, d'agences, etc., des éléments qui ne sont pas du tout cycliques. Cela a tout de même une conséquence, c'est que, si nous voulons un budget de stabilisation pour la zone euro, étant donné que ce sera forcément un petit budget, il faut se consacrer entièrement à l'objectif de stabilisation et peut-être même se concentrer sur les gros chocs.

La deuxième objection porte sur l'efficacité : délais, erreurs de diagnostic, multiplicateurs... La politique discrétionnaire manque souvent son objectif, elle est déstabilisante plutôt que stabilisante. Il faut donc, pour répondre à cette objection, se reposer sur des mécanismes automatiques.

La troisième objection porte sur l'aléa moral et le problème du pot commun. S'il existe une assurance chômage fédérale, les États ne feront pas incités à déployer des efforts pour améliorer leur marché du travail. Notre point de vue, c'est que ce phénomène d'aléa moral est moins convaincant lorsque le mécanisme se met en place en période très mauvaise. Cela conduit à penser qu'il faut se concentrer sur les périodes vraiment critiques, et différencier éventuellement les contributions des États en fonction de critères objectifs.

J'en viens à notre proposition, qui est une sorte de réassurance chômage européenne, sur le modèle américain. Aux États-Unis, l'assurance chômage est au niveau des États. Il existe un fonds fédéral, pour la gestion, mais les règles sont différentes selon les États. Le fonds peut consentir des prêts à des États dont l'assurance chômage serait momentanément déséquilibrée et, en période très difficile, il peut allonger la période d'indemnisation, moyennant un cofinancement entre le niveau des États et le niveau fédéral ; pendant la crise, le niveau fédéral a même entièrement pris en charge cet allongement.

L'intérêt, c'est que cela intervient seulement dans les périodes où le chômage augmente fortement. Même avec un petit budget, l'apport peut être substantiel ; cela dépend si

ce petit budget peut être en déficit. L'objection à un tel système consiste à dire qu'il implique l'harmonisation du marché du travail, car, dans le cas où un choc frapperait deux pays européens, si le chômage augmente dans l'un et les salaires baissent dans l'autre, il ne serait pas juste que le second subventionne le premier. Un minimum d'harmonisation est en effet nécessaire. En l'occurrence, il convient de réduire la dualité du marché du travail. Quand un choc se produit en France, les salaires continuent d'augmenter comme si de rien n'était et le chômage augmente ; nous avons une préférence collective de fait pour le chômage. La réduction de la dualité concerne les contrats de travail et les conditions de licenciement. Nous pourrions imaginer des critères minimaux permettant d'entrer dans le mécanisme. La convergence des marchés du travail est de toute façon une nécessité en soi pour la construction d'une Europe sociale.

M. Joaquim Pueyo. Nous sommes quelques-uns ici à travailler sur l'Europe de la défense, et l'idée d'un budget fédéral nous intéresse évidemment. Vous avez indiqué que les politiques d'austérité étaient inefficaces, mais le sont-elles dans tous les cas ? Quel serait l'impact, pour l'Union européenne et les États membres, d'un Brexit, notamment en termes de croissance ?

M. Christophe Caresche. Les comptes d'ajustement que vous appelez de vos vœux me semblent quelque chose d'assez nouveau. La France a plutôt plaidé pour la flexibilité. Pouvez-vous préciser le fonctionnement de ces comptes ? Cela ne peut se faire que s'il y a une intégration politique plus forte. Dans vos propositions, la dimension politique est un peu oubliée, et je perçois même parfois, dans le discours des économistes, la tentation de vouloir réduire ce que j'appellerais l'aléa politique. Quoi qu'il en soit, vos propositions n'appellent-elles pas des changements importants en termes d'intégration politique ?

M. Arnaud Richard. Vous avez évoqué les politiques budgétaires conduites dans un contexte économique extrêmement déprimé et qui ont eu, je partage votre avis, des effets délétères sur la croissance des pays européens. Je citerai Arnaud Montebourg, que l'on ne cite plus désormais. Il affirmait, il y a quelques mois, que la principale cause de la montée des extrêmes était « liée à la façon dont l'Union européenne exerce aujourd'hui une pression considérable sur des gouvernements démocratiquement élus ». Quel est votre point de vue sur cette vision, qui témoigne d'une inquiétude quant au fait que l'Union européenne ne parvient plus à renouer avec la croissance économique, du fait notamment de ses difficultés à gérer une zone monétaire sur la base d'une moyenne à mon avis inadaptée ? Vous n'avez pas évoqué la dimension monétaire ; que pensez-vous, par exemple, d'un possible bornage du taux de change de l'euro ?

