



N°4257

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 novembre 2016.

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES <sup>(1)</sup>

sur le **renforcement de l'Union économique et monétaire**

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. PHILIP CORDERY ET ARNAUD RICHARD,  
Députés

---

---

*(1) La composition de la commission figure au verso de la présente page.*

*La Commission des affaires européennes est composée de : M<sup>me</sup> Danielle AUROI, présidente ; M. Christophe CARESCHE, M<sup>me</sup> Marietta KARAMANLI, MM. Jérôme LAMBERT, Pierre LEQUILLÈR, vice-présidents ; M. Philip CORDERY, Mme Sandrine DOUCET, MM. Arnaud LEROY, André SCHNEIDER, secrétaires ; MM. Ibrahim ABOUBACAR, Kader ARIF, Philippe BIES, Jean-Luc BLEUNVEN, Alain BOCQUET, Jean-Jacques BRIDEY, M<sup>mes</sup> Isabelle BRUNEAU, Nathalie CHABANNE, M. Jacques CRESTA, M<sup>me</sup> Seybah DAGOMA, MM. Yves DANIEL, Bernard DEFLESSELLES, William DUMAS, M<sup>me</sup> Marie-Louise FORT, MM. Yves FROMION, Hervé GAYMARD, Jean-Patrick GILLE, M<sup>me</sup> Chantal GUITTET, MM. Razy HAMMADI, Michel HERBILLON, Laurent KALINOWSKI, Marc LAFFINEUR, Charles de LA VERPILLIÈRE, Christophe LÉONARD, Jean LEONETTI, M<sup>me</sup> Audrey LINKENHELD, MM. Lionnel LUCA, Philippe Armand MARTIN, Jean-Claude MIGNON, Jacques MYARD, Rémi PAUVROS, Michel PIRON, Joaquim PUEYO, Didier QUENTIN, Arnaud RICHARD, M<sup>me</sup> Sophie ROHFRICTSCH, MM. Jean-Louis ROUMEGAS, Rudy SALLES, Gilles SAVARY.*

## SOMMAIRE

	Pages
<b>SYNTHÈSE DU RAPPORT</b> .....	7
<b>SUMMARY OF THE REPORT</b> .....	11
<b>INTRODUCTION</b> .....	15
<b>PREMIÈRE PARTIE : COMPLÉTER L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE</b> .....	19
<b>I. UNE UNION ÉCONOMIQUE, MONÉTAIRE ET BUDGÉTAIRE : HORIZON DE LONG TERME POUR L'INTÉGRATION EUROPÉENNE</b> .....	19
<b>A. LA NÉCESSITÉ D'ASSURER, AU SEIN DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE, UNE PLUS GRANDE CONVERGENCE</b> .....	20
1. La convergence des économies : projet politique et condition du bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire .....	20
a. Un exceptionnel processus de convergence engagé avant le « passage » à la monnaie unique .....	20
b. La crise économique et financière fragilise une Union économique et monétaire élargie et moins homogène .....	21
2. Promouvoir la convergence réelle des économies européennes, une priorité renouvelée .....	23
a. Quel champ pour la convergence ? .....	25
b. Quel type de convergence ? .....	29
3. Pour une véritable politique économique européenne axée sur la convergence .....	33
<b>B. UNE ARCHITECTURE COMPLEXE, PEU LISIBLE ET INSUFFISAMMENT EFFICACE</b> .....	36
1. En dépit des réelles améliorations apportées depuis la crise au cadre de la surveillance économique et budgétaire, les dispositifs existants apparaissent excessivement complexes et peu lisibles .....	37
a. La crise économique et la crise des dettes souveraines ont permis un renforcement significatif de la surveillance et de la coordination des politiques économiques en Europe .....	37

i. De nouveaux outils et procédures pour la surveillance multilatérale .....	37
i. Un nouveau cadre pour la coordination des politiques économiques : le Semestre européen renouvelé (2015).....	40
b. La coexistence des procédures et mécanismes existants altère la lisibilité des dispositifs de supervision et de coordination en Europe.....	43
2. Des résultats encore très largement insuffisants .....	44
a. Les échecs de la surveillance multilatérale budgétaire .....	44
i. L'incapacité des « critères de Maastricht » à assurer la soutenabilité budgétaire.....	44
ii. Le caractère inopérant des sanctions, échec de la discipline budgétaire .....	48
b. Les propositions du Conseil d'analyse économique pour rendre les politiques budgétaires contra-cycliques et soutenables.....	50
3. Un contexte globalement propice à l'amélioration du cadre de la surveillance et de la coordination des politiques économiques en Europe .....	53
a. Un large consensus sur la nécessité de simplifier et de rationaliser le cadre de la coordination des politiques économiques .....	53
b. Une remise en cause croissante des règles et principes du Pacte de stabilité et de croissance .....	53
<b>II. COMPLÉTER L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE EN LA DOTANT D'UN OUTIL DE STABILISATION MACROÉCONOMIQUE.....</b>	<b>56</b>
<b>A. UNE CAPACITÉ BUDGÉTAIRE POUR LA ZONE EURO : UNE PISTE AMBITIEUSE DONT LES MODALITÉS PRATIQUES RESTENT À PRÉCISER .....</b>	<b>58</b>
1. Un instrument de stabilisation pour l'Union économique et monétaire : une idée ancienne.....	58
2. Un budget pour la zone euro : une piste ambitieuse qui soulève d'importantes questions.....	60
a. Quelle composition idéale ? .....	61
i. Des recettes aussi cycliques et des dépenses aussi contracycliques que possible.....	61
ii. Un budget aussi conséquent que possible pour maximiser les effets de stabilisation .....	62
b. L'émission de titres : une option à affiner .....	62
c. Quelles fonctions pour un budget de la zone euro ? .....	64
3. Pour une capacité budgétaire au service de la stabilisation macroéconomique et de l'investissement en Europe.....	66
a. Promouvoir l'instauration d'un mécanisme de stabilisation et d'allocation .....	66
b. Surmonter les difficultés techniques et politiques.....	67
i. Des questions d'ordre technique .....	67
ii. Des questions d'ordre politique .....	68

<b>B. UN SYSTÈME D'ASSURANCE-CHÔMAGE EUROPÉEN : UN INSTRUMENT PROMETTEUR QUI POURRAIT ÊTRE RAPIDEMENT MIS EN PLACE.....</b>	<b>69</b>
1. Un dispositif aux multiples déclinaisons qui présente deux vertus principales.....	69
a. Un instrument de stabilisation macroéconomique qui permet d'incarner l'Europe sociale.....	69
b. Plusieurs déclinaisons pratiques envisagées .....	70
i. Un fonds de stabilisation .....	70
ii. Un régime d'assurance-chômage .....	70
iii. Un système de réassurance-chômage.....	73
iv. Une proposition alternative : indemnisation européenne ou nationale, un choix exclusif.....	74
2. Une perspective probablement envisageable à moyen terme .....	75
a. Un large consensus sur le principe .....	75
b. Des questions techniques à régler : l'importance du calibrage des paramètres du dispositif.....	78
3. Une synthèse : pour un dispositif simple, efficace et automatique.....	80

## **DEUXIÈME PARTIE : REPLACER LA ZONE EURO AU CŒUR DU PROJET POLITIQUE EUROPÉEN.....**

83

### **I. LE « BREXIT » PLAIDE POUR UNE INTÉGRATION RENFORCÉE DE LA ZONE EURO .....**

83

**A. LA SORTIE DU ROYAUME-UNI DE L'UNION EUROPÉENNE : UN PAS EN AVANT DANS LA RÉFLEXION SUR L'INTÉGRATION DIFFÉRENCIÉE .....**

83

**B. AVEC LE DÉPART DU ROYAUME-UNI DE L'UNION EUROPÉENNE, L'ADHÉSION DE L'ENSEMBLE DES ÉTATS DE L'UNION À LA MONNAIE UNIQUE DOIT ÊTRE RÉAFFIRMÉE COMME UN OBJECTIF FÉDÉRATEUR .....**

85

### **II. DE LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE AU GOUVERNEMENT ÉCONOMIQUE ? REPLACER LA ZONE EURO AU CŒUR DU PROJET POLITIQUE EUROPÉEN EN LA DOTANT D'UNE VÉRITABLE REPRÉSENTATION POLITIQUE.....**

87

**A. UN EXÉCUTIF POUR LA ZONE EURO .....**

88

1. Pour un Haut Représentant pour l'Union économique et monétaire .....

88

    a. Un Haut Représentant pour l'Union économique et monétaire, pour quoi faire ?..

88

    b. Quel positionnement institutionnel pour ce Haut Représentant pour l'Union économique et monétaire ?.....

91

2. L'embryon d'un véritable exécutif pour la zone euro : la présidence stable de l'Eurogroupe .....

92

3. Unifier la représentation de la zone euro dans les institutions internationales.....

93

    a. Une représentation à géométrie variable.....

94

b. La proposition de la Commission européenne : établir progressivement une représentation unique de la zone euro au sein du FMI .....	95
<b>B. LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DE LA ZONE EURO.....</b>	<b>97</b>
1. La nécessaire légitimité démocratique de la gouvernance de la zone euro .....	97
2. Une Assemblée constituée de représentants des parlements nationaux difficile à mettre en œuvre.....	98
3. Une sous-commission du Parlement européen ? .....	100
4. Quel rôle pour les parlements nationaux ?.....	101
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION.....</b>	<b>103</b>
<b>PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE.....</b>	<b>115</b>
<b>MOTION FOR A EUROPEAN RESOLUTION .....</b>	<b>121</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>127</b>
<b>ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>	<b>129</b>
<b>ANNEXE N° 2 : CONTRIBUTION FRANCO-ALLEMANDE SUR L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE.....</b>	<b>131</b>
<b>ANNEXE N° 3 : CONCLUSIONS ADOPTÉES SUR LE SALAIRE MINIMUM AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE .....</b>	<b>135</b>

## SYNTHÈSE DU RAPPORT

**Dressant, dans un premier temps, le constat du caractère incomplet de l'Union économique et monétaire, vos rapporteurs font de son renforcement le maître mot de leur rapport.**

En l'absence de politique budgétaire commune, la zone euro demeure un ensemble déséquilibré et fragile. Les procédures de coordination des politiques économiques et de surveillance multilatérale mises en œuvre pour favoriser la convergence des économies européennes et assurer la discipline budgétaire ont montré, lors de la crise, leurs insuffisances et leurs dysfonctionnements.

La gravité de la crise et l'importance des tensions perceptibles, notamment en zone euro, ont conduit les chefs d'État et de gouvernement à compléter l'architecture institutionnelle du paysage économique européen. Les améliorations que constituent la création de nouveaux dispositifs d'assistance financière, à l'instar du Mécanisme européen de stabilité (MES) et les ajustements du Semestre européen, doivent toutefois être complétées et, le cas échéant, rationalisées.

Dans cette perspective, vos rapporteurs estiment qu'il est nécessaire de :

### **1. Ré-enclencher un large processus de convergence des économies européennes incluant les dimensions sociale, fiscale et salariale.**

De plus en plus marquée, en particulier depuis la crise, la désynchronisation des cycles économiques au sein de l'Union économique et monétaire invite à faire de la convergence l'une des priorités de la politique économique d'ensemble de la zone euro. **Vos rapporteurs considèrent que la convergence est l'une des conditions essentielles de la stabilité et du bon fonctionnement de la zone euro et appellent de leurs vœux une plus grande convergence sociale, salariale et fiscale.**

**S'agissant de la méthode, ils considèrent que la convergence spontanée a montré ses limites et sont favorables à l'introduction d'une logique de conditionnalité.** À cet égard, la proposition du Parlement européen de définir un code de convergence dont le respect conditionnerait l'accès des États membres de la zone euro aux mécanismes d'assistance financière européen est une piste intéressante. **Vos rapporteurs saluent notamment la démarche positive qui sous-tend cette proposition et qui substitue une logique d'incitations à celle, plus négative, d'un processus de convergence obligatoire, dont l'efficacité semble aujourd'hui limitée.**

## **2. Réviser et simplifier le cadre et les procédures de la surveillance multilatérale et de la coordination des politiques économiques.**

**Vos rapporteurs considèrent que la superposition des procédures et règles existantes nuisent à la lisibilité et à l'efficacité de la coordination des politiques économiques et de la discipline budgétaire au sein de l'Union économique et monétaire.** Les efforts entrepris par la Commission européenne pour simplifier et rationaliser le Semestre européen doivent être poursuivis et les règles du Pacte de stabilité et de croissance révisées. Dans cette perspective, **vos rapporteurs estiment qu'une plus grande attention doit être apportée à la croissance et à la conjoncture économique.** L'adaptabilité des règles en fonction des circonstances économiques de la zone euro dans son ensemble et de chaque État membre en particulier devrait être un axe majeur de la révision du corpus de règles qui compose le Pacte de stabilité et de croissance.

## **3. Compléter l'Union économique et monétaire en la dotant d'un mécanisme de stabilisation macroéconomique.**

À long terme et sous réserve d'une modification des traités européens, **vos rapporteurs soutiennent la création d'un véritable « budget » (ou capacité budgétaire) pour la zone euro dont les fonds pourraient être affectés au financement de dépenses communes, au premier rang desquelles figure l'investissement.**

Plus facile à mettre en œuvre à court terme et à traités constants, **la création d'un système européen de réassurance chômage** est une piste que vos rapporteurs soutiennent vivement. **Vos rapporteurs insistent sur la nécessité de concevoir un dispositif simple, automatique et subsidiaire et considèrent qu'un système européen de réassurance offrirait à la zone euro un instrument efficace de stabilisation macroéconomique et contribuerait, en outre, à incarner l'Europe sociale.**

**Pointant, dans un second temps, l'insuffisante légitimité et responsabilité démocratiques de la zone euro, vos rapporteurs plaident pour un renforcement de son architecture institutionnelle.**

## **4. Replacer la zone euro au cœur du projet politique européen.**

**Vos rapporteurs plaident pour une intégration différenciée, au moins à court terme.** L'intégration différenciée permettrait aux États membres de l'Union européenne qui souhaiteraient aller plus loin de le faire.

Pour éviter la création d'une « Europe à la carte », il est nécessaire que cette différenciation se fasse autour de la zone euro, groupe déjà clairement identifié et plus intégré. L'intégration économique renforcée ne doit toutefois pas être un « club fermé ». Les pays hors de la zone euro qui le souhaitent doivent pouvoir participer, sur une base volontaire, au processus d'intégration renforcée.

**Vos rapporteurs considèrent que la décision du Royaume-Uni de quitter l'Union européenne constitue un moment approprié pour réaffirmer que l'euro doit, à terme, être adopté par tous les États de l'Union.**

### **5. Doter l'Union économique et monétaire d'institutions fortes.**

Vos rapporteurs estiment que la création d'institutions fortes au sein de l'Union économique et monétaire doit permettre de renforcer la légitimité démocratique de la gouvernance de la zone euro et d'améliorer l'efficacité de cette gouvernance.

Ils plaident **pour un véritable gouvernement économique de la zone euro**, incarné par un **Haut Représentant pour l'Union économique et monétaire** et créé sur le modèle du Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères. Ce Haut Représentant **définirait, avec l'ensemble des gouvernements des États membres de la zone euro, une « stratégie collective »** et veillerait à son application.

Superviseur et pilote de la coordination des politiques économiques et budgétaires au sein de l'Union économique et monétaire, ce Haut Représentant s'assurerait du respect par chaque État membre des règles définies collectivement au niveau européen. Il devrait également **favoriser la convergence économique** et jouerait le rôle d'un **gestionnaire de crise**.

Pour ce faire, il devrait disposer d'une administration *ad hoc* placée sous sa responsabilité : un **Trésor de la zone euro**.

À plus court terme, vos rapporteurs proposent de **doter le plus rapidement possible l'Eurogroupe d'un président stable**.

De manière générale, **le gouvernement économique de la zone euro devra avoir un pendant parlementaire**. En raison de l'importance des décisions économiques prises au niveau européen et de leurs potentielles conséquences sociales, il est essentiel que ces décisions soient issues d'un véritable choix collectif.

Vos rapporteurs appellent donc à la création d'une sous-commission « zone euro » au sein du Parlement européen, chargée notamment d'assurer le contrôle démocratique sur la capacité budgétaire de la zone euro.

**Enfin, vos rapporteurs estiment qu'il est nécessaire de renforcer l'association des parlements nationaux aux décisions prises pour la zone euro**. Ce renforcement doit avant tout passer par l'amélioration du contrôle des gouvernements par leurs parlements respectifs.



## SUMMARY OF THE REPORT

**Having observed, first of all, the incomplete nature of economic and monetary union, the *rapporteurs* consider that the strengthening of such a union is the keystone of their report.**

In the absence of a common budgetary policy, the Eurozone remains an unbalanced and fragile area. The cooperation and multilateral monitoring procedures concerning economic policies which were implemented to encourage the convergence of European economies and ensure budgetary discipline displayed, at the time of the crisis, their flaws and their inadequacies.

The seriousness of the crisis and the importance of the tensions which are felt, particularly in the Eurozone, have led the heads of state and of governments to reinforce the institutional structure of the European economic landscape. Improvements such as the setting-up of new structures concerning financial assistance like the European Stability Mechanism (ESM) and the adjustments of the European semester, should be reinforced and, if necessary, rationalized.

Having taken this into account, the *rapporteurs*, consider that it is necessary to:

### **1. Relaunch a wide process concerning the convergence of European economies including social, fiscal and pay dimensions.**

What is clearer and clearer, especially since the crisis, is that the desynchronization of economic cycles within the economic and monetary Union calls for rendering convergence one of the priorities of the entire Eurozone. **The *rapporteurs* consider that convergence is one of the essential conditions for the stability and the correct functioning of the Eurozone and call for, with all their will, greater social, fiscal and pay convergence.**

**As regards the method, they consider that spontaneous convergence has shown how limited it can be and are in favor of the introduction of the idea of conditionality.** In this respect, the proposal of the European Parliament to set down a code of convergence which would regulate the access of member states of the Eurozone to the European financial assistance mechanisms would represent an interesting option.

**The *rapporteurs* especially welcome the positive idea at the basis of this proposal which replaces the more negative notion of an obligatory convergence process (whose efficiency seems limited today) by an incentive scheme.**

## **2. Revise and simplify the framework and the procedures for multilateral monitoring and for the coordination of economic policies.**

The *rapporteurs* consider that the superimposition of existing procedures and rules hampers the transparency and efficiency of the coordination of economic policies and of budgetary discipline within the economic and monetary Union. The efforts which have been undertaken by the European Commission to simplify and rationalize the European Semester must be continued and the rules concerning the Stability and Growth Pact must be reviewed. Consequently, **the *rapporteurs* consider that more attention should be paid to growth and to the economic situation.** The flexibility of the rules concerning the economic position of the whole Eurozone and of each specific member state should be an important basis for any change in the basis for the rules which govern the Stability and Growth Pact.

## **3. Complete Economic and Monetary Union by providing a macroeconomic stabilization mechanism**

In the long term, and in the event of a modification of the European treaties, the *rapporteurs* support the idea of the creation of a true “budget” (or budgetary capacity) for the Eurozone in which funds would be supplied for the financing of common expenditure, and especially of investment.

The *rapporteurs* are strongly in favour, in the short term, of measures which would not imply the changing of the treaties, **setting up a European system of unemployment insurance. They underline the need to establish a simple, automatic and subsidiary mechanism and consider that that a European system of unemployment insurance would provide the Eurozone with an efficient macroeconomic stabilization instrument which would, amongst other things, contribute to the creation of the notion of a Europe with a “social” dimension.**

They also, in addition, underline, the lack of legitimacy and responsibility of the Eurozone and plead in favour of the strengthening of its institutional architecture.

## **4. Put the Eurozone back at the centre of the European political project.**

**The *rapporteurs* are in favour of a differentiated integration, at least in the short term.**

Differentiated integration would allow the member states of the European Union who so wished, to go further down this path.

In order to avoid the creation of an “à la carte” Europe, it is necessary for this differentiation to be carried out within the Eurozone which is an area that is clearly identified and more integrated. This strengthened economic integration

must not, nonetheless, represent a “closed club”. States which are outside the Eurozone and which so wish, may, on a voluntary basis, participate in this strengthened integration process.

**The *rapporteurs* consider that the decision of the United Kingdom to leave the European Union is an appropriate moment to reassert that the Euro, in the end, must be adopted by all the states of the Union.**

### **5. Provide the Economic and Monetary Union with strong institutions**

The *rapporteurs* feel that the setting-up of strong institutions within the Economic and Monetary Union should lead to the strengthening of the democratic legitimacy of the governance of the Eurozone and to the improvement of the efficiency of such governance.

They are in favour of the establishment of a true economic government of the Eurozone, represented by a High Representative for Economic and Monetary Union based on the model of the High Representative of the Union for Foreign Affairs. This High Representative would, along with all the member states of the Eurozone, set down a “collective strategy” and would make sure of its implementation.

This High Representative, who would be the supervisor and the person in charge of economic and budgetary policies within the Economic and Monetary Union, would oversee the respect by each member state of the rules collectively laid down at a European level. **He/she would encourage economic convergence and would play the role of crisis manager.**

In order to carry out this role, he/she would be in charge of an *ad hoc* administration: **The Treasury of the Eurozone.**

In the shorter term, the *rapporteurs* suggest the creation for the Eurogroup of the position of a stable President.

More generally speaking, the economic government of the Eurozone should have a parliamentary counterpart. On account of the importance of the economic decisions taken at a European level and of their potential social consequences, it is essential that such decisions be taken collectively.

The *rapporteurs* thus call for the setting-up of a “Eurozone sub-committee” within the European Parliament, in charge of, specifically, ensuring the democratic monitoring of the budgetary capacity of the Eurozone.

Finally, the *rapporteurs* consider that it is necessary to strengthen the links with national parliaments considering the decisions taken for the Eurozone. This

strengthening should, especially, be reflected in the improvement of the monitoring of governments by their respective parliaments.

## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le rapport que nous vous présentons aujourd'hui est le fruit des réflexions menées, depuis plusieurs mois, au sein du groupe de travail constitué, de manière transpartisane, au sein de la commission des Affaires européennes. Vos rapporteurs, MM. Christophe Caresche, Michel Herbillon et Jérôme Lambert se sont ainsi interrogés sur les questions relatives au renforcement de l'Union économique et monétaire dans un contexte marqué par un besoin et une volonté de réformes.

Le 9 mai dernier, les parlementaires du groupe SER (socialiste, écologiste et républicain) et leurs collègues du Sénat et du Parlement européen, ont appelé, dans une lettre ouverte, à refonder l'Europe<sup>(1)</sup>. Lancé, de manière hautement symbolique, le jour de la « Fête de l'Europe » commémorant le discours de l'Horloge prononcé soixante-six ans auparavant par l'un de ses pères fondateurs (Robert Schuman), cet appel parlementaire, s'il émane de représentants politiques socialistes, dépasse bon nombre de clivages et prend tout son sens dans les travaux menés au sein du groupe de travail.

Faisant, comme la plupart des observateurs, le constat de blocages de plus en plus nombreux et de plus en plus visibles en Europe, cette lettre ouverte soulignait notamment l'incompréhension qui entoure l'Union européenne et nourrit, en grande partie, le rejet que l'on observe aujourd'hui. Si « *l'Union européenne n'est ni omnipotente ni responsable de toutes les crises, elle est aujourd'hui incomprise* ».

La montée des populismes dans toute l'Europe, tout comme le référendum britannique, sont des révélateurs de ce rejet. Incapable de répondre aux grands défis auxquels le continent est aujourd'hui confronté (emploi, stabilité de la zone euro, migrations, terrorisme), l'Union européenne, dans son état actuel, ne suscite plus l'adhésion. Non pas en ce qu'elle représente mais parce qu'elle n'est pas suffisamment outillée pour y faire face.

La politique des petits pas l'a laissée au milieu du gué avec un processus d'intégration inachevé. Dès lors, les questions que nous devons nous poser sont

---

(1) Appel parlementaire du 9 mai, Lettre ouverte à ceux qui veulent refonder l'Europe. (MM. Jean-Christophe Cambadélis, Bruno Leroux, Didier Guillaume, Mme Pervenche Bérès et les parlementaires des groupes qu'ils président).

celles qui ont trait au parachèvement de l'intégration pour rendre l'Union européenne efficace.

Les résultats du référendum britannique renforcent incontestablement la nécessité de **réfléchir ensemble à ce que nous voulons encore accomplir en Europe et, le cas échéant, à combien, comment et dans quels domaines.**

C'est dans ce contexte que le groupe SER a demandé la création, au sein de la commission des Affaires européennes, d'un groupe de travail sur l'intégration différenciée au sein de l'Union européenne. Constitué pour mener une réflexion large, transversale et transpartisane, le groupe de travail vise à apporter une contribution parlementaire aux débats sur l'avenir de l'Union économique et monétaire.

**Pourquoi s'intéresser en particulier au renforcement de l'Union économique et monétaire ?**

Tout d'abord, pour des raisons économiques évidentes : en l'absence de mesures ambitieuses pour améliorer la résilience de la zone euro, celle-ci est vouée à subir de nouvelles crises comme celle dont nous peinons à sortir aujourd'hui, sans pouvoir réagir de manière efficace. Le rejet de l'Union européenne aujourd'hui n'est pas seulement lié aux questions migratoires et au terrorisme : il s'explique avant tout par la **grave crise économique et sociale que traverse l'Union européenne depuis plusieurs années**, et par un rejet des politiques d'austérité menées dans plusieurs États de l'Union.

Mais il ne faut pas oublier que l'euro n'est pas seulement un projet économique. L'euro, vecteur d'une interdépendance irréversible entre les États qui l'ont adopté, est également un projet d'intégration politique. L'euro est un modèle : vecteur d'un transfert de souveraineté fort – quoi de plus régalien que le droit pour un État de battre sa propre monnaie – et un symbole pour les citoyens européens. En 2014, une enquête Eurobaromètre menée dans tous les pays de la zone euro montrait que pour 74 % des citoyens, l'euro est facteur d'un sentiment « d'européanité » et que 69 % considèrent que l'euro est une bonne chose pour l'Union européenne.

Au fur et à mesure des auditions menées par le groupe de travail, il est apparu clairement que, après le référendum britannique, l'intégration différenciée est devenue un sujet sensible. L'expression effraie, notamment dans certains pays qui ont peur d'être relégués dans un « deuxième cercle ». **L'unité des vingt-sept États membres restants est devenue une priorité**, et les gouvernants européens ont fait le choix d'éviter les sujets qui divisent, par peur de diluer encore plus une Union déjà fragile.

**Il est vrai que la consolidation de la zone euro est aujourd'hui un sujet qui divise profondément.** Tout d'abord, car c'est un sujet qui semble forcément excluant à ceux des États membres qui ne font pas partie de cette zone. Ensuite,

car c'est un sujet qui fait aujourd'hui l'objet de tensions fortes, notamment entre la France et l'Allemagne.

**Néanmoins, les membres du groupe de travail considèrent qu'il est dangereux de faire passer le renforcement de la zone euro au second plan des priorités politiques de l'Union.** Pour reprendre les mots d'une récente étude de la Fondation Jacques Delors : « *la réforme de l'euro ne peut pas être populaire. Elle est pourtant essentielle et urgente* ». **Le concept d'intégration différenciée ne doit pas non plus être un tabou, ni être vu comme la constitution d'un « club fermé »** : tous les États qui veulent aller plus loin dans la construction européenne doivent pouvoir le faire, l'euro ayant vocation à être la monnaie de l'Union dans son ensemble.

Ce rapport aborde des sujets qui ont déjà été traités à plusieurs reprises dans de nombreuses études et contributions, notamment par des universitaires et des *think-tank*. Pourtant, il est nécessaire que la représentation nationale s'en saisisse et s'exprime sur ce sujet : au-delà de l'expertise économique et technique, l'approfondissement de la zone euro a aujourd'hui besoin d'une véritable volonté politique.



## **PREMIÈRE PARTIE : COMPLÉTER L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE**

### **I. UNE UNION ÉCONOMIQUE, MONÉTAIRE ET BUDGÉTAIRE : HORIZON DE LONG TERME POUR L'INTÉGRATION EUROPÉENNE**

Indissociable du projet politique initial, l'intégration de ses économies constitue, pour l'Union européenne, un horizon de long terme. Vecteur de paix et de stabilité, porteur de solidarité et de responsabilités communes, le processus d'intégration vise, depuis les débuts de la construction européenne, à constituer une union économique, monétaire et budgétaire qui soit la plus large possible.

Pourtant, plus de soixante-cinq ans après les premières mises en commun de ressources nationales et plus de quarante ans après l'instauration d'une zone monétaire unique, force est de constater que l'union budgétaire demeure un projet et non une réalité.

Violemment mis en lumière par la crise économique et financière initiée à la fin de la décennie 2000, le caractère incomplet de l'Union économique et monétaire européenne, les défaillances et dysfonctionnements des procédures de coordination des politiques économiques et budgétaires ainsi que les insuffisances du processus de convergence ont, paradoxalement et fort heureusement, été à l'origine d'un certain nombre de modifications apportées à l'architecture institutionnelle et au paysage économique européen. Synonymes, pour la plupart, d'améliorations, ces nouveautés apportées par touches successives semblent devoir encore être complétées et, le cas échéant, rationalisées ou réformées.

La gravité de la crise et l'importance des tensions perceptibles notamment en zone euro ont conduit les chefs d'État et de gouvernement à créer, dans l'urgence, sous la pression de la dégradation de la situation économique dans certains États membres et du risque de « contagion » à l'ensemble de la zone, des mécanismes d'assistance financière <sup>(1)</sup> et à jeter les premières bases d'une Union bancaire européenne (UBE). Actuellement opérationnelle dans ses deux premiers piliers <sup>(2)</sup>, l'UBE constitue, du point de vue de l'intégration financière, une avancée considérable. De la même manière, le Mécanisme européen de stabilité (MES), qui continue d'apporter son soutien financier aux États dont les situations

---

(1) À l'instar du Fonds européen de stabilité financière (FESF), du Mécanisme européen de stabilité financière (MESF) et du Mécanisme européen de stabilité (MES).

(2) Le mécanisme de supervision unique (MSU) et le mécanisme de résolution unique (MRU) sont aujourd'hui pleinement opérationnels.

économiques sont encore fragiles, est un élément positif. Les efforts doivent cependant être poursuivis.

De manière générale, ces mesures ont permis de préserver l'un des acquis les plus précieux de l'Union économique et monétaire : la monnaie unique et la stabilité de la zone euro. Il faut s'en féliciter.

Bien que ses conséquences soient encore perceptibles dans certaines économies européennes, la crise financière est, de l'avis de tous, globalement terminée. Il est toutefois indispensable de profiter de cette « accalmie » pour consolider, d'une part, le cadre existant afin d'éviter la survenue de nouvelles crises et mener, d'autre part, les réformes dont l'Union économique et monétaire a besoin pour compléter et clarifier son fonctionnement et son architecture. (*cf. infra*).

## **A. LA NÉCESSITÉ D'ASSURER, AU SEIN DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE, UNE PLUS GRANDE CONVERGENCE**

Promesse portée par la monnaie unique, la convergence des économies européennes est aujourd'hui, en partie, non tenue. Ce constat, également dressé par le Parlement européen <sup>(1)</sup>, mérite une attention particulière car la convergence est un prérequis indispensable pour la stabilité de l'Union économique et monétaire.

### **1. La convergence des économies : projet politique et condition du bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire**

#### ***a. Un exceptionnel processus de convergence engagé avant le « passage » à la monnaie unique***

Établis dans le Traité de Maastricht dans la perspective de l'adoption d'une monnaie unique, les « critères de convergence », incarnés par cinq indicateurs, qui figurent actuellement dans le protocole n° 13 joint au Traité sur l'Union européenne (TUE), visent à promouvoir la convergence nominale des économies ayant vocation à adopter l'euro.

Ainsi, les candidats à l'euro devaient-ils et doivent-ils encore, pour se « qualifier », remplir les conditions suivantes :

- le critère de **stabilité des prix** (ou critère d'inflation) <sup>(2)</sup> ;

---

(1) « Considérant qu'après la véritable convergence qui a précédé l'arrivée de la monnaie unique, la zone euro a connu des divergences structurelles entre 1999 et 2009 qui l'ont rendue dans son ensemble moins résistante aux chocs », Proposition de résolution du Parlement européen sur la capacité budgétaire de la zone euro, (2015/2344(INI)), considérant F, 4 mai 2016.

(2) Ce critère est réputé rempli dès lors qu'un État membre « a un degré de stabilité des prix durable et un taux d'inflation moyen (...) qui ne dépasse pas de plus de 1,5 % celui des trois États membres, au plus,

- les critères relatifs à la **situation des finances publiques** qui prévoient, de manière générale, que l'État membre ne doit présenter ni déficit excessif ni dette publique excessive au sens des textes européens <sup>(1)</sup> ;
- le critère de **stabilité du taux de change nominal** <sup>(2)</sup> ;
- le critère de **convergence du taux d'intérêt nominal à long terme** <sup>(3)</sup>.

De manière générale, les quinze premières années de fonctionnement de l'Union économique et monétaire s'analysent comme un formidable moment de convergence qui, s'il est réel, n'est toutefois pas suffisant.

Les « critères de Maastricht », qui demeurent pertinents pour apprécier la situation économique des États qui ne sont pas encore membres de l'Union économique et monétaire, permettent d'appréhender la convergence  *nominale*  des économies. Ils ne suffisent toutefois pas pour apprécier la convergence  *réelle* . Cette dernière, moins rigoureusement définie, est pourtant la plus importante aujourd'hui pour assurer la solidité de l'Union économique et monétaire et, plus largement, de l'Union européenne, dans son ensemble.

Incluant notamment des éléments liés aux niveaux de vie et de productivité ou encore à la structure des économies, cette convergence réelle est aujourd'hui un enjeu particulièrement important pour la zone euro. (*cf. infra*).

#### ***b. La crise économique et financière fragilise une Union économique et monétaire élargie et moins homogène***

Affaiblie, d'une part, par le « grand élargissement » de 2004 et remise en cause, d'autre part, depuis la crise économique et financière ayant touché l'Europe à partir de 2007/2008, la convergence est devenue, au sein de l'Union économique et monétaire, un bien d'autant plus précieux qu'il se fait rare.

Dans un premier temps, l'élargissement de l'Union européenne en 2004 a constitué – et constitue toujours, à certains égards – un important défi pour la convergence de l'Union européenne. À cette occasion, les États européens ont accueilli, au sein de l'Union, un ensemble non homogène constitué de pays présentant, entre eux, d'importantes disparités et dont la plupart accusaient, par

---

*présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix. », article premier, protocole n° 13 précité.*

(1) *Les États membres doivent maintenir leur déficit public en-deçà de 3 % de leur PIB et leur ratio dette publique/PIB sous le seuil de 60 % du PIB.*

(2) *Ce critère est réputé respecté dès lors qu'un « État membre a respecté les marges normales de fluctuation prévues par le mécanisme de change du système monétaire européen sans connaître de tensions graves pendant au moins les deux dernières années précédant l'examen. Notamment, l'État membre n'a, de sa propre initiative, pas dévalué le taux central bilatéral de sa monnaie par rapport à l'euro pendant la même période. », article 3, protocole n° 13 précité.*

(3) *Ce dernier ne doit pas excéder « de plus de 2 % celui des trois États membres, au plus, présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix », article 4, protocole n° 13 précité.*

rapport à leurs quinze autres partenaires, un retard économique certain et/ou des fragilités structurelles. Dans cette perspective, le processus de rattrapage économique des pays plus récemment entrés dans l'Union européenne rend la convergence à la fois plus nécessaire et plus difficile. Si les efforts entrepris depuis plus de dix années en la matière sont encourageants, ils doivent être poursuivis.

Dans un second temps, la crise survenue à l'aube de la décennie 2010 et les réponses qui ont été apportées - en particulier s'agissant des mesures de consolidation budgétaire de grande ampleur mises en œuvre de manière non coordonnée - a eu, sur le processus de convergence des économies européennes un double effet dévastateur. Elle en a, tout d'abord, ralenti ou stoppé la dynamique et a, ensuite, de manière paradoxale et particulièrement dommageable, accentué certaines divergences entre les États membres de l'Union économique et monétaire.

Ainsi, si l'Union européenne a surmonté, semble-t-il, les principales crises auxquelles elle a été confrontée au cours des cinq dernières années, les chiffres suivants illustrent l'aggravation des déséquilibres macroéconomiques entre pays européens et même entre États membres de la zone euro.

S'agissant du taux de chômage, la moyenne de la zone euro s'établit, en 2015, à 10,9 %, soit un niveau légèrement supérieur à la moyenne de l'Union européenne (9,4 %), et masque d'importantes disparités entre États membres : le taux de chômage est de 4,6 % en Allemagne, de 10,4 % en France et atteint 22,1 % en Espagne <sup>(1)</sup>.

