

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Communication

Commission des affaires européennes

Communication de MM. Philip Cordery et Arnaud Richard sur les grandes orientations du groupe de travail sur l'intégration différenciée au sein de l'Union européenne

Mercredi
29 juin 2016
Séance de 16 heures 30

Présidence
de M^{me} Danielle Auroi
Présidente



**COMMUNICATION SUR LES GRANDES ORIENTATIONS DU
GROUPE DE TRAVAIL SUR L'INTÉGRATION DIFFÉRENCIÉE
AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE**
de MM. Philip Cordery et Arnaud Richard

Réunion de commission du 29 juin 2016

Le 9 mai dernier, les parlementaires socialistes, nationaux et européens, ont appelé, dans une lettre ouverte, à refonder l'Europe. 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 que nous nous proposons de mener au sein de notre groupe de travail sur l'intégration différenciée au sein de l'Union européenne.

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 souligne 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* »¹.

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 actuels du continent (emploi, stabilité de la zone euro, défi migratoire, 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 outillée pour faire face à ces défis.

La politique des petits pas l'a laissée au milieu du gué avec un processus d'intégration inachevé. Dès lors, les vraies questions que nous devons nous poser sont celles qui ont trait au parachèvement de l'intégration pour rendre l'Union européenne efficace.

¹ Appel parlementaire du 9 mai 2016 précité, « Lettre ouverte à ceux qui veulent refonder l'Europe ».

Dans un tel contexte, l'intégration renforcée de la zone euro constitue l'une des voies possibles pour penser l'avenir du continent. Les avancées, réelles, déjà accomplies en Europe doivent être poursuivies mais il est nécessaire que nous réfléchissions à ce que nous souhaitons encore faire ensemble. Pas plus qu'elle ne pouvait, dès l'origine, se faire d'un coup, ni dans une construction d'ensemble, l'Union européenne doit désormais trouver les moyens de poursuivre son mouvement d'intégration, en veillant à s'assurer de l'assentiment et du soutien de ses citoyens aux avancées qu'elle promet.

Les résultats du référendum britannique renforcent incontestablement la nécessité de réfléchir ensemble à ce que nous voulons encore accomplir en Europe. À combien ? Comment ? Dans quels domaines et dans quels buts ?

C'est dans ce contexte que le groupe socialiste 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, dans un contexte marqué par un besoin et une volonté de réformes, sans exclure la possibilité que cette Union économique et monétaire qui est une construction politique, puisse constituer le véhicule d'intégration différenciée dans d'autres domaines. Commencés il y a peu de temps, les travaux du groupe de travail devraient s'achever à l'automne 2016 et un rapport être présenté à cette occasion.

Il ressort déjà très clairement des auditions déjà réalisées que les questions qui entourent l'avenir de l'Union économique et monétaire sont sensibles, délicates, les propositions esquissées pas toujours compatibles les unes avec les autres et les positions des États membres, lorsqu'elles sont connues, pas toujours convergentes.

Il appartiendra, par conséquent, au groupe de travail de tâcher d'apporter aux questions déjà formulées et aux problématiques latentes des réponses aussi claires que possible, qui soient à la fois ambitieuses et réalistes. La tâche ne sera sans doute pas aisée mais c'est une démarche indispensable. Pour pouvoir continuer à penser l'Europe, il nous faut tout d'abord panser ses plaies. Par ailleurs, il paraît sain de s'attacher à poser un diagnostic au plus juste des dysfonctionnements actuels de l'Union économique et monétaire pour proposer, le cas échéant, des pistes adaptées à la situation.

1. Depuis la crise économique, les dysfonctionnements identifiés en Europe apparaissent de plus en plus insupportables

Les réflexions du groupe de travail s'inscrivent dans un contexte de « polycrises » - pour reprendre les termes du Président de la Commission européenne. L'Europe doit, pour aborder sereinement son avenir, relever plusieurs défis d'envergure. Confrontée à une crise économique dont les conséquences sont

encore perceptibles dans certains États membres, notamment s’agissant des dimensions sociales, l’Union européenne est aujourd’hui en proie à une crise de légitimité qui, si elle n’est pas nouvelle, devient de plus en plus préoccupante.

Le déficit démocratique au sein de l’Union européenne, véritable serpent de mer de la construction européenne depuis ses origines, semble plus que jamais palpable, dans un contexte où les critiques et les ressentiments vis-à-vis de l’Europe ne cessent de croître.

Le hiatus, de plus en plus profond, et - semble-t-il – durable qui semble s’être installé entre l’Europe et ses populations se manifeste notamment par un sentiment croissant d’euroscepticisme ou d’europhobie, nourri par de multiples incompréhensions conduisant, dans les situations les plus extrêmes, à un franc rejet des solutions qui semblent imposées, par « Bruxelles ». **Ce sentiment est particulièrement perceptible dans le domaine de la gouvernance économique.**

Une crise de légitimité démocratique, en particulier dans le cadre de la gouvernance économique

La crise économique a mis en exergue certains dysfonctionnements devenus problématiques. La réponse apportée à la crise grecque pour tenter d’éteindre l’incendie qui risquait de se propager à l’ensemble de la zone euro a mis en concurrence deux autorités dont les légitimités, différemment perçues, ont été mises en cause.