M. Gilles Savary. Il me semble que vous êtes à la recherche d'un néo-keynésianisme à l'échelle d'une grande zone. Vous concluez qu'il faut transférer le discrétionnaire à l'intergouvernemental, en prévoyant même des mécanismes les plus automatiques possibles, et laisser les stabilisateurs automatiques faire le reste. Or les budgets nationaux présentent des structures très différentes. Le budget français n'est plus celui de l'après-guerre ; la dépense publique française n'a plus aujourd'hui les mêmes effets. L'investissement est devenu, au niveau du budget national, très faible, quasi paralytique, c'est pratiquement un budget reconductible d'année en année. On ne peut agir que sur les fonctionnaires, qui sont d'ailleurs les seuls à avoir contribué à l'austérité au cours de ces dernières années ; les dépenses publiques en faveur de l'agriculture ou des cheminots sont quant à elles restées au même niveau. Une telle situation ne permet pas de relance keynésienne, faute d'investissement. Est-ce la même chose en Allemagne ? Comment peut-on concevoir un dispositif comme le vôtre avec des budgets si différents ? Vous avez d'ailleurs

pointé le transfert de l'investissement, en France, vers les collectivités locales ; personne ne peut dire à un président de région qu'il faut investir telle somme à tel endroit et à tel moment. La politique d'investissement est pratiquement sans pilotage.

Enfin, comment s'articule votre politique budgétaire, coopérative, intergouvernementale, avec la BCE, réputée indépendante ?

M. André Schneider. Vu les difficultés ne serait-ce que pour harmoniser une politique nationale, à quelle échéance pourrait-on réaliser vos préconisations ?

M. Yves Fromion. Faut-il avoir peur du Brexit ? L'Europe est prête à se coucher devant les Britanniques, mais, en matière de défense et dans autres domaines, ceux-ci ne sont pas, c'est le moins qu'on puisse dire, très allants.

M. Yves Daniel. Que la zone euro ne soit pas l'Europe, et vice-versa, n'est-il pas un handicap à l'efficacité de nos outils ?

La présidente Danielle Auroi. La création d'un Parlement de la zone euro vous paraîtrait-elle pertinente ?

M^{me} Agnès Benassy-Quéré. Le but d'une politique d'austérité est de redresser les finances publiques. Si ce but n'est pas atteint, la politique est inefficace. Toutes les politiques d'austérité ne sont pas inefficaces : ce qui a été fait en Irlande a remarquablement bien marché, et ce que fait l'Espagne marche très bien aussi, même si cela crée de grosses difficultés politiquement.

Le problème, c'est la Grèce. Les gens élisent un gouvernement qui ne peut appliquer sa politique. On voit concrètement ce que c'est que faire partie d'une communauté, mais c'est la même chose quand vous achetez un appartement : vous n'avez pas le droit de violer le règlement de copropriété. Les contraintes sur le libre-arbitre des États sont plus fortes en période de crise. Des transferts massifs ont été consentis en faveur de la Grèce. Les Espagnols ont investi cinq points de PIB de prêts à la Grèce, et ils aimeraient bien récupérer ces sommes pour ne pas être en difficulté eux-mêmes. Ces transferts massifs n'ont pas été, semble-t-il, bien employés. Le programme d'austérité a probablement été mal profilé ; on aurait préféré une restructuration d'emblée, avec un programme d'austérité moins fort, et des mesures pour l'économie. Le malheur, en Grèce, c'est que les salaires se sont effondrés et que les prix ont continué d'augmenter : le pouvoir d'achat des gens a chuté et la compétitivité ne s'est pas améliorée.

Nous sommes en train de subir le coût de l'Europe à plusieurs vitesses. Schengen, par exemple, n'est ni la zone euro ni l'Union européenne. Faut-il prévoir un budget pour chaque étage ? En même temps, une politique du littoral est aujourd'hui décidée à vingt-huit, c'est-à-dire avec des pays qui n'ont pas de littoral.

Du point de vue britannique, la rationalité de voter pour le Brexit est peu compréhensible, d'autant moins que, les Britanniques bénéficiant d'un rabais, ils ne paieraient pas franchement moins en devenant comme la Suisse. Je ne suis pas inquiète quant à l'impact économique sur les pays de l'Union européenne. Le Royaume-Uni est le premier partenaire de la zone euro et un accord de libre-échange serait forcément négocié. L'effet serait plutôt politique, avec la déliquescence que ce départ pourrait entraîner. Je précise que mes collègues considèrent que j'ai tort et que le Brexit serait une catastrophe économique.