S'agissant du coût du travail, les écarts observables au sein de la zone euro sont parfois considérables. En 2015, les coûts horaires de la main-d'œuvre au sein de la zone euro atteignaient 29,5 € en moyenne. Les écarts entre les pays où ces coûts sont les plus faibles (notamment, Lituanie et Lettonie <sup>(2)</sup>) et ceux où ils sont les plus élevés sont importants (notamment Danemark, Belgique, Suède, Luxembourg et France <sup>(3)</sup>) et font apparaître, d'une extrémité à l'autre de la série statistique, un rapport de un à six.

Apparaît alors un paradoxe de la monnaie commune : les économies qui la partagent suivent des trajectoires de plus en plus divergentes, que les effets de la crise et les remèdes qui ont été apportés ne suffisent pas à expliquer. L'importance des écarts de productivité, de compétitivité et en matière d'emploi sont autant d'illustrations de **certaines des promesses que l'euro n'a pas tenues**.

---

(1) Source : Commission européenne pour l'année 2015.

(2) Les coûts horaires et de la main-d'œuvre ont été respectivement estimés à 6,8 € et 7,1 €. (Eurostat, 2015).

(3) Les coûts horaires et de la main-d'œuvre ont été respectivement estimés à 41,3 €, 39,1 €, 37,4 €, 36,2 € et 35,1 €. (Eurostat, 2015).

Toutes les personnes auditionnées par le groupe de travail l'ont souligné : le « choc fédérateur de l'euro » n'a pas eu lieu, la convergence annoncée ne s'est pas entièrement produite et les divergences aujourd'hui observables plaident pour une relance du processus de convergence des économies.

**Ce constat, que vos rapporteurs déplorent, justifie plus que jamais de (ré)enclencher un processus de convergence des économies européennes.**

## **2. Promouvoir la convergence réelle des économies européennes, une priorité renouvelée**

Vos rapporteurs rappellent, à titre liminaire, qu'il existe déjà au sein de l'Union européenne des politiques et instruments destinés à favoriser la convergence. Les fonds européens structurels et d'investissement (dits « Fonds ESI ») en sont des illustrations. Toutefois, le cadre actuel ne semble pas atteindre parfaitement ses objectifs. Cela justifie que l'on s'interroge sur les modalités et les moyens – notamment financiers <sup>(1)</sup> – pouvant relancer le processus de convergence des économies.

Au cœur du rapport dit « des cinq présidents » <sup>(2)</sup>, la convergence semble être (re)devenue une préoccupation et une priorité en Europe.

L'importance renouvelée du concept se mesure notamment à la place qu'il occupe dans ce rapport. La nécessité de « *stimuler la compétitivité et la convergence structurelle* » est ainsi le premier objectif de la première phase identifiée, de manière consensuelle, par les principaux représentants des institutions européennes <sup>(3)</sup> pour compléter l'Union économique et monétaire.

Par ailleurs, la recommandation concernant la politique économique de la zone euro publiée, pour la première fois l'année dernière, au moment du lancement du Semestre européen <sup>(4)</sup> insiste, dans les considérants <sup>(5)</sup> comme dans

---

(1) *Le caractère limité du cadre financier pluriannuel actuellement en vigueur, élément notamment souligné lors des auditions réalisées par vos rapporteurs, constitue une contrainte majeure.*

(2) « Compléter l'Union économique et monétaire européenne », Rapport dit « des cinq présidents » préparé par le Président de la Commission européenne, en étroite collaboration avec les Présidents du Conseil européen, de l'Eurogroupe, de la Banque centrale européenne et du Parlement européen, 22 juin 2015.

(3) *Pour mémoire, la phase 1 (1<sup>er</sup> juillet 2015 – 30 juin 2017) vise l'approfondissement par la pratique de l'Union économique et monétaire, en se fondant sur les outils et instruments existants et en exploitant au mieux le cadre institutionnel en vigueur.*

(4) *Recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro – lancement du Semestre européen 2016 du 26 novembre 2015, COM(2015) 692 final.*

(5) « *L'élaboration de réformes appropriées et leur mise en œuvre rapide peuvent contribuer à corriger les déséquilibres actuels dans la zone euro et à prévenir la formation de nouveaux déséquilibres. Les discussions thématiques de l'Eurogroupe, qui mettent davantage l'accent sur l'évaluation comparative, la recherche des meilleures pratiques et la pression des pairs, peuvent contribuer à promouvoir la convergence vers de meilleurs résultats. L'Eurogroupe devrait donc intensifier encore les discussions thématiques consacrées aux réformes dans des domaines essentiels pour le fonctionnement de l'Union économique et monétaire et réexaminer régulièrement la mise en œuvre des réformes dans les États* »

le dispositif<sup>(1)</sup>, sur l'objectif central que constitue, pour l'ensemble de la zone, la convergence.

Vos rapporteurs indiquent également que la convergence est l'une des préoccupations que partagent notamment la France et l'Allemagne. Ainsi, dans une contribution commune sur l'Union économique et monétaire publiée 2013<sup>(2)</sup>, les autorités françaises et allemandes insistent-elles sur la nécessité de favoriser la convergence économique, fiscale et sociale des économies de la zone euro et esquissent un certain nombre de pistes pour y parvenir.

Auditionné par le groupe de travail, le Secrétaire d'État chargé des affaires européennes a confirmé l'actualité de cette contribution et la volonté commune de la France et de l'Allemagne de poursuivre les travaux et efforts entrepris, en particulier, sur des questions d'ordre économique, fiscal ou social<sup>(3)</sup>. De manière générale, la convergence accrue des économies devrait permettre de limiter les tentations et les pratiques déloyales, au premier rang desquelles figure notamment le « dumping » de nature fiscale ou sociale. Dans cette perspective, vos rapporteurs insistent également sur l'importance de la dimension salariale pour réduire les écarts de productivité et compétitivité, les coûts salariaux unitaires comptant parmi les principaux déterminants de la compétitivité-coût des économies.

Si la nécessité de favoriser la convergence réelle des économies européennes est une idée consensuelle, la nature de la convergence et les moyens d'y parvenir donnent lieu à l'expression d'opinions parfois différentes.

---

*membres de la zone euro, ainsi que les progrès accomplis dans la correction des déséquilibres dans le contexte de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques », COM(2015) 692 final, cons. 3. « (...) Les États membres de la zone euro devraient s'approprier collectivement les mesures proposées et progresser en temps utile dans la mise en œuvre des initiatives à court et à moyen terme pour le parachèvement de l'Union économique et monétaire. Pour faciliter encore la convergence au sein de la zone euro, les propositions concernant des mesures visant à renforcer la dimension de la zone euro dans le semestre européen, notamment grâce à la publication plus précoce des recommandations à la zone euro, afin d'identifier les défis communs dans le processus et de préparer la formulation des recommandations spécifiques par pays pour les États membres de la zone euro, adoptées plus tard dans le contexte du semestre européen », COM(2015) 692 final, cons. 7.*

- (1) *La première des recommandations formulées au titre de l'exercice du Semestre européen de l'année 2016 est la suivante : « (...) les États membres de la zone euro s'attachent, individuellement ou collectivement dans le cadre de l'Eurogroupe à mener des politiques qui soutiennent la relance, encouragent la convergence, facilitent la correction des déséquilibres macroéconomiques et améliorent la capacité d'ajustement. À cette fin, les États membres, et notamment ceux qui enregistrent une dette privée et publique élevée, devraient mettre en œuvre des réformes de nature à accroître la productivité, à doper la création d'emplois, à renforcer la compétitivité et à améliorer l'environnement des entreprises. Les États membres qui affichent des excédents importants de leurs comptes courants devraient mettre en œuvre en priorité des mesures qui contribuent à canaliser le surplus d'épargne vers l'économie domestique et à doper ainsi l'investissement domestique. », COM(2015) 692 final.*
- (2) *Contribution franco-allemande sur l'Union économique et monétaire du 30 mai 2013 dont le document est joint en annexe 2.*
- (3) *La contribution franco-allemande identifie ainsi notamment la nécessité de poursuivre l'approfondissement du marché intérieur, d'achever la mise en place de l'Union bancaire européenne, d'établir un cadre de convergence s'agissant de l'imposition des sociétés et de développer la dimension sociale de l'Union économique et monétaire.*

### *a. Quel champ pour la convergence ?*

Identifiant comme objectifs principaux la stabilité et le bon fonctionnement de la zone euro, vos rapporteurs se déclarent favorables à une convergence économique aussi large que possible. Cette piste, volontairement ambitieuse, permettrait de redonner une impulsion forte à l'Union économique et monétaire et d'éviter les risques, fréquemment évoqués, de promouvoir une « convergence par le bas », laquelle reflète des craintes légitimes, quoiqu'exagérées, qui constituent souvent d'importants facteurs de blocage dans les négociations.

Pour compléter avec utilité et efficacité l'Union économique et monétaire, il convient de limiter les distinctions qui sont préjudiciables à l'ensemble de la zone <sup>(1)</sup>. Dans cette perspective, il est plus que jamais nécessaire de promouvoir la convergence sociale, salariale et fiscale.

**Vos rapporteurs estiment, en effet, que la convergence sociale et salariale au sein de l'Union économique et monétaire est une question essentielle** dont l'importance se mesure notamment à la place qu'elle occupe dans les recommandations pays par pays formulées par la Commission européenne dans le cadre du Semestre européen. **Vos rapporteurs considèrent toutefois que la promotion de la convergence des économies européennes ne devrait pas prendre la forme d'une pression à la baisse des conditions sociales et salariales et regrettent que certaines des recommandations formulées par la Commission européenne aient pu, par le passé, s'analyser ainsi.**

Si ces questions méritent à elles-seules des travaux approfondis, vos rapporteurs signalent que plusieurs rapports réalisés au sein de la commission des Affaires européennes contiennent des éléments permettant de nourrir les réflexions. Par ailleurs, il conviendra de suivre avec vigilance les négociations à venir sur la récente proposition formulée par la Commission européenne s'agissant d'une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés <sup>(2)</sup>.

---

(1) Il est, en effet, des distinctions normales et/ou souhaitables, qui résultent notamment de la spécialisation des économies et qui, par la complémentarité qu'elle implique, sont in fine des facteurs de richesse pour l'Union européenne.

(2) Proposition de directive du Conseil concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) du 25 octobre 2016, COM(2016) 683 final.

### **Promouvoir la convergence sociale et salariale en instaurant un salaire minimum européen <sup>(1)</sup>**

« La question du salaire minimum en Europe a fait un retour en force dans le débat public ces dernières années avec sa mise en place en Allemagne, les débats liés au détachement des travailleurs ou les propositions faites par le président de la République devant le Parlement européen en 2013 et par les candidats à la présidence de la Commission européenne pendant la campagne de 2014. (...) Cette question est essentielle tant pour la construction de l'Europe sociale que pour la coordination des politiques économiques.

La construction européenne s'est faite jusqu'à présent essentiellement en libérant les entraves à la circulation des capitaux et des personnes, ce qui est en soi cohérent avec la démarche de construction d'une union réelle. Mais dans le même temps où l'on abattait les frontières, on ne construisait pas les conditions d'une harmonisation sociale entre les pays membres, devenus des territoires d'une même Union entrant en concurrence les uns avec les autres. Alors que le marché commun puis le marché unique d'une part, et la création d'une monnaie commune, d'autre part, ont accentué l'intégration économique, l'Union est demeurée incapable de mettre en œuvre deux convergences nécessaires à son bon fonctionnement : la convergence sociale et la convergence fiscale. Or, ces questions méritent une attention particulière dans un contexte de double fragilité de l'Union européenne, contestée par les populations et soumise à des divergences économiques en son sein, encore accrues depuis la crise de 2008.

L'enjeu en termes de convergence sociale est d'arriver à créer les conditions d'une Union européenne socialement intégrée et plus homogène. Plusieurs outils sont à notre disposition à cet effet, notamment l'assurance-chômage <sup>(2)</sup> et le salaire minimum européen.

Un mécanisme de salaire minimum en Europe aurait une double vertu, économique et sociale, et devrait pouvoir répondre aux deux objectifs de convergence salariale et de lutte contre la pauvreté. Pour cela, il convient de mettre en place les conditions favorables à une convergence en douceur qui ne déstabilise pas les marchés mais mette en œuvre à moyen terme le nécessaire rapprochement des niveaux de salaires.

Ne nous méprenons pas : il est bien évident que l'absence de convergence sociale actuelle en Europe et la forte disparité des salaires, tout comme les différences de modes de fixation des salaires (six pays – l'Italie, Chypre, l'Autriche, le Danemark, la Finlande et la Suède – n'ont aujourd'hui pas de salaire minimum légal, car attaché à la négociation collective), ne nous permettent pas de mettre en place un salaire minimum unique à l'échelle de l'Union européenne, ni même à celle de la zone euro. Pour autant, la mise en place d'un mécanisme de salaire minimum ayant à la fois pour effet et objectif de réaliser cette convergence est une ambition de court ou moyen terme nécessaire.

Le processus décrit dans le présent rapport avec, d'une part, la mise en place d'un salaire minimum dans tous les pays membres, et, d'autre part, la mise en œuvre de mécanismes de convergence, répond à ces difficultés.

Si un tel mécanisme, dont les modalités sont étudiées dans le présent rapport, était mis en œuvre, la France, déjà « dans le haut de la fourchette », ne verrait pas sa politique salariale profondément modifiée. Un tel projet nous intéresse toutefois à l'échelle nationale,

---

(1) Extraits du rapport d'information n° 3856 du 21 juin 2016 de M. Philip Cordery sur le salaire minimum au sein de l'Union européenne. Voir également les conclusions adoptées par la commission des Affaires européennes sur ce sujet (annexe 3).

(2) Sujet auquel M. Jean-Patrick Gille a consacré un rapport (cf. rapport d'information n° 3420 du 19 janvier 2016).

car il permettra de lutter contre le dumping social et est nécessaire au bon fonctionnement de l'Union européenne en général et de la zone euro en particulier.

Un salaire minimum européen, quelle que soit sa forme, aurait de nombreux avantages : il minimiserait le risque que certains pays utilisent les salaires comme outil d'accroissement de leur compétitivité au détriment d'autres partenaires européens, il permettrait d'éviter les comportements non coopératifs et le dumping social, et aurait ainsi un effet positif sur l'économie et sur la compétitivité globale de la zone euro et de l'Union européenne dans son ensemble. »

### **La convergence fiscale : une convergence dans un premier temps limitée à la lutte contre l'évasion fiscale**

Relevant de la compétence exclusive des États membres, la fiscalité est un instrument de politique économique important. Reflet de choix de société et expression de préférences collectives, la fiscalité cristallise, dans certains territoires souvent périphériques ou insulaires, les stratégies d'attractivité mises en œuvre.

Lorsqu'elle est loyale, la concurrence fiscale est supposée compatible avec les règles du marché unique. Toutefois, l'exploitation, par certaines catégories de contribuables, des différences existant entre les législations fiscales des États membres à des fins d'évasion ou d'optimisation fiscales est, au sein de l'Union économique et monétaire, particulièrement problématique.

Aux enjeux économiques et de justice sociale que représente la lutte contre ces pratiques déloyales s'ajoutent des considérations liées aux conditions de la compétition économique au sein de l'Union européenne, laquelle devrait, conformément à l'article 4 TUE, se faire selon le principe de coopération loyale.

Vos rapporteurs rappellent les travaux réalisés, en particulier depuis 2015, au sein de la commission des Affaires européennes, par Mme Isabelle Bruneau et M. Marc Laffineur <sup>(1)</sup> et saluent la récente initiative de la Commission européenne s'agissant de la relance du projet « ACCIS ».

### **Les perspectives ouvertes par la relance du projet « ACCIS »**

Proposée pour la première fois en 2011 <sup>(2)</sup>, l'introduction d'une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) vise à unifier certaines des règles relatives à l'imposition des sociétés au sein du marché intérieur. Les mutations de l'environnement économique, notamment la numérisation et l'internationalisation des sociétés, soulignent le caractère obsolète ou inadapté de certains principes régissant la fiscalité des entreprises. Par ailleurs, les divergences observables entre les régimes nationaux favorisent les stratégies agressives de planification fiscale. L'érosion des bases fiscales qui en résulte constitue un enjeu économique pour les États membres et un enjeu de justice sociale, que les travaux effectués dans le prolongement du plan d'action « anti-BEPS <sup>(3)</sup> » de l'OCDE <sup>(4)</sup> ont soulignés.

L'introduction d'une assiette commune consolidée pour l'imposition des bénéfices des entreprises se présente comme un facteur de simplification, en particulier pour les entreprises qui exercent des activités dans plusieurs États membres de l'Union européenne. L'ACCIS permettra ainsi d'alléger les contraintes administratives et les coûts de mise en conformité pour ces entreprises.

---

(1) Voir notamment les rapports d'informations n° 3101 du 6 octobre 2015 sur l'Union européenne et la lutte contre l'optimisation fiscale et n° 3751 du 17 mai 2016 sur le paquet anti-évitement fiscal de la Commission européenne.

(2) Proposition de directive du Conseil concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés, COM(2011) 121 final.

(3) Le sigle BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) désigne l'érosion de la base fiscale et le transfert de bénéfices.

(4) Le Plan d'action en quinze points de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), résultat des travaux réalisés depuis 2013 sur ces questions, vise à mettre fin à l'évasion fiscale en promouvant activement une plus grande harmonisation des règles fiscales et une transparence accrue au niveau international.

La principale nouveauté par rapport à la proposition de 2011 réside dans l'approche en deux temps retenue par la Commission européenne avec l'introduction, tout d'abord, d'une assiette commune pour l'impôt sur les sociétés et, ensuite, la consolidation de cette assiette.

De manière générale, le principe qui sous-tend la proposition de la Commission européenne vise à taxer, sur une base commune, les profits réalisés au sein de l'Union européenne et à les répartir entre les États membres en fonction de l'importance respective des trois critères suivants : les immobilisations, la main-d'œuvre et le chiffre d'affaires.

Par ailleurs, à la différence du régime envisagé en 2011, le texte prévoit que l'assiette commune soit obligatoire pour certaines entreprises – la Commission européenne propose de retenir le même critère de taille que celui qui est utilisé dans les travaux et textes relatifs à la lutte contre l'évasion fiscale – et que la possibilité soit laissée aux entreprises de taille plus modeste de se soumettre, sur une base volontaire, au régime de l'ACCIS.

**L'instauration d'une assiette commune pour l'impôt sur les sociétés s'analyse ainsi comme un rapprochement des régimes d'imposition des sociétés permettant d'atténuer les distorsions au sein du marché intérieur et de contribuer à assurer un environnement fiscal plus équitable et plus cohérent.**

### *b. Quel type de convergence ?*

Consensuelle sur le principe, la promotion de la convergence au sein de l'Union économique et monétaire ne l'est pas dans les modalités envisagées. Lors des auditions réalisées par le groupe de travail, il est apparu que le débat entre une convergence « forcée » ou « spontanée » était une question sensible et importante. Si la seconde présente l'avantage de la souplesse et de la simplicité, il semble qu'une convergence « forcée » puisse être plus efficace.

#### *i. Une convergence spontanée*

Présentant les avantages de la souplesse et de la simplicité, la convergence spontanée des économies européennes est sans doute la piste qui présente le meilleur degré d'acceptabilité. Déjà en partie réalité au sein de l'Union économique et monétaire, elle s'exerce de manière privilégiée par des moyens globalement non contraignants comme l'échange de bonnes pratiques et les recommandations spécifiques pays par pays formulées par la Commission européenne dans le cadre du Semestre européen.

Lors des auditions réalisées par le groupe de travail, certaines des personnes auditionnées<sup>(1)</sup> ont insisté sur la nécessité de faire du cycle de coordination des politiques économiques que constitue le Semestre européen un outil capable d'assurer une meilleure convergence.

**Vos rapporteurs soulignent toutefois que la convergence spontanée est fortement conditionnée au bon vouloir des États membres à mettre en place**

---

(1) Ce point a notamment été évoqué par le Secrétaire général des affaires européennes.

**les réformes structurelles nécessaires et donc *in fine* probablement insuffisante.**

ii. Une convergence contraignante ou conditionnée

L'idée d'introduire, dans le processus de convergence, une notion de contrainte figure dans le rapport des cinq présidents. Le document évoque, en effet, la possibilité de rendre, à moyen terme, le processus de convergence « *plus contraignant, à travers un ensemble de critères définis conjointement, qui pourraient éventuellement revêtir un caractère juridique* »<sup>(1)</sup>. Le rapport envisage également de conditionner la participation des États membres de la zone euro au futur mécanisme d'absorption des chocs – dont la création est envisagée et encouragée par les institutions européennes – au respect de ces critères<sup>(2)</sup>.

Lors des auditions réalisées par vos rapporteurs, il leur a été indiqué que les moyens de rendre la convergence juridiquement obligatoire faisaient l'objet de travaux et de réflexions, en particulier au sein de la Commission européenne<sup>(3)</sup>. **Il conviendra par conséquent de se montrer attentif aux propositions qui seront formulées dans cette perspective.**

Intéressant, ce moyen « d'imposer » la convergence soulève toutefois plusieurs interrogations sur les modalités pratiques de sa mise en œuvre. **Outre les aspects liés au caractère obligatoire des critères, les acteurs impliqués dans leur définition et, le cas échéant, dans leur révision devront être précisés.**

À ce stade de la réflexion, vos rapporteurs signalent les travaux du Parlement européen réalisés, notamment, sous l'impulsion conjointe de la commission des budgets et la commission des affaires économiques et monétaires<sup>(4)</sup>.

Dans la proposition de résolution qui accompagne leur rapport, M. Reimer Böge et Mme Pervenche Bérès, tous deux co-rapporteurs, redonnent une actualité aux propositions formulées en 2012 par la Commission européenne s'agissant d'un « *instrument de convergence et de compétitivité* »<sup>(5)</sup>.

Le rapport propose ainsi la création d'un code de convergence dont le respect conditionnerait l'accès des États membres de la zone euro aux mécanismes

---

(1) Rapport des cinq présidents précité, page 6.

(2) « Réaliser des avancées significatives vers le respect de ces critères, puis, une fois l'objectif atteint, ne plus s'en écarter, ferait partie des conditions pour qu'un État membre de la zone euro puisse participer au mécanisme d'absorption des chocs qui devrait être établi pour la zone euro au cours de cette seconde phase », *ibid.*

(3) Élément évoqué lors de l'audition du Vice-président de la Commission européenne chargé de l'euro et du dialogue social.

(4) Voir notamment le projet de rapport sur la capacité budgétaire de la zone euro (2015/2344(INI)) de M. Reimer Böge et Mme Pervenche Bérès, en date du 4 mai 2016.

(5) Communication de la Commission du 30 novembre 2012, « Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie. Lancer un débat européen », COM(2012) 777 final/2.

d'assistance financière européens<sup>(1)</sup> (en particulier, du MES ou d'un Fonds monétaire européen, *cf. infra*). Visant principalement à favoriser la mise en œuvre opérationnelle des réformes structurelles nécessaires à chaque État comme à l'ensemble de la zone économique, ce code devrait, selon le Parlement européen, être élaboré selon la procédure législative ordinaire<sup>(2)</sup> (c'est-à-dire avec un Parlement européen co-décideur) et préciser les critères à atteindre.

Dans cette perspective, le Parlement européen suggère que les critères se concentrent, dans un premier temps, sur les domaines suivants : la fiscalité (base et taux de l'impôt sur les sociétés), le marché du travail (et notamment les salaires minimaux) et l'investissement (notamment dans les activités de recherche et développement)<sup>(3)</sup>.

Par ailleurs, le Parlement européen considère que la capacité budgétaire pour laquelle plaident, dans leurs travaux, les deux rapporteurs devrait permettre de favoriser la convergence des économies de la zone euro. Dans cette perspective, ils proposent que la capacité budgétaire ainsi créée repose sur trois piliers correspondant aux trois fonctions distinctes suivantes :

- ✓ un pilier relatif aux réformes structurelles : l'accent devrait être mis sur l'incitation des États membres à mener des réformes structurelles lorsque la conjoncture économique est favorable ;
- ✓ un pilier relatif aux chocs économiques asymétriques : un instrument permettant de faire face à ce type de chocs devrait être mis en place ;
- ✓ un pilier relatif aux chocs symétriques dont le traitement devrait être fait « *de façon à accroître la résilience de la zone euro dans son ensemble* »<sup>(4)</sup>.

**Extrait de la communication de la Commission européenne du 30 novembre 2012 s'agissant d'un « instrument de convergence et de compétitivité ».**

« L'« instrument de convergence et de compétitivité » (ICC) envisagé comprendrait des accords contractuels étayés par un soutien financier.

**La mise en œuvre de réformes structurelles dans les États membres de la zone euro serait facilitée par la mise en place d'accords contractuels à convenir entre eux et la Commission.** Le nouveau système se fonderait sur le cadre de surveillance de l'UE en vigueur, à savoir la procédure de prévention et de correction des déséquilibres macroéconomiques (la « procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques », ou PDM<sup>(1)</sup>). **Ces accords seraient négociés entre chaque État membre et la Commission,** discutés au sein de l'Eurogroupe et conclus par la Commission avec l'État membre. **Ils seraient obligatoires pour les États membres de la zone euro faisant l'objet d'une procédure de déséquilibre excessif,** et le plan d'actions correctives que ces derniers sont

(1) Cf. (2015/2344(INI)), point 23.

(2) Cf. (2015/2344(INI)), point 25.

(3) Cf. (2015/2344(INI)), point 26.

(4) Cf. (2015/2344(INI)), point 18.

tenus de soumettre au titre de cette procédure formerait la base de l'accord à négocier avec la Commission. Pour ce qui est des **États membres de la zone euro dont les déséquilibres macroéconomiques font l'objet d'une action préventive, leur participation serait volontaire** et comprendrait la présentation d'un plan de mesures similaire à celui imposé par la procédure concernant les déséquilibres excessifs.

Les accords seraient donc toujours fondés sur les recommandations par pays émises dans le cadre de la PDM, qui sont généralement centrées sur le renforcement de la capacité d'ajustement, l'amélioration de la compétitivité et la consolidation de la stabilité financière, c'est-à-dire des facteurs critiques pour le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire. La PDM établit donc **un filtre adéquat pour les réformes en profondeur susceptibles de bénéficier d'un soutien financier compte tenu des externalités qui leur sont associées dans une union monétaire.**

Le plan d'action présenté par les États membres serait ensuite évalué par la Commission et le train final de réformes et de mesures, accompagné de leur calendrier de mise en œuvre, serait adopté sous la forme d'un accord. Celui-ci définirait donc les mesures plus détaillées que l'État membre s'engage à appliquer après avoir obtenu l'approbation de son parlement national, le cas échéant, conformément aux procédures nationales. Ce système d'accords négociés permettrait d'améliorer la qualité du dialogue entre la Commission et les États membres et de renforcer l'engagement de ces derniers tout en leur permettant également de mieux s'approprier les réformes.

Les réformes décrites dans les accords contractuels bénéficieraient d'un soutien financier, en complément des exigences de discipline budgétaire introduites par le paquet législatif « *six-pack* ». Ce soutien serait destiné à permettre l'adoption et la mise en œuvre des réformes en temps opportun en supprimant, ou du moins en atténuant, les appréhensions politiques et économiques dissuasives. En favorisant les réformes structurelles qui renforcent la capacité d'ajustement d'un État membre, l'ICC consoliderait la capacité de l'économie à absorber les chocs asymétriques en améliorant le fonctionnement du marché.

**Seuls les trains de réformes qui sont convenus et sont importants à la fois pour l'État membre en cause et pour le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire bénéficieraient d'un concours financier.** Celui-ci soutiendrait les efforts de l'État membre et apporterait notamment une aide dans les cas où ce dernier verrait apparaître des déséquilibres alors qu'il se conforme parfaitement aux recommandations qui lui ont été adressées précédemment.

Le soutien financier constituera un signal incontestable, reconnaissant à la fois le coût de la réforme pour cet État membre et l'intérêt des réformes nationales pour le restant de la zone euro grâce aux externalités transfrontalières (qui pourraient néanmoins ne pas être suffisantes pour amener les États membres à entamer des réformes). Si la Commission constate *a posteriori* qu'un État membre n'a pas totalement respecté l'accord, le concours financier pourra être retenu.

Le soutien financier devrait être conçu en tant qu'allocation globale à utiliser pour appuyer des mesures de financement accompagnant des réformes difficiles. Ainsi par exemple, l'impact à court terme de réformes visant à renforcer la flexibilité sur le marché du travail pourrait s'accompagner de programmes de formation dont le financement serait partiellement assuré par l'aide au titre de l'ICC. L'affectation du concours financier serait définie dans l'accord contractuel conclu entre l'État membre concerné et la Commission.

---

(1) Règlement (UE) n° 1176/2011.

Un instrument financier spécial pourrait être mis en place pour appuyer ce mécanisme de soutien financier, en principe dans le cadre du budget de l'UE.

L'instrument serait établi par un acte de droit dérivé. Il pourrait être conçu comme partie intégrante de la PDM renforcée par les accords contractuels et par le soutien financier décrits plus hauts, se fondant dès lors sur l'article 136 TFUE. Mais l'on pourrait aussi envisager de faire appel à l'article 352 TFUE, au besoin par une coopération renforcée (combinée à une décision en application de l'article 332 TFUE sur les dépenses comprises dans le budget de l'UE).

**La contribution financière nécessaire pour l'instrument serait basée sur un engagement des États membres de la zone euro ou sur une obligation légale à cet effet inscrite dans la législation relative aux ressources propres de l'UE.** Les contributions devraient figurer dans le budget de l'UE en tant que recettes affectées. **L'instrument, financé par des recettes affectées, ne serait pas soumis aux plafonds fixés dans le règlement sur le cadre financier pluriannuel.** Seuls les États membres contributeurs seraient en mesure de conclure des accords contractuels avec la Commission et de bénéficier du soutien financier. **L'aide fournie par le truchement de l'ICC serait cohérente et compatible avec l'aide provenant des Fonds structurels, notamment le Fonds social européen.** Le volume de l'instrument pourrait demeurer limité dans la phase initiale mais prendre de l'ampleur à moyen terme, à condition que le mécanisme de soutien s'avère efficace pour encourager le rééquilibrage, l'ajustement et, partant, la croissance durable dans la zone euro. »

**De manière générale, vos rapporteurs sont favorables à la promotion d'une convergence conditionnée car elle substitue une logique d'incitations, démarche positive, à celle, plus négative, des sanctions associées à une convergence obligatoire.**

### **3. Pour une véritable politique économique européenne axée sur la convergence**

Vos rapporteurs rappellent, à titre liminaire, que l'adoption d'une monnaie unique s'analyse, pour les États de la zone euro, comme la perte d'un instrument économique. En effet, les ajustements économiques qui pouvaient, par le passé, s'opérer par des fluctuations de la valeur externe des monnaies nationales, se font désormais par les dynamiques salariales et fiscales. Reflet de situations nationales différentes ou produit de stratégies économiques non coopératives, les différences sociales, salariales et fiscales au sein de l'Union économique et monétaire instaurent, à l'heure actuelle, davantage un climat de compétition que de coopération, lequel porte *in fine* atteinte à la zone économique dans son ensemble.

**Afin de préserver la stabilité et la cohérence de l'Union économique et monétaire, vos rapporteurs appellent de leur vœux l'instauration d'une véritable politique économique pour la zone euro, qui soit appropriée et crédible, décidée et mise en œuvre par un « pilote » clairement identifié, responsable et comptable de ses actions (cf. deuxième partie). Cette politique d'ensemble pour l'Union économique et monétaire devrait avoir pour objet**

**principal de favoriser la convergence des stratégies économiques et d'éviter ainsi les comportements non coopératifs.**

Une politique économique ambitieuse de la zone euro, devrait en effet faire de la convergence sa principale priorité. Vos rapporteurs soulignent toutefois que si le besoin d'un plus grand rapprochement des économies est incontestable, la convergence ne saurait s'analyser comme une totale uniformisation, à plus forte raison en présence d'économies divergentes.

L'hétérogénéité qui caractérise actuellement l'Union économique et monétaire doit être prise en compte, tant dans la définition que dans la mise en œuvre de la politique d'ensemble ; il s'agit à la fois d'une nécessité et d'une difficulté supplémentaire.

Considérer la zone euro de manière agrégée et promouvoir son intérêt dans son ensemble n'est pas incompatible avec une approche différenciée. L'objectif que constitue la convergence doit, pour être atteint, prendre en compte les différentes situations et trajectoires des États membres et proposer des ajustements et réformes appropriés. **L'hétérogénéité de la zone euro souligne de manière incontestable ce constat : en présence d'économies différentes voire divergentes, les réponses apportées ne sauraient être identiques.** À titre d'illustration, la situation d'excédent budgétaire et commercial que connaît l'Allemagne nécessite des ajustements rigoureusement opposés à ceux qui sont exigés de la plupart de ses partenaires européens qui présentent, pour la plupart, des déficits parfois excessifs.

La convergence ne saurait – ne pourrait – donc signifier uniformité des économies et vos rapporteurs rappellent qu'il est des divergences « normales » et qui sont acceptables.

La mise en concurrence des économies au sein du marché unique induit *de facto* une spécialisation des territoires et structures économiques. Vos rapporteurs soulignent, à cet égard, que la spécialisation est déjà une réalité au sein de l'Union économique et monétaire <sup>(1)</sup>, comme c'est le cas dans les États fédéraux et notamment aux États-Unis, souvent pris comme point de comparaison.

**L'enjeu de la politique d'ensemble de la zone euro pourrait donc se résumer ainsi : définir quelles sont les divergences acceptables ou collectivement acceptées et déployer, pour corriger celles qui ne le sont pas, des mécanismes correctifs reposant sur la solidarité entre États membres et organisant des transferts entre eux.**

---

(1) Lors des auditions réalisées par vos rapporteurs, il leur a été indiqué que certains avantages que tirent les États membres de leur situation géographique, climatique, économique ou démographique leur permet parfois d'exister dans la compétition économique européenne. « Pourquoi ne pas envisager que la Grèce soit le Hawaï de l'Union économique et monétaire ? ».

**Vos rapporteurs estiment urgent et indispensable de relancer le processus de convergence des économies européennes car il s'agit d'une condition nécessaire pour assurer la stabilité de la zone. Pour ce faire, une véritable politique économique d'ensemble doit être mise en œuvre selon des modalités qu'il conviendra de préciser.** <sup>(1)</sup>

---

*(1) Certaines de ces modalités sont esquissées dans le présent rapport (voir notamment la deuxième partie).*

## **B. UNE ARCHITECTURE COMPLEXE, PEU LISIBLE ET INSUFFISAMMENT EFFICACE**

La crise économique et financière et la crise de la dette souveraine ont contribué à renouveler profondément le cadre de la surveillance et de la coordination des politiques économiques en Europe. Des mécanismes d'assistance financière ont été créés, à l'instar du Fonds européen de stabilité financière (FESF), du Mécanisme européen de stabilité financière (MESF) et du Mécanisme européen de stabilité (MES), les modalités de la surveillance multilatérale ont été modifiées et complétées et la coordination des politiques économiques renforcée.

### **De nouveaux mécanismes et instruments d'assistance financière en Europe : les réponses apportées à la crise**

Instauré en 2010 <sup>(1)</sup>, le **Mécanisme européen de stabilité financière (MESF)** fournit une assistance financière aux États membres en difficulté qui le sollicitent. Pour sa mise en œuvre, le MESF a bénéficié d'une garantie implicite du budget de l'Union européenne et a été alimenté par les fonds levés sur les marchés financiers par la Commission européenne.

Conçu comme un mécanisme temporaire de résolution de crise pour les États membres de la zone euro, le **Fonds européen de stabilité financière (FESF)** a été créé en juin 2010. Au plus fort de la crise des dettes souveraines, le Fonds a ainsi apporté son soutien financier à l'Irlande, au Portugal et à la Grèce, grâce à l'émission de titres et d'instruments de dette sur les marchés financiers.

Dispositif pérenne, le **Mécanisme européen de stabilité (MES)** est opérationnel depuis le 8 octobre 2012 et a vocation, à terme, à se substituer, en les consolidant, aux dispositifs existants. Depuis sa création, le MES a fourni des prêts à l'Espagne, à Chypre et à la Grèce. Le MES est doté d'une capacité initiale de prêt de 500 milliards d'euros. Le soutien financier octroyé par le MES est soumis à une forte conditionnalité.

Si l'architecture institutionnelle qui en résulte traduit de réelles améliorations par rapport à la situation antérieure, plusieurs procédures de surveillance et de coordination se superposent, rendant le schéma d'ensemble relativement complexe et peu lisible. Par ailleurs, l'efficacité relative et contestée de certains dispositifs plaide pour une simplification et une rationalisation d'envergure.

---

(1) Règlement (UE) n° 407/2010 du Conseil du 11 mai 2010 établissant un mécanisme européen de stabilisation financière.

**1. En dépit des réelles améliorations apportées depuis la crise au cadre de la surveillance économique et budgétaire, les dispositifs existants apparaissent excessivement complexes et peu lisibles**

***a. La crise économique et la crise des dettes souveraines ont permis un renforcement significatif de la surveillance et de la coordination des politiques économiques en Europe***

Les améliorations, de différentes natures, apportées, depuis la crise, à l'environnement économique européen ont permis de renforcer considérablement le cadre de la surveillance et les outils de la coordination des politiques économiques.

i. De nouveaux outils et procédures pour la surveillance multilatérale

Réformé en 2005 <sup>(1)</sup>, le Pacte de stabilité et de croissance instauré, au sein de l'Union européenne en 1997 a été renforcé en 2011 dans son volet préventif comme dans son volet correctif.

En premier lieu, le « *six-pack* » <sup>(2)</sup> et le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) <sup>(3)</sup> accordent une importance accrue au solde structurel. L'attention qui lui est portée permet ainsi une meilleure appréhension de la situation des finances publiques des États membres, en négligeant les variations conjoncturelles du solde qui peuvent expliquer certains écarts temporaires par rapport à la trajectoire et aux objectifs d'évolution à moyen terme.

---

(1) Règlement (CE) n° 1055/2005 du Conseil du 27 juin 2005 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 et règlement (CE) n° 1056/2005 du Conseil du 27 juin 2005 modifiant le règlement (CE) no 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.

(2) Le « *six-pack* » désigne le paquet législatif composé du règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro ; du règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro ; règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques ; du règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques ; du règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil et du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs et de la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

(3) Traité du 2 mars 2012, signé par vingt-cinq États membres (le Royaume-Uni et la République Tchèque n'étant pas parties au traité) et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013.

De manière générale, des efforts supplémentaires sont exigés des États membres s'agissant de l'ajustement structurel :

- le « *six-pack* » prévoit ainsi que les États membres dont la dette publique dépasse le seuil de 60 % du PIB effectuent un ajustement annuel supérieur à 0,5 % du PIB ;
- le TSCG réduit, pour sa part, le plafond autorisé pour les déficits structurels à 0,5 % du PIB (1 % en cas de circonstances exceptionnelles) et introduit un mécanisme de correction automatique en cas de dépassement du seuil <sup>(1)</sup>.

De nouveaux critères ou mécanismes de prévention sont également introduits : de la norme applicable aux dépenses au mécanisme d'alerte précoce, le suivi, plus en amont, de la situation économique des États membres compte parmi les améliorations qu'il convient de saluer.

En second lieu, le système de sanctions applicables aux États membres en situation de déficit excessif est renforcé :

- les États membres présentant un endettement excessif <sup>(2)</sup> pourront faire l'objet d'une procédure pour déficit excessif - y compris dans le cas où leur déficit public est inférieur à 3 % -, si le rythme de la réduction de la dette publique est inférieure à 1/20<sup>ème</sup> par an <sup>(3)</sup> ;
- les sanctions sont désormais rendues davantage automatiques avec l'introduction d'une « majorité qualifiée inversée » pour leur adoption <sup>(4)</sup> ainsi que pour décider de soumettre ou non un État à la procédure pour déficit excessif ;
- les pénalités financières sont également précisées et renforcées <sup>(5)</sup>.

Par ailleurs, l'introduction d'une procédure de suivi des déséquilibres macroéconomiques enrichit la nature de la surveillance multilatérale. Introduite par le « *six-pack* », cette procédure repose sur le mécanisme d'alerte précoce,

---

(1) « Un mécanisme de correction est déclenché automatiquement si des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation. Ce mécanisme comporte l'obligation pour la partie contractante concernée de mettre en œuvre des mesures visant à corriger ces écarts sur une période déterminée. », TSCG, article 3. 1.e).

(2) Dette publique supérieure à 60 % du PIB.

(3) Sur une moyenne de trois ans.

(4) Le Conseil peut en effet désormais imposer à un État membre de la zone euro qui ne respecte pas ses obligations une sanction financière, sauf si une majorité qualifiée d'États membres s'y oppose.

(5) L'absence de réduction du déficit public peut entraîner une amende de 0,2 % du PIB. Les pénalités financières peuvent aller jusqu'à 0,5 % du PIB si une fraude est détectée dans les statistiques et les sanctions peuvent aussi inclure une suspension des engagements du Fonds de cohésion. Les vingt-cinq États membres qui ont signé le TSCG peuvent par ailleurs se voir infliger une amende égale à 0,1 % du PIB s'ils n'ont pas correctement intégré le pacte budgétaire dans leur droit.

précédemment mentionné, qui vise à repérer et identifier les déséquilibres macroéconomiques au sein de l'Union européenne. Au plan de la méthode, la Commission européenne s'appuie sur un tableau de bord dont les indicateurs permettent de détecter l'existence de déséquilibres externes et internes (*cf.* tableau ci-dessous).

#### **La procédure de suivi des déséquilibres macroéconomiques (PDM)**

Établi chaque année en même temps que l'examen annuel de croissance, le rapport sur le mécanisme d'alerte marque le point de départ du cycle annuel de la procédure de suivi des déséquilibres macroéconomiques (PDM) et vise à identifier et à traiter les déséquilibres susceptibles d'entraver le bon fonctionnement des économies européennes et de l'Union économique et monétaire.

Sur la base de l'analyse des indicateurs sélectionnés pour identifier les déséquilibres macroéconomiques, le rapport désigne les États membres qui devraient faire l'objet de bilans approfondis pour déterminer si les déséquilibres pressentis nécessitent la mise en œuvre de mesures correctrices.

« Les États membres ayant fait l'objet d'un bilan approfondi sont invités à en tenir compte dans leur programme national de réforme et dans leur programme de stabilité ou de convergence. Il est tenu compte des résultats de ces bilans lors de l'élaboration, par la Commission européenne, des propositions de recommandations par pays.

Ce volet préventif s'accompagne d'un volet correctif, qui prend la forme d'une procédure pour déséquilibres excessifs. Si la Commission européenne estime qu'il existe des déséquilibres excessifs dans un État membre, elle propose au Conseil de recommander à cet État d'élaborer un plan de mesures correctives. La Commission s'assure tout au long de l'année que l'État membre procède effectivement à la correction des déséquilibres constatés.

Si la Commission juge insatisfaisant le plan d'action correctif d'un État membre de la zone euro, elle propose au Conseil de lui infliger une amende de 0,1 % du PIB par an. Si l'État membre ne prend pas de mesure correctrice basée sur le plan, des pénalités financières peuvent aussi être infligées, puis revues à la hausse. Le dépôt de 0,1 % du PIB peut être transformé en amende en cas de manquement répété. Ces sanctions sont considérées comme approuvées à moins qu'une majorité d'États membres ne s'y oppose. » <sup>(1)</sup>

---

(1) *Extraits du rapport d'information n° 1201 du 26 juin 2013 sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire de MM. Christophe Caresche, Michel Herbillon et Didier Quentin.*

Tableau de bord utilisé par la Commission européenne dans le cadre de la PDM

	Indicateurs	Seuils
Déséquilibres externes et compétitivité	Balance du compte des transactions courantes (moyenne sur 3 ans en % du PIB)	- 4/6 %
	Position extérieure globale nette (% du PIB)	- 35 %
	Taux de change effectif réel (variation en % sur 3 ans)	± 5 % pour la zone euro (ZE) ± 11 % pour les pays hors ZE
	Part dans les exportations mondiales (variation en % sur 5 ans)	- 6 %
	Coût salarial unitaire nominal (2010=100) (variation en % sur 3 ans)	9 % pour la zone euro (ZE) 12 % pour les pays hors ZE
Déséquilibres internes	Indice des prix des logements (2010=100), déflaté (variation en % sur 1 an)	6 %
	Flux de crédit du secteur privé, consolidé (% du PIB)	14 %
	Dette du secteur privé, consolidée (% du PIB)	133 %
	Dette brute des administrations publiques (% du PIB)	60 %
	Taux de chômage (moyenne sur 3 ans)	10 %
Passifs de l'ensemble du secteur financier (variation en % sur 1 an)	16,5 %	
Nouveaux indicateurs de l'emploi	Taux d'activité - % de la population totale âgée de 15 à 64 ans (variation en p.p. sur 3 ans)	- 0,2 pp
	Taux de chômage de longue durée - % de la population active âgée de 15 à 74 ans (variation en p.p. sur 3 ans)	0,5 pp
	Taux de chômage des jeunes - % de la population active âgée de 15 à 24 ans (variation en p.p. sur 3 ans)	2,0 pp

Source : Commission européenne

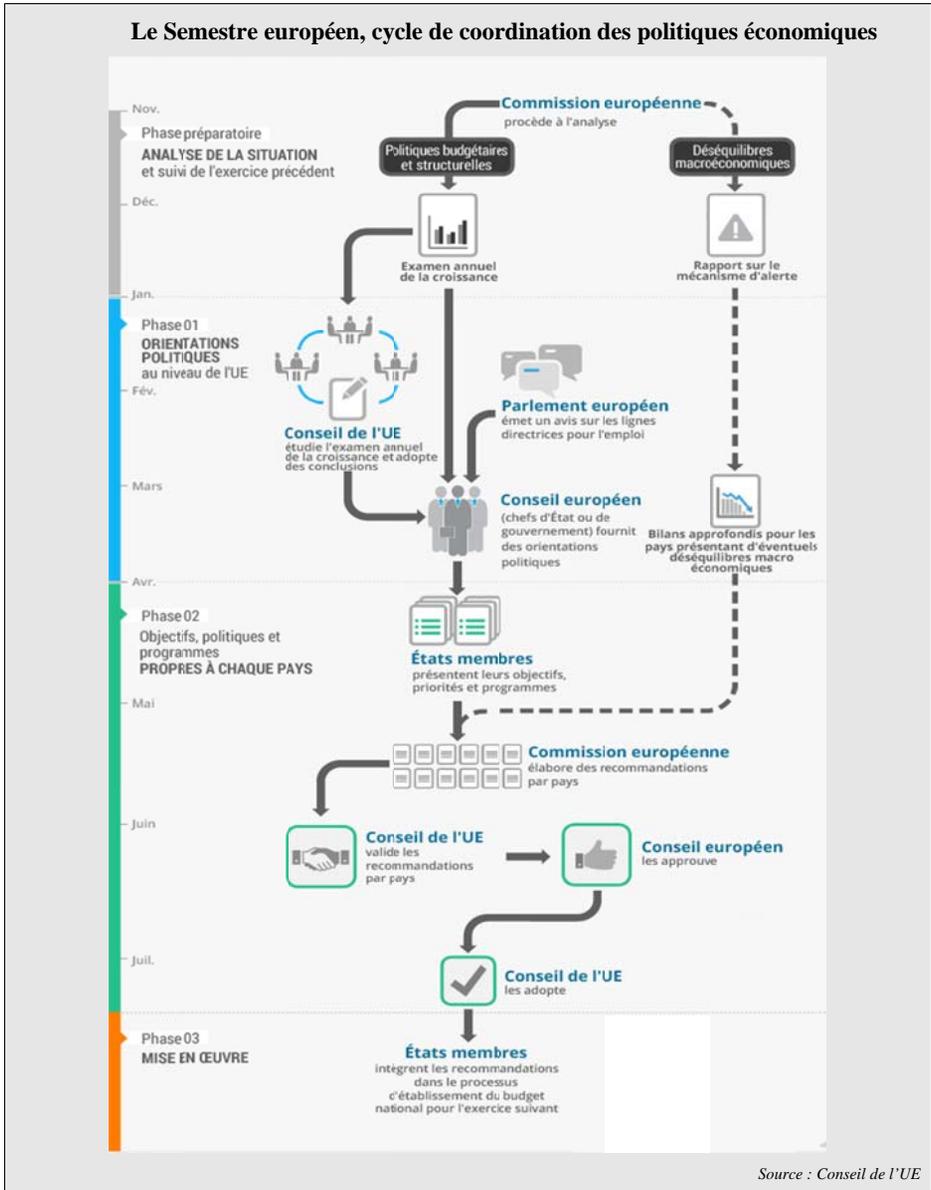
i. Un nouveau cadre pour la coordination des politiques économiques : le Semestre européen renouvelé (2015)

Révélaient les dysfonctionnements liés à l'insuffisante convergence des économies des pays de l'Union économique et monétaire ainsi que les lacunes de la coordination des politiques macroéconomiques en Europe, la crise économique et financière a conduit à l'introduction, en 2010, d'un « Semestre européen ».

Ce cycle de coordination des politiques économiques et budgétaires dont les étapes visent à améliorer la synchronisation des politiques économiques des États membres et à prévenir les divergences *in fine* préjudiciables à l'Union européenne dans son ensemble a fait l'objet de plusieurs réformes (2011, 2013)

dont la plus récente, celle de 2015, participe d'une logique de simplification et de rationalisation du processus de coordination.

S'il convient de saluer les amendements et compléments qui ont été apportés au Semestre européen, les efforts doivent être poursuivis.



En s'appuyant sur les travaux réalisés, de manière régulière, sur le suivi du Semestre européen par MM. Christophe Caresche et Michel Herbillon, tous deux

membres du groupe de travail, vos rapporteurs relèvent, au titre des améliorations apportées au processus de coordination des politiques économiques européennes, les éléments suivants <sup>(1)</sup> :

✓ **Un renforcement de la dimension sociale du Semestre européen.**

Récemment enrichie de trois indicateurs sociaux <sup>(2)</sup>, l'analyse des déséquilibres macroéconomiques à laquelle procède la Commission européenne porte aux performances des États membres en matière sociale et d'emploi une attention particulière et témoigne d'un changement – bienvenu – de paradigme dans l'analyse des situations économiques nationales, en particulier dans un contexte où certains pays font encore face aux lourdes conséquences sociales de la crise. La Commission européenne indique ainsi accorder une plus grande importance à l'équité sociale des programmes d'ajustement.

✓ **Une meilleure prise en compte des contextes nationaux, des spécificités de la zone euro et de l'interdépendance entre ses économies.**

Désormais publiée lors du lancement du Semestre européen, en même temps que l'examen annuel de croissance réalisé par la Commission européenne, la recommandation concernant la politique économique de la zone euro identifie les actions prioritaires à y mener.

Cette publication plus précoce des recommandations spécifiques à la zone euro permet, d'une part, aux États membres d'en tenir compte dans l'élaboration, au printemps de l'année qui suit, de leurs programmes nationaux de réformes et, d'autre part, à la Commission européenne de formuler des recommandations spécifiques à chaque pays dont la mise en œuvre doit permettre d'atteindre les objectifs de politique économique pour la zone euro dans son ensemble. Une plus grande attention est, par ailleurs, accordée aux interdépendances entre les économies de la zone euro, en particulier dans les recommandations spécifiques pays par pays.

✓ **Une amélioration des conditions du dialogue entre les autorités nationales et les institutions européennes.**

La récente modification du calendrier du Semestre européen illustre le souci de la Commission européenne d'améliorer les conditions du dialogue avec les autorités nationales. Pour l'exercice 2016, en effet, la Commission européenne a légèrement avancé la publication de ses « rapports pays » afin de permettre aux gouvernements nationaux d'en prendre connaissance plus en amont de

---

(1) Voir plus particulièrement le rapport d'information n° 3893 du 29 juin 2016 de MM. Christophe Caresche et Michel Herbillon dont les éléments listés ci-dessous sont tirés.

(2) Il s'agit du taux d'activité, du taux de chômage de longue durée et du taux de chômage des jeunes.

l'élaboration de leurs programmes de stabilité ou de convergence et de leurs programmes nationaux de réformes.

Par ailleurs, consciente de la nécessité de renforcer la légitimité et la responsabilité démocratiques, la Commission européenne a veillé, dans le cadre de l'exercice 2016, à faciliter le dialogue avec chacun de ses interlocuteurs. Les autorités nationales comme les partenaires sociaux ou les membres de la société civile ont ainsi été plus largement associés aux discussions préalables à la formulation des recommandations pays par pays, dans le cadre d'échanges plus ou moins formels.

✓ **Une rationalisation du processus d'élaboration des recommandations pays par pays.**

Formulées par la Commission européenne, les recommandations spécifiques pays par pays, qui fixent des objectifs à atteindre à un horizon de douze à dix-huit mois, sont désormais moins nombreuses et plus ciblées. Cette démarche de rationalisation vise à favoriser l'appropriation et la meilleure mise en œuvre des recommandations par les différents acteurs susceptibles d'être concernés. Sur le fond, il semblerait également que la Commission européenne tâche de préserver davantage la marge de manœuvre et la souveraineté des gouvernements nationaux en préférant des formulations de recommandations qui mettent l'accent sur le résultat escompté et évitent de prescrire les moyens pour y parvenir.

✓ **Une plus grande lisibilité de la procédure pour déséquilibres macroéconomiques.**

Dans un souci de pédagogie et de plus grande clarté, la Commission européenne a accru la transparence de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM). On constate ainsi une amélioration dans la présentation des conclusions des bilans approfondis avec l'introduction des tableaux qui indiquent, dans un document unique, les sources de déséquilibres identifiées par la Commission européenne ainsi que les récentes évolutions des indicateurs traditionnellement utilisés pour les mesurer.

***b. La coexistence des procédures et mécanismes existants altère la lisibilité des dispositifs de supervision et de coordination en Europe***

Désormais régies par un vaste ensemble de règles et procédures<sup>(1)</sup>, la surveillance multilatérale et la coordination des politiques économiques s'opère

---

(1) Ces dernières sont contenues dans le Pacte de stabilité et de croissance, dans le paquet législatif relatif à la gouvernance économique dit « Six-pack », dans le « two-pack » et dans le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). Le « two-pack » désigne deux règlements ayant pour objet le suivi et l'évaluation des projets de budgets des États membres de la zone euro et la correction des déficits excessifs, d'une part, et la surveillance des États confrontés à des difficultés financières, d'autre part.

selon des modalités relativement complexes et *in fine* peu lisibles, en particulier aux yeux des citoyens européens.

L'articulation entre les différentes procédures et mécanismes actuellement en vigueur relève parfois d'un délicat exercice consistant à concilier des dispositions dont le champ d'application n'est pas rigoureusement identique. Ainsi, alors que le Pacte de stabilité et de croissance et les actes de droit dérivé qui composent les paquets législatifs de 2011 et 2013 s'appliquent à tous les États membres de l'Union européenne, les dispositions du TSCG ne concernent que les signataires du traité. Si la grande majorité des États membres l'ont signé<sup>(1)</sup> et ratifié, il n'en demeure pas moins que l'articulation de toutes les règles européennes est source de complexité et ne facilite pas la compréhension et l'appropriation de la surveillance et de la coordination des politiques économiques par les tous les acteurs.

## **2. Des résultats encore très largement insuffisants**

### ***a. Les échecs de la surveillance multilatérale budgétaire***

Longtemps considéré comme l'*alpha* et l'*omega* de la discipline budgétaire en Europe, le Pacte de stabilité et de croissance a montré, en vingt ans d'application, ses insuffisances.

#### **i. L'incapacité des « critères de Maastricht » à assurer la soutenabilité budgétaire**

En premier lieu, les règles introduites dans le Pacte de stabilité et de croissance pour assurer une discipline budgétaire commune et éviter les divergences au sein de l'Union européenne et, plus particulièrement, au sein de l'Union économique et monétaire, ne sont pas parvenues à limiter l'endettement des États membres. Les évolutions des dernières années illustrent même une croissance non maîtrisée et déraisonnable de l'endettement public.

#### **✓ S'agissant de l'évolution du déficit public**

En 2005, seuls cinq États membres de la zone euro présentaient un déficit supérieur à 3 % du PIB.

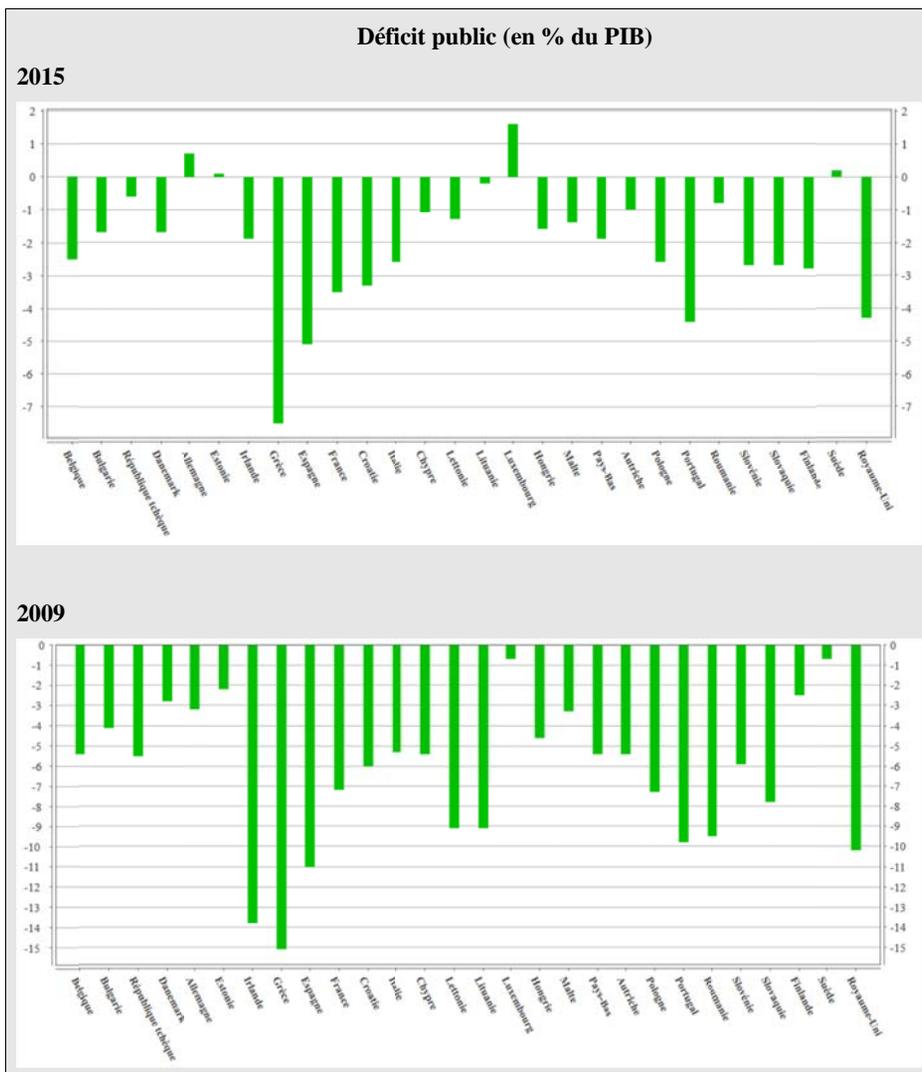
En 2009, les effets de la crise économique sont particulièrement perceptibles dans la dégradation importante du solde des administrations publiques<sup>(2)</sup>. Aucun pays ne connaissait, à cette date, de situation d'excédent et seuls trois États de la zone euro respectaient les « critères de Maastricht » (l'Allemagne, le Luxembourg et la Finlande).

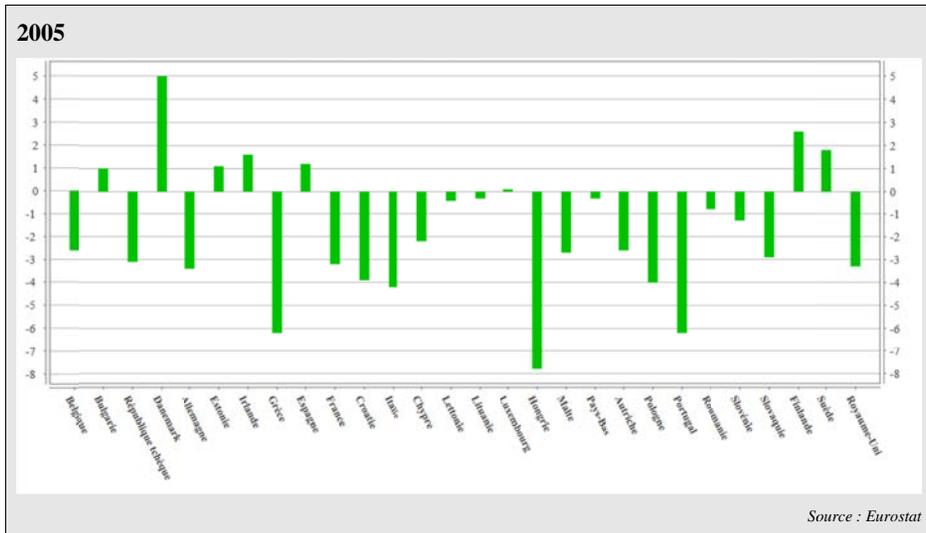
---

(1) Pour mémoire, seuls le Royaume-Uni et la République tchèque ne sont pas partie au traité.

(2) En zone euro, huit États connaissaient un déficit supérieur à 7 % du PIB.

Exception faite du Luxembourg, de l'Estonie et de l'Allemagne, tous les États membres de la zone euro se trouvaient, en 2015, en situation de déficit : quatre États membres enregistraient un déficit supérieur à 3 % du PIB et cinq autres États membres avaient un déficit compris entre 2,5 et 3 % de leur PIB. Au total, près de la moitié des États membres présentaient ainsi une situation de déficit préoccupante.





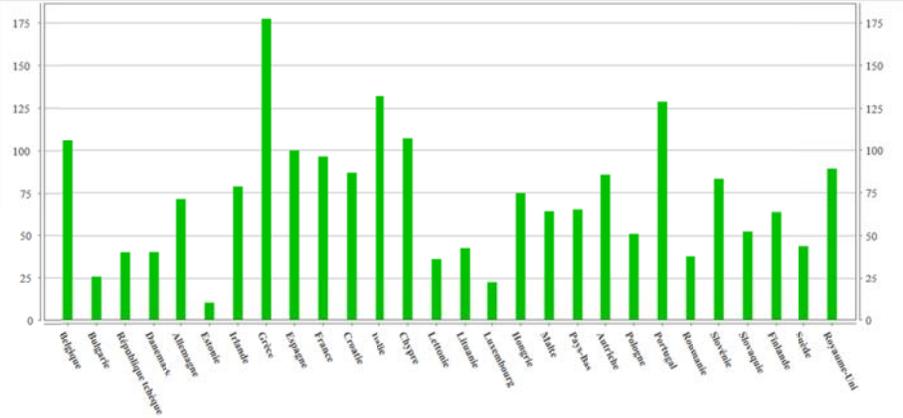
✓ S'agissant de l'évolution de la dette publique

En 2005 comme en 2009, neuf États membres présentaient un ratio dette/PIB supérieur à 60 %.

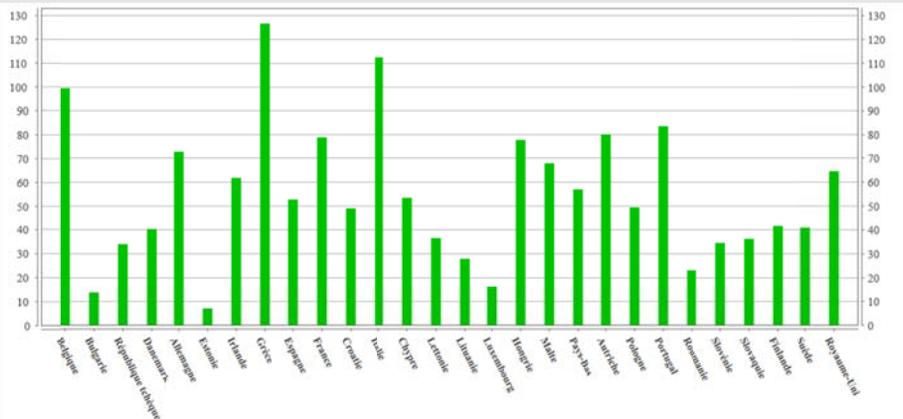
En 2015, treize États membres de la zone euro dépassaient le ratio dette/PIB de 60 % et pour six d'entre eux l'endettement public avoisinait ou dépassait 100 % de leur PIB.

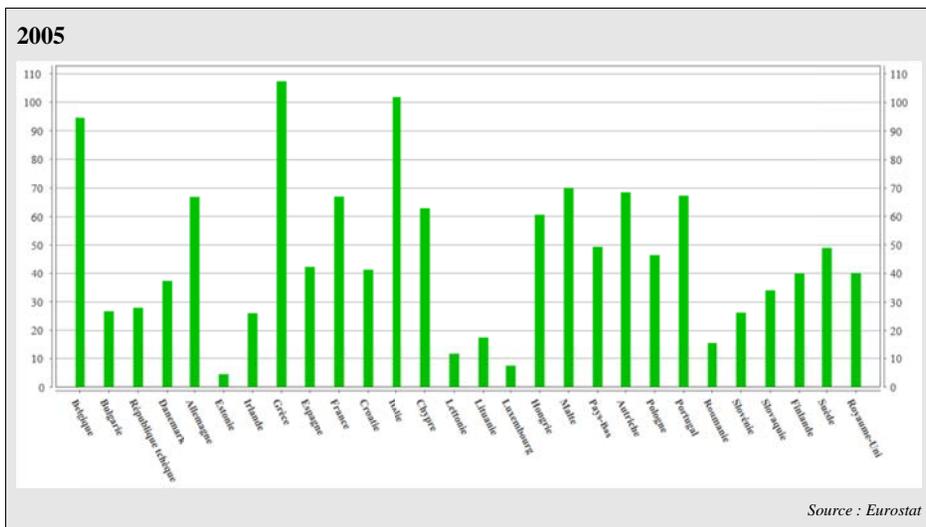
### Dette publique brute (en % du PIB)

2015



2009





Ainsi les évolutions des dix dernières années illustrent l'impuissance des plafonds introduits en matière de dette et de déficit publics à prévenir et à limiter la dégradation de la situation des finances publiques de la majorité des États européens.

ii. Le caractère inopérant des sanctions, échec de la discipline budgétaire

Assorties de sanctions, les règles concernant les indicateurs de la dette et du déficit publics des États membres se sont toutefois révélées inopérantes.

Il convient, en premier lieu, de relever qu'en dépit des évolutions précédemment évoquées s'agissant du volet correctif du Pacte de stabilité et de croissance, aucune procédure de sanction n'a été menée à son terme. Depuis vingt ans, tout se passe comme si les États membres pouvaient transgresser en toute impunité les règles relatives à la discipline budgétaire.

Sous le premier régime des sanctions, le rôle prépondérant des États membres a, en effet, constitué un important facteur de blocage dans la procédure pour déficit excessif. Au début des années 2000, la France et l'Allemagne présentant un déficit public supérieur aux 3 % autorisés par les textes européens ont vu, l'une comme l'autre, la procédure relative aux déficits excessifs engagée à leur encontre <sup>(1)</sup>. Usant toutefois de leur influence au Conseil, les deux pays sont

(1) S'agissant de l'Allemagne, le déficit public était de 3,7 % du PIB en 2002 et 3,8 % en 2003 et le ratio dette/PIB de 60,9 % en 2002 et 64,2 % en 2003 (Eurostat). La procédure relative aux déficits excessifs a été engagée à l'encontre de l'Allemagne au cours du mois de novembre 2002. S'agissant de la France, le déficit public était de 3,2 % du PIB en 2002 et 4,2 % en 2003 et le ratio dette/PIB de 59 % en 2002 et 63,9 % en 2003 (Eurostat). La procédure relative aux déficits excessifs a été engagée à l'encontre de la France au cours du mois d'avril 2003.

parvenus à suspendre les procédures engagées et à écarter, par une innovation de procédure <sup>(1)</sup>, l'application des sanctions qu'ils encouraient.

Plus récemment, la décision de la Commission européenne de ne pas proposer de sanctions à l'encontre de l'Espagne et du Portugal, en dépit du fait que ni l'un ni l'autre n'ont mis en œuvre les mesures correctrices nécessaires pour rétablir leur trajectoire budgétaire, entre 2013 et 2015 <sup>(2)</sup>, constitue une situation inédite. Si cette décision semble, compte tenu de la situation particulière dans laquelle se trouvaient l'Espagne et le Portugal, tout à fait bienvenue, elle a contribué à relancer, de manière extrêmement vive, le débat sur le respect des règles budgétaires comme sur leur pertinence.

**Vos rapporteurs considèrent que le non-respect des règles et l'absence de sanction lorsque celles-ci sont enfreintes plaident pour une refonte du Pacte de stabilité et de croissance dans son ensemble.** Ces stratégies « d'évitement » contribuent, en effet, à affaiblir l'autorité des règles budgétaires et à remettre parfois leur bienfondé en question. Par ailleurs, l'application parfois à géométrie variable de ces règles et des sanctions associées crée des inégalités entre les États membres qui sont budgétairement vertueux et ceux qui ne le sont pas.

De manière générale, s'il semble nécessaire de mener une réflexion de fond sur la nature des règles budgétaires, il convient de rappeler qu'il est, pour l'heure, indispensable de les respecter en l'état. Il en va de la stabilité de l'Union européenne dans son ensemble comme de la crédibilité de chaque État membre.

Particulièrement concernée par ce dernier point, la France, qui fait l'objet d'une procédure pour déficit excessif depuis 2009, a bénéficié de plusieurs reports pour assainir sa situation budgétaire et rétablir son solde budgétaire à un niveau inférieur à 3 % du PIB et pâtit aujourd'hui d'une moindre crédibilité sur les questions budgétaires.

Les auditions effectuées par le groupe de travail ont confirmé ce point : la France ne bénéficie, auprès de ses partenaires européens, que d'une faible crédibilité, ceux-ci estimant que le non-respect de ses engagements fragilise sa parole et son influence en Europe. **Le respect, par notre pays, de ses engagements budgétaires est une condition *sine qua non* de son autorité : pour faire entendre sa voix et porter ses propositions, la France doit retrouver une situation économique et financière saine.**

Les interrogations qui s'élèvent sur la nature des règles comme sur celle des sanctions ne doivent pas être négligées (*cf. infra*).

---

(1) Le Conseil a, en effet, adopté des conclusions – non prévues par la procédure – recommandant la suspension des procédures à l'encontre de l'Allemagne et de la France (Conseil ECOFIN du 25 novembre 2003).

(2) Cf. Avis de la Commission européenne rendu le 7 juillet 2016.

Conçues pour être dissuasives, les sanctions présentent, en raison de leur nature financière, un caractère procyclique. Par conséquent, leur application risquerait d'aggraver des situations économiques déjà dégradées.

En outre, les conditions de leur application sont de plus en plus critiquées. En dépit des aménagements qui ont été opérés et de l'introduction de certaines clauses de flexibilité, le Pacte et les règles qui le composent demeurent perçus comme un ensemble excessivement rigide, incapable de prendre en compte les spécificités et les évolutions de la situation économique des États membres. Le traitement des « circonstances exceptionnelles » tel qu'il résulte des règles européennes semble, globalement peu opérant, et mériterait sans doute d'être précisé. Les défis auxquels l'Union européenne est actuellement confrontée, qu'il s'agisse de la menace terroriste ou de la gestion de la crise des réfugiés et des migrants, ont relancé le débat sur cette question. Certains États membres ont ainsi demandé l'application des clauses de flexibilité contenues dans le Pacte de stabilité et de croissance pour gérer les dépenses supplémentaires engagées pour répondre à ces enjeux à l'importance renouvelée <sup>(1)</sup>.

**Vos rapporteurs rappellent qu'une réflexion est actuellement en cours en Europe, en particulier, au sein de la Commission européenne, sur l'opportunité de réviser les règles du Pacte de stabilité et de croissance et sur les orientations à privilégier. Il conviendra de se montrer particulièrement vigilant et attentif aux propositions qui seront faites dans cette perspective.**

**Par ailleurs, vos rapporteurs estiment qu'il est nécessaire de faire de la surveillance des déséquilibres macroéconomiques un outil au service de la cohérence et de la stabilité de l'Union économique et monétaire.**

La surveillance des déséquilibres macroéconomiques à travers la PDM présente de réelles potentialités qu'il conviendrait d'exploiter davantage. Encore récente, cette procédure doit faire l'objet d'une pleine appropriation par les différents acteurs concernés et être correctement articulée avec chaque étape du Semestre européen. Les constats dressés dans le cadre de la PDM pourraient ainsi servir de base à la définition de préconisations permettant de réaliser les ajustements internes nécessaires pour garantir la stabilité de la zone euro dans son ensemble.

***b. Les propositions du Conseil d'analyse économique pour rendre les politiques budgétaires contra-cycliques et soutenables***

En l'absence de politique budgétaire unique au sein de la zone euro, la coordination des politiques nationales est un enjeu essentiel pour l'Union économique et monétaire. Les insuffisances manifestes du Pacte de stabilité et de croissance nécessitent toutefois que des ajustements soient opérés afin d'assurer

---

(1) C'est notamment le cas de l'Italie.

effectivement la soutenabilité des finances publiques et d'éviter le caractère procyclique des politiques budgétaires nationales.

De manière générale, toute réforme du cadre de la surveillance et de la discipline budgétaires devrait viser la mise en œuvre, de façon crédible, de règles plus « intelligentes » car davantage adaptées à la situation à laquelle elles entendent remédier.

Dans une note d'analyse réalisée en février dernier <sup>(1)</sup>, le Conseil d'analyse économique (CAE) esquisse des propositions intéressantes pour rendre les politiques budgétaires mises en œuvre en Europe à la fois contra-cycliques et soutenables. Auditionnée par le groupe de travail, Mme Agnès Bénassy-Quéré, Présidente-déléguée du Conseil d'analyse économique et co-auteure de cette note, en a présenté les principaux éléments.