Les comptes d'ajustement, c'est l'idée qu'il faut arrêter avec les règles à calcul dans tous les coins. Il y a actuellement deux flexibilités. Dans le volet préventif du Pacte, il est possible de faire un peu plus de déficit ; dans le volet correctif, la Commission européenne peut reprofiler l'ajustement. Ce dernier point est assez mal perçu, notamment en Allemagne, où l'on évoque une Commission européenne discrétionnaire, du favoritisme... Nous proposons un système à l'allemande : quand un pays est déclaré en bas de cycle, certaines dépenses peuvent être placées dans un compte d'ajustement et donc retirées de la mesure du déficit. Il faut agir moins par des règles et plus par des incitations pour que les États déplacent dans le temps certaines dépenses.

Nous sommes aujourd'hui dans une situation de blocage car nous n'avons que des budgets nationaux et nous ne savons pas faire autre chose que des règles ou de la coordination. Nous préconisons, plutôt que de pratiquer la coordination tous les ans, de la réserver aux périodes exceptionnelles et de laisser ainsi un peu de respiration aux gouvernements, qui pourront exercer la subsidiarité en période normale. Mais cela restera fragile. Pour certains fonctionnaires du ministère des finances allemands, nos propositions sont horribles. Le pire, pour eux, n'est pas un budget fédéral mais la coordination des politiques budgétaires : que les Français leur demandent de faire plus de déficit. Ce qu'ils veulent, c'est que la gouvernance politique et la politique économique soient en phase. Un organe de décision fédéral décidant d'un budget fédéral leur conviendrait donc. C'est pourquoi il faut avancer sur les deux plans en même temps.

Une chambre de la zone euro au sein du Parlement européen pourrait à cet égard être envisagée, plutôt, d'ailleurs, qu'un autre Parlement – pour ne pas multiplier les institutions –, mais cela suppose un budget de la zone euro.

Le rôle de la Commission européenne n'est pas beaucoup discuté, alors qu'elle fait aujourd'hui plusieurs choses à la fois et que cela crée une certaine confusion. Elle veut être un organe politique, elle est la gardienne des traités, elle surveille l'application des règles... Le Conseil budgétaire européen peut lui permettre de se recentrer sur certaines fonctions. Il faudra décider si ce Conseil doit être un organe politique ou non, et voir comment il s'articule avec l'Eurogroupe.

M. Christophe Caresche. La situation est assez confuse et ambiguë à cet égard. Une partie de la Commission européenne n'en voulait pas, considérant que cela la priverait de marges de manœuvre.

M^{me} Agnès Benassy-Quéré. C'est question de pratique. La semaine dernière a eu lieu à la BCE une journée de réflexion sur le sujet. Les textes indiquent que le Conseil budgétaire produira un rapport par an, mais s'il ne peut faire de communication en temps réel, il est mort-né. C'est pourquoi quelqu'un de la Commission européenne a souligné que ce n'est pas parce que ce n'était pas écrit que ce n'était pas possible...

Le taux de change de l'euro est flexible. L'euro a justement été créé pour que les États bénéficient d'une monnaie moins sensible aux changes, et c'est de ce point de vue une réussite ; l'évolution de son taux de change est moins importante que celle du franc. Je ne crois pas du tout aux bornes de fluctuation. Il faut plutôt faire en sorte que l'euro évolue de manière contra-cyclique, ce qui, contrairement au dollar, n'est pas toujours le cas.

Le budget est très peu malléable, mais l'avantage d'un budget important, c'est que les stabilisateurs automatiques sont grands. L'investissement public est beaucoup plus élevé

en France qu'en Allemagne. En Allemagne, beaucoup de gens ne croient pas aux multiplicateurs keynésiens – ils ne croient pas qu'en période de crise, faire plus de déficit soutienne l'activité –, ce qui rend la coordination de politiques budgétaires extrêmement difficile.

L'articulation avec la BCE est un sujet délicat, dans la mesure où la Banque centrale est indépendante, mais Mario Draghi a fait des appels du pied. La BCE serait prête à entrer en discussion avec un organe politique de la zone euro.

En ce qui concerne l'échéancier, nous proposons à la fois des choses à court terme et des discussions à lancer pour des réformes à plus à long terme. L'assurance chômage ne peut se faire l'année prochaine. Mais il est important de ne rien négliger, car améliorer certaines choses tout de suite permet de redonner du goût pour l'Europe et de faciliter des projets plus ambitieux ultérieurement.

La présidente Danielle Auroi. C'était passionnant. Merci.

La séance est levée à 9 h 45

Membres présents ou excusés

Commission des affaires européennes

Réunion du mercredi 3 février 2016 à 8 h 30

Présents. - M^{me} Danielle Auroi, M. Christophe Caresche, M. Yves Daniel, M. William Dumas, M^{me} Marie-Louise Fort, M. Yves Fromion, M. Joaquim Pueyo, M. Arnaud Richard, M. Gilles Savary, M. André Schneider

Excusés. - M. Jean-Luc Bleunven, M. Pierre Lequiller, M. Lionnel Luca