S'il est « impossible de mettre au point des règles qui prévoient tout et indiquent une politique optimale à suivre dans chaque cas » <sup>(2)</sup>, l'enjeu central est de parvenir à définir des règles dont le respect en temps normal (« circonstances normales ») serait tout aussi naturel que leur aménagement en période de « circonstances exceptionnelles ».

**Partant du constat que les flexibilités actuelles du Pacte de stabilité et de croissance sont insuffisantes, les auteurs de la note d'analyse précitée imaginent un système cohérent et prometteur que vos rapporteurs saluent tout particulièrement.**

Pour le CAE, le champ de la flexibilité comme les conditions de son « activation » ne sont pas satisfaisants. En premier lieu, la flexibilité du Pacte concerne essentiellement les pays sous volet préventif et les pays sous volet correctif, s'ils présentent une situation économique fortement détériorée (ce qui les conduira sans doute à mener des politiques procycliques). Par ailleurs, les pays qui respectent les critères de la discipline budgétaire ne sont pas concernés par cette flexibilité. Or, si cette « exclusion » est logique, elle implique également que les pays « les plus vertueux » ne peuvent pas être contraints de mener des politiques de relance dont l'utilité pour l'ensemble de la zone euro serait pourtant évidente.

En second lieu, la décision d'activer ou non les clauses de flexibilités du Pacte de stabilité et de croissance dépend, à l'heure actuelle, de la seule appréciation que fait la Commission européenne de la situation économique d'un État membre, tandis que les sanctions continuent de relever formellement du Conseil.

---

(1) CAE, note d'analyse n° 29, « Quelle union budgétaire pour la zone euro ? », février 2016.

(2) Note d'analyse n° 19 précitée, page 9.

Le Conseil budgétaire européen (CBE) dont la Commission européenne a proposé la création il y a maintenant un peu plus d'un an <sup>(1)</sup> constitue, dans cette perspective, une nouveauté prometteuse. Indépendant, ce Conseil sera notamment chargé de fournir à la Commission européenne des recommandations sur l'orientation budgétaire agrégée de la zone euro et la mise en œuvre du Pacte de stabilité et de croissance.

Rappelant, en outre, que la coordination des politiques budgétaires a un coût pour les gouvernements nationaux, le CAE estime qu'il pourrait être pertinent de distinguer les périodes normales des périodes exceptionnelles.

En période *normale*, les gouvernements nationaux seraient libres de déterminer leur politique budgétaire, sous réserve de respecter les règles du Pacte de stabilité et de croissance. En revanche, en période *exceptionnelle*, « *le solde budgétaire de chaque État membre devrait être décidé conjointement au terme d'un processus démocratique qui pourrait s'appuyer sur un vote des ministres des Finances de la zone euro et sur un vote d'une chambre 'zone euro' du Parlement européen* » <sup>(2)</sup>.

Le CBE établirait ainsi, en toute indépendance et en toute transparence, des critères pour identifier les périodes dites exceptionnelles et proposer « *une distribution des politiques budgétaires à l'ensemble des pays membres* », quelle que soit leur situation (volet préventif ou correctif du Pacte de stabilité et de croissance ou en dehors de toute procédure).

Par ailleurs, en période normale, où la conjoncture serait favorable, le CBE pourrait « *recommander l'accumulation d'importants excédents budgétaires* » permettant de constituer des marges de manœuvre en prévision d'un retournement du cycle économique. Des comptes d'ajustement nationaux pourraient être créés à cet effet. Ils seraient alimentés par des abondements des États membres en période normale, tandis que les États auraient, en période économique défavorable, la possibilité d'exclure du calcul de leur déficit budgétaire certaines dépenses dont la liste devrait être définie au préalable de manière très restrictive <sup>(3)</sup>.

**Vos rapporteurs sont favorables aux propositions formulées par le Conseil d'analyse économique et considèrent que la détermination collective du « déficit autorisé » de chaque État membre est une piste à promouvoir.**

---

(1) Décision de la Commission du 21 octobre 2015 créant un comité budgétaire européen consultatif indépendant, C(2015) 8000 final.

(2) Cf. Note d'analyse n° 19 précitée, page 10.

(3) Le CAE évoque la possibilité d'exclure les dépenses d'assurance-chômage et d'investissement.

### **3. Un contexte globalement propice à l'amélioration du cadre de la surveillance et de la coordination des politiques économiques en Europe**

À la lumière des développements précédents, vos rapporteurs soulignent que le contexte actuel est globalement favorable à une réforme du cadre de la surveillance et de la coordination des politiques économiques et appellent de leurs vœux une simplification et une rationalisation des règles et processus existants.

#### ***a. Un large consensus sur la nécessité de simplifier et de rationaliser le cadre de la coordination des politiques économiques***

Affirmé par les différents représentants des institutions européennes et soutenu par la commission des Affaires européennes comme par la plupart des pays européens, le besoin de réviser, pour le simplifier, le cadre de la coordination des politiques économiques est aujourd'hui une idée répandue et consensuelle.

Clairement exprimée dans le rapport des cinq présidents, cette nécessité de simplification et de rationalisation semble être un constat assez largement partagé qui ouvre des perspectives de moyen-long terme pour l'Union économique et monétaire. Si quelques pistes sont évoquées dans le rapport des cinq présidents, celles-ci, parfois larges et peu concrètes, n'épuisent pas toute la réflexion et il est nécessaire de définir des modalités pratiques propices à une réelle simplification.

Particulièrement suivies par notre commission des Affaires européennes, ces questions ont fait l'objet de plusieurs rapports assortis, le cas échéant, de conclusions et de résolutions. De manière générale, le renforcement de la légitimité démocratique et de la gouvernance économique sont des sujets auxquels les députés de la commission des Affaires européennes accordent une grande importance.

Enfin, cette demande est partagée par la plupart de nos partenaires européens. Les auditions réalisées par le groupe de travail en Allemagne et en Italie ont été l'occasion pour vos rapporteurs de mesurer, dans chacun de deux pays, l'adhésion et le soutien à l'idée de simplifier le cadre et les outils de la surveillance et de la coordination des politiques économiques en Europe.

<p><b>Vos rapporteurs estiment, par conséquent, que le climat favorable aux réformes devrait être mis à profit pour faire, en matière de coordination des politiques économiques, des propositions ambitieuses et facilement compréhensibles.</b></p>
---

#### ***b. Une remise en cause croissante des règles et principes du Pacte de stabilité et de croissance***

Vos rapporteurs l'ont indiqué (*cf. supra*), les critiques de plus en plus fréquemment formulées à l'encontre du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) plaident pour une refonte d'ensemble de ses règles et principes. De manière

générale, vos rapporteurs estiment qu'un travail approfondi doit être mené sur la question afin de proposer des pistes appropriées. Ils **soulignent** toutefois, à ce stade, **la nécessité de mieux prendre en compte la croissance dans les règles qui figurent dans le PSC. Une nouvelle approche devrait ainsi être promue : les règles devraient faire de l'adaptabilité leur maître mot, permettant, le cas échéant, de faire une application « intelligente » des dispositions du Pacte en fonction de la conjoncture économique et de la situation de chaque État membre.**

De manière générale, il convient ainsi d'affiner les critères de la discipline budgétaire et de définir, en contrepartie, les conditions d'un ferme respect des engagements contractés par les différents États membres. **Vos rapporteurs estiment, en effet, qu'un enrichissement des critères de la discipline budgétaire ne saurait, pour être efficace, faire l'économie d'un renforcement du contrôle du respect des obligations du Pacte.**

Par ailleurs, vos rapporteurs ne sont pas favorables aux ajustements visant à exclure certaines dépenses du calcul du solde budgétaire des administrations publiques car ils craignent que cela ouvre des possibilités pour les États membres de façonner des « Pactes à la carte ».

Enfin, sans préjuger de la conclusion des réflexions actuellement en cours, notamment au sein de la Commission européenne sur ces questions (*cf. supra*), **vos rapporteurs estiment que toute proposition de révision du Pacte de stabilité et de croissance devra veiller à l'acceptabilité de la réforme : il est, en effet, indispensable que le corpus de règles applicables pour assurer la discipline budgétaire soit accepté et perçu comme un ensemble cohérent et pertinent afin qu'il soit effectivement respecté.** Dans cette perspective, la qualité du dialogue entre les institutions européennes et les différents acteurs concernés constituera un enjeu important et il est indispensable que les parlements nationaux se saisissent également de ces questions.

\*

\* \*

Principale leçon tirée de la crise économique en Europe, des politiques budgétaires nationales, même coordonnées, ne permettent pas d'assurer une stabilisation optimale de la zone euro. Les situations économiques divergentes renforcent la tentation, pour les États membres, de « faire cavalier seul » ou de se comporter, au sein de la zone euro, comme des « passagers clandestins ». Partant, il semble nécessaire de compléter l'Union économique et monétaire en la dotant d'un véritable instrument de stabilisation macroéconomique.

Ce dernier permettrait à la zone dans son ensemble d'absorber les chocs asymétriques auxquels ses économies sont confrontées. Ce constat, très largement partagé, tant dans les milieux universitaires que politiques, n'est pas nouveau. Il revêt cependant, depuis la crise économique et financière qui a touché l'Europe et,

plus particulièrement, la zone euro à partir de 2010-2011, une importance et une acuité renouvelées.

Consensuels, le diagnostic comme la nécessité de réformer en profondeur l'Union économique et monétaire donnent toutefois lieu à des prescriptions différentes.

## II. COMPLÉTER L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE EN LA DOTANT D'UN OUTIL DE STABILISATION MACROÉCONOMIQUE

La zone euro n'est pas une zone monétaire *optimale*. Ce constat, dressé à la lumière des apports de la théorie économique et, plus particulièrement, de celle de Robert Mundell<sup>(1)</sup>, est unanimement partagé. En l'absence de mécanismes internes à la zone permettant d'en assurer la stabilisation macroéconomique, l'Union économique et monétaire est incomplète, déséquilibrée et donc fragile.

Dans d'autres espaces économiques plus ou moins comparables, la stabilisation macroéconomique est assurée par plusieurs mécanismes qui sont inexistantes ou insuffisants en zone euro : le budget fédéral et la mobilité des facteurs de production (en particulier celle des travailleurs).

Pour pallier le caractère incomplet de l'Union économique et monétaire européenne, plusieurs pistes sont envisagées. Toutes présentent des avantages et inconvénients et une plus ou moins grande faisabilité. Leurs effets en termes de stabilisation ne sont pas identiques et leurs coûts de mise en œuvre pour les États membres sont plus ou moins importants. Par ailleurs, outre les difficultés techniques évidentes, d'importants blocages politiques pourraient constituer autant d'obstacles à la mise en œuvre d'un instrument de stabilisation.

### Un instrument de stabilisation économique pour l'Union économique et monétaire

**Qu'est-ce qu'un mécanisme de stabilisation macroéconomique ?** L'instauration, en zone euro, d'un instrument de stabilisation macroéconomique vise à amortir les oscillations du cycle économique. Aux termes de la définition donnée par le Conseil d'analyse économique<sup>(2)</sup>, la stabilisation budgétaire est « *la capacité de la politique budgétaire de soutenir l'économie via une hausse des dépenses ou une baisse des prélèvements en période de creux conjoncturel et d'éliminer le déficit lorsque la conjoncture se redresse. Elle est utile au niveau d'un pays, pour faire face à des chocs spécifiques, mais aussi au niveau fédéral, lorsque la politique monétaire est moins efficace qu'habituellement.* »

**Pourquoi mettre en place un tel mécanisme ?** La crise a révélé les insuffisances de l'architecture de l'Union économique et monétaire pour faire face aux chocs économiques et a conduit à mettre en place, après coup et dans l'urgence, des mécanismes de stabilisation. Ces derniers ont permis d'améliorer progressivement la situation et ont ainsi confirmé la nécessité de compléter la zone euro.

**Quel instrument de stabilisation macroéconomique ?** Formalisée en termes clairs dans le rapport Van Rompuy<sup>(3)</sup>, l'idée selon laquelle l'Union économique et monétaire a

(1) Robert Mundell, "A theory of optimum currency areas", *American Economic Review*, vol. 51, 1961.

(2) CAE, note d'analyse n° 29 précitée, « *Quelle union budgétaire pour la zone euro ?* », février 2016, page 3.

(3) « *Vers une véritable Union économique et monétaire* », Rapport du 5 décembre 2012 d'Herman Van Rompuy, président du Conseil européen, en étroite collaboration avec José Manuel Barroso, président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, président de l'Eurogroupe, Mario Draghi, président de la Banque centrale européenne.

besoin d'un instrument de stabilisation macroéconomique lui permettant d'absorber les chocs asymétriques, fait l'objet de plusieurs déclinaisons.

La première option est celle de créer un mécanisme d'assurance intergouvernemental conçu comme un « *rainy-day fund* ». Les contributions des États membres seraient calculées sur la base d'un indicateur économique sensible aux cycles économiques comme l'*output gap* ou le taux de chômage.

La seconde option consiste à créer un système d'assurance-chômage européen au bénéfice des chômeurs de courte durée. L'indemnisation offerte pourrait ainsi se concentrer sur le chômage de court terme (jusqu'à douze mois) et être financée par un fonds européen abondé par une partie des contributions des États membres.

La création d'un système de réassurance-chômage est la troisième option envisagée. Inspiré du système américain (*extended benefits scheme*), ce système serait financé par des contributions nationales régulières (selon un principe assurantiel) et fournirait un soutien financier aux États membres en cas de variation du taux de chômage.

La dernière option est sans doute la plus ambitieuse et consiste à doter la zone euro d'un véritable budget aux effets contracycliques.

	Fonctionnement	Avantages	Enjeux et défis à relever
<b>1<sup>ère</sup> option : un « rainy-day fund »</b>	Contributions calculées sur la base d'indicateurs sensibles à la conjoncture (croissance potentielle, taux de chômage).	Traité intergouvernemental. Gestion simple.	Difficultés, notamment méthodologiques, liées à la définition des indicateurs de référence. Importance du calibrage du dispositif : les effets de stabilisation dépendront du choix des paramètres d'intervention. Introduit des transferts entre Etats membres en identifiant les « créanciers » et les « débiteurs ».
<b>2<sup>ème</sup> option : un système d'assurance chômage européen</b>	Dispositif au bénéfice des chômeurs de courte durée (jusqu'à douze mois). Financement par un Fonds européen abondé par les Etats membres.	Une piste politiquement séduisante qui crée un lien direct entre l'Europe et les citoyens. Forts effets de stabilisation compte tenu de la grande cyclicité des dépenses d'assurance-chômage.	Nécessite une harmonisation minimale des systèmes et des régimes d'indemnisation du chômage. Risque d'aléa moral.
<b>3<sup>ème</sup> option : un système de réassurance chômage</b>	Financement par des contributions nationales. Soutien apporté en cas de dégradation de la situation de l'emploi.	Moindre besoin d'harmonisation. Système relativement aisé à mettre en place.	Effets de stabilisation plus limités que dans la seconde option notamment.
<b>4<sup>ème</sup> option : un budget</b>	Capacité budgétaire aux effets contracycliques.	Effets de stabilisation importants. Possibilité de financer des biens et services pour l'ensemble de la zone économique.	Solidarité entre États membres et transferts de souveraineté.

Tableau réalisé par la commission des Affaires européennes à partir d'une contribution d'Eulalia Rubio <sup>(1)</sup>

(1) Policy paper de Notre Europe n° 155 du 14 janvier 2016, « Fédéraliser la zone euro : vers un véritable budget européen ? ».

## **A. UNE CAPACITÉ BUDGÉTAIRE POUR LA ZONE EURO : UNE PISTE AMBITIEUSE DONT LES MODALITÉS PRATIQUES RESTENT À PRÉCISER**

Vos rapporteurs relèvent, à titre liminaire, l'évolution sémantique qui s'est opérée s'agissant de la première proposition de mécanisme de stabilisation macroéconomique. Le terme « budget », qui était évoqué, dans l'espace public comme dans les contributions techniques<sup>(1)</sup> ou universitaires a désormais cédé la place à l'expression « capacité budgétaire », probablement moins chargée de sens bien que recouvrant globalement les mêmes caractéristiques et vertus.

Symptomatique de la sensibilité de la question, cette évolution est en réalité davantage « cosmétique » et n'a pas fondamentalement changé les composantes du débat. De manière générale, la création, au sein de la zone euro, d'une capacité budgétaire aux effets stabilisateurs est une idée qui emporte l'adhésion. Les difficultés pratiques relevant de la mise en œuvre d'un tel instrument, comme les modalités techniques envisagées nécessitent toutefois un examen plus approfondi.

### **1. Un instrument de stabilisation pour l'Union économique et monétaire : une idée ancienne.**

Envisagée dès les débuts de la construction européenne et réaffirmée dans les années 1970, au moment de la constitution de l'Union économique et monétaire, l'intégration budgétaire constitue une perspective de long terme pour l'Union européenne. Des propositions du « rapport Werner »<sup>(2)</sup> (1970) à celles du « rapport Mac Dougall »<sup>(3)</sup> (1977), les questions relatives à une Union budgétaire sont déjà présentes dans le débat européen.

Les options, ambitieuses, évoquées dans ces rapports, semblent toujours d'actualité plus de quarante ans après leur formulation, témoignant du caractère sensible des discussions qui entourent le projet d'Union budgétaire. Ce dernier implique, en effet, un important partage de souveraineté que les États membres ont d'autant plus de mal à consentir qu'il intervient dans un domaine d'expression privilégiée des prérogatives étatiques.

---

(1) Voir notamment la lettre de Trésor-Éco n° 120, « Un budget pour la zone euro », octobre 2013.

(2) Pierre Werner, *Rapport au Conseil et à la Commission concernant la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire dans la Communauté*, Supplément au bulletin 11, Luxembourg, octobre 1970, page 12. Pour mémoire, le groupe d'experts évoque, comme pendant à l'union monétaire, la nécessité de définir, à l'échelle de la Communauté, tous les aspects essentiels des budgets nationaux (en particulier « la détermination de la variation du volume des budgets, de l'ampleur du solde et des modes de financement du déficit ou de l'utilisation des surplus éventuels »), Éléments cités dans le policy paper de Notre Europe n° 155 du 14 janvier 2016, « Fédéraliser la zone euro : vers un véritable budget européen ? ».

(3) Le rapport du groupe d'étude sur le rôle des finances publiques dans l'intégration européenne d'avril 1977 (dit rapport « Mac Dougall ») envisage, dans une perspective d'absorption des chocs au niveau de l'union monétaire et de convergence des revenus, d'instaurer un budget d'importance (de 5 à 7 % du PIB).

Délicates, les questions budgétaires constituent, au sein de l'Union européenne, un traditionnel point de crispation dont les négociations annuelles du budget sont une illustration. Véritable « serpent de mer », la faiblesse du budget de l'Union européenne, régulièrement dénoncée, fait l'objet, dans les années 1990, d'intenses débats mais les pistes évoquées pour le renforcer de manière substantielle ont été rapidement évacuées, faute d'être politiquement acceptées.

Dans ce contexte, l'élaboration des « critères de Maastricht » apparaît comme l'objectif de second rang de l'amélioration du cadre économique européen. En l'absence d'intégration budgétaire, l'accent est ainsi mis sur la discipline budgétaire : l'introduction d'un plafonnement du déficit et de la dette publique est supposée assurer la soutenabilité des politiques budgétaires nationales et éviter les risques de défaut sur la dette dont les conséquences seraient, pour l'Union économique et monétaire dans son ensemble, fortement déstabilisatrices.

Par ailleurs, l'idée, également évoquée dans le contexte des négociations du Traité de Maastricht, de créer une capacité de stabilisation interrégionale pour l'Europe, a abouti à la proposition de créer un « *rainy-day fund* » visant à protéger les États membres des risques de chocs asymétriques. Si cette « réserve pour les mauvais jours » n'a connu qu'un retentissement limité lors de sa formulation, la référence qui y est faite dans les récents travaux du Parlement européen <sup>(1)</sup> lui confère une actualité renouvelée (*cf. infra*).

Ainsi ancienne, l'idée de doter l'Union européenne d'un instrument de stabilisation macroéconomique est de nouveau évoquée à partir de 2010, dans un contexte marqué par la crise des dettes souveraines en Europe. En 2012, la création d'une « capacité budgétaire » dans la zone euro pour « *améliorer l'absorption des chocs économiques affectant certains pays grâce à un système d'assurance au niveau central* » est proposée dans le rapport du président du Conseil européen <sup>(2)</sup>, avant d'être reprise, au mois de juin 2015, dans le rapport des cinq présidents précité, sous l'expression « mécanisme de stabilisation budgétaire pour la zone euro ».

---

(1) Cf. Travaux de M. Reimer Böge et Mme Pervenche Bérès précités.

(2) « *Vers une véritable Union économique et monétaire* », Rapport du 5 décembre 2012 d'Herman Van Rompuy, président du Conseil européen, en étroite collaboration avec José Manuel Barroso, président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, président de l'Eurogroupe, Mario Draghi, président de la Banque centrale européenne, page 5.

## Options et principes directeurs pour un mécanisme de stabilisation à l'échelle de la zone euro <sup>(1)</sup>

Un futur mécanisme de stabilisation pourrait, par exemple, s'appuyer dans un premier temps sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS), grâce à la définition d'un ensemble de sources de financement et de projets d'investissement propres à la zone euro, dans lequel puiser en fonction du cycle économique. Plusieurs autres sources de financement devraient être envisagées. Il faudra veiller à ce que ce mécanisme de stabilisation respecte les principes directeurs suivants:

- Il ne devrait pas conduire à des transferts permanents entre pays ni à des transferts en sens unique; c'est pourquoi la convergence vers l'Union économique est une condition préalable à toute participation. Il ne devrait pas non plus être conçu en vue d'égaliser les revenus entre les États membres;
- Il ne devrait pas dissuader les pays participants d'élaborer des politiques budgétaires nationales saines ni de remédier à leurs faiblesses structurelles. En conséquence, et pour prévenir l'aléa moral, il devrait être étroitement lié au respect du cadre général de gouvernance de l'UE et aux progrès

accomplis dans la convergence vers les normes communes décrites à la section 2.

- Il devrait être élaboré dans le cadre de l'Union européenne pour être parfaitement compatible avec le cadre budgétaire actuel de celle-ci et avec les procédures de coordination des politiques économiques. Il devrait être ouvert et transparent pour tous les États membres de l'Union européenne;
- Il ne devrait pas servir d'instrument de gestion de crises, le mécanisme européen de stabilité (MES) assurant déjà cette fonction. Il devrait en revanche servir à renforcer la résilience économique globale de l'UEM et de chaque pays de la zone euro. Il contribuerait ainsi à prévenir les crises et, par là même, à rendre moins probables de futures interventions du MES.

## 2. Un budget pour la zone euro : une piste ambitieuse qui soulève d'importantes questions

Constituant sans nul doute la version la plus aboutie de l'intégration budgétaire, la création d'un budget pour la zone euro présenterait, au plan économique, les vertus d'un instrument de stabilisation et, au plan politique, une étape décisive dans l'intégration européenne.

**Vos rapporteurs soulignent que cette piste, très fréquemment évoquée et discutée lors de chacune des auditions du groupe de travail demeure souvent théorique et peu nombreux sont ceux qui abordent les questions relatives aux modalités pratiques de la mise en œuvre d'un budget pour la zone euro. Vos rapporteurs estiment qu'il est indispensable de réfléchir, dès à présent, à chacun de ces points et invitent les différents acteurs concernés à faire des propositions précises et concrètes, en particulier s'agissant des aspects liés à la composition, au montant et à l'utilisation d'un budget de la zone euro.**

**La mise en place d'un budget de la zone euro nécessite une révision du Traité sur l'Union européenne et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dont les modalités devront, le cas échéant, être précisées.**

---

(1) Cf. Rapport des cinq présidents précité, page 17.

### *a. Quelle composition idéale ?*

- i. Des recettes aussi cycliques et des dépenses aussi contracycliques que possible

Conçu comme un élément de stabilisation macroéconomique, le budget « idéal » devrait, théoriquement, être composé de recettes et de dépenses propres, à même de maximiser les effets stabilisateurs.

L'idée principale est d'élaborer un mécanisme de stabilisation qui soit le plus automatique possible, limitant ainsi la composante discrétionnaire des politiques de régulation économique.

Particulièrement sensibles à la conjoncture, les recettes provenant de l'imposition des entreprises et de la consommation des ménages sont des éléments intéressants car ils disposent d'un fort potentiel stabilisateur. Dans cette perspective, il pourrait être envisagé de doter le budget de la zone euro d'une partie des recettes provenant de la ressource TVA et d'une fraction du produit résultant de l'assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés (ACCIS) - quand celle-ci sera pleinement mise en œuvre <sup>(1)</sup>. Une partie des recettes de la future taxe sur les transactions financières (TTF) <sup>(2)</sup> pourrait également abonder ce budget. En outre, sous réserve des contraintes institutionnelles liées à leur gestion par les partenaires sociaux nationaux, certaines cotisations sociales pourraient également compléter ce budget.

Dans une version aboutie du dispositif, une autorisation d'endettement temporaire pour financer le déficit conjoncturel pourrait être instaurée (*cf. infra*). Pour que l'effet stabilisateur soit maximal et que les variations du cycle économique soient atténuées, le budget doit financer des dépenses aussi contracycliques que possible. Le choix des dépenses constitue, par conséquent, un enjeu important. Dans cette perspective, il semblerait que le financement d'une partie des dépenses d'indemnisation liées au chômage soit une piste privilégiée. Particulièrement sensibles à la conjoncture, ces dernières connaissent, en effet, des variations inverses à celle de la croissance <sup>(3)</sup>.

---

(1) La Commission européenne a récemment proposé d'introduire une assiette commune pour l'impôt sur les sociétés ((COM (2016) 683 final). Elle présentera, dans un second temps, une proposition concernant la consolidation de l'assiette commune. Une fois l'ACCIS pleinement mise en œuvre, il pourrait être envisagé d'affecter une partie de son produit au budget de la zone euro.

(2) L'instauration d'une taxe sur les transactions financières fait actuellement l'objet de travaux dans le cadre d'une coopération renforcée.

(3) Certaines propositions vont même plus loin et évoquent la possibilité de créer un socle commun des dépenses actives pour l'emploi dont les modalités d'articulation avec les dispositifs nationaux existants en matière de formation, d'aides aux services publics de l'emploi et à la mobilité, devraient, le cas échéant, être précisées. Voir notamment la lettre de Trésor-Éco n° 120, « Un budget pour la zone euro », octobre 2013.

ii. Un budget aussi conséquent que possible pour maximiser les effets de stabilisation

Outre les caractéristiques relatives à sa composition, la taille d'un budget est un élément important qui conditionne l'importance des effets de stabilisation qui lui sont associés.

De manière générale, les effets stabilisateurs d'un budget central sont appréhendés dans le cadre d'États fédéraux où les transferts qu'il permet de réaliser entre entités fédérées contribuent, en principe, à stabiliser la zone économique dans son ensemble. À titre d'illustration, lors des auditions effectuées par le groupe de travail, il a été rappelé à vos rapporteurs qu'aux États-Unis, le budget, de l'ordre de 20 % du PIB, joue un rôle de stabilisateur estimé à 15 % <sup>(1)</sup>.

En appliquant à l'Union européenne un effet de stabilisation comparable, un budget qui représenterait 2 % du PIB – ce qui constituerait, en soi, le double de la situation actuelle – permettrait un lissage de l'activité de l'ordre de 1,5 % seulement. Ces illustrations renforcent ainsi la nécessité de doter l'Union européenne ou, le cas échéant, la zone euro, d'un budget véritablement significatif.

***b. L'émission de titres : une option à affiner***

Au plus fort de la crise de 2011, les tensions sur les marchés financiers et l'envolée des taux sur les titres souverains qui s'en est suivie, ont fortement menacé l'intégrité de la zone euro, jusqu'à faire craindre, dans les scénarios les plus inquiétants, à sa disparition. Cette situation de crise sans précédent a conduit les États membres à mettre en place, dans l'urgence, des nouveaux mécanismes d'assistance financière (FESF, MESF puis MES) permettant de fournir des liquidités à une zone euro qui s'asséchait et déclenché un vif débat sur l'opportunité ou non de mutualiser les dettes publiques, dans une Union européenne où l'article 125 TFUE constituait encore un interdit absolu <sup>(2)</sup>.

Moins présente dans le débat public aujourd'hui, la question de la mutualisation des dettes pourrait être de nouveau étudiée à moyen terme, en particulier si l'on envisage d'assortir la capacité budgétaire de la zone euro d'une capacité d'emprunt. Le livre vert de la Commission européenne de novembre

---

(1) Voir l'estimation de B. Sørensen et O. Yosha (1998) : « *International Risk Sharing and European Monetary Unification* », *Journal of International Economics*, n° 45, citée dans la note d'analyse n° 29 du Conseil d'analyse économique, février 2016.

(2) « *L'Union ne répond pas des engagements des administrations centrales, des autorités régionales ou locales, des autres autorités publiques ou d'autres organismes ou entreprises publics d'un État membre, ni ne les prend à sa charge, sans préjudice des garanties financières mutuelles pour la réalisation en commun d'un projet spécifique. Un État membre ne répond pas des engagements des administrations centrales, des autorités régionales ou locales, des autres autorités publiques ou d'autres organismes ou entreprises publics d'un autre État membre, ni ne les prend à sa charge, sans préjudice des garanties financières mutuelles pour la réalisation en commun d'un projet spécifique.* »

2014<sup>(1)</sup> et les travaux du Parlement européen réalisés, notamment par Mme Sylvie Goulard sur cette question<sup>(2)</sup> contiennent, à cet égard, des propositions qui pourraient être réexaminées à plus ou moins brève échéance. Vos rapporteurs en rappellent ici les principaux éléments.

La première piste concerne **l'établissement d'un fonds de remboursement des dettes souveraines (ou « fonds de rédemption »)**. Il s'agirait, pour les États désirant y participer, de transférer la partie de leur dette souveraine excédant le seuil de 60 % du PIB à un fonds « de rédemption ». Régi par un principe de responsabilité *commune*, ce fonds, qui serait établi pour une durée limitée (par exemple vingt-cinq ans), bénéficierait de garanties *ex ante* (collatéraux) et pourrait se voir affecter certaines recettes particulières.

En contrepartie, les États participant au fonds s'engageraient à respecter une stricte discipline budgétaire et effectuer les réformes structurelles requises, en particulier s'agissant de la compétitivité et de la croissance. Ainsi conçu, un fonds temporaire présenterait le double avantage de limiter le risque d'aléa moral et de contourner l'interdiction de l'endettement conjoint figurant dans le TFUE.

La seconde piste envisage la création d'un nouvel instrument financier permettant de fournir à la zone euro des liquidités supplémentaires. Répondant à une logique différente, **l'émission d'eurobills** s'analyserait comme le financement commun d'une partie de la dette de court terme des États participant au dispositif. Dans les propositions formulées, les critères suivants avaient été retenus s'agissant de la nature et du volume de la dette émise en commun : 10 % du PIB maximum et une maturité inférieure à un an.

Dans ce dispositif, les États membres demeurent maîtres du rythme d'émission de leur dette mais celle-ci est émise par une agence européenne qui fournit une garantie *conjointe et solidaire*. Les États membres peuvent, par ailleurs, décider, à tout moment, de ne plus participer au système d'émission commun.

Plus aboutie, la troisième piste, qui peut être mise en œuvre à droit constant, consiste en **une division en deux catégories de la dette publique de chaque État membre**<sup>(3)</sup>. D'un côté, la dette « bleue » (*blue bond*) correspond à la partie de la dette souveraine inférieure à 60 % du PIB. De l'autre, la dette « rouge » (*red bond*) correspond à la partie de la dette qui excède le critère défini dans le Pacte de stabilité et de croissance. Alors que la première est un titre de qualité (dette *senior*) assorti d'une responsabilité *conjointe et solidaire* et émis par

---

(1) Livre vert de la Commission européenne du 23 novembre 2011 sur la faisabilité de l'introduction d'obligations de stabilité, COM(2011) 818 final.

(2) Rapport de Mme Sylvie Goulard du 6 décembre 2012 sur la faisabilité de l'introduction d'obligations de stabilité, (2012/2028(INI)).

(3) Cf. "The Blue bond proposal", Bruegel policy brief, Jacques Delpla & Jakob von Weizsäcker, mai 2010.

une agence européenne (ou un consortium d'agences nationales), la seconde est une dette *junior* qui demeure de la seule responsabilité de l'État concerné <sup>(1)</sup>.

Enfin, à plus long terme, c'est la question d'une dette fédérale de la zone euro qui se pose. **L'émission d'euro-obligations qui abonderaient un budget de la zone euro et financeraient certains biens publics spécifiques constitue une option de plus long terme qui nécessite une révision des traités.**

Outre les difficultés associées à un processus de révision des traités de l'Union européenne, la mutualisation des dettes soulève plusieurs questions sensibles. **Vos rapporteurs expriment très clairement leur opposition à une mutualisation des dettes passées et insistent, par conséquent, sur la nécessité de prévoir une mise en œuvre progressive du dispositif et un système dans lequel l'émission commune de titres ne dépend pas des engagements préalablement contractés par les États membres et de la qualité de leur signature souveraine respective.**

Par ailleurs, il conviendra de définir la destination des fonds ainsi levés <sup>(2)</sup> et les relations entre les titres émis en commun par les États membres de la zone euro et le budget de l'Union européenne <sup>(3)</sup>.

De manière générale, vos rapporteurs indiquent que plusieurs des personnes auditionnées par le groupe de travail ont évoqué le statut actuellement ambigu du Mécanisme européen de stabilité et certaines ont plaidé pour une révision du Traité qui l'institue <sup>(4)</sup> afin d'en faire un dispositif pérenne aux missions plus étendues. Dans cette perspective, sa transformation en un « Fonds monétaire européen » doté d'une autorisation permanente d'émettre des titres pourrait être envisagée. **Vos rapporteurs soulignent que toute révision du « Traité MES » devrait être l'occasion de renforcer le contrôle démocratique sur le mécanisme européen de stabilité.**

### *c. Quelles fonctions pour un budget de la zone euro ?*

Parler de « budget » de la zone euro n'est pas neutre. Porteur d'ambition et de promesses, le terme renvoie à la classification traditionnelle des fonctions du budget, établie à la fin des années 1950 <sup>(5)</sup>, et à la lecture de laquelle l'on apprécie

---

(1) Pour mémoire, vos rapporteurs indiquent que la dette *senior* est remboursée en priorité par rapport à la dette *junior*.

(2) Il conviendra notamment de définir comment dépenser l'argent ainsi emprunté : devrait-il être consacré au financement de certaines dépenses spécifiques à la zone euro ?

(3) Il est probable que l'émission en commun de titres par les États membres de la zone euro soit adossée à une garantie du budget de l'Union européenne. Partant, il semble difficile d'imaginer que les États européens non-membres de l'Union économique et monétaire consentent au partage des risques qui en résulterait.

(4) Traité instituant le mécanisme européen de stabilité (MES) signé à Bruxelles le 2 février 2012.

(5) Cf. Richard Musgrave (1959), *Theory of Public Finance*. L'auteur identifie, au titre des finalités de l'intervention publique dans l'économie, les trois fonctions suivantes : allocation, redistribution et stabilisation.

aujourd'hui encore l'efficacité d'une politique budgétaire et sa capacité à remplir les objectifs qui lui sont assignés.

Dans cette perspective, le groupe de travail s'est interrogé sur l'opportunité de confier à un budget de la zone euro d'autres fonctions que celle de stabilisation macroéconomique. Le budget de la zone euro ne pourrait-il pas – ne devrait-il pas financer également des dépenses d'utilité commune, remplissant, le cas échéant, la fonction d'allocation également identifiée par Richard Musgrave ?

Cette question, intéressante, soulève toutefois plusieurs questions. **Il est incontestable qu'il y aurait un intérêt à financer, au niveau de la zone euro, des « biens publics », à l'instar de certaines infrastructures, d'investissement en faveur du capital humain, de la transition énergétique, de l'accueil des réfugiés ou encore de la santé.** Il convient néanmoins de signaler l'existence de certaines difficultés.

La première d'entre elles tient à l'articulation entre Union européenne et zone euro. S'il existe, au sein de l'Union économique et monétaire, des liens particuliers entre ses États membres et si la zone euro présente, sous certains aspects, une réelle spécificité, il est toutefois complexe de concevoir des biens ou services qui ne profiteraient qu'aux seuls États membres de la zone euro. *A priori* difficile à circonscrire, le bénéfice de ces biens ou services serait vraisemblablement partagé entre tous les États de l'Union européenne, créant un risque d'aléa moral résultant du comportement de passager clandestin que joueraient, *de facto*, les États européens non-membres de la zone euro.

Par conséquent, si l'on peut les déplorer, on ne peut exclure de potentielles réticences de la part des certains pays membres de la zone euro à financer seuls des biens dont l'ensemble de l'Union européenne pourrait profiter. **Vos rapporteurs estiment que les réflexions sur les utilisations possibles de la capacité budgétaire de la zone euro doivent être poursuivies.**

Lors des auditions du groupe de travail, la question de la sécurité a été évoquée à plusieurs reprises et les propositions récemment faites concernant un Fonds européen de défense<sup>(1)</sup> participent d'une logique de mutualisation des ressources pour apporter, à certaines problématiques communes, une réponse européenne. Il s'agit d'initiatives qu'il faut encourager et que vos rapporteurs soutiennent mais il semble nécessaire, dans un souci d'efficacité, de dissocier les deux problématiques : la stabilisation de la zone euro, d'une part, et le financement d'actions en matière de sécurité et de défense, d'autre part, ne devraient pas relever de la même échelle.

**Vos rapporteurs estiment toutefois indispensable d'accorder à l'investissement une place centrale. La capacité budgétaire de la zone euro**

---

(1) Proposition notamment formulée par M. Thierry Breton.

**devrait ainsi, selon eux, permettre à la fois une stabilisation macroéconomique d'ensemble de la zone et le financement d'investissements, en particulier dans un contexte économique où sa relance constitue, depuis 2014, la principale priorité des institutions européennes et, notamment de la Commission <sup>(1)</sup>.**

### **3. Pour une capacité budgétaire au service de la stabilisation macroéconomique et de l'investissement en Europe**

#### ***a. Promouvoir l'instauration d'un mécanisme de stabilisation et d'allocation***

Au plan théorique, les économistes auditionnés par le groupe de travail <sup>(2)</sup> ont confirmé les effets stabilisateurs que l'on peut attendre de la mise en place, au sein de la zone euro, d'une capacité budgétaire.

Si les fonctions de redistribution et d'allocation sont partiellement remplies par les dispositifs et instruments européens existants, à l'instar, notamment, des fonds européens structurels et d'investissement ou du « Plan Juncker » <sup>(3)</sup>, **vos rapporteurs considèrent que la capacité budgétaire de la zone euro devrait également être utilisée à des fins de relance de l'investissement.**

Les travaux réalisés, au sein de la commission des Affaires européennes, par M. Razzy Hammadi et M. Arnaud Richard <sup>(4)</sup>, co-rapporteur du présent rapport, ont souligné le succès incontestable du Plan d'investissement pour l'Europe lancé, en 2014, par le Président de la Commission européenne. Ambitieux, ce « Plan Juncker » visait initialement à mobiliser jusqu'à 315 milliards d'euros en trois ans. Les premiers résultats après plus d'un an de mise en œuvre opérationnelle du dispositif ont plaidé pour son renforcement et sa prolongation.

Dans une proposition actuellement en cours de négociation et dont l'adoption devrait intervenir d'ici la fin de l'année 2016, la Commission européenne propose des ajustements et compléments devant permettre de mobiliser au total plus de 500 milliards d'euros d'ici au 31 décembre 2020.

---

(1) À titre d'illustration, vos rapporteurs indiquent que l'investissement figure, chaque année, depuis 2014, au premier rang des priorités de politique économique identifiées par la Commission européenne lors de chaque lancement du Semestre européen.

(2) Cf. Annexe 1.

(3) Plan d'investissement pour l'Europe, annoncé par le Président de la Commission européenne en novembre 2014. Le dispositif fait par ailleurs l'objet d'une proposition de prolongement de sa durée et de son ampleur actuellement en cours de négociation (cf. COM(2016) 597 final).

(4) Voir notamment le rapport d'information n° 3714 du 3 mai 2016 sur la mise en œuvre du Plan Juncker et le rapport d'information n° 4171 du 26 octobre 2016 sur le renforcement du Plan Juncker.

**Vos rapporteurs estiment qu'en s'appuyant sur le « Plan Juncker » et ses réussites, il pourrait être envisagé de confier à la capacité budgétaire de la zone euro des missions en matière d'investissement.**

*b. Surmonter les difficultés techniques et politiques*

Il conviendra, pour assurer la mise en œuvre de la capacité budgétaire de la zone euro, de surmonter les difficultés techniques et les obstacles politiques actuellement perceptibles. **Vos rapporteurs considèrent qu'il est indispensable de parvenir à rapprocher les positions les plus divergentes et que l'intérêt que représente une capacité budgétaire pour l'Union économique et monétaire mérite que l'on y consacre une attention et des travaux particuliers.**

i. Des questions d'ordre technique

En premier lieu, la mise en œuvre d'une capacité budgétaire commune pose la question de la gestion des engagements antérieurs. Les situations économiques et budgétaires, actuellement différentes des États membres – et parfois dans d'importantes proportions, ne permettent pas, semble-t-il, de concevoir une mise en place qui ne serait ni progressive ni différenciée. **À cet égard, vos rapporteurs expriment très clairement leur opposition à une mutualisation des dettes passées : pour être raisonnable et acceptable, la mutualisation induite par une capacité budgétaire commune ne doit valoir que pour l'avenir.**

Au plan pratique et dans une perspective de plus long terme, il est fort probable que les modalités de financement retenues soient similaires à celles qui existent actuellement pour le budget de l'Union européenne. La contribution des États membres de l'Union économique et monétaire à la capacité budgétaire serait ainsi modulée en fonction de critères élaborés en commun. Si ceux-ci restent à définir, ils dépendront sûrement d'indicateurs associés à la situation économique de chaque État.

Partant, la mise en œuvre du dispositif s'accompagnera de transferts entre États membres, en fonction de leurs situations individuelles, de leur plus ou moins grande vulnérabilité aux chocs exogènes et de leur efficacité à effectuer les réformes structurelles nécessaires pour renforcer la résilience de leur économie.

Or, il est apparu, notamment lors des auditions effectuées par le groupe de travail, que les compensations entre États membres pouvaient constituer un enjeu particulier. De manière générale, la théorie économique enseigne que les transferts entre États sont temporaires et neutres à moyen terme, du point de vue de la redistribution, les États étant, dans une perspective de long terme, alternativement récipiendaires des aides ou contributeurs au système. En pratique, il est toutefois très difficile de concevoir un mécanisme qui réponde à ces caractéristiques.

**Vos rapporteurs estiment que les transferts opérés entre États membres ne devraient pas constituer un point central des négociations. Ces**

**dernières devraient davantage mettre l'accent sur la solidarité financière qui préside à et résulte de la mutualisation et évacuer la question des transferts, point technique susceptible de cristalliser les oppositions et de faire perdre de vue l'intérêt de la zone euro dans son ensemble.** Vos rapporteurs considèrent que la faiblesse des montants évoqués, à ce stade, pour la future capacité budgétaire de la zone euro rend la tâche d'autant plus aisée.

En second lieu, l'instauration d'une capacité budgétaire commune est susceptible de présenter des risques d'aléa moral. Cette question, notamment mise en exergue par certains États membres pour justifier leur opposition – fût-elle temporaire – à toute forme de mutualisation budgétaire s'apparente, en réalité, à un argument théorique ou de mauvaise foi. Ces États considèrent que la mutualisation est une garantie, plus ou moins implicite, pour un État membre de bénéficier de fonds provenant de ses partenaires européens au titre d'une dégradation de sa situation économique dont il serait responsable, faute d'avoir entrepris les mesures nécessaires.

**Vos rapporteurs estiment que cet argument est quelque peu fallacieux.** Tout d'abord parce qu'il néglige – ou feint de négliger – que la stabilisation au sein d'une zone composée d'économies divergentes repose *précisément* sur la solidarité de ses membres et les éventuels transferts entre eux. Ensuite, parce qu'il néglige – ou feint de négliger – que l'ampleur de ces transferts sera sans doute très marginale, compte tenu de la faiblesse de la capacité budgétaire elle-même (*cf. infra*). Témoignant d'une logique égoïste et court-termiste, ce type de raisonnement néglige les potentielles inversions de transferts et devrait être évité.

## ii. Des questions d'ordre politique

Les réticences, de nature principalement politique, exprimées par certains États membres constituent, à l'heure actuelle, d'importants obstacles pour d'éventuelles négociations.

Vos rapporteurs concèdent ainsi qu'à court terme, les perspectives ne sont pas des plus encourageantes, mais soulignent que de réelles avancées sont toutefois possibles à moyen-long terme.

À cet égard, les auditions qu'ils ont pu effectuer lors d'un déplacement en Allemagne laissent entrevoir de potentiels points de convergence sur le sujet de la mutualisation, toutefois fortement conditionnés au renforcement du cadre de la surveillance budgétaire et au respect, par chaque État membre, des engagements qu'il a contractés. Les différentes personnes auditionnées en Allemagne<sup>(1)</sup> ont ainsi très clairement exprimé qu'une plus grande solidarité financière au sein de la zone euro n'était envisageable qu'à condition de fournir, en contrepartie, de fermes engagements, notamment budgétaires.

---

(1) Cf. annexe 1.

## **Pour une mise en place progressive d'une capacité budgétaire pour la zone euro**

### **Propositions de la Banque de France <sup>(1)</sup>**

*« Au fur et à mesure de l'intégration et du bon fonctionnement d'une pleine coordination des politiques économiques, un fonds de convergence de la zone euro, destiné initialement à renforcer les incitations de coopération entre États membres, pourrait évoluer vers un budget de la zone euro. »*

La Banque de France considère qu'il est possible d'envisager, pour parvenir à la mise en place d'un budget pour la zone euro, plusieurs étapes successives.

Dans un premier temps, le fonds de convergence pourrait être abondé, sur une base volontaire, par les États membres qui désirent y participer et financer des projets communs *« comme l'investissement dans les infrastructures européennes ou l'installation des réfugiés »*.

Dans un second temps, les sommes ainsi mises en commun pourraient constituer la base d'un instrument de stabilisation *« centralisant un ensemble bien défini d'instruments d'interventions, comme, par exemple, un niveau européen d'assurance-chômage »*.

La dernière étape nécessiterait qu'un accord soit trouvé sur le financement du dispositif (en particulier, s'agissant des questions liées à l'émission de dette ou à un éventuel impôt commun) ainsi que sur le niveau souhaitable d'harmonisation des cycles économiques.

## **B. UN SYSTÈME D'ASSURANCE-CHÔMAGE EUROPÉEN : UN INSTRUMENT PROMETTEUR QUI POURRAIT ÊTRE RAPIDEMENT MIS EN PLACE**

### **1. Un dispositif aux multiples déclinaisons qui présente deux vertus principales**

#### ***a. Un instrument de stabilisation macroéconomique qui permet d'incarner l'Europe sociale***

La constitution d'une assurance-chômage européenne est une idée ancienne, évoquée dès les débuts de la construction européenne sans avoir jamais été concrétisée. Depuis la crise économique et financière, la question connaît, dans un contexte économique fortement dégradé, une actualité renouvelée. Les conséquences sociales de la crise, différentes selon les États membres de l'Union européenne, ont été particulièrement lourdes dans certains des pays dits périphériques. De manière générale, les divergences entre les économies européennes et en leur sein se sont accrues et ont fait apparaître des écarts de richesse et de compétitivité très importants (*cf. supra*).

Dans ce contexte, la mutualisation d'une partie de l'assurance-chômage présenterait le double intérêt de doter l'Union économique et monétaire (voire

---

(1) À partir des éléments évoqués par la première sous-gouverneure de la Banque de France lors de son audition par le groupe de travail et du discours du Gouverneur, en date du 22 mars 2016, « L'Europe à la croisée des chemins : comment parvenir à une gouvernance économique efficace dans la zone euro ? ».

l'Union européenne) d'un instrument de stabilisation macroéconomique et d'incarner davantage l'Europe sociale. **Si vos rapporteurs se sont principalement intéressés au premier argument, ils estiment qu'il ne faut pas négliger le second.** En effet, la dimension symbolique forte associée à la création d'un système européen d'assurance-chômage est, dans le contexte actuel, une piste très prometteuse, qui pourrait (re)donner un souffle à l'Union européenne.

### *b. Plusieurs déclinaisons pratiques envisagées*

Si le mécanisme européen d'assurance-chômage a déjà fait l'objet de plusieurs propositions, l'idée principale est de fournir à certaines catégories d'actifs, pendant une période déterminée, une indemnisation au titre du chômage. Les transferts qui résultent de tels versements sont supposés exercer un effet stabilisant sur le cycle économique.

Vos rapporteurs rappellent qu'un rapport d'information de la commission des Affaires européennes, a été réalisé sur cette question par M. Jean-Patrick Gille en janvier 2016 <sup>(1)</sup>.

#### *i. Un fonds de stabilisation*

La première des déclinaisons pratiques évoquées est celle d'**un fonds de stabilisation**. Celle-ci serait assurée par des transferts temporaires entre États, en fonction de leur situation économique et de leur position dans le cycle. La solidarité qu'impliquerait un tel dispositif serait d'autant plus acceptable, semble-t-il, que les États sont susceptibles d'être alternativement bénéficiaires et contributeurs du système.

La mise en œuvre d'un tel fonds nécessite de définir, au préalable, les critères et conditions requises pour bénéficier des transferts. À cet égard, il est souvent envisagé d'apprécier les variations du chômage dans un État par rapport à son niveau de chômage structurel pour déterminer s'il peut ou non faire appel au fonds.

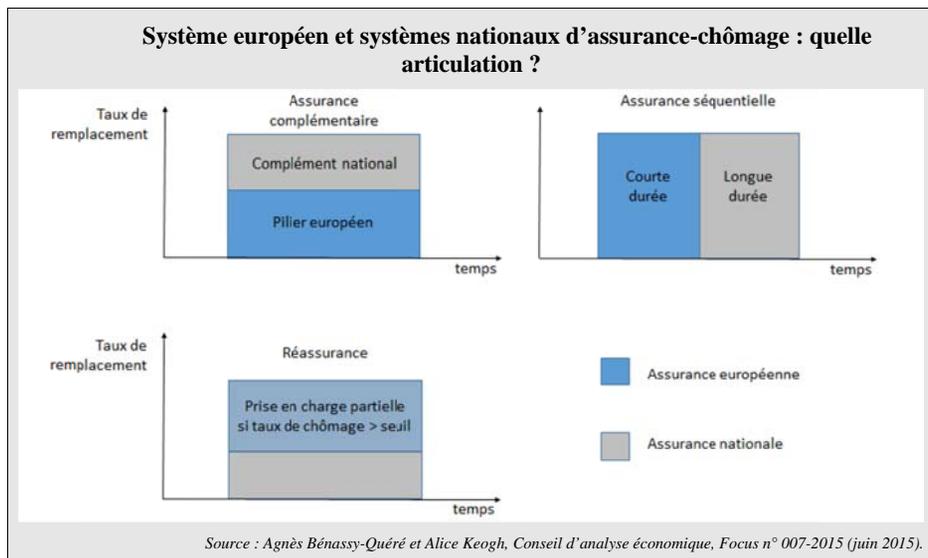
Abstraction faite des difficultés d'ordre méthodologique pour définir le niveau de chômage structurel d'un État, la mise en place d'un tel fonds de stabilisation ne semble pas présenter d'obstacles particuliers.

#### *ii. Un régime d'assurance-chômage*

La seconde piste évoquée est celle d'**un régime d'assurance-chômage** à proprement parler et peut, elle-même, revêtir plusieurs formes. Dans chacune des options esquissées se pose la question de l'articulation du régime européen avec les systèmes d'assurance-chômage nationaux.

---

(1) Rapport d'information n° 3420 sur l'assurance-chômage européenne, 19 janvier 2016.



En premier lieu, il est possible d'envisager *un système d'assurance-chômage qui viendrait compléter les systèmes nationaux*. Dans cette configuration, une partie des dépenses d'indemnisation chômage serait prise en charge par le « pilier européen » pour un montant et une durée donnés, tandis que systèmes nationaux pourraient compléter l'indemnisation dans les conditions et proportions de leurs choix. Les différentes propositions envisagent souvent un taux de 50 % et une couverture maximale de douze mois.

**Vos rapporteurs soulignent que la fixation d'un seuil de douze mois présente deux avantages principaux.** Il correspond, tout d'abord, à la moyenne européenne actuelle <sup>(1)</sup> ainsi qu'à la composante la plus cyclique du chômage. Ce seuil permet, en outre, d'exclure le chômage de long terme qui résulte souvent de l'absence de réformes structurelles dans le pays concerné. Par ailleurs, la réduction des risques d'aléa moral (*cf. infra*), pourrait faciliter les discussions sur ce sujet.

Cette première option constituerait une mutualisation importante et une première étape vers la constitution d'un budget européen. **Vos rapporteurs considèrent qu'elle mérite d'être étudiée avec attention car il s'agit d'une piste intéressante.** En effet, la possibilité laissée aux États membres de fournir un complément d'indemnisation permettra de conserver leurs préférences sociales collectives <sup>(2)</sup> dont certaines sont le reflet de trajectoires historiques ou des

(1) Voir notamment tableau ci-après « L'indemnisation du chômage dans l'Union européenne (juillet 2014) ».

(2) Notamment s'agissant de la durée d'indemnisation, du taux de remplacement et de son profil, des critères d'éligibilité requis pour bénéficier du système, des modalités d'accompagnement, de formation et, le cas échéant, de sanction des chômeurs. Actuellement, les systèmes européens d'assurance-chômage se caractérisent principalement par leur forte hétérogénéité.

spécificités du modèle social et devrait, semble-t-il, constituer un avantage dans les négociations.

L'indemnisation du chômage dans l'Union européenne (juillet 2014)					
Pays zone euro			Hors zone euro		
	Taux de remplacement initial (en %)	Durée de l'indemnisation max (en mois)		Taux de remplacement initial (en %)	Durée de l'indemnisation max (en mois)
Allemagne	60	24	Bulgarie	60	12
Autriche	55	12	Croatie	70	15
Belgique	65	illimitée	Danemark	90	24
Chypre	60	5	Hongrie	60	3
Espagne	70	24	Pologne	forfaitaire	12
Estonie	50	12	Rép. tchèque	65	5
Finlande	forfaitaire	17	Roumanie	forfaitaire	12
France	75	36	Royaume-Uni	forfaitaire	6
Grèce	forfaitaire	12	Suède	80	10
Irlande	forfaitaire	8			
Italie	75	10			
Lettonie	65	9			
Lituanie	forfaitaire	9			
Luxembourg	80	12			
Malte	forfaitaire	5			
Pays-Bas	75	38			
Portugal	65	12			
Slovaquie	50	6			
Slovénie	80	12			

Source : Données MISSOC (Système d'information mutuelle sur la protection sociale), juillet 2014.

Cette piste pose toutefois un certain nombre de difficultés techniques, probablement surmontables, à moyen terme, avec de réels efforts de coordination et d'harmonisation. La mise en œuvre d'un tel dispositif nécessite, en effet, de définir au préalable des critères communs, en particulier s'agissant :

- de la nature des emplois inclus dans le champ du dispositif <sup>(1)</sup> ;
- de la durée minimale de cotisation pour bénéficier du dispositif ;
- des origines du chômage <sup>(2)</sup> ;
- de l'éventuelle conditionnalité du dispositif <sup>(3)</sup>.

(1) À titre d'exemple, une réflexion devrait être engagée sur l'opportunité ou pas d'inclure dans le champ du dispositif le travail intérimaire et le travail saisonnier.

(2) Il conviendra notamment de préciser si le dispositif couvre les situations de chômage résultant d'un départ volontaire du salarié.

(3) À titre d'exemple, les chômeurs refusant les emplois qui leur sont proposés pourront-ils bénéficier du dispositif ?

Par ailleurs, une difficulté d'ordre institutionnelle doit également être prise en compte : le rôle que jouent actuellement les partenaires sociaux nationaux dans la détermination de tout ou partie de ces critères. Il conviendra, par conséquent, de préciser les conditions de leur participation au processus.

S'agissant de la mise en œuvre d'un dispositif ainsi conçu, il est possible d'envisager plusieurs étapes successives permettant de mutualiser progressivement les risques. Ainsi, dans une lettre de Trésor-Éco de juin 2014 <sup>(1)</sup>, les auteurs envisagent-ils les étapes suivantes :

- dans un premier temps, le système déployé serait financé à partir de taux de cotisation différenciés, la différenciation permettant d'éviter, d'une part, les transferts durables entre États et, d'autre part, le risque d'aléa moral <sup>(2)</sup> ;
- dans un second temps, des compléments temporaires pourraient être versés à certains États en cas de choc asymétrique les affectant. Ces compléments *ex post* (c'est-à-dire versés après le choc asymétrique) consisteraient en une mutualisation du « *déficit temporaire du compte d'un État, lié à une hausse du chômage entre deux mises à jour des taux de cotisation* » <sup>(3)</sup> et auraient des effets stabilisants sur la situation économique des États concernés par le choc ;
- à plus long terme, le régime pourrait être entièrement mutualisé et reposer sur un taux de cotisation unique.

En second lieu, un système d'assurance séquentiel est parfois évoqué <sup>(4)</sup> dans lequel l'articulation entre le « pilier européen » et les « piliers nationaux » pourrait être effectuée en fonction de la nature ou de la durée du chômage. Il est ainsi parfois envisagé, à titre d'exemple, la possibilité pour le système européen de prendre en charge les dépenses d'indemnisation du chômage de courte durée (jusqu'à six mois) et pour les systèmes nationaux d'indemniser le chômage de plus longue durée (supérieur à six mois).

### iii. Un système de réassurance-chômage

En troisième lieu, le système de réassurance constitue une piste particulièrement intéressante du point de vue de la stabilisation. Dans cette proposition, le « pilier européen » n'est mobilisé qu'à titre subsidiaire, lorsqu'un État fait face à une forte dégradation de sa situation économique, notamment observable par une importante augmentation du taux de chômage.

---

(1) « Une assurance-chômage pour la zone euro », Lettre de Trésor-Éco n° 132 de juin 2014.

(2) Les États membres continuant à financer une partie de l'indemnisation du chômage, ils sont davantage incités à réduire le chômage structurel.

(3) Cf. Lettre de Trésor-Éco n° 132 de juin 2014 précitée, p.5.

(4) Cf. Conseil d'analyse économique, Focus n° 007-2015 (juin 2015).

Fortement inspiré du système américain, cette piste a le mérite de limiter les tentations d'adopter des comportements opportunistes. Ainsi aux États-Unis, l'aléa moral est-il limité par les conditions d'intervention de l'échelon central. L'indemnisation fédérale n'intervient, en effet, que ponctuellement – en cas de forte dégradation de la situation de l'emploi (notamment mesurée par une forte progression du taux de chômage) et en complément de l'indemnisation de l'échelon local dont elle prolonge la durée. L'intervention en dernier ressort permet ainsi de limiter la tentation des États fédérés d'adopter des comportements opportunistes.

### L'assurance-chômage aux États-Unis

Le système hybride en vigueur aux États-Unis fait coexister trois niveaux d'assurance-chômage :

- une **assurance standard** (*Regular Unemployment Compensation*) qui couvre au maximum 26 semaines et est financée et administrée par les États. Les paramètres (éligibilité, durée, montant des indemnités, taux de contribution) sont déterminés par les États, sous réserve de respecter de directives nationales en termes de couverture et de taux de contribution. Les États accumulent les contributions des employeurs dans un fonds fédéral compartimenté par État (*Unemployment Trust Fund*). Lorsque les contributions accumulées sont insuffisantes pour faire face aux dépenses, l'État concerné peut emprunter auprès du fonds, mais il doit rembourser dans un délai de deux ans ;
- une **assurance étendue** (*Extended Benefits Scheme*) qui étend le bénéfice des indemnités lorsque le chômage dépasse un certain seuil. Financé à parts égales par l'État et par le budget fédéral (sauf pendant la crise de 2009 où le budget fédéral a couvert la totalité des dépenses), le supplément d'indemnisation peut aller jusqu'à vingt semaines ;
- une **assurance d'urgence** (*Emergency Unemployment Compensation*) qui permet de financer, sur budget fédéral et après accord du Congrès, jusqu'à 53 semaines supplémentaires d'indemnités. Le niveau fédéral se finance par une cotisation employeur d'environ 0,6 % sur la masse salariale.

Le système américain se caractérise donc par une relative autonomie des États qui gèrent et financent un socle d'assurance-chômage. Ils sont épaulés par des financements fédéraux, à déclenchement automatique ou non, lorsque le chômage dépasse un certain niveau. En temps normal (petites fluctuations de l'activité), il n'y a pas de partage du risque entre États, si ce n'est par le biais de la trésorerie offerte par le fonds fédéral. En cas de fort chômage, des transferts permanents sont assurés par le système fédéral, mais l'État contribue aussi, ce qui tend à le responsabiliser.

*Source : Agnès Bénassy-Quéré et Alice Keogh, Conseil d'analyse économique, Focus n° 007-2015 (juin 2015).*

#### iv. Une proposition alternative : indemnisation européenne ou nationale, un choix exclusif

Proposée par Mmes Agnès Bénassy-Quéré et Alice Keogh<sup>(1)</sup>, la complète substitution du mécanisme européen aux dispositifs nationaux pour les salariés qui en auraient fait le choix au moment de leur embauche permettrait d'éviter les risques d'aléa moral comme de transferts permanents entre États membres.

**Cette piste, intéressante, semble relativement aisée à mettre en place** et pourrait permettre de limiter les effets pervers associés à la mise en œuvre d'un dispositif commun d'assurance-chômage.

---

(1) *Conseil d'analyse économique, Focus n° 007-2015 précité.*

## « Compléter l'euro »

### Extrait de la note n° 3 d'avril 2013 du Conseil d'analyse économique <sup>(1)</sup>

#### 3. Quelques éléments de chiffrage sur l'assurance chômage européenne

Afin de fournir quelques éléments de chiffrage sur la caisse d'assurance-chômage européenne, nous retenons les hypothèses suivantes, en supposant que tous les travailleurs ont adopté le contrat de travail européen (régime de croisière) :

- le taux de remplacement est fixé à 20 % du salaire des travailleurs<sup>a</sup> ;
- chaque pays reçoit donc du fonds européen un montant approximativement égal à 20 % de la masse salariale multipliée par le taux de chômage du pays ;
- afin d'éviter tout transfert permanent, les contributions des pays au fonds doivent donc être égales à 20 % de la masse salariale multipliée par le taux de chômage structurel du pays<sup>b</sup>.

Le tableau ci-dessous présente une simulation pour l'année 2012. Cette simulation révèle que :

- le fonds d'assurance chômage peut représenter un transfert net important pour les pays dont le taux de chômage est très au-dessus du taux de chômage naturel (Espagne, Grèce, Portugal, Irlande, Italie). À titre de comparaison, les dépenses d'assurance-chômage de ces pays varient entre 1 % du PIB (Grèce) et 4 % (Espagne) ;
- les pays à taux de chômage structurel faible contribuent proportionnellement moins. Ainsi, les Pays-Bas reçoivent un transfert net, malgré un taux de chômage très inférieur à la moyenne de la zone euro ;
- le fonds d'assurance aurait été en déficit en 2012, car un grand nombre de pays ont des marchés du travail dégradés. Un retour à l'équilibre du fonds sur le cycle demanderait donc une contribution exceptionnelle de 0,2 % du PIB pour chaque pays en phase haute du cycle. Cet ajustement aurait un effet modeste sur les transferts nets du programme.

#### Simulation d'une assurance-chômage européenne, année 2012

	PIB	Taux de chômage		Contributions		Recettes		Recettes nettes des contributions	
	En milliards d'€	En %	Taux de chômage structurel En %	En % du PIB	En milliards d'€	En % du PIB	En milliards d'€	En % du PIB	En milliards d'€
<b>Allemagne</b>	2 649,0	5,3	7,1	0,79	20,9	0,58	15,4	- 0,21	- 5,6
<b>Autriche</b>	308,8	4,4	4,3	0,54	1,7	0,55	1,7	0,00	0,0
<b>Belgique</b>	377,0	7,4	7,9	0,90	3,4	0,83	3,1	- 0,07	- 0,3
<b>Espagne</b>	1 052,8	25,0	16,5	1,83	19,3	3,10	32,7	1,27	13,4
<b>Finlande</b>	194,3	7,7	8,4	0,94	1,8	0,86	1,7	- 0,08	- 0,2
<b>France</b>	2 029,6	9,9	9,0	1,06	21,5	1,18	23,9	0,12	2,3
<b>Grèce</b>	194,2	23,6	12,2	0,90	1,7	1,99	3,9	1,10	2,1
<b>Irlande</b>	162,6	14,8	10,5	0,98	1,6	1,46	2,4	0,48	0,8
<b>Italie</b>	1 563,8	10,6	7,6	0,71	11,0	1,01	15,8	0,30	4,8
<b>Luxembourg</b>	44,6	6,1	5,5	0,53	0,2	0,59	0,3	0,05	0,0
<b>Pays-Bas</b>	601,9	5,2	3,7	0,40	2,4	0,56	3,4	0,16	1,0
<b>Portugal</b>	165,2	15,5	11,0	1,20	2,0	1,79	3,0	0,59	1,0
<b>Zone euro</b>	9 469,1	11,1	9,1	0,94	89,0	1,14	108,4	0,20	19,4

Source : Calculs des auteurs à partir des *Perspectives économiques de l'OCDE*, décembre 2012.

<sup>a</sup> Ce taux est suffisamment bas pour éviter des taux de remplacement totaux (nationaux et européen) trop élevés. Les taux de remplacement nationaux varient entre 40 et 75 % dans la zone euro.

<sup>b</sup> Dans cette simulation, le taux de chômage structurel est le NAIRU (*non-accelerating inflation rate of unemployment*) calculé par l'OCDE. D'autres définitions sont possibles. Nous proposons de laisser cette décision à la Commission européenne. Il faudra veiller à adopter une définition claire et aisément calculable. Une solution simple et robuste serait une moyenne glissante des taux de chômage observés sur une période fixe (cinq ou dix ans).

## 2. Une perspective probablement envisageable à moyen terme

### a. Un large consensus sur le principe

Les auditions réalisées par le groupe de travail permettent à vos rapporteurs de conclure à l'existence d'un consensus, relativement large, sur les

(1) Noté rédigée par Patrick Artus, Agnès Bénassy-Quéré, Laurence Boone, Jacques Cailloux, Jacques Delpla, Emmanuel Farhi, Pierre-Olivier Gourinchas, Jean Tirole et Guntram Wolff.

effets positifs associés à la création d'un dispositif européen d'assurance-chômage.

De manière générale, le gouvernement français se déclare favorable aux travaux engagés – à un stade encore embryonnaire – sur cette question et semble pouvoir compter, dans cette perspective, sur le soutien du gouvernement italien.

### Principaux éléments de la proposition du gouvernement italien sur l'assurance-chômage européenne <sup>(1)</sup> (septembre 2016)

**1<sup>er</sup> élément.** Le système européen d'assurance-chômage fournirait une première couverture et les États membres demeureraient libres d'apporter à cette indemnisation de base d'éventuels compléments. L'indemnisation offerte par le système européen pourrait être limitée dans le temps (entre six et huit mois) et correspondre à un taux de remplacement de l'ordre de 40 % à 50 %.

**2<sup>ème</sup> élément.** Le système européen d'assurance-chômage pourrait être un instrument parmi d'autres au service de la convergence et son bénéfice pourrait être soumis à une certaine conditionnalité.

**3<sup>ème</sup> élément.** Il est possible de limiter (voire d'exclure) tout risque d'aléa moral en limitant l'activation de l'indemnisation européenne à des chocs conjoncturels et en prévoyant, par ailleurs, des mécanismes de remboursement des sommes perçues, une fois la situation économique redevenue meilleure.

**4<sup>ème</sup> élément.** L'activation de la partie européenne de l'indemnisation du chômage se ferait en cas de choc *significatif* et les ressources seraient automatiquement transférées. Le système proposé prévoit, par ailleurs, que les montants perçus par les États membres au titre de l'indemnisation soient proportionnels à l'ampleur du choc subi et, en tout état de cause, limités à 200 % de la contribution des États membres au dispositif. Une fois ce seuil atteint, les États membres devraient ensuite attendre cinq ans pour bénéficier de nouveau du système européen.

**5<sup>ème</sup> élément.** Une fois le dispositif pleinement déployé, il pourrait représenter 0,5 % du PIB de la zone euro, soit environ 50 milliards d'euros, ce qui permettrait une stabilisation significative au plan macroéconomique.

**6<sup>ème</sup> élément.** Le système serait abondé par les États membres et une émission de titres pourrait être envisagée.

**7<sup>ème</sup> élément.** Une phase de transition devrait être envisagée et les contributions des États membres ajustées pendant la mise en œuvre du dispositif.

**8<sup>ème</sup> élément.** La reconstitution des sommes disponibles dans le Fonds serait opérée par les remboursements des États membres précédemment évoqués.

**9<sup>ème</sup> élément.** La mise en place d'un tel système peut se faire dans le cadre légal et institutionnel existant et ne nécessite pas *a priori* de révision des traités.

Par ailleurs, si la France et l'Allemagne partagent une volonté d'approfondir l'Union économique et monétaire, régulièrement rappelée par les autorités des deux pays, les moyens envisagés pour ce faire sont différents voire, à certains égards, incompatibles. Lors des auditions réalisées avec des représentants de l'exécutif allemand et des membres du Bundestag, ces éléments ont été confirmés. Vos rapporteurs ont toutefois eu l'occasion de constater que certains parlementaires semblaient partager tant le diagnostic que les orientations

---

(1) À partir des éléments évoqués lors des auditions réalisées par vos rapporteurs à Rome et des documents transmis par le Ministère de l'Économie et des finances italien à cette occasion.

défendues dans le présent rapport s'agissant de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire.

Lors du déplacement du groupe de travail à Berlin, certains partenaires allemands, à l'instar des représentants de l'alliance « Bündnis 90 / die Grünen », ont ainsi clairement exprimé leur soutien au projet d'instaurer un mécanisme européen d'assurance-chômage. En revanche, les membres « CDU/CSU » de la commission des Affaires européennes et de la commission des Finances du Bundestag ont fait part des réticences de leur groupe sur cette question et de leur opposition, du moins à l'heure actuelle, à tout mécanisme européen d'assurance-chômage, invoquant tantôt la trop forte hétérogénéité de l'Union européenne en matière sociale, tantôt la nécessité de faire montre de prudence et d'éviter que l'Union européenne ne « s'ingère dans des affaires souveraines ». Du côté du SPD, les interlocuteurs rencontrés par vos rapporteurs ont rappelé la nécessité de mettre l'accent sur les objectifs sociaux européens ainsi que les différences de situation aujourd'hui observables, en particulier entre la France et l'Allemagne dont les évolutions démographiques constitueront, à l'avenir, un enjeu important.

La rencontre avec le directeur « Europe » du ministère fédéral des Finances allemand a été l'occasion de rappeler l'importance des relations bilatérales franco-allemandes et de saluer la qualité des échanges réguliers entre nos deux pays. **Vos rapporteurs ont toutefois cru percevoir un certain nombre de réserves quant à l'éventuelle création d'un système européen d'assurance-chômage en l'absence de rapprochement du fonctionnement des marchés du travail nationaux.** La piste de l'échange de bonnes pratiques a ainsi davantage été mise en exergue.

**À la lumière des auditions qu'ils ont effectuées et des propositions et prises de positions de certains des partenaires européens, en particulier au sein de la zone euro, vos rapporteurs considèrent que l'instauration d'un système européen d'assurance-chômage est une piste qui rencontre, sous les réserves précédemment évoquées, un accueil globalement favorable et dont on pourrait raisonnablement espérer la mise en œuvre à moyen terme, sans révision des traités européens.**

*b. Des questions techniques à régler : l'importance du calibrage des paramètres du dispositif*

À l'instar de l'éventuelle instauration d'une capacité budgétaire, la création d'un système européen d'assurance-chômage présente de potentiels effets indésirables. Les risques d'aléa moral sont également présents et pourraient constituer un obstacle à la mise en œuvre d'un tel dispositif ainsi qu'un élément limitant, une fois mis en œuvre, ses effets.

i. Éviter les risques d'aléa moral et la création d'un instrument de transferts permanents

Si les dépenses d'assurance-chômage – ou au moins une partie d'entre elles – sont mutualisées, il existe un risque que cela dissuade les États membres d'engager, au niveau national, les réformes structurelles visant à réduire le chômage, ces derniers comptant alors sur le soutien apporté par le dispositif européen pour indemniser certains de leurs citoyens et faisant, par conséquent, l'économie de réformes aussi nécessaires que douloureuses.

Par ailleurs, reposant sur la mutualisation de certaines dépenses, la mise en place d'un système européen d'assurance-chômage présente également le risque de figer les situations existantes au moment de la mise en œuvre du dispositif et d'être *in fine* un mécanisme de transferts permanents à sens unique, des États dont la situation de l'emploi est bonne (faible taux de chômage) vers des États dont le taux de chômage est élevé, que celui-ci résulte d'une dégradation de la situation économique et/ou de l'absence de réformes nationales pour remédier à la situation <sup>(1)</sup>.

ii. Finement calibrer les critères retenus

Identifiés et analysés dans les différentes contributions techniques, ces effets pervers pourraient être limités, à condition de parvenir à un fin calibrage des paramètres présidant à la mise en œuvre et au fonctionnement du dispositif. Plusieurs éléments, notamment évoqués par Mmes Agnès Bénassy-Quéré et Alice Keogh <sup>(2)</sup>, peuvent être soulignés.

À titre d'illustration, concentrer l'indemnisation offerte par le « pilier européen » sur le chômage de courte durée permet, d'une part, de limiter la tentation des États membres de ne pas effectuer les réformes nécessaires pour réduire le taux de chômage de moyen-long terme, dont l'indemnisation reste à leur charge, mais risque, d'autre part, de favoriser les contrats très courts ou les comportements d'optimisation par entrées et sorties successives du dispositif d'indemnisation. Par conséquent, les critères semblent devoir être finement calibrés et il pourrait être envisagé de mobiliser le système européen d'assurance-chômage pour le chômage compris entre trois et douze mois.

D'autres solutions techniques existent, sans être toutefois dépourvues de potentiels effets indésirables. Ainsi peut-on envisager d'utiliser les critères d'éligibilité pour moduler le dispositif, au risque d'exclure certaines catégories de chômeurs <sup>(3)</sup>.

---

(1) Vos rapporteurs indiquent qu'il s'agit de potentiels effets pervers similaires à ceux précédemment identifiés s'agissant d'une capacité budgétaire pour la zone euro. Ils sont, en effet, indissociables de tout processus de mutualisation.

(2) Cf. Conseil d'analyse économique, Focus n° 007-2015 précité.

(3) Dans le document précité, les auteures évoquent l'hypothèse suivante : réserver le bénéfice du dispositif européen aux chômeurs ayant travaillé au moins douze mois sur les vingt-quatre derniers mois. Ce critère

Par ailleurs, il est également possible d'envisager, comme c'est souvent le cas dans les propositions formulées, de moduler les contributions des États membres au financement du « pilier européen ». Dans cette perspective, le choix de l'indicateur constitue un enjeu important ayant donné lieu à plusieurs propositions qu'il conviendra d'étudier au moment de la mise en œuvre du dispositif<sup>(1)</sup>.

**Le seuil et les critères retenus sont ainsi des questions aussi centrales que sensibles.**

### **3. Une synthèse : pour un dispositif simple, efficace et automatique**

À la lumière des éléments précédemment développés, vos rapporteurs expriment leur soutien à un système européen d'assurance-chômage qui combinerait les propriétés listées ci-dessous. L'ensemble de ces points devraient constituer des éléments structurants des négociations sur ce sujet.

- Sur les principes qui sous-tendent un système européen d'assurance-chômage :

1) *Veiller à ce que le dispositif soit efficace, du point de vue de la stabilisation et facile à mettre en place.*

Sur ce point, vos rapporteurs sont raisonnablement confiants. En effet, il semblerait que la forte cyclicité des dépenses d'assurance-chômage permette de produire, à partir de montants d'indemnisation relativement faibles, d'importants effets de stabilisation<sup>(2)</sup>. **C'est la raison pour laquelle cette piste est intéressante, en particulier dans un contexte où les ressources publiques sont rares.**

Par ailleurs, pour que cette proposition ne reste pas lettre morte, la simplicité devrait être privilégiée car elle permettra sans doute de surmonter les réticences et oppositions les plus tenaces. Tout dispositif excessivement complexe, dans sa conception ou son application, semble devoir être écarté.

2) *Veiller à limiter autant que possible les effets indésirables que constituent, d'une part, le risque d'aléa moral et, d'autre part, les transferts permanents entre États membres.*

---

*aurait toutefois pour conséquence d'exclure du dispositif les jeunes actifs dont les premiers emplois sont souvent des contrats à durée déterminée. (cf. Focus n° 007-2015 précité).*

(1) *Lellouch et Sode (2014) proposent une révision régulière (tous les cinq ans) du taux de cotisation de chaque État pour le mettre en cohérence avec le taux qui aurait été nécessaire pour équilibrer les contributions et transferts sur les cinq années précédentes. Beblavy, Gros et Maselli (2015) suggèrent quant à eux de prendre en compte, pour moduler les contributions des États membres, les dix années précédentes. (cf. Focus n° 007-2015 précité).*

(2) *L'importance de cet effet de stabilisation macroéconomique est notamment mise en exergue dans les travaux de Dolls, Fuest, Neumann et Peichl (2014).*

Dans cette perspective, il convient de se montrer particulièrement attentif aux critères retenus dans les différentes propositions.

3) *Faire du système européen d'assurance-chômage un premier élément de mutualisation au sein de l'Union économique et monétaire.*

La mise en place d'un système européen d'assurance-chômage devrait être conçue comme une première vers la constitution d'un budget autonome pour la zone euro.

- Sur les modalités pratiques de sa mise en œuvre :

1) *Un système qui prenne en compte les situations différentes entre les États membres.*

S'agissant du financement du dispositif, la différenciation des cotisations semble devoir être envisagée, du moins dans un premier temps. À cet égard, des primes de risque individualisées pourraient être introduites.

Par ailleurs, vos rapporteurs estiment que la mise en place d'un système européen d'assurance-chômage doit veiller à s'articuler avec les incitations à entreprendre les réformes structurelles relatives aux conditions nationales de l'emploi et, en particulier, avec les recommandations formulées par la Commission européenne dans le cadre du Semestre européen.

Par conséquent, il semble nécessaire que le soutien apporté par le système européen soit strictement limité aux situations de dégradation des conditions économiques. **Dans une optique de stabilisation, tout versement effectué en toutes circonstances, indépendamment de la conjoncture, semble ainsi devoir être écarté.**

2) *Un dispositif qui se déclenche de manière automatique.*

De manière générale, vos rapporteurs expriment leur préférence pour un dispositif dont le déclenchement serait automatique. Vos rapporteurs estiment en effet qu'il est important de limiter toute composante discrétionnaire dans le fonctionnement du dispositif et se déclarent favorables à l'introduction d'un mécanisme permettant une indemnisation *automatique*. Cela permettra d'optimiser les effets de stabilisation<sup>(1)</sup>. Un tel fonctionnement nécessitera de calibrer finement les critères préalables à réunir mais est une condition très importante du succès du dispositif.

---

(1) *Le déclenchement automatique de l'indemnisation permet en effet une application immédiate et uniforme du dispositif.*

- Sur les travaux complémentaires à engager en parallèle :

De manière générale, **vos rapporteurs insistent sur la nécessité d'entreprendre un processus de rapprochement des législations et de convergence sociale, en complément des éventuels travaux sur un système européen d'assurance-chômage.** Souvent évoquée au cours des auditions effectuées par le groupe de travail, l'harmonisation des régimes nationaux d'assurance-chômage est une condition nécessaire au bon fonctionnement du dispositif qui permet notamment de réduire les risques de comportements opportunistes.

Ainsi, au plan pratique, il pourrait être envisagé de poursuivre les efforts entrepris pour améliorer la portabilité des droits à indemnités chômage. Cela permettrait d'améliorer les conditions de mobilité des travailleurs, actuellement relativement faible au sein de l'Union économique et monétaire, alors qu'il s'agit pourtant d'un puissant vecteur de stabilisation macroéconomique <sup>(1)</sup>.

Vos rapporteurs signalent, à cet égard, les travaux actuellement conduits, au sein de la commission des Affaires européennes sur le projet de « socle européen » des droits sociaux, par MM. Philip Cordery et Jean-Patrick Gille et Mme Sophie Rohfritsch.

---

(1) *Élément de nature théorique, l'effet stabilisateur de la mobilité des travailleurs dans une zone économique intégrée, est notamment confirmé dans les travaux empiriques réalisés sur les États-Unis et plaident pour une amélioration de la mobilité interne à la zone euro.*

## DEUXIÈME PARTIE : REPLACER LA ZONE EURO AU CŒUR DU PROJET POLITIQUE EUROPÉEN

Afin d'éviter de nouvelles crises économiques et d'augmenter la résilience de l'espace économique européen, il est donc **nécessaire et urgent** d'aller plus loin dans la consolidation de la zone euro : il faut aller jusqu'au bout de l'intégration économique car nous n'avons plus le choix.

La zone euro doit redevenir le cœur du projet politique européen. Pour cela, il faudra **accepter une forme d'intégration différenciée, au moins à court terme, et doter la zone euro d'un gouvernement économique.**

### I. LE « BREXIT » PLAIDE POUR UNE INTÉGRATION RENFORCÉE DE LA ZONE EURO

#### A. LA SORTIE DU ROYAUME-UNI DE L'UNION EUROPÉENNE : UN PAS EN AVANT DANS LA RÉFLEXION SUR L'INTÉGRATION DIFFÉRENCIÉE

L'intégration différenciée permettrait à certains États membres de l'Union européenne d'aller plus loin dans le processus d'intégration, en permettant à d'autres de ne pas le faire.

La différenciation a été **une étape quasi-obligatoire de la construction européenne**. Des États membres ont été autorisés à ne pas s'engager dans une intégration plus poussée dans certains domaines, comme la coopération judiciaire et policière ou l'Union économique et monétaire. Réciproquement, des pays ont fait le choix d'aller plus loin ensemble, en dehors des traités (espace Schengen) ou dans le cadre des traités (coopérations renforcées).

**La France et l'Allemagne ont à plusieurs moments de la construction européenne porté l'idée d'une intégration différenciée pour aller de l'avant :** proposition de « Kerneuropa » de MM. Wolfgang Schäuble et Karl Lamers en septembre 1994, discours du Président Jacques Chirac à Berlin en juin 2000 dans lequel il parle de « *groupes pionniers* », de M. Jacques Delors à Berlin en janvier 2001 sur « *l'avant-garde en tant que moteur de l'intégration européenne* », ou de M. Joschka Fischer, en mai 2000, déclarant que « *la seule question sera alors de savoir, quand le moment sera venu, qui fera partie de cette avant-garde et si ce centre de gravité se formera au sein ou en dehors des traités.* ».

**Le débat sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne a constitué un pas en avant supplémentaire dans cette dynamique d'intégration différenciée.**

L'intégration différenciée permettrait en effet d'éviter une désintégration de l'Union européenne en acceptant la décision de certains États membres de ne pas aller plus loin, tout du moins pour le moment, dans la poursuite d'une « *Union sans cesse plus étroite* ». Vos rapporteurs distinguent toutefois cette intégration différenciée d'une Europe « à géométrie variable » ou « à la carte », et privilégient l'idée d'une Europe dans laquelle deux cercles seraient clairement distincts.

C'est ce qu'admettait l'accord passé au Conseil européen avec le Royaume-Uni en février 2016, devenu caduc <sup>(1)</sup>, qui considérait que, « *eu égard à sa situation particulière en vertu des traités, le Royaume-Uni n'adhère pas à une intégration politique plus poussée dans l'Union européenne* » et qui précisait l'articulation entre les pays de la zone euro et les autres pays de l'Union.

Lors des auditions, les membres du groupe de travail ont toutefois constaté un changement de paradigme après le référendum britannique, le sujet de l'intégration différenciée devenant plus sensible : les gouvernements européens ont fait de l'unité des vingt-sept États membres restants leur priorité affichée.

En effet, la différenciation, si elle permet de renforcer l'intégration européenne, comporte également des risques, soulignés par M. Christian Lequesne lors de son audition par le groupe de travail.

**Risque d'une fragmentation excessive**, tout d'abord : une « Europe en cercles concentriques » ou une « Europe à la carte », risque d'être difficilement lisible pour les citoyens européens mais aussi pour les pays tiers. C'est pour cela qu'il est nécessaire que l'intégration différenciée se fasse autour du groupe déjà clairement identifié et plus intégré qu'est la zone euro. **Risque de divisions, ensuite** : une Europe à plusieurs vitesses pourrait laisser émerger des intérêts politiques contraires, ou tout du moins divergents. **Risque de créer un sentiment d'exclusion**, enfin : cette peur est aujourd'hui très présente dans les États de l'Est de l'Europe, mais également dans certains pays du Sud, qui craignent d'être exclus d'un « noyau dur ».

Pourtant, pour vos rapporteurs, **l'idée d'une intégration différenciée ne doit pas devenir un tabou**. M. Nicola Verola, directeur de cabinet de M. Sandro Gozi, auditionné par vos rapporteurs, a souligné à juste titre que l'urgence n'est pas seulement de préserver l'unité de l'Union européenne, mais également de préserver l'esprit du projet européen. **Dans l'idéal, il faudrait avancer à Vingt-sept ; dans la pratique, il sera sans doute nécessaire d'avancer avec une avant-garde.**

Cette avant-garde ne doit pas forcément se limiter aux pays de la zone euro : l'intégration économique renforcée ne doit pas être un « club fermé ». **Les pays hors de la zone euro qui le souhaitent doivent pouvoir participer à ces**

---

(1) *Projet de décision des chefs d'État ou de gouvernement, réunis au sein du Conseil européen, concernant un nouvel arrangement pour le Royaume-Uni dans l'Union européenne, du 19 février 2016.*

**mesures d'intégration renforcée sur une base volontaire, dans un format « zone euro plus ».** Cette idée d'une « zone euro plus » s'impose, puisque tous les États membres de l'Union européenne ont vocation, à terme, à intégrer la zone euro. Tous les États de l'Union européenne souhaitant participer à une intégration économique renforcée doivent donc logiquement pouvoir le faire.

## **B. AVEC LE DÉPART DU ROYAUME-UNI DE L'UNION EUROPÉENNE, L'ADHÉSION DE L'ENSEMBLE DES ÉTATS DE L'UNION À LA MONNAIE UNIQUE DOIT ÊTRE RÉAFFIRMÉE COMME UN OBJECTIF FÉDÉRATEUR**

**Le départ du Royaume-Uni de l'Union européenne constitue un moment approprié pour réaffirmer que l'euro doit à terme être adopté par tous les États de l'Union.**

En effet, avec le départ du Royaume-Uni de l'Union européenne, seul le Danemark continuerait à bénéficier d'une exemption. La zone euro, qui **représentait 70,6 % du PIB de l'Union à vingt-huit en 2014**, représenterait environ **82 % du PIB d'une Union à Vingt-sept**.

Pour mémoire, l'article 3 du traité sur l'Union européenne stipule que *« l'Union établit une Union économique et monétaire dont la monnaie est l'euro »*. **L'euro est donc par principe la monnaie de l'Union, et tous les pays de l'Union européenne ont vocation à adopter la monnaie unique.**

Comme l'a souligné lors de son audition par vos rapporteurs Mme Sylvie Goulard, députée européenne, l'Union européenne a, à tort, laissé s'installer de manière permanente des dérogations qui avaient été conçues comme provisoires lors du traité de Maastricht.

**Seuls deux États membres de l'Union européenne disposent aujourd'hui d'une exemption formelle** (« opt-out ») relative à l'Union économique et monétaire : le Royaume-Uni <sup>(1)</sup> et le Danemark <sup>(2)</sup>.

Les autres États membres n'ayant pas adopté l'euro relèvent d'un régime dérogatoire transitoire. Ces États ne répondent pas encore aux critères de convergence définis par les traités. C'est le cas de sept États membres : la Suède, la République Tchèque, la Pologne, la Hongrie, la Roumanie, la Bulgarie et la Croatie.

---

(1) Protocole n° 15 annexé au traité de Lisbonne : « le Royaume-Uni n'est pas tenu d'adopter l'euro, sauf s'il notifie au Conseil son intention de le faire ».

(2) Protocole n° 16 annexé au traité de Lisbonne : « le Danemark bénéficie d'une dérogation, compte tenu de la notification faite au Conseil par le gouvernement danois le 3 novembre 1993. Cette dérogation a pour effet de rendre applicables au Danemark tous les articles et toutes les dispositions des traités et des statuts du SEBC et de la BCE faisant référence à une dérogation. »

**La Suède est un cas à part** : contrairement au Royaume-Uni et au Danemark, elle ne bénéficie pas d'une exemption. Toutefois, les Suédois ayant rejeté l'adoption de l'euro par référendum en 2003, la Suède a choisi de manière délibérée de ne pas remplir l'un des critères de convergence, l'intégration du mécanisme de taux de change européen entre l'euro et sa monnaie nationale.

Cependant, dans plusieurs États membres, le contexte politique est aujourd'hui peu favorable à une telle évolution. En Pologne, le parti « Droit et Justice » actuellement au gouvernement est opposé à l'entrée de la Pologne dans la zone euro. Le premier ministre hongrois, M. Viktor Orbán, plutôt hostile à l'adhésion de son pays à l'euro, n'a jamais fixé de date officielle pour le passage de son pays à la monnaie unique, qui ne semble plus d'actualité - il a toutefois déclaré dans un discours en février 2016 que la Hongrie devrait faire face à un choix inévitable entre renoncer à une partie importante de sa souveraineté ou rester en dehors de la zone euro.

Si l'opinion publique roumaine reste nettement favorable à l'adoption de la monnaie unique (64 % des personnes interrogées), comme en Hongrie (57 %), c'est beaucoup moins le cas en Bulgarie (47 %), en Pologne (41 %), en Suède (30 %) et en République Tchèque (29 %).<sup>(1)</sup>

**L'intégration de l'ensemble des pays de l'Union à la zone euro, qui doit redevenir une priorité, reste donc une perspective de moyen terme seulement. Dans l'intervalle, l'intégration différenciée est donc inévitable si l'on souhaite renforcer l'intégration économique de l'Union monétaire.**

---

(1) Source: Eurostat, Flash Eurobaromètre n° 440, Introduction of the euro in the Member States that have not yet adopted the common currency.

## II. DE LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE AU GOUVERNEMENT ÉCONOMIQUE ? REPLACER LA ZONE EURO AU CŒUR DU PROJET POLITIQUE EUROPÉEN EN LA DOTANT D'UNE VÉRITABLE REPRÉSENTATION POLITIQUE

*« Les institutions peuvent, si elles sont bien construites, accumuler et transmettre la sagesse des générations successives. »*

*Jean Monnet, Mémoires*

**Si un partage de souveraineté plus important est nécessaire à la survie de l'Union économique et monétaire, un tel pas en avant ne saurait s'envisager sans un approfondissement politique et démocratique.**

Cette réforme institutionnelle devrait répondre à deux impératifs : **renforcer la légitimité démocratique** de la gouvernance de la zone euro, d'une part, et **améliorer l'efficacité** de cette gouvernance, d'autre part. Cet approfondissement politique et démocratique sera d'autant plus nécessaire si une capacité budgétaire ou une assurance-chômage sont mises en place au niveau de la zone euro.

Un écueil doit être évité : **celui de créer de nouvelles institutions sans les accompagner d'avancées réelles de l'intégration économique et budgétaire.** Ces institutions seraient alors vouées à n'être que des « coquilles vides » et à complexifier la gouvernance de la zone euro plutôt que de la rendre plus transparente. Plusieurs interlocuteurs auditionnés ont ainsi mis en garde vos rapporteurs contre une « tendance française » qui favoriserait la création de nouvelles institutions plutôt que la mise en œuvre de nouveaux outils.

Le président de la République, dès juillet 2015, a évoqué la création d'un **gouvernement économique de la zone euro** et d'un **parlement de la zone euro**. Ces deux pistes principales sont développées dans cette partie.

Les interlocuteurs auditionnés par vos rapporteurs ont souligné la grande difficulté, dans le contexte actuel, d'obtenir un consensus politique autour d'une réforme institutionnelle.

En effet, au vu des entretiens réalisés à Berlin et à Rome, les réformes institutionnelles de la zone euro ne sont aujourd'hui pas une priorité pour nos partenaires, qui souhaitent éviter une réforme des traités. Ce constat doit toutefois être nuancé.

*« En Allemagne, la notion de « gouvernement économique » a été considérée à l'origine comme une menace pour l'indépendance de la Banque centrale européenne. Elle est vue aujourd'hui comme un nouveau moyen d'éviter la mise en œuvre de réformes nationales », a souligné M. François Villeroy de Galhau, Gouverneur de la Banque de France, lors d'une conférence donnée à*

l'institut Bruegel en mars 2016. Si les députés CDU/CSU rencontrés par vos rapporteurs à Berlin ont fait part de leur scepticisme quant à l'idée d'un parlement ou d'un exécutif spécifique à la zone euro, les députés du SPD se sont en revanche montrés ouverts sur ces questions.

En Italie, l'idée d'un « ministre des finances de la zone euro » est quant à elle soutenue par le ministère des finances italiens (non-papier de février 2016 sur une stratégie européenne pour la croissance, l'emploi et la stabilité). Les parlementaires rencontrés par vos rapporteurs ont souligné la nécessité de renforcer le contrôle démocratique de la zone euro, mais également l'importance de définir précisément, en amont, le mandat de telles institutions.

## A. UN EXÉCUTIF POUR LA ZONE EURO

### 1. Pour un Haut Représentant pour l'Union économique et monétaire

#### *a. Un Haut Représentant pour l'Union économique et monétaire, pour quoi faire ?*

La création d'un nouvel exécutif pour la zone euro n'est pas évoquée par le rapport des cinq présidents.

Pourtant, cette idée est de plus en plus présente dans le débat public européen.

Cette proposition a notamment été faite par M. Benoît Coeuré, membre français du directoire de la Banque centrale européenne (BCE). Selon lui, « *ce ministère pourrait avoir pour responsabilité la prévention des déséquilibres économiques et budgétaires, la gestion des crises dans la zone euro mais aussi la gestion de la capacité budgétaire envisagée par le rapport des Cinq Présidents et la représentation des gouvernements de la zone euro dans les institutions internationales* ». <sup>(1)</sup>

Dans le même sens, M. Emmanuel Macron, alors ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique, a déclaré dans un entretien au *Süddeutsche Zeitung* le 31 août 2015 : « *la zone euro a besoin de nouvelles institutions auxquelles les gouvernements nationaux transfèrent plus de souveraineté : un gouvernement économique européen fort, doté de son propre budget. Ce gouvernement serait tenu d'agir dans le seul intérêt de l'ensemble de la zone monétaire. Par exemple, il pourrait veiller aux transferts financiers nécessaires lorsqu'un pays est affecté par une crise ou promouvoir les réformes souhaitables pour éviter les divergences entre nos économies. Le gouvernement de l'euro serait conduit par un commissaire aux compétences étendues. Il ne serait pas qu'un*

---

(1) Intervention de M. Benoît Coeuré, membre du directoire de la BCE, à la Semaine des Ambassadeurs, Paris, 27 août 2015.

*ministre des finances de l'euro, mais quelqu'un qui peut également attribuer des moyens d'investissement ou parler de politique du marché du travail. »*

Enfin, le commissaire européen aux affaires économiques et financières, M. Pierre Moscovici, auditionné par le groupe de travail, s'est également prononcé très clairement en faveur d'un tel « ministre » des finances de la zone euro.

Aucune personnalité européenne ni aucune institution européenne ne semble aujourd'hui en mesure d'incarner la zone euro. Ce « *déficit d'exécutif* » dénoncé par M. Benoît Cœuré est apparu de manière très nette au moment de la crise grecque.

Ce n'est pas un hasard si la BCE s'est prononcée à plusieurs reprises en faveur de la création d'un ministre des finances de la zone euro, par la voix de M. Jean-Claude Trichet puis de M. Benoît Cœuré. **La BCE ne peut en effet porter à elle seule la politique économique de l'ensemble de la zone euro, et a besoin d'un contrepois politique et démocratique** qui prenne les décisions de politique budgétaire permettant l'émergence d'un « *policy mix* » efficace.

Le TSCG a tenté de répondre à ce « déficit d'exécutif », en institutionnalisant la pratique des « **sommets de la zone euro** », convoqués régulièrement depuis le déclenchement de la crise à l'automne 2008.<sup>(1)</sup>

Un président des sommets de la zone euro est nommé par les chefs d'État et de gouvernement de la zone euro, lors de l'élection du président du Conseil européen et pour un mandat de durée identique. C'est M. Donald Tusk, président du Conseil européen, qui a été désigné pour présider ces sommets.

Cela n'a pas permis de donner un visage à la zone euro – M. Donald Tusk est d'ailleurs issu d'un pays qui n'a pas encore adopté la monnaie unique.

Plutôt que l'expression de « ministre des finances de la zone euro » ou même de « ministre de la zone euro », vos rapporteurs préfèrent le terme « **Haut Représentant pour l'Union économique et monétaire** », plus complet.

**Quel serait le rôle de ce Haut Représentant pour l'Union économique et monétaire ?**

Le Haut Représentant pour l'Union économique et monétaire devrait permettre de prendre en compte les **intérêts économiques spécifiques de la zone euro dans son ensemble et définir l'intérêt général de la zone euro**. Il devrait pour cela définir avec l'ensemble des gouvernements de la zone euro une

---

(1) L'article 12 du traité prévoit que « les chefs d'État ou de gouvernement des parties contractantes dont la monnaie est l'euro se réunissent de manière informelle lors de sommets de la zone euro auxquels participe également le président de la Commission européenne » et auxquels peuvent être invités le président de la Banque centrale européenne et le président du Parlement européen.

« stratégie collective » et faire appliquer les décisions découlant de cette stratégie. Un mandat politique clair devrait lui être donné par les gouvernements européens.

MM. Henrik Enderlein et Jörg Hass<sup>(1)</sup> distinguent deux idéaux-types de cette fonction. D'un côté, un « *ministre superviseur* » chargé de faire appliquer les règles budgétaires et économiques, et, de l'autre côté, un « *ministre gestionnaire* » qui aurait pour objectif de « *lutter contre les déséquilibres, en pilotant de manière active le processus de convergence à l'aide d'incitations et de transferts monétaires* » : deux extrêmes que l'on pourrait résumer entre un ministre « du bâton » et un ministre « de la carotte ».

Pour vos rapporteurs, le Haut Représentant pour l'Union économique et monétaire devrait en réalité cumuler ces deux rôles.

En effet, il devrait avoir un **rôle de superviseur**. Il **piloterait la coordination des politiques économiques et budgétaires** et **s'assurerait du respect par chaque État membre des règles** définies collectivement au niveau européen. Ce rôle politiquement sensible serait plus facilement endossé par un Haut Représentant adoubé par l'ensemble des États de la zone euro et disposant d'une légitimité politique renforcée.

Il devra également **favoriser la convergence économique**, en premier lieu grâce à la capacité budgétaire de la zone euro dont il pourrait disposer. Pour ce faire, **il devrait disposer d'une administration ad hoc sous sa responsabilité : un Trésor de la zone euro**. Cette administration pourrait par exemple intégrer des experts des services économiques et financiers de la Commission européenne, du Mécanisme européen de stabilité, et du secrétariat du Comité économique et financier.

Cette idée d'un Trésor de la zone euro est évoquée par le rapport des Cinq présidents précité, qui souligne qu'« *avec l'évolution de la zone euro vers une véritable UEM, il conviendra de prendre de plus en plus de décisions de façon collective* », décisions qui pourraient être prises au sein d'un Trésor de la zone euro.

Dans leur rapport précité, M. Reimer Böge et Mme Pervenche Berès appellent de leurs vœux la création de ce Trésor de la zone euro pour « *la prise de décisions collectives, le contrôle et la gestion de la capacité budgétaire* » et plaident pour que ce Trésor européen soit doté de « *pleines compétences macroéconomiques, budgétaires et financières* ». Cette solution est également portée par la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen.<sup>(2)</sup>

---

(1) Policy Paper de l'Institut Jacques Delors – Berlin, « *Quel serait le rôle d'un ministre européen des finances ? Une proposition* », octobre 2015.

(2) Ainsi, le projet de rapport sur l'amélioration du fonctionnement de l'Union européenne en mettant à profit le potentiel du traité de Lisbonne présenté par Mme Mercedes Bresso et M. Elmar Brok le 20 janvier 2016, (2014/2249(INI)) demande la création d'un poste de ministre européen des finances, qui regrouperait les fonctions du président permanent de l'Eurogroupe et du vice-président de la Commission européenne

Dans le prolongement des travaux du Parlement européen, vos rapporteurs considèrent que ce Trésor de la zone euro devrait être en charge de la capacité budgétaire de la zone euro évoquée précédemment, et plus largement de l'élaboration de la politique économique de la zone euro.

Le Haut Représentant pour l'Union économique et monétaire devrait avoir un troisième rôle : celui d'un **gestionnaire de crise**. Le déroulement des négociations avec la Grèce a souligné la nécessité d'un acteur clairement identifié pour mener les négociations en cas de crise. Il serait ainsi chargé de mener les négociations sur les programmes d'ajustement et de contrôler les opérations du Mécanisme européen de stabilité.

Il serait logiquement chargé, à terme, de **représenter la zone euro au sein des organisations internationales** (*cf. infra*).

Enfin, la création du poste de Haut Représentant devrait permettre de renforcer le contrôle démocratique de la zone euro. Son existence permettrait de donner une plus grande transparence et une plus grande lisibilité au processus décisionnel. Ce Haut Représentant serait **responsable politiquement devant un Parlement de la zone euro**.

*b. Quel positionnement institutionnel pour ce Haut Représentant pour l'Union économique et monétaire ?*

Vos rapporteurs proposent que ce nouvel exécutif pour la zone euro soit à **la fois membre – ou même Vice-président – de la Commission européenne et président de l'Eurogroupe**, et éventuellement président du Conseil ECOFIN, **sur le modèle du Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères** et la politique de sécurité institué par le traité de Lisbonne. Comme le Haut représentant pour les affaires étrangères, il pourrait être nommé à la majorité qualifiée par le Conseil européen, avec l'accord du président de la Commission européenne, et serait soumis, en même temps que le collège de la Commission européenne, à un vote d'approbation du Parlement européen.

C'est la solution privilégiée par le rapport précité de M. Reimer Böge et Mme Pervenche Berès. M. Pierre Moscovici, commissaire européen aux affaires économiques et financières, est également favorable à cette solution.

---

*chargé des affaires économiques et financières, au moyen d'un accord interinstitutionnel. Le projet de rapport sur les évolutions et adaptations possibles de la structure institutionnelle actuelle de l'Union européenne présenté par M. Guy Verhofstadt le 5 juillet 2016 (2014/2248(INI)) demande que l'autorité exécutive soit concentrée à la Commission dans la fonction d'un ministre des finances de l'Union européenne, responsable du fonctionnement du mécanisme européen de stabilité et d'autres fonds mutualisés et représentant extérieur de la zone euro au sein des organisations internationales, et disposant de pouvoirs proportionnés pour intervenir dans la formulation des politiques économiques et budgétaires nationales dans les cas où le code de convergence n'est pas respecté, et du pouvoir d'utiliser la capacité budgétaire ou l'instrument commun d'obligations pour les États membres qui respectent le code de convergence.*

Cette solution aurait plusieurs avantages.

En premier lieu, elle inscrirait la gouvernance économique de la zone euro dans un cadre communautaire et non dans un cadre intergouvernemental, à rebours de la dynamique enclenchée pendant la crise. Elle garantirait la cohérence générale des décisions prises, et permettrait à ce Haut Représentant de disposer de la palette de pouvoirs et d'instruments la plus large possible. Enfin, elle garantirait la responsabilité de ce Haut Représentant devant le Parlement européen. Cela permettrait également de rappeler qu'à terme, tous les États de l'Union européenne ont vocation à intégrer la zone euro (*cf. supra*).

Plusieurs personnes auditionnées par vos rapporteurs ont fait part de leur scepticisme vis-à-vis de cette solution, qui ne s'est pas avérée concluante dans le cas du poste de Haut représentant pour les affaires étrangères. Par ailleurs, il pourrait exister un risque de conflit d'intérêts dans le cumul de cette double casquette.

À long-terme, **cette solution semble pourtant préférable**. L'institution récente d'un comité budgétaire européen indépendant permettra de limiter le risque attaché à cette double casquette.

## **2. L'embryon d'un véritable exécutif pour la zone euro : la présidence stable de l'Eurogroupe**

**À court terme, la priorité doit être de doter l'Eurogroupe d'un président stable.**

Comme l'a souligné M. Yves Bertoncini, directeur de l'Institut Jacques Delors, lors de son audition par le groupe de travail, « *le président de l'Eurogroupe ne peut plus être un intermittent* ».

L'article 2 du protocole sur l'Eurogroupe dote cette enceinte d'un président élu par les ministres des finances des États dont la monnaie est l'euro, pour une durée de deux ans et demi – il s'agit depuis janvier 2013 du ministre des finances néerlandais, M. Jeroen Dijsselbloem.

Juridiquement, rien n'oblige les ministres de l'Eurogroupe à désigner l'un de leurs pairs pour exercer cette présidence, et **il serait donc possible dès aujourd'hui de nommer un président à temps plein pour l'Eurogroupe**.

Renforcer l'Eurogroupe en le dotant d'une présidence stable est nécessaire mais à double tranchant. En effet, l'Eurogroupe est une enceinte particulièrement efficace – cette efficacité a été soulignée par M. Pierre Moscovici lors de son audition par vos rapporteurs - mais reste une instance informelle. Son existence est reconnue par les traités depuis Lisbonne, mais ce n'est pas une formation officielle du Conseil. Par ailleurs, le renforcement de l'Eurogroupe contribuera à accentuer le caractère intergouvernemental de la gouvernance économique européenne. **La nomination d'un président stable de l'Eurogroupe ne doit donc pas se**

## **substituer à l'objectif à plus long terme de créer un poste de Haut Représentant pour l'Union économique et monétaire.**

Par ailleurs, le renforcement de l'Eurogroupe devra également passer par une augmentation de ses moyens humains, embryon d'un Trésor de la zone euro, alors que le président de l'Eurogroupe ne dispose aujourd'hui que d'effectifs réduits.

**Enfin, le renforcement de l'Eurogroupe suppose que son action ne soit pas uniquement centrée sur les sujets de surveillance budgétaire et macroéconomique, mais prenne en compte l'ensemble des problématiques spécifiques à la zone euro, en premier lieu les questions sociales, en réunissant régulièrement un « Eurogroupe social ».**

### **La capacité décisionnelle autonome de la zone euro et le traité de Lisbonne**

Le traité de Lisbonne a renforcé la gouvernance économique de la zone euro en dotant les États ayant adopté la monnaie unique d'une capacité décisionnelle autonome sur la plupart des sujets qui les concernent directement.

Les États membres de la zone euro peuvent désormais adopter seuls les mesures qui les intéressent directement, sans que les autres États membres de l'Union ne prennent part au vote.

L'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit en effet qu'ils votent seuls lors de l'adoption des grandes orientations de politique économique propres à la zone euro, ainsi que dans le cadre de la surveillance du respect de ces grandes orientations et de la procédure pour déficit excessif. Les États non membres de la zone euro participent à la délibération, et ne sont exclus que du vote.

Le traité de Lisbonne a également consacré indirectement l'Eurogroupe, en faisant référence au protocole sur l'Eurogroupe à l'article 137 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

### **3. Unifier la représentation de la zone euro dans les institutions internationales**

La consolidation de la représentation extérieure de la zone euro est l'un des axes de la première phase de la feuille de route proposée par le rapport des cinq présidents précité.

**Pour vos rapporteurs, cette représentation unifiée est indispensable pour que la zone euro puisse peser dans la diplomatie économique, alors que le poids des États membres pris séparément ne cesse de diminuer dans l'économie mondiale. L'Allemagne représente ainsi 3,4 % du PIB mondial en 2016, contre 7 % en 1991, et la France 2,3 %, contre 5,6 % en 1991. En revanche, l'Union européenne dans son ensemble représente encore 23,8 % du PIB mondial – plus que les États-Unis -, et la zone euro 17 %.**

**La possibilité d'une représentation unifiée est déjà prévue par les traités.**

L'article 138 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose en effet que sur proposition de la Commission européenne et après consultation de la BCE, **le Conseil peut adopter les mesures appropriées pour assurer une représentation unifiée au sein des institutions et conférences financières internationales**. Afin d'assurer la place de l'euro dans le système monétaire international, le Conseil peut également, sur proposition de la Commission européenne et après consultation de la BCE, adopter une décision établissant des positions communes de négociations pour la zone euro au sein des institutions internationales.

*a. Une représentation à géométrie variable*

La représentation extérieure de la zone euro reste fragmentée, en particulier au sein du Fonds monétaire international (FMI).

Institution financière conférence financière internationale	ou Représentation de la zone euro ou de l'Union européenne
G7	L'Union européenne est représentée conjointement par le président de la Commission européenne et le président du Conseil européen.  Pays de la zone euro membres : France, Allemagne, Italie.
G20	L'Union européenne est représentée conjointement par la Commission européenne et le président du Conseil européen.  Pays de la zone euro membres : Allemagne, France, Italie.
Conseil de stabilité financière	L'Union européenne est membre à part entière du Conseil de stabilité financière.
Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE)	L'Union européenne a un statut à part au sein de l'OCDE, défini par le protocole additionnel n° 1 à la Convention relative à l'OCDE. Elle bénéficie des mêmes prérogatives qu'un État membre, mais n'a pas de droit de vote et ne verse pas de contribution statutaire au budget de l'OCDE.

Fonds monétaire international	L'Union européenne n'a pas de statut officiel au sein du FMI. La Commission européenne a un statut d'observateur au sein du comité monétaire et financier international, mais aucun statut au sein du Conseil d'administration du FMI. La BCE a un statut d'observateur au sein du comité monétaire et financier international et au sein du Conseil d'administration.
Banque mondiale	L'Union européenne en tant que telle n'a pas de statut officiel au sein de la Banque mondiale. La Commission européenne a un statut d'observateur au sein du comité du développement.
Banque des règlements internationaux	La BCE a un siège à la Banque des règlements internationaux, dont les actionnaires sont des banques centrales.
Banque européenne pour la reconstruction et le développement	L'Union européenne et la Banque européenne d'investissement sont membres de la BERD. L'Union européenne est actionnaire de la BERD (3,05 % des voix).

***b. La proposition de la Commission européenne : établir progressivement une représentation unique de la zone euro au sein du FMI***

Suite au rapport des cinq présidents, la Commission européenne a présenté le 21 octobre 2015 une proposition de décision du Conseil visant à établir progressivement une représentation unifiée de la zone euro au sein du FMI <sup>(1)</sup>.

Alors que le FMI joue aujourd'hui un rôle essentiel dans la gouvernance économique et financière mondiale, la zone euro ne dispose d'aucune

---

(1) Feuille de route en vue d'une représentation extérieure plus cohérente de la zone euro dans les instances internationales » [COM(2015) 602 final] et « proposition de décision du Conseil arrêtant des mesures en vue d'établir progressivement une représentation unifiée de la zone euro au sein du Fonds monétaire international » [COM(2015) 603 final].

représentation commune au sein de ses différentes instances. **Au conseil d'administration du FMI, composé de vingt-quatre administrateurs, la France et l'Allemagne disposent d'une chaise chacun, et les autres pays de la zone sont représentés au sein de différents groupes.** Au comité monétaire et financier international, qui comporte aussi vingt-quatre membres, la France et l'Allemagne disposent également d'un représentant.

La Commission européenne propose que la zone euro soit **d'ici 2025 incarnée par le président de l'Eurogroupe** au sein du FMI <sup>(1)</sup>.

Au cours d'une période transitoire, les États membres de la zone euro, l'Eurogroupe, la Commission européenne et la Banque centrale européenne devraient s'employer conjointement à obtenir du FMI :

- le statut d'observateur au sein du conseil d'administration du FMI pour la zone euro, qui serait représentée par un État membre déjà membre du Conseil ;
- le droit pour la zone euro, représentée par le président de l'Eurogroupe, la Commission européenne et la BCE, d'intervenir dans le cadre du comité monétaire et financière international.

Au cours de cette période transitoire, les États membres de la zone euro devraient se regrouper dans les mêmes groupes.

Les discussions au Conseil sur cette proposition ont pour le moment peu avancé. Lors du Conseil ECOFIN du 17 juin 2016, la Commission européenne a pris acte de la difficulté d'avancer sur ce sujet, et la priorité est aujourd'hui à une meilleure coordination des États de la zone euro au sein de ces instances.

Vos rapporteurs sont favorables à une représentation extérieure unique de la zone euro, et considèrent que la France doit aller de l'avant sur cette question. La méthode progressive proposée par la Commission européenne est une bonne méthode, et des procédures de coordination des positions des États membres de la zone euro doivent être mises en place dès que possible.

Toutefois, la mise en place d'une chaise unique de la zone euro au FMI devrait pour être efficace être précédée de vrais outils décisionnels (présidence stable de l'Eurogroupe et Trésor de la zone euro). Sans véritable voix unique de la zone euro, la « chaise unique » pourrait ne conduire qu'à affaiblir et diluer l'influence de la zone euro au sein du FMI.

---

(1) Au sein du Conseil des gouverneurs et au Comité monétaire et financier international, la zone euro serait représentée par le président de l'Eurogroupe. Au sein du Conseil d'administration du FMI, la zone euro serait représentée directement par l'administrateur d'un groupe représentant l'ensemble de la zone euro.

## B. LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DE LA ZONE EURO

Le président de la République, dans son discours du 14 juillet 2015, a appelé de ses vœux la création, à terme, d'« *un Parlement de la zone euro* » pour « *une présence plus forte des parlementaires, de ceux qui représentent les nations* ».

Quelle forme pourrait prendre ce « Parlement de la zone euro » ?

### 1. La nécessaire légitimité démocratique de la gouvernance de la zone euro

Dans leur rapport présenté le 22 juin 2015, les cinq présidents rappellent que « *les responsabilités accrues et l'intégration approfondie au niveau de l'UE et de la zone euro devraient aller de pair avec une plus grande responsabilité démocratique, une plus grande légitimité et un renforcement institutionnel* », sans pour autant formuler de propositions ambitieuses.

Au vu de l'importance des décisions économiques prises au niveau européen et de leurs potentielles conséquences sociales, il est pourtant essentiel que ces décisions soient issues d'un véritable choix collectif.

En l'absence d'un tel processus de légitimation démocratique, ce sont les parlements nationaux ou les peuples, par voie référendaire, qui s'approprient cette fonction : la crise grecque a clairement démontré le conflit de légitimité qui peut opposer un État souverain aux institutions de la zone euro.

Cette légitimité démocratique sera d'autant plus nécessaire si la zone euro se dote d'une capacité budgétaire.

Enfin, le Haut Représentant pour l'Union économique et monétaire, pour avoir l'autorité politique nécessaire à l'exercice de son mandat, aura besoin de cette légitimation démocratique.

**Aujourd'hui, le contrôle parlementaire des décisions prises au niveau de la zone euro reste pourtant très largement insuffisant.**

Les parlements nationaux jouent un rôle central, bien qu'indirect, dans la gouvernance de l'Union économique et monétaire : souverains budgétaires, ils sont responsables de la conduite des politiques économiques nationales.

Pourtant, **les parlements nationaux peinent à s'approprier les règles de la gouvernance économique européenne. Surtout, ils restent insuffisamment associés aux décisions prises.** Cette difficulté est apparue clairement pendant la crise des dettes souveraines : comment contrôler des décisions le plus souvent prises dans l'urgence, de sommets en sommets ?

Les modalités de ce contrôle parlementaire, quand il existe, sont très hétérogènes. Ainsi, lors de l'adoption de plans d'aide dans le cadre du MES,

seules quatre chambres doivent impérativement accorder un mandat de négociation au Gouvernement ou approuver le plan d'aide lui-même une fois celui-ci négocié.

**Le rôle du Parlement européen dans la gouvernance de l'Union économique est quant à lui resté très marginal.** Le recours croissant à l'intergouvernemental (MES ; TSCG) l'a éloigné des décisions prises au niveau de la zone euro.

En application du « *six-pack* », un rôle nouveau lui est dévolu dans le cadre des procédures mises en œuvre, notamment en cas de sanctions envisagées contre un État membre : dans le cadre du « dialogue économique », la commission compétente du Parlement européen peut inviter le président du Conseil, la Commission et, le cas échéant, le président du Conseil européen ou le président de l'Eurogroupe à débattre avec elle.

Par ailleurs, dans le cadre du Semestre européen rénové suite aux recommandations des cinq présidents, la Commission européenne participe à un débat en séance plénière au Parlement européen :

- avant la présentation de l'examen annuel de croissance ; ce débat pourrait trouver des prolongements après l'examen annuel de croissance ;
- lors de la présentation, par la Commission européenne, des recommandations pays par pays.

Ces innovations restent largement insuffisantes.

## **2. Une Assemblée constituée de représentants des parlements nationaux difficile à mettre en œuvre**

Afin de répondre à la nécessité de mieux associer les parlementaires nationaux, une solution régulièrement évoquée est la **création d'un « Parlement de la zone euro » composé de membres des parlements nationaux, ou de membres des parlements nationaux et du Parlement européen.**

Cette solution a notamment été portée par M. Christophe Caresche, membre du groupe de travail, qui a plaidé pour la création d'un Parlement de la zone euro « *composé de membres des parlements nationaux représentés sur une base démographique* » qui « *aurait vocation à se prononcer sur les décisions prises par l'Eurogroupe, dans ses différentes formations, mais aussi par le Mécanisme européen de stabilité* »<sup>(1)</sup>.

---

(1) Rapport d'information n° 3232 du 18 décembre 2015 de M. Christophe Caresche sur la gouvernance de la zone euro.

M. Thomas Piketty s'est également prononcé en faveur « *d'une Chambre parlementaire de la zone euro, constituée de représentants des parlements nationaux, en proportion de la population de chaque pays et des différents groupes politiques* », qui « *aurait à trancher toutes les décisions budgétaires et financières concernant directement la zone euro, à commencer par le MES, le contrôle des déficits, et la restructuration des dettes* » et « *voter un impôt commun sur les sociétés et un budget de la zone permettant d'investir dans les infrastructures et les universités* »<sup>(1)</sup>.

Dans une étude publiée le 14 novembre 2016 par l'Institut Delors et intitulée « *Faut-il un Parlement de la zone euro ?* », MM. Valentin Kreiling et Morgan Larhant considèrent également que « *dès lors que la plupart des enjeux liés se trouvent à la croisée d'intérêts et de compétences nationaux et européens, le renforcement de la dimension parlementaire ne pourra que prendre la forme de mécanismes interparlementaires spécifiques. Ce qui exclut, au moins à court et moyen terme, l'idée d'un rôle exclusif du Parlement européen.* ».

La création d'un véritable Parlement de la zone euro nécessiterait une révision des traités.

D'autres solutions intermédiaires peuvent être envisagées, parmi lesquelles le renforcement de la conférence interparlementaire issue de l'article 13 du TSCG, dont l'objet est de débattre des politiques budgétaires et de l'ensemble des sujets couverts par le TSCG. Une commission spécifique à la zone euro pourrait être mise en place au sein de cette conférence.

---

(1) Thomas Piketty, *Le Monde*, « *Droite française et Europe* », 17 octobre 2016.

### La conférence issue de l'article 13 du TSCG

L'encadrement plus étroit des budgets nationaux et l'impact plus important des décisions européennes sur la détermination des politiques économiques placent les parlements nationaux au centre des débats sur l'enracinement démocratique.

Dans ce contexte, à l'initiative de la France, et tout particulièrement de la commission des Affaires européennes de l'Assemblée nationale, l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013, prévoit que « *le Parlement européen et les parlements nationaux des parties contractantes définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une conférence réunissant les représentants des commissions concernées du Parlement européen et des parlements nationaux afin de débattre des politiques budgétaires et des autres questions régies par le présent traité* ».

Le règlement intérieur adopté le 10 novembre 2015 souligne que la Conférence a pour objectif d'assurer la responsabilité démocratique dans le domaine de la gouvernance économique et des politiques budgétaires de l'Union.

Il prévoit par ailleurs que la Conférence se réunit au moins deux fois par an en coordination avec le semestre européen.

La Conférence peut par ailleurs auditionner les autorités européennes : les présidents du Conseil européen et de l'Eurogroupe ainsi que les membres compétents de la Commission européenne et des autres institutions de l'Union sont invités aux réunions de la Conférence afin d'y exposer leurs priorités et stratégies. La Conférence peut adopter des conclusions.

Toutefois, vos rapporteurs doutent de la faisabilité politique d'un Parlement mixte (qu'il s'agisse d'un Parlement *ad hoc* ou d'une émanation de la conférence interparlementaire issue de la conférence article 13 du TSCG). Ces doutes sont partagés par une grande partie des interlocuteurs auditionnés par vos rapporteurs.

La création d'un Parlement mixte risquerait en effet de ne pas permettre un contrôle efficace de la capacité budgétaire européenne, et risquerait « *de ne pas résister à une tempête* », comme l'a souligné Mme Sylvie Goulard, députée européenne, lors de son audition par vos rapporteurs. Les difficultés rencontrées par la conférence interparlementaire pour adopter son règlement intérieur (adoption qui a duré deux ans) du fait notamment d'oppositions fortes entre les délégations des parlements nationaux et celle du Parlement européen sur l'objet et les modalités de fonctionnement de cette conférence, montrent la fragilité d'une telle démarche. Par ailleurs, une telle Assemblée constituerait une forme de retour en arrière dans la construction européenne, de retour à un Parlement de l'Union constitué de parlementaires nationaux, comme avant l'élection des députés européens au suffrage universel direct.

### 3. Une sous-commission du Parlement européen ?

À court terme, pour vos rapporteurs, le plus efficace serait de créer une sous-commission « zone euro » au sein de la commission ECON du Parlement

européen ou d'une commission spécifique du Parlement européen, chargée notamment de contrôler la capacité budgétaire de la zone euro.

Cela rejoint le point de vue du Parlement européen : dans leur rapport sur l'amélioration du fonctionnement de l'Union européenne en mettant à profit le potentiel du traité de Lisbonne, Mme Mercedes Bresso et M. Elmar Brok considèrent que « *la coopération interparlementaire ne saurait être vue comme la création d'un nouvel organe parlementaire commun ou comme une nouvelle institution* », car « *l'euro est la monnaie de l'Union et que le Parlement européen est le parlement de l'Union* ».

La création d'une telle sous-commission ou d'une commission de la zone euro ne nécessiterait pas de changement de traités mais seulement une décision de la Conférence des présidents du Parlement européen.

Politiquement, il est difficilement concevable que des parlementaires issus d'États membres n'ayant pas encore adopté l'euro fassent partie de cette sous-commission. Juridiquement, en revanche, il sera difficile de les en exclure explicitement : une telle exclusion nécessiterait probablement une révision des traités, s'inspirant de ce qui est déjà prévu par l'article 136 du TFUE pour le Conseil <sup>(1)</sup>.

#### 4. Quel rôle pour les parlements nationaux ?

Parallèlement à cette commission de la zone euro prévue au sein du Parlement européen, **il faudra également réfléchir à une procédure permettant d'associer les parlements nationaux aux décisions prises pour la zone euro, sans toutefois créer de nouvelle structure.** Un mécanisme de « carton » similaire à celui prévu dans le cadre du contrôle de la subsidiarité par les parlements nationaux <sup>(2)</sup> permettrait par exemple de donner à une coalition de parlements nationaux un « droit de veto » contre une proposition de la Commission européenne dans certains domaines de l'Union économique et monétaire.

Enfin, vos rapporteurs considèrent qu'il est urgent que les parlements nationaux **contrôlent de manière renforcée les décisions prises par leurs gouvernements** au sein du Conseil ECOFIN, de l'Eurogroupe et dans le cadre du Mécanisme européen de stabilité. C'est notamment le cas en France, où il semble

---

(1) *Le projet de rapport sur les évolutions et adaptations possibles de la structure institutionnelle actuelle de l'Union européenne présenté par M. Guy Verhofstadt le 5 juillet 2016 propose également que lorsque le Parlement et le Conseil votent sur un acte législatif spécifique de la zone euro, seuls les députés élus dans la zone euro et représentants respectifs de leurs États membres puissent participer au vote.*

2) *Le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au traité de Lisbonne a attribué, dans ce domaine spécifique, un pouvoir de contrôle aux parlements nationaux. Un projet contesté par un tiers des parlements (chaque assemblée de parlement bicaméral possède une voix, tandis que les parlements monocaméraux en possèdent deux) doit désormais être réexaminé par la Commission européenne, qui doit justifier son éventuel maintien (« carton jaune »). Une proposition dénoncée par la moitié des parlements peut être rejetée, en première lecture et à la majorité simple par le Parlement européen ou à la majorité de 55 % par le Conseil (« carton orange »).*

fondamental que le Parlement, et en particulier l'Assemblée nationale, puisse débattre et s'exprimer par un vote sur les programmes de stabilité et de réformes, qui précisent la trajectoire budgétaire et les réformes sur lesquelles la France s'engage auprès de ses partenaires européens.

Sur les questions liées au contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale, vos rapporteurs rappellent le rapport d'information n° 3195 du 5 novembre 2015 de MM. Philip Cordery et Pierre Lequiller sur le traitement des questions européennes à l'Assemblée nationale.

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le 29 novembre 2016, sous la présidence de M<sup>me</sup> Danielle Auroi, Présidente, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé des rapporteurs a été suivi d'un débat.

« **M. Michel Herbillon.** Parmi les facteurs d'inquiétude nous avons évoqué le « Brexit », la crise de 2008, et rétrospectivement je me dois d'évoquer le risque que comporte le référendum de dimanche prochain en Italie, qui à l'évidence, si le non l'emportait, ne manquerait pas d'avoir des conséquences importantes du fait de l'impact sur le gouvernement italien. C'est aussi un facteur d'instabilité mais nous devons attendre le résultat de dimanche.

Ensuite, la question de la gouvernance de la zone euro, comme l'ont expliqué les rapporteurs, est une question cruciale. On voit bien qu'on ne peut pas continuer avec une gouvernance de la zone euro telle que l'actuelle. Nous en avons vu les limites lors de la crise grecque et, de manière plus ancienne, lors de la crise de 2008. Le Président de la République de l'époque, qui assurait la présidence de l'Union européenne, a réuni les chefs d'État au sein de la zone euro pour résoudre le problème car c'est au niveau des chefs d'État que ces problèmes peuvent se résoudre et que l'on doit procéder aux échanges et prendre des décisions. Vous vous souvenez sans doute qu'à l'époque, d'une manière un peu transgressive, il avait même invité le Premier ministre britannique à s'associer à ces réunions. Il y a donc un vrai problème de gouvernance de la zone euro, et c'est la raison pour laquelle, dans notre rapport, nous avons essayé de tracer des pistes de solutions, parce que la zone euro a absolument besoin – sous des formes à définir, nous en avons proposé certaines – d'une présidence stable.

Je voulais insister sur la nécessité de se diriger vers une plus grande convergence des économies et des règles fiscales de la zone euro, car c'est aussi une des conditions de stabilité de cette dernière. Cela fait des années que, de façon incantatoire, cette question de la convergence est évoquée, sans que des progrès très importants n'aient été faits. On annonce régulièrement qu'il serait bon d'égaliser la fiscalité sur les entreprises, au moins entre l'Allemagne et la France, et cela n'a pas été réalisé à ce jour. A fortiori ce n'est pas le cas pour les pays qui constituent la zone euro, or cette nécessité de se diriger vers une plus grande convergence m'apparaît impérieuse.

Enfin, je voudrais aussi à mon tour insister, comme cela a très bien été fait par les rapporteurs, sur la place absolument centrale que nous devons accorder aux investissements. Je crois qu'une des manières de lutter contre ce sentiment anti-européen qui nous afflige et qui se fait jour dans tant de pays est que l'Europe s'identifie avec un certain nombre de projets lisibles en matière d'investissement

et concernant notamment les pays de la zone euro. Cela serait un progrès tout à fait considérable, et cela représenterait non seulement pour nos concitoyens une manière de se réapproprier l'Europe.

Je partage également l'opinion selon laquelle il faudrait mieux associer les parlements nationaux dans le contrôle de la zone euro.

**M. Pierre Lequiller.** Comme vous le soulignez vous-même, la création d'un Haut représentant pour l'Union économique et monétaire ne pourra avoir lieu que par un nouveau traité.

Mais d'autres choses me semblent également impossibles à réaliser sans changement de traité. Je pense à la nature et à l'efficacité des sanctions du Pacte de stabilité.

Je n'ai pas bien compris l'articulation entre la refonte des règles elles-mêmes et, ensuite et en contrepartie, le « plus ferme respect par l'ensemble des États membres » évoqué par le rapport. D'ailleurs, je ne suis pas certain, au fond, que ces menaces de sanction aient été totalement inutiles. Un certain nombre de pays, lorsque la Commission européenne les menaçait de sanction, tentaient de rentrer dans le rang. Évidemment, c'est plus facilement applicable – et c'est très injuste – à des pays comme l'Espagne ou le Portugal qu'à des pays comme la France. Cependant, même la France a fait l'objet, un temps, de menaces de sanctions. Je ne suis donc pas certain d'avoir compris le contenu de la révision du Pacte de stabilité, sauf à comprendre qu'on tente d'aménager ce pacte pour parvenir à le respecter plutôt que de respecter le Pacte de stabilité qui existe actuellement. Je m'interroge donc sur ce point.

À propos du Parlement européen et de la structure qui serait dédiée à la zone euro en son sein, je vous souhaite bien du courage. Je ne vois pas comment aboutir à un tel résultat : vous assisterez à une levée de boucliers de l'ensemble des pays ne faisant pas partie de la zone euro. Du fait du fonctionnement de l'Union, il sera difficile d'obtenir la mise en place d'une telle structure.

Concernant la supervision par les parlements nationaux, nous avons, avec M. Christophe Caresche, consacré beaucoup d'efforts à tenter d'approfondir l'article 13 du TSCG.

Je voulais aussi vous adresser une remarque générale sur le fait qu'il aurait été intéressant, dans les conclusions du rapport, de distinguer les réformes immédiatement réalisables sans changement de traité, et celles qui exigent un tel changement. Évidemment, appliquer rapidement cette seconde catégorie de mesures n'est pas aussi facile. Par exemple, instituer un président stable pour l'Eurogroupe est quelque chose qui peut être réalisé sans difficultés à très brève échéance.

Il serait donc intéressant que soit distingué, dans les propositions qui sont faites, entre ce qui peut être réalisé sans nouveau traité et ce qui peut être accompli

immédiatement. En effet, je crois profondément à l'importance de la mise en œuvre pratique de ces mesures. Il y a des mesures qui peuvent être prises de suite et qui doivent être prises de suite.

**M. Arnaud Richard, co-rapporteur.** Merci beaucoup pour vos remarques. L'exercice était difficile et portait sur des questions transversales, mais nous avons réussi à trouver des positions communes, ce qui n'était pas évident a priori. M. Michel Herbillon a entièrement raison concernant la nécessité d'incarner l'Europe, tant sur la question des investissements que sur celle des modes de gouvernance ou le besoin de mieux associer les parlements.

M. Pierre Lequiller nous parle, à raison, du calendrier de déploiement de ces mesures. Les mesures portant sur l'Eurogroupe peuvent être mises en œuvre rapidement, c'est une question de bonne volonté et celle-ci est partagée par les acteurs européens. Concernant l'assurance chômage et le « pilier social », je suis certain qu'il n'est pas nécessaire de changer les traités : ces mesures dépendent du volontarisme des États membres. Les contraintes posées par le calendrier électoral des deux grands pays de la zone euro, exposées par M. Philip Cordery, laissent à penser qu'il sera peut-être nécessaire de mettre en œuvre diverses mesures avant une réforme certainement nécessaire des traités à un horizon qui reste à déterminer.

**M. Pierre Lequiller.** Si je peux me permettre, pour avoir participé à la Convention sur l'avenir de l'Europe, je pense que même les mesures issues de ce pilier social et solidaire ne peuvent être réalisées sans être incluses dans un nouveau traité. Je ne vois pas d'inconvénients sur le fond, mais je pense qu'il serait très important que l'on distingue, sur la forme, ce que l'on peut réaliser de suite et ce que l'on pourra faire au moyen d'un nouveau traité. Or je ne pense pas que ces mesures puissent être réalisées sans nouveau traité.

Le plan Juncker procède d'une grande habileté politique car, justement, il a permis d'aider l'investissement. Par ailleurs, je souscris entièrement au propos selon lequel le plan Juncker doit être intensifié.

**M. Philip Cordery, co-rapporteur.** Sur ce point, je pense en effet qu'il faut distinguer ce qui peut être réalisé à traité constant et en réformant le traité, mais parmi ce qui nécessite une réforme du Traité, il faut là aussi distinguer ce qui est incompatible et ce qui peut être réalisé avec de la volonté politique. Le plan Juncker est un bon exemple de ce que la volonté politique peut faire.

Concernant la réforme du Pacte de stabilité, les grands principes de ce Pacte sont exposés par le traité, mais il existe aussi un grand nombre de règles que nous proposons de simplifier, qui sont énoncées par les fameux « two pack » ou « six pack » et qui peuvent être modifiées sans changement de traités. Tout n'exige donc pas une réforme des traités. On pourrait procéder à un inventaire de ce qui requiert ou ne requiert pas de changement de ces traités.

À propos de la question sur le respect ou le non-respect des règles sur le Pacte de stabilité, nous faisons d'abord le constat que ces règles ne fonctionnent pas. Si autant de pays ne respectent pas les règles, c'est peut-être parce que celles-ci sont inadaptées. Nous proposons de revoir ces règles pour les rendre plus réalistes, qu'elles tiennent compte de la croissance et de l'environnement économique, et parallèlement nous énonçons la nécessité d'un respect beaucoup plus ferme de ces règles par tous les pays, y compris par la France. Nous pensons qu'avec d'autres règles mieux adaptées, nous pourrions assister à un meilleur respect de ces règles, car si on instaure de telles règles et que celles-ci ne sont pas respectées, c'est comme si ces règles n'existaient pas.

**M. Pierre Lequiller.** Qu'est-ce que cela implique concrètement ? Cela signifie-t-il que lorsque la croissance est plus faible, les règles deviennent plus souples, et inversement ?

**M. Philip Cordery, co-rapporteur.** Tout à fait. Le rapport présente des propositions plus élaborées mais le principe est qu'il puisse y avoir des années au cours desquelles a lieu une forte croissance, et dans ce cas des fonds seraient versés à un fonds spécifique d'ajustement pouvant servir à financer un certain nombre de politiques lorsque la croissance serait moindre, permettant de diminuer les écarts entre les années à forte croissance et les années sans croissance.

*M. Christophe Caresche remplace Mme Danielle Auroi à la présidence.*

**M. Christophe Caresche, président.** Cette proposition découle d'une idée de Mme Agnès Bénassy-Quéré, présidente-déléguée du Conseil d'Analyse Économique. Cette idée est intéressante, puisqu'il s'agit au fond de donner plus de souplesse aux règles.

**M. Arnaud Leroy.** Je voulais évoquer trois points. Tout d'abord, l'avenir de l'Union économique et monétaire est aussi lié, à mon avis, à une réflexion sur le mandat de la BCE.

Ensuite, il ne s'agit pas de tolérer toutes les dérives, mais nous devrions nous octroyer une marge de liberté pour les déficits publics compris entre 3 et 4,5 %, marge dont il est aisé de comprendre la signification pour certaines régions d'Europe.

Enfin, concernant l'avenir de l'UEM et du Pacte de stabilité, à l'heure où nous parlons et au regard de la déliquescence du projet européen, je crois qu'il faut assumer, et ce serait un signal clair à l'égard de certains qui s'interrogent sur l'avenir de l'euro, que c'est à partir de ce groupe formé autour d'une monnaie, groupe qui a plus de devoirs mais aussi plus de droits vis-à-vis des autres - et je vise ceux qui veulent absolument donner leur avis sur une zone économique dont ils ne font pas partie, au-delà d'un accès aux marchés -, que l'on doit refonder le projet européen. Il faut donc donner à ce groupe une dimension totalement nouvelle.

J'entends ce que dit notre collègue M. Pierre Lequiller à propos de l'intérêt de mettre en place des mesures à traité constant, mais j'ai le sentiment qu'il n'y aura plus d'autres traités d'aménagement technique comme il y en a eu par le passé. Sinon, cela signifie que nous assumons le décrochage démocratique du projet européen. Ces traités, en effet, ne seront jamais soutenus. On créera peut-être toujours des annexes techniques, mais nous ferons face à un réel obstacle politique. Je vous mets au défi de faire campagne pour l'adoption d'un traité en affirmant que l'on va renforcer l'Union économique et monétaire.

Il faut prendre cela pour acquis. Je faisais partie de la Convention pour l'avenir de l'Europe dont parlait tout à l'heure M. Pierre Lequiller au nom d'un mouvement de jeunesse, et je n'observe plus du tout la même envie ou la même émulation à propos du projet européen. Nous disposons, avec l'Union économique et monétaire, d'un acquis. À partir de là, nous devons assumer que nous pouvons avancer ensemble avec ceux qui le veulent, et ne plus trop s'attarder sur des compromis avec des États membres plus réticents. Je crois qu'il faut accepter l'existence de ce « tronc commun », car j'ai tendance à croire qu'il n'y aura plus de nouveaux traités comme ceux du passé. Le « Brexit », le climat politique dans de nombreux États européens, la difficulté à arrimer de façon sérieuse une partie des nouveaux entrants de 2004 à un projet européen font que l'on doit s'interroger sur la façon de continuer.

**M. Pierre Lequiller.** Je suis tout à fait d'accord pour dire que c'est autour de l'Union économique et monétaire et des Dix-Neuf que nous devons approfondir l'Europe. Ensuite, nous faisons face à un problème juridique : il y a des choses qui sont impossibles à réaliser à traité constant, pour lesquelles il faut modifier les traités. La question que je pose ne découle pas d'une absence de volonté, mais de la nécessité de savoir ce qui est réalisable à traité constant et ce qu'il ne l'est pas.

Certaines propositions, comme la création d'un poste stable de président de l'Eurogroupe, peuvent être mises en œuvre de suite. La création d'un Haut représentant pour l'Union économique et monétaire nécessite en revanche un changement de traité. La nomination rapide d'un président stable pour l'Eurogroupe constituerait déjà une avancée considérable : si quelqu'un d'énergique occupe ce poste, il peut permettre des progrès énormes.

À propos du changement du mandat de la BCE, je trouve que M. Mario Draghi a très bien réagi. On pourrait même discuter de la totale conformité au traité de ce qu'il a fait, mais justement je trouve qu'il a extrêmement bien réagi et qu'il a affronté de fortes réticences allemandes.

**M. Philip Cordery, co-rapporteur.** Ce que notre collègue Arnaud Leroy dit est très juste : nous ne ferons pas demain un grand traité qui révolutionne tout, sans quoi nous pouvons imaginer quels seraient les résultats dans chaque pays de l'Union européenne. Mais c'est pour cela que nous réalisons aussi ce rapport car il faut changer le fond même de ces politiques, c'est-à-dire réaliser une vraie

politique de convergence économique, tant en matière fiscale que salariale ou sociale. C'est cela qui permettra de rendre l'Union économique et monétaire plus appréciée par les populations le jour où la politique européenne permettra d'agir sur la croissance, l'emploi, la lutte contre le dumping social, et pour cela nous avons besoin d'un pilote. Ce sont ces actions qui rendront visibles les politiques européennes.

C'est seulement après que nous pourrons mener cette réflexion sur les instruments jusqu'à son terme : la nécessaire mise en place des instruments se fera de manière progressive. C'est exactement ce qui a été fait pour la question de la stabilisation lors de la dernière crise financière : on a d'abord créé le FESF, un fonds qui ne reposait pas sur un traité mais sur un accord entre les États membres pour instituer un fonds de stabilisation, et ensuite on est monté en puissance avec le MES, en créant un traité intergouvernemental. Peut-être demain incorporerons-nous cela au Traité.

À ce jour, on peut voir ce qui est incompatible avec les traités mais je crois qu'il n'est pas possible de déterminer cela si facilement, et il ne faut pas non plus être trop rigide, car le volontarisme politique est absolument essentiel. S'il n'y avait pas eu de volontarisme politique après la crise financière, il n'y aurait pas eu le FESF donc pas le MES ensuite pour stabiliser les finances européennes.

Je voulais aussi simplement revenir sur la question du « Parlement de la zone euro », que l'on a beaucoup évoqué au cours des auditions et des déplacements réalisés en Italie et en Allemagne. Je crois qu'il était aussi important de confronter nos positions avec celles de nos partenaires, et la proposition que nous vous soumettons aujourd'hui est largement marquée par le réalisme, car personne en dehors de la France ne parle d'un « Parlement de la zone euro » qui serait composé de parlementaires nationaux. Nous avons essayé, de manière réaliste, de proposer une sous-chambre du Parlement européen qui pourrait, à terme, être uniquement composée de membres de la zone euro, et dans un premier temps composée des représentants de l'ensemble des pays du Parlement européen.

Nous avons aussi réfléchi au rôle que pourraient avoir les parlements nationaux et c'est là que nous proposons un « carton », je ne sais pas de quelle couleur, qui permettrait un droit de veto d'une majorité de parlements nationaux vis-à-vis du budget de la zone euro. Cela paraît plus réaliste et moins lourd en termes de processus. Nous rappelons également que le contrôle du parlement sur son propre exécutif doit constituer l'essentiel du rôle d'un parlement national. C'est notre devoir, notre tâche et notre défi d'améliorer notre réponse à cette question dans les années à venir.

**M. Christophe Caresche, président.** Je crois qu'il faut considérer le rapport et son contenu comme une « boîte à outils », c'est-à-dire comme l'état de la réflexion et des propositions qui ont été émises. Un certain nombre de ces propositions ont peu de chances d'aboutir ou risquent de soulever un certain nombre de résistances, par exemple l'idée d'un ministre de la zone euro émanant

de la Commission européenne. Il est évident que le contexte politique qui suivra les élections en France et en Allemagne déterminera en grande partie le type de discussions qui auront lieu.

Le deuxième point que je voulais soulever est que je continue de penser que les États peuvent accepter, dans ce domaine notamment de la coordination des politiques économiques et dans le domaine budgétaire, de poursuivre l'intégration dès lors qu'ils conservent un contrôle sur les décisions prises. Cela plaide à mon avis plutôt pour un renforcement des structures dites intergouvernementales plutôt que des structures communautaires, au moins dans un premier temps. Les structures communautaires peuvent être ultérieurement intégrées à ces politiques. Par exemple, le Mécanisme européen de stabilité a été créé sur un mode intergouvernemental. Il aura peut-être vocation – et cela correspond à une demande du Parlement européen – à être inséré dans un cadre communautaire, mais ce n'est pas ainsi qu'il a été institué. Toutes les structures, tous les outils créés ces derniers temps l'ont plutôt été sur un mode intergouvernemental, pour une raison très simple : les États veulent bien transférer leurs compétences, mais souhaitent conserver un contrôle sur ces politiques. À mon sens, il s'agit d'une logique qui sera, sauf à réaliser un « big bang » institutionnel, difficile à contrer ou à remettre en cause. Sur ce plan – et un amendement de la présidente Auroi que je vais soumettre au vote et avec lequel je suis personnellement d'accord soutient cette vision – je pense que les parlements nationaux doivent être en mesure d'exercer un contrôle sur des décisions prises par l'Eurogroupe ou le mécanisme européen de stabilité, toujours pour la même raison : vous n'arriverez pas à réaliser ce travail si vous n'impliquez les parlements nationaux. Peut-être que certains ne partagent pas aujourd'hui ce point de vue mais je souhaite rappeler que la Cour de Karlsruhe continue à affirmer que les décisions prises au niveau européen n'ont pas une légitimité suffisante, et doivent être validées par le Bundestag. Il s'agit d'une situation assez surréaliste, car aujourd'hui et par certains aspects le Bundestag devient le vrai Parlement européen. Il n'est pas de décision ou de traité qui n'ait pas été examiné par le Bundestag, alors qu'en France beaucoup de décisions ont été prises simplement avec l'accord du gouvernement français sans être validées par le Parlement français, sauf dernièrement.

Je voudrais aussi souligner que lors de la crise grecque, le Président de la République a demandé au Parlement français de se prononcer également, ce qui était inédit. Dans le passé, beaucoup des décisions de l'Eurogroupe ou du sommet des membres de l'Union n'ont jamais été validées par le Parlement national. Or, à cette occasion, le gouvernement français avait indiqué qu'à propos de la Grèce, il souhaitait que l'Assemblée nationale donne son avis.

J'insiste sur ce point car, si j'ai beaucoup de respect pour nos amis parlementaires européens, je pense qu'ils sous-estiment cette dimension, et que c'est peut-être à nous de la rappeler, quel que soit le résultat à l'issue de la discussion.

**M. Arnaud Leroy.** Dans ma quête de refondation du projet européen, je pense que la question du rôle des parlementaires nationaux et d'un panachage dans la composition même du Parlement européen mérite d'être posée. Un défaut français a cependant été de croire que l'on pouvait faire de l'Europe une grande France, et il ne faudrait pas refaire cette erreur concernant la question du parlement de la zone euro. Ce n'est pas parce que le Parlement français est un nain institutionnel qu'il faut passer par la fenêtre européenne pour régler des affaires purement domestiques.

Dans ce cadre, je pense qu'il ne faut pas se tromper de débat : il existe un débat important et entièrement distinct sur la composition du Parlement européen, le retour de délégations issues de parlements nationaux, sur l'ensemble des textes et non seulement sur la zone euro, qui devra un jour avoir lieu, mais je crois qu'il faut cesser de vouloir arbitrer des questions purement domestiques au niveau européen. Si nous sommes incapables, en France, de traiter de façon responsable les affaires européennes et de la zone euro au niveau idoine, c'est un problème qui nous est propre et je ne crois pas qu'il soit pertinent d'instrumentaliser nos partenaires dans le règlement de cette question.

Ma remarque tout à l'heure sur le mandat de la BCE faisait référence au fait que lorsque Mario Draghi a pris un certain nombre d'initiatives, nous étions tous suspendus à une éventuelle sanction venue de Karlsruhe sur la politique de rachat de dette souveraine.

Ce que je veux, lorsque je parle du mandat de la BCE, c'est que nous remplissions les conditions juridiques pour éviter d'être dans l'approximation ou le rapport de force politique. Si la BCE dispose d'un mandat clair de rachat de dettes souveraines ou visant à favoriser une politique qui a un impact sur l'emploi, il faut que cela soit clair. Tout le monde y gagnera ainsi en termes de visibilité et de stabilité.

**M. Arnaud Richard, co-rapporteur.** Je m'inscris dans ce que dit notre collègue Arnaud Leroy en ce qui concerne le parlement de la zone euro : ce sont nos propres turpitudes, celles du parlement français vis-à-vis des problématiques européennes, auxquelles nous nous heurtons.

Je crois vraiment qu'il faut renforcer le contrôle des gouvernements par leurs parlements respectifs.

**M. Christophe Caresche, président.** Il s'agit, dans le rapport qui nous est soumis, d'aller plus loin dans le transfert de la compétence budgétaire au niveau européen. C'est de cela dont il s'agit, et pas d'autre chose. Il s'agit de donner plus de force aux orientations fixées au niveau européen pour chacun des budgets nationaux. Il s'agit de faire un saut.

Je ne parle pas à législation constante : j'affirme que ce qui est proposé consiste à réaliser un saut en avant. Je vois à quel point nous avons du mal à nous approprier le semestre européen, mais la raison est qu'il n'existe aucun parti

politique en France qui assume le fait que Bruxelles nous dicte notre politique, parce que nous n'assumons pas cet état de fait. Il s'agit d'un problème éminemment politique, et non d'un problème de tradition institutionnelle en France ou du fait que la Ve République a instauré un parlement éminemment rationalisé. C'est parce que fondamentalement, nous ne voulons pas assumer cette situation.

Pourquoi le gouvernement n'a pas soumis deux années de suite le programme de stabilité au vote ? Parce qu'il voulait éviter de telles réactions. Le discours du gouvernement a alors été d'indiquer que les réformes correspondent à ce dont la France a besoin – ce que je crois personnellement – mais le gouvernement n'a jamais dit « nous faisons des réformes car cela nous est demandé ». Expliquez-moi alors comment le Parlement européen pourrait, demain, annoncer que le budget français devrait correspondre à telle ou telle recommandation : c'est totalement illusoire, cela ne fonctionnera pas.

Mon propos ne procède pas d'une construction intellectuelle quelconque : j'essaie d'identifier ce qui est possible et ce qui ne l'est pas. Vous ne pourrez pas poursuivre l'intégration si vous n'incluez pas les représentations nationales. Ce qui s'est passé en Grèce était un conflit de légitimité : d'un côté, l'Eurogroupe et les gouvernements formulaient des recommandations, et de l'autre, un État souverain refusait ces recommandations, a saisi son parlement qui les a refusées et qui est allé jusqu'à organiser un référendum. Comment réglez-vous le problème du conflit de légitimité ? Celui-ci n'a pas résolu et les conséquences ont failli être considérables. La seule façon de régler ce conflit de légitimité est de mettre en place une instance qui légitime démocratiquement les décisions prises par l'Eurogroupe ou au niveau du sommet européen, et de sortir de cette opposition permanente entre ce qui est décidé au niveau européen et son application au niveau national.

**M. Philip Cordery, co-rapporteur.** Je comprends beaucoup de choses que M. Christophe Caresche a mentionnées, et notamment le scepticisme partagé par un certain nombre de collègues à propos des recommandations de la Commission européenne. Mais nous revenons alors au problème soulevé par M. Arnaud Leroy, qui est celui d'une incapacité interne aux institutions françaises à disposer d'un contrôle parlementaire sur l'exécutif. On ne retrouve pas du tout ces réactions au Bundestag ! La question fondamentale n'est pas de créer une institution regroupant des parlements nationaux, mais réside en la mise en place d'un contrôle des parlements nationaux sur la politique de leur propre gouvernement national. Cela ne correspond pas à l'amendement de la présidente : celui-ci ne renforce pas le rôle des parlements nationaux sur leur propre gouvernement, mais propose un parlement de la zone euro composé exclusivement de membres de parlements nationaux, qui aurait vocation à se prononcer sur les décisions prises par l'Eurogroupe. C'est entièrement différent.

Revenir à un Parlement européen d'avant 1979, composé de parlementaires nationaux, ne résoudra pas le problème de légitimité. Lorsque le

Parlement européen aura un véritable pouvoir budgétaire, il bénéficiera de beaucoup plus de crédit dans l'opinion publique et la participation aux élections européenne augmentera considérablement.

En revanche, nous nous sommes posé la question – et c'est quelque chose que nous pouvons formuler dans la résolution de façon plus claire – du rôle que nous confions aux parlements nationaux, à l'image de ce qui existe aujourd'hui concernant la subsidiarité, c'est-à-dire qu'une coalition de parlements nationaux puisse rejeter le budget de la zone euro. Cela conférerait un réel contre-pouvoir aux parlements nationaux, non pas pour faire le travail du Parlement européen à la place de ce dernier mais pour qu'existe une sorte de contrôle de subsidiarité.

Par ailleurs, je ne souhaiterais pas non plus que nous confondions deux choses : le contrôle du budget de la zone euro d'une part, qui doit être décidé par le parlement de la zone euro avec un contre-pouvoir des parlements nationaux ; et les recommandations sur les budgets nationaux. Nous proposons que les recommandations par pays puissent être débattues de façon beaucoup plus systématique dans les parlements nationaux et que les programmes nationaux de réforme puissent être amendés par notre Assemblée afin que celle-ci puisse disposer d'un rôle accru dans le débat budgétaire européen.

Enfin, nos propositions ne sont pas punitives, ne constituent pas un transfert : il s'agit de mesures incitatives visant à remplacer les mesures punitives. Il n'y a donc pas de transfert complet ni même important de pouvoirs des parlements nationaux vers le Parlement européen. Il s'agit simplement, dans le cadre d'un budget de la zone euro, de s'assurer que le Parlement de la zone euro, ou du moins le Parlement européen soit le contrôleur d'un tel budget.

**M. Arnaud Leroy.** J'assume totalement le retour des parlements nationaux dans la composition du Parlement européen. Je crois qu'il s'agit d'un sujet sur lequel nous serons très rapidement amenés à nous pencher. Néanmoins, sur la question de l'Union économique et monétaire, je pense qu'il s'agit d'une erreur, car en effet, quand M. Christophe Caresche mentionne le conflit de légitimité, même dans une agora composée de parlementaires nationaux, le parlementaire grec aurait certainement refusé l'avis général de ces collègues, fussent-ils aussi membres de parlements nationaux.

Je crois sincèrement que nous devons travailler pour mettre en place une nouvelle articulation entre le Parlement européen et les parlements nationaux. Je fais confiance au Parlement européen, j'invite simplement à un renouvellement de sa composition.

**M. Christophe Caresche, président.** Je mets aux voix l'amendement de la présidente Danielle Auroi proposant de créer un parlement de la zone euro.

L'amendement est rejeté.

**M. Pierre Lequiller.** Je souhaiterais expliciter ma position sur la proposition de résolution. Je trouve, comme je l'ai dit précédemment, qu'il serait intéressant de distinguer ce qui peut être appliqué immédiatement et ce qui ne peut l'être. Cependant, je soutiens la proposition consistant à mettre en place un président stable de l'Eurogroupe, et je pense qu'il devrait notamment être en charge de l'harmonisation fiscale. Je vote donc en faveur de cette partie. Je trouve l'autre un peu brouillonne.

La commission a *adopté* la proposition de résolution. »



## PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

### Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le traité sur l'Union européenne,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles le 2 mars 2012,

Vu le protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne,

Vu le rapport du 22 juin 2015 intitulé « Compléter l'Union économique et monétaire européenne » présenté par le président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker en collaboration avec le président du Conseil européen Donald Tusk, le président de l'Eurogroupe Jeroen Dijsselbloem, le président de la Banque centrale européenne Mario Draghi et le président du Parlement européen Martin Schulz,

Vu la communication du 21 octobre 2015 de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil européen et à la Banque centrale européenne relative aux mesures à prendre pour compléter l'Union économique et monétaire [COM(2015) 600],

Vu le projet de rapport du 4 mai 2016 sur la capacité budgétaire de la zone euro des commissions des budgets et des affaires économiques et monétaires du Parlement européen [(2015/2344(INI)],

Vu la feuille de route en vue d'une représentation extérieure plus cohérente de la zone euro dans les instances internationales [COM(2015) 602 final],

Vu la proposition de décision du Conseil arrêtant des mesures en vue d'établir progressivement une représentation unifiée de la zone euro au sein du Fonds monétaire international [COM(2015) 603 final],

Considérant que l'Union économique et monétaire est à ce jour incomplète et que la création d'une Union budgétaire constitue, depuis les débuts de la construction européenne, l'horizon de long terme pour l'Union ;

Considérant qu'il est urgent de renforcer la résilience économique de la zone euro afin d'éviter la survenue de nouvelles crises économiques majeures ;

Considérant qu'une intégration renforcée de la zone euro est donc la priorité, et devra se traduire à court terme par une intégration différenciée de l'Union européenne ;

### **Sur la convergence des économies européennes**

Constate que le processus de convergence supposé accompagner la mise en place de l'euro s'est essoufflé et que la crise économique et financière a même accru les divergences au sein de l'Union économique et monétaire ;

Rappelle que l'instauration de la monnaie unique a entraîné par défaut une concurrence fiscale et sociale et souligne, par conséquent, l'impérieuse nécessité de renforcer la convergence des économies européennes sur une base coopérative ;

Appelle de ses vœux une relance du processus de convergence européen qui fasse la promotion d'une convergence large, incluant notamment les dimensions sociales, salariales et fiscales et envisage des moyens de rendre, le cas échéant, la convergence davantage contraignante ;

Estime, dans cette perspective, que les propositions formulées s'agissant d'une « convergence conditionnée » sont intéressantes car elles participent d'une démarche positive, substituant à une logique de sanctions une logique d'incitation à entreprendre des réformes structurelles ;

Soutient notamment la démarche du Parlement européen de promouvoir un code de convergence dont le respect conditionnerait l'accès des États membres de la zone euro aux mécanismes d'assistance financière ;

Plaide pour la mise en place d'une véritable politique économique pour la zone euro, qui soit appropriée et crédible, décidée et mise en œuvre par un « pilote » clairement identifié, responsable et comptable de ses actions ;

Considère qu'une telle politique devrait avoir pour objet principal de favoriser la convergence des stratégies économiques et d'éviter les comportements peu coopératifs des États membres ;

### **Sur l'instauration d'un mécanisme de stabilisation macroéconomique pour la zone euro**

Considère que l'Union économique et monétaire a besoin d'un mécanisme de stabilisation macroéconomique permettant d'amortir les variations des cycles économiques ; que l'instauration d'un tel instrument présenterait, outre des

bénéfices économiques évidents, l'avantage de redonner à l'Union économique et monétaire un nouvel élan caractérisé par une plus grande solidarité entre ses membres ;

Souligne que, pour être efficace, le dispositif déployé doit être finement calibré ; invite, par conséquent, les différents acteurs à ne négliger ni les difficultés méthodologiques ni les ajustements temporaires, associés à la mise en œuvre d'un mécanisme de stabilisation ; suggère que soit établi un calendrier précis, privilégiant une mise en place progressive du dispositif selon des étapes clairement identifiées ;

Insiste sur la nécessité de veiller, dans la conception de l'instrument de stabilisation comme dans son utilisation, à éviter les risques d'aléa moral et l'institutionnalisation de transferts permanents entre États membres ;

### **Sur la forme que pourrait prendre un mécanisme de stabilisation macroéconomique**

Considère qu'une capacité budgétaire pour la zone euro dédiée à la stabilisation macroéconomique est une option ambitieuse qui doit constituer l'objectif des négociations futures sur le sujet ;

Est d'avis que ces dernières devraient également envisager la possibilité d'assortir la capacité budgétaire de la zone euro d'une autorisation d'émission de titres de dette ;

Indique, dans cette perspective, que la mutualisation devrait se faire de manière progressive et ne pas concerner les engagements passés ; souligne, qu'à traités constants, cette possibilité pourrait être donnée, moyennant une révision du traité qui l'instaure, au Mécanisme européen de stabilité dont les compétences pourraient être élargies à cette occasion ;

Exprime également son soutien aux propositions formulées pour créer un mécanisme européen d'assurance-chômage, comme un des éléments constitutifs d'une capacité budgétaire pour la zone euro ;

Insiste sur la nécessité de concevoir un dispositif simple dans lequel l'articulation entre le « pilier européen » et les systèmes d'assurance chômage nationaux ménage les marges de manœuvre des États membres pour exprimer, à travers l'indemnisation du chômage, les préférences collectives dont ils sont les garants et préserve le rôle des partenaires sociaux dans le fonctionnement des systèmes nationaux ;

Estime qu'il est indispensable d'œuvrer également au rapprochement des législations et conditions d'indemnisation du chômage pour maximiser les effets d'un système européen d'assurance-chômage, d'une part, et assurer, d'autre part, une plus grande convergence sociale au sein de l'Union économique et monétaire ;

Invite enfin les institutions européennes à préciser et clarifier les autres pistes présentées comme de potentielles déclinaisons d'un mécanisme de stabilisation macroéconomique et, en particulier, s'agissant des fonds de convergence ou d'investissement ;

### **Sur le cadre de la surveillance multilatérale et de la coordination des politiques économiques en Europe**

Réitère ses demandes de simplification et de rationalisation des procédures qui régissent actuellement la coordination des politiques économiques en Europe ;

Rappelle que les aménagements et compléments apportés au cadre de la surveillance budgétaire et de la coordination des politiques économiques ont permis à l'Union européenne de surmonter la plupart des difficultés auxquelles elle a été confrontée mais insiste sur la nécessité d'aller plus loin encore pour consolider le cadre existant et améliorer la résilience de l'Union dans son ensemble ;

Salue la démarche engagée par la Commission européenne pour réviser le cadre de la surveillance budgétaire en Europe et soutient, plus particulièrement, le projet de réviser le Pacte de stabilité et de croissance ;

Insiste, à cet égard, sur la nécessité d'accompagner la réflexion sur la nature et l'efficacité des sanctions du Pacte d'une véritable refonte des règles elles-mêmes ;

Est, de manière générale, favorable à un enrichissement des critères de la discipline budgétaire afin qu'ils accordent une importance plus grande à la croissance, à la conjoncture et aux situations respectives de chaque État membre ;

Considère, enfin, que tout ajustement du Pacte de stabilité et de croissance devrait avoir pour contrepartie un plus ferme respect, par l'ensemble des États membres, de ses règles et principes ;

### **Sur les évolutions institutionnelles devant accompagner le renforcement de l'Union économique et monétaire**

Plaide pour la création d'un Haut Représentant pour l'Union économique et monétaire, qui serait à la fois Vice-président de la Commission européenne et président de l'Eurogroupe, et qui disposerait d'un Trésor de la zone euro sous sa responsabilité ;

Souhaite que, en attendant la création Haut Représentant pour l'Union économique et monétaire, l'Eurogroupe se dote dès maintenant d'une présidence stable ;

Souligne la nécessité d'affermir l'Eurogroupe en le dotant de règles de vote à la majorité et de moyens humains et matériels renforcés ;

Est favorable à la mise en place d'une représentation unifiée de la zone euro au sein des institutions et conférences financières internationales, et en particulier du Fonds monétaire international ;

Souhaite que le Parlement européen soit mieux associé au semestre européen, notamment au moment de l'examen annuel de croissance ;

Invite le Parlement européen à créer une structure dédiée à la zone euro en son sein ;

Souhaite que les parlements nationaux de l'Union européenne soient associés de plus près à la gouvernance économique de la zone euro, afin d'en assurer la responsabilité démocratique ; insiste sur la nécessité que l'Assemblée nationale soit présente à toutes les étapes du semestre européen ;

Souhaite que le Parlement soit associé, par des représentants de ses commissions compétentes, aux échanges avec la Commission européenne en amont de la présentation des programmes de stabilité et de réforme ;

Rappelle l'impérieuse nécessité, pour l'Assemblée nationale, de pouvoir se prononcer par un vote sur les programmes de stabilité et de réforme et réaffirme sa volonté de pouvoir les amender.



## **MOTION FOR A EUROPEAN RESOLUTION**

*On the strengthening of the Economic and Monetary Union*

The National Assembly,

In the light of Article 88-4 of the Constitution,

In the light of the Treaty on European Union,

In the light of the Treaty on the Functioning of the European Union,

In the light of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, signed in Brussels on 2 March 2012,

In the light of the protocol on the role of national parliaments in the European Union,

In the light of the report of 22 June 2015 entitled 'Completing Europe's Economic and Monetary Union' presented by the President of the European Commission Jean-Claude Juncker in cooperation with the President of the European Council Donald Tusk, the President of the Eurogroup Jeroen Dijsselbloem, the President of the European Central Bank Mario Draghi and the President of the European Parliament Martin Schulz,

In the light of the communication of 21 October 2015 from the Commission to the European Parliament, the European Council and the European Central Bank on Steps towards completing Economic and Monetary Union [COM(2015) 600],

In the light of the draft report of 4 May 2016 on the budgetary capacity for the Eurozone drawn up by the Committee on Budgets and the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament [2015/2344(INI)],

In the light of the Roadmap for moving towards a more consistent external representation of the euro area in international fora [COM(2015) 602 final],

In the light of the proposal for a Council decision laying down measures in view of progressively establishing unified representation of the euro area in the International Monetary Fund [COM(2015) 603 final],

Considering that the Economic and Monetary Union is to date incomplete and that the creation of a budgetary union has formed, since the beginnings of European construction, the long term horizon for the EU;

Considering that there is an urgent need to strengthen the economic resilience of the Eurozone in order to avoid the occurrence of new major economic crises;

Considering that further integration of the Eurozone is therefore the priority, and shall lead in the short term to a differentiated integration of the European Union;

### **On the convergence of European economies**

Notes that the convergence process that was supposed to accompany the roll-out of the euro has run out of steam and that the economic and financial crisis has even increased divergences within the Economic and Monetary Union;

Recalls that the introduction of the single currency has led by default to fiscal and social competition and emphasises, consequently, the compelling need to strengthen the convergence of European economies on a cooperative basis;

Calls for a relaunching of the European convergence process that would promote broad convergence, including in particular the social, pay and tax dimensions, and is considering ways of making convergence more binding, where appropriate;

Considers, in this context, that the proposals made with reference to a 'conditional convergence' are interesting as they participate in a positive approach, replacing a logic of sanctions with a logic of incentives to undertake structural reforms;

Supports in particular the European Parliament's approach to promote a convergence code, compliance with which would condition access of Eurozone member states to the financial assistance mechanisms;

Advocates the setting in place of a genuine economic policy for the Eurozone, which would be appropriate and credible, and decided on and implemented by a clearly identified 'pilot' responsible and accountable for its/his acts;

Considers that such a policy should have the main aim of promoting the convergence of economic strategies and avoiding uncooperative behaviours of Member States;

### **On the introduction of a macroeconomic stabilisation mechanism for the Eurozone**

Considers that the Economic and Monetary Union needs a macroeconomic stabilisation mechanism to buffer against variations in economic cycles; that the introduction of such an instrument would present, in addition to obvious economic benefits, the advantage of giving fresh impetus back to the Economic and Monetary Union. This would be characterised by greater solidarity between its members;

Emphasises that, to be effective, the deployed process must be very fine-tuned; therefore invites the various players not to overlook either the methodological difficulties or the temporary adjustments involved in implementing a stabilisation mechanism; suggests that a precise schedule be drawn up that favours a progressive introduction of the process in line with clearly identified stages;

Insists on the need to ensure, in the design of the stabilisation instrument and in its use, the avoidance of moral hazard risks and the institutionalisation of permanent transfers between Member States;

#### **On the form that could be taken by a macroeconomic stabilisation mechanism**

Considers that a Eurozone budgetary capacity devoted to macroeconomic stabilisation is an ambitious option which must be the goal of future negotiations on the topic;

Opines that these negotiations should also consider the possibility of combining the Eurozone budgetary capacity with an authorisation to issue debt instruments;

States, in this regard, that pooling should be made progressively and not concern past commitments; emphasises that, without changing the treaties, this possibility could be given, subject to a revision of the treaty establishing it, to the European Stability Mechanism whose competences could be broadened on this occasion;

Expresses also its support for the proposals to create a European unemployment insurance mechanism, as one of the constituent parts of a Eurozone budgetary capacity;

Insists on the need to devise a simple system. The 'European pillar' and the national unemployment insurance systems should be connected in a way leaving leeway for Member States to express, through their unemployment benefits, the collective preferences which they uphold. Such a connection would also preserve the role of social partners in the operation of national systems;

Considers it is essential to also work on the approximation of the laws and rules governing unemployment benefits to maximise the effects of a

European unemployment insurance system, on the one hand, and ensure, on the other hand, greater social convergence in the Economic and Monetary Union;

Invites, last, the European institutions to specify and clarify the other avenues presented as potential offshoots of a macroeconomic stabilisation mechanism and, especially, with reference to convergence or investment funds;

**On the framework of multilateral surveillance and of coordination of economic policies in Europe**

Reiterates its requests for simplification and rationalisation of the procedures currently governing the coordination of economic policies in Europe;

Recalls that the adjustments and additions made to the framework of budgetary surveillance and of coordination of economic policies have allowed the European Union to overcome most of the difficulties with which it has been faced but insists on the need to go even further to consolidate the existing framework and improve the EU's resilience overall;

Hails the approach initiated by the European Commission to revise the budgetary surveillance framework in Europe and supports, more specifically, the project to revise the Stability and Growth Pact;

Insists, in this respect, on the need to combine the appraisal of the nature and efficacy of the sanctions of the Pact with a genuine recast of the rules themselves;

Favours, generally speaking, a broadening of the budgetary discipline criteria so that they grant greater importance to growth, and the circumstances and respective situations of each Member State;

Considers, last, that any adjustment to the Stability and Growth Pact should be matched by stronger respect, by all the Member States, for its rules and principles;

**On the institutional developments that must accompany the strengthening of the Economic and Monetary Union**

Advocates the establishment of a High Representative for the Economic and Monetary Union, who would be both Vice-President of the European Commission and President of the Eurogroup, and who would have a Eurozone treasury under his responsibility;

Desires that, pending the establishment of a High Representative for the Economic and Monetary Union, the Eurogroup should already set up a stable presidency;

Emphasises the need to strengthen the Eurogroup by providing it with majority voting rules and strengthened human and material resources;

Favours the setting in place of a unified representation of the Eurozone at international financial institutions and conferences, and especially at the International Monetary Fund;

Desires that the European Parliament be better involved in the European semester, in particular at the time of the annual growth survey;

Invites the European Parliament to create a structure devoted to the Eurozone within itself;

Desires that EU national parliaments be more closely involved in the economic governance of the Eurozone so as to ensure its democratic responsibility; insists on the need for the National Assembly to be present at all the stages of the European semester;

Desires that the Parliament be involved, through representatives of its competent committees, in exchanges with the European Commission prior to the presentation of stability and reform programmes;

Recalls the compelling need, for the National Assembly, to be able to vote on the stability and reform programmes and reaffirms its determination to be able to amend them.



## **ANNEXES**



## **ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

### **À Paris :**

- M. Michel Sapin, Ministre de l'Économie et des Finances.
- M. Pierre Moscovici, Commissaire européen en charge des affaires économiques et financières, de la fiscalité et des douanes.
- M. Harlem Désir, Secrétaire d'État auprès du ministre des Affaires étrangères et du Développement international, chargé des Affaires européennes.
- M. Philippe Léglise-Costa, Secrétaire général des affaires européennes.
- Mme Odile Renaud-Basso, Directrice générale du Trésor.
- M. Salvatore Serravalle, Chef du « Bureau Coordination et stratégie européenne/Europe 2 » à la direction générale du Trésor.
- M. Thomas Lellouch, adjoint au Chef du « Bureau Union Économique et Monétaire/Europe 1 » à la direction générale du Trésor.
- Mme Agnès Bénassy-Quéré, Présidente déléguée du Conseil d'analyse économique.
- Mme Anne Le Lorier, Premier sous-gouverneure de la Banque de France.
- M. Yves Bertoncini, directeur de l'Institut Jacques Delors – Notre Europe.
- M. Christian Lequesne, professeur de science politique à Sciences Po Paris.

### **À Bruxelles :**

- M. Valdis Dombrovskis, Vice-président de la Commission européenne pour l'euro et le dialogue social, également chargé de la stabilité financière, des services financiers et de l'union des marchés de capitaux.
- M. Thomas Wieser, président du groupe de travail de l'Eurogroupe.
- Mme Sylvie Goulard, députée européenne, membre de la commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen.
- M. Pierre Sellal, Ambassadeur, Représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne.
- Mme Pervenche Bérès, députée européenne, membre de la commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen.

### **À Rome :**

- M. Nicola Verola, directeur de cabinet du Secrétaire d'État aux affaires européennes.

- M. Marco Magnani, Adjoint au chef du Département économie et statistiques et avec M. Fabrizio Balassone, Adjoint au Chef du Service économique de la Banque d'Italie.
- M. Paolo Guerrieri Paleotti, sénateur de Ligurie, professeur d'économie, PD, membre de la commission du Budget, membre de la commission des affaires européennes.
- M. Giampaolo Galli, député de Lombardie (3e circonscription), professeur d'économie, chef d'entreprise, PD, membre de la commission du Budget.
- M. Riccardo Barbieri Hermitte, Chef du Département Analyse économique et financière – Direction du Trésor.

**À Berlin :**

- M. Thomas Westphal, directeur Europe du ministère fédéral des Finances.

*Commission des Finances du Bundestag :*

- Mme Ingrid Arndt-Brauer (SPD), Présidente de la Commission des Finances.
- Dr. Gerhard Schick (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Co-Président de la commission des Finances.
- M. Lothar Binding (SPD), porte-parole du groupe parlementaire.
- Dr. Axel Troost (DIE LINKE.), représentant du groupe parlementaire.
- Mme Margaret Horb (CDU/CSU).
- M. Markus Koob (CDU/CSU).
- M. Alexander Radwan (CDU/CSU).
- Dr. Philipp Murmann (CDU/CSU).

*Commission des Affaires européennes du Bundestag*

- M. Gunther Krichbaum (CDU/CSU), président de la Commission des Affaires européennes.
- Mme Ursula Groden-Kranich (CDU/CSU).
- M. Thomas Dörflinger (CDU/CSU).
- Mme Uwe Feiler (CDU/CSU).
- Prof. Dr. Heribert Hirte (CDU/CSU).
- M. Heinz-Joachim Barchmann (SPD).
- Mme Angelika Glöckner (SPD).
- M. Christian Petry (SPD).
- M. Joachim Poß (SPD).
- M. Manuel Sarrazin (Bündnis 90/ Die Grünen).

## **ANNEXE N° 2 : CONTRIBUTION FRANCO-ALLEMANDE SUR L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE**

1. Face à la crise financière, l'euro a protégé les Européens d'une crise monétaire qui aurait profondément désorganisé leurs économies. Les mesures nécessaires ont ensuite été prises, par les gouvernements et les Institutions européennes, pour assurer la stabilité et le bon fonctionnement de la zone euro, mettre le système bancaire sous supervision et protéger les contribuables et les déposants en cas de crise bancaire, apporter le soutien dont avaient besoin les États membres les plus exposés, enfin engager les politiques indispensables au renforcement de la compétitivité et de l'investissement, ainsi qu'à l'assainissement des finances publiques.

2. Des étapes supplémentaires sont nécessaires pour renforcer la croissance, la compétitivité et l'emploi dans la zone euro, réduire les inégalités, tout en garantissant des finances publiques solides et en favorisant la convergence des économies, pour que la zone euro puisse affirmer son modèle économique et social dans un monde de plus en plus concurrentiel.

À cette fin, en rappelant leur contribution commune du 30 mai 2013, la France et l'Allemagne proposent que la zone euro se dote d'un programme fondé sur les 4 domaines d'action suivants, qui devraient être développés dans le cadre des traités actuels dans les prochaines années :

a. politique économique au niveau de la zone euro dans son ensemble et des États membres

- La Commission devrait proposer les aspects pertinents pour la définition de la politique économique au niveau agrégé de la zone euro, avant que celle-ci ne soit discutée au sein de l'eurogroupe et approuvée chaque année par les chefs d'État et de gouvernement de la zone euro à l'occasion d'un Sommet dans le cadre du semestre européen. La recommandation zone euro pourrait en fournir la base et contribuer ainsi au meilleur dosage des politiques économiques pour le renforcement de la croissance, de la compétitivité, de l'emploi et des finances publiques solides dans la zone euro.

- Ce cadre commun servirait également de référence pour identifier ensuite les politiques structurelles pertinentes pour les États membres et à l'échelle européenne, afin d'assurer le bon fonctionnement de la zone euro et de mettre en œuvre les objectifs communs. Les impacts transfrontaliers doivent être pris en compte.

- L'efficacité des recommandations-pays devrait être renforcée en les concentrant sur un nombre plus limité de priorités et de défis importants, et en définissant les objectifs plutôt que les moyens. Ces recommandations devraient résulter d'un processus itératif entre l'État membre concerné et le niveau européen qui garantisse la légitimité et

l'appropriation de ces recommandations par les États membres. Dans ce contexte, il revient aux États membres de prendre les engagements nécessaires pour les mesures concrètes de mise en œuvre.

- A cet égard, les domaines suivants devraient être privilégiés par les États membres : l'emploi et l'inclusion sociale ; le marché du travail ; les marchés de produits et de services ; la fiscalité ; les politiques de retraite ; l'investissement, notamment les conditions-cadres, en particulier dans la recherche et l'innovation ; ainsi que les systèmes d'éducation, d'enseignement et de formation professionnels ; l'efficacité du secteur public.

b. convergence économique, fiscale et sociale

Les mesures nécessaires devraient être prises pour favoriser la convergence réelle des économies et la résilience de la zone euro, tout en fournissant les bases fiscales et sociales nécessaires à la protection du modèle européen et à la cohésion de la zone euro. La Commission devrait en particulier proposer les mesures européennes permettant de soutenir le mieux possible les politiques nationales dans ce sens.

Ceci devrait notamment inclure :

- l'approfondissement du marché intérieur, favorisant le développement de l'industrie et des services en Europe ;

- la mise en œuvre de l'Union de l'énergie et de l'agenda numérique, afin de renforcer la compétitivité et la production en Europe et d'accompagner la transition vers un nouveau modèle énergétique et climatique ;

- la mise en œuvre de l'Union bancaire et le développement de l'Union des marchés des capitaux, afin d'assurer la stabilité du système financier de la zone euro, ainsi que le meilleur financement de l'économie réelle et de l'investissement à long terme ;

- l'établissement d'un cadre de convergence des bases de prélèvement concernant notamment l'impôt sur les sociétés. Par ailleurs, les États membres devraient être pleinement engagés dans le renforcement de la transparence et la lutte contre des stratégies d'optimisation fiscale abusive, y compris dans le domaine numérique ;

- le développement de la base sociale de l'Union économique et monétaire, qui doit assurer un haut niveau de protection sociale, renforcer l'emploi et préserver une éducation et une formation de qualité, alliée à une compétitivité accrue. En particulier :

- accompagner la mobilité des travailleurs, en garantissant leurs droits et le renforcement de la pleine application des règles européennes, en particulier en matière de détachement, pour prévenir les fraudes, abus et contournements de la réglementation ;

- promouvoir l'introduction d'un salaire minimum au niveau national, garantissant un niveau d'emploi élevé et des salaires équitables, que ce soit en légiférant ou au moyen de conventions collectives ;

- renforcer la coopération et les orientations communes dans certains domaines comme les politiques actives du marché du travail et les régimes de sécurité sociale afin de contribuer au modèle économique et social européen.

c. Stabilité financière et investissements

- L'Union bancaire devrait être achevée, en particulier en ce qui concerne les règles de résolution bancaire et le filet de sécurité commun, comme prévu.

- le fonds européen d'investissement stratégique devrait être mis en œuvre de manière hautement prioritaire dans les deux prochaines années, orienté vers des projets d'avenir et économiquement viables et amplifié en fonction des besoins d'investissement, en examinant en particulier les spécificités de la zone euro.

d. renforcement de la gouvernance et du cadre institutionnel de la zone euro

La mise en œuvre effective de ce programme requiert une gouvernance renforcée afin d'assurer l'efficacité des procédures et la nature démocratique des décisions, en particulier :

- des sommets plus réguliers de la zone euro ;
- un renforcement de la capacité d'action de l'eurogroupe, y compris en explorant la possibilité d'un renforcement de son président et des moyens dont il dispose ;
- une représentation améliorée de la zone euro au sein des institutions financières internationales.

- la possibilité pour le sommet de la zone euro de mandater d'autres ministres de la zone euro, par exemple les ministres de l'Emploi et des Affaires sociales, de la Recherche ou de l'Économie ;

- des structures dédiées spécifiques à la zone euro à mettre en place au sein du Parlement européen, en laissant au Parlement le soin de décider des moyens pour y parvenir. En même temps, le contrôle démocratique, la légitimité et l'appropriation doivent être assurés au niveau national pour les décisions relevant des compétences nationales.

3. Ce programme devra engager les États membres de la zone euro et associer les États membres de l'Union européenne se préparant à adopter l'euro, dans le respect des droits et obligations de chaque État membre de l'Union européenne tels qu'inscrits dans les Traités.

4. La France et l'Allemagne prendront pour leur part les décisions nécessaires pour atteindre ces objectifs en coordonnant et en rapprochant leurs politiques économiques et en favorisant les coopérations dans le domaine de l'industrie et des services.

5. Une analyse commune des futurs besoins de la zone euro devra être établie sur la base de la mise en œuvre de ce programme, afin d'évaluer les étapes supplémentaires qui seraient nécessaires pour garantir durablement la stabilité et la croissance au sein de la zone euro.

Elle devrait notamment examiner le cadre politique et institutionnel, les instruments communs et les bases juridiques qui seraient pertinents à plus long-terme. Conscientes de leur responsabilité particulière pour la réussite future de la zone euro et de l'Union européenne dans son ensemble, la France et l'Allemagne apporteront leur contribution à cette analyse d'ici la fin 2016./.



### **ANNEXE N° 3 :** **CONCLUSIONS ADOPTÉES SUR LE SALAIRE MINIMUM AU SEIN DE** **L'UNION EUROPÉENNE**

La commission des Affaires européennes,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le titre IX et le titre X du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Considérant que la convergence des normes sociales en Europe doit être une priorité, tant du point de vue de la justice sociale que du bon fonctionnement économique de l'Union européenne ;

Considérant que la forte disparité des salaires dans l'Union européenne est source d'une concurrence salariale préjudiciable au bon fonctionnement de la zone ;

Considérant que le projet d'un salaire minimum européen est de ce point de vue fondamental pour la zone euro, où le salaire joue actuellement trop souvent le rôle de variable d'ajustement de la productivité ;

Considérant qu'il est nécessaire de relancer l'Europe sociale et d'unir nos efforts pour faire de la convergence sociale une réalité, indispensable économiquement et socialement à l'échelle de l'Union européenne ;

Considérant que la mise en place d'un salaire minimum européen permettrait de lutter contre le dumping social et protégerait ainsi les salariés les plus précaires ;

Considérant, pour reprendre les termes du rapport des Cinq présidents, que l'Union européenne doit être dotée d'une Union Économique et Monétaire « triple A social », capable de concilier des économies compétitives capables d'innover et de réussir avec un haut niveau de cohésion sociale ;

Considérant que la mise en place de normes salariales minimales convergentes est un objectif réalisable, tant politiquement que techniquement ;

1. Estime nécessaire de mettre au cœur des débats sur l'avenir de l'Union européenne la question de la convergence salariale au sein de la zone euro ;

2. Considère que tous les États membres de la zone euro, ainsi que d'autres États membres de l'Union européenne volontaires, devront ainsi se doter d'un salaire minimum, soit par la loi, soit par la négociation collective ;

3. Juge donc indispensable d'inscrire le salaire minimum européen dans le socle européen des droits sociaux ;

4. Estime qu'à terme le salaire minimum dans chaque État membre devra se situer au-dessus du seuil de pauvreté, soit entre 50 % et 60 % du salaire médian ;

5. Souhaite qu'une réflexion commune soit menée au niveau de la zone euro sur les critères d'indexation de ces salaires minima ;

6. Considère qu'il sera nécessaire d'organiser la convergence de ces salaires minima ;

7. Souhaite que le dialogue entre partenaires sociaux fasse partie intégrante de ce processus de convergence ;

8. Estime qu'une instance nationale, si possible existante, incluant les partenaires sociaux, devra indiquer le niveau de salaire minimum adéquat dans chaque État sur la base du cadre légal et des négociations collectives, et en tenant compte du contexte économique national ;

9. Considère que, sur cette base, une conférence salariale européenne, partie intégrante du dialogue macro-économique, devra faire des recommandations à la Commission européenne avant le Conseil européen de printemps sur le niveau de salaire minimum de chaque État, avec comme objectif d'organiser la convergence, d'éviter les déséquilibres macro-économiques et le dumping social ;

10. Demande à la Commission européenne d'inclure dans les recommandations par pays du semestre européen la question du salaire minimum.