À la légitimité réputée acquise des institutions européennes et des créanciers à gérer une crise de nature économique s’est opposée celle d’un gouvernement nouvellement élu, en grande partie à l’issue d’une campagne faisant du rejet des solutions « européennes » son principal fer de lance et refusant la suprématie de la « troïka ». Deux logiques se sont ainsi affrontées : d’un côté, une logique froidement « rationnelle », celles des marchés et des financiers, exigeant de la Grèce des réformes d’envergure pour éviter la contagion de la crise à d’autres États membres de l’Union économique et monétaire et restaurer, *in fine*, la crédibilité de l’État grec ; de l’autre, une logique plus « démocratique », incarnant les intérêts nationaux d’une population dont les conditions de vie, très fortement dégradées par les mesures d’ajustement structurel exigées, rendaient difficile l’adhésion aux solutions venues d’ailleurs.

La gestion de la crise grecque par l’Europe nous enseigne au moins deux choses : elle nous rappelle, tout d’abord, à quel point les économies européennes et, en particulier, celles de la zone euro, sont interdépendantes et interconnectées et souligne ensuite, une nouvelle fois, le déficit démocratique dont souffre la gouvernance économique européenne.

Un constat aujourd’hui unanime : le cadre de la gouvernance économique n’est pas satisfaisant

Les élargissements successifs ont – mécaniquement – rendu plus complexes les processus de décision dans une Europe où la convergence des économies, voulue et encouragée de manière constante depuis plus de trente ans, n'est, malheureusement, pas allées aussi vite ni aussi loin qu'escompté.

Aujourd'hui, le constat est sans appel et relativement unanime : le cadre de la gouvernance économique n'est pas satisfaisant. Ses insuffisances à assurer une réelle convergence des économies et ses défaillances à garantir une coordination des politiques et des situations économiques sont apparues insupportables au lendemain de la crise économique et financière.

Récemment renforcée, notamment à partir de 2010, la gouvernance économique demeure peu lisible pour les citoyens et semble, en outre, insuffisamment démocratique. La coexistence des procédures de surveillance multilatérale et des instances de décisions, formelles ou informelles, contribuent à brouiller un paysage économique institutionnel déjà opaque à certains égards. Les citoyens peuvent-ils, dans leur grande majorité, identifier aujourd'hui par qui sont prises les décisions les plus importantes et les plus déterminantes pour la zone euro ? Par les chefs d'État et de gouvernement, réunis lors des Conseils européens, les représentants des États membres réunis en session ECOFIN du Conseil ou par l'Eurogroupe ? Les citoyens européens sont, par ailleurs, en droit de se demander pourquoi le Parlement européen ne joue, en la matière, aucun rôle décisif ?

Par ailleurs, l'instabilité de la zone euro est due à l'absence de politiques économiques coordonnées. L'Union économique et monétaire ne marche que sur une seule jambe : le monétaire. La coordination des politiques économiques, fiscales et sociales est donc nécessaire.

2. Un contexte global propice aux réformes

Un contexte post-crise et post-Brexit paradoxalement porteur

La crise économique et financière a profondément ébranlé l'espace économique et financier européen et durement mis à l'épreuve la solidarité entre États membres. Depuis lors, les observateurs portent un regard inquiet sur l'avenir de l'Europe et, plus particulièrement, de la zone euro.

Or, depuis, le besoin et la volonté de réformes sont véritablement perceptibles, même s'il est vrai que les premières réalisations peinent, comme souvent, à se concrétiser. Le Brexit et la situation, inédite, qui s'ouvre aujourd'hui jusqu'à la sortie effective de l'Union européenne de l'un de ses membres constituent une injonction pour les autres États à se rapprocher et à (re)donner au projet européen le sens et la direction qui lui font aujourd'hui défaut.

Ainsi, dans cette perspective, le contexte post-crise et le Brexit constituent-ils une opportunité sans précédent de réviser les traités et de formuler des propositions ambitieuses.

Au plan européen, le renouvellement de la Commission européenne en 2014 et l'arrivée à sa tête d'un président volontaire et dynamique a contribué à faire de la question de la gouvernance économique en Europe une priorité de moyen-long terme nécessitant de mener une réflexion ambitieuse et pragmatique sur l'avenir de l'Union et, en son sein, sur les évolutions à apporter pour approfondir l'Union économique et monétaire.

Dans ce contexte, le rapport dit des « cinq présidents »¹, publié le 22 juin 2015, illustre le consensus qui se dégage, tant sur le besoin de réformes de l'Europe que sur les grandes orientations à donner pour avancer sur la voie d'une plus grande intégration. En identifiant trois phases pour aboutir, à terme, à horizon 2025, à une Union économique et monétaire « complète », le rapport préconise des réformes de plus ou moins grande ampleur à mettre en place.

Louable dans ses intentions, le rapport demeure toutefois relativement évasif sur les propositions de plus long terme nécessitant de véritables changements en Europe. La nécessité de parvenir à un processus de convergence plus contraignant est ainsi évoquée sans détailler les moyens d'y parvenir. La Commission européenne devrait toutefois présenter, au printemps 2017, un livre blanc décrivant les prochaines étapes que pourrait suivre l'Union économique et monétaire sur la voie de sa plus grande intégration. C'est la raison pour laquelle il est important de tâcher d'apporter une contribution nationale parlementaire en amont des propositions qui pourront être formulées par les institutions européennes.

Quelques propositions déjà esquissées pour l'avenir de l'Union économique et monétaire

Notamment évoquée dans le rapport des « cinq présidents », la thématique de la gouvernance économique européenne fait, depuis plus d'un an, l'objet de discussions plus ou moins abouties et un certain nombre de propositions ont d'ores et déjà essaimé dans l'espace public, émanant tant de personnalités politiques – y compris au plus haut niveau de l'État², que d'universitaires ou de représentants de la société civile.

3. Principales orientations des travaux du groupe de travail

L'avenir de l'Union économique et monétaire pose un certain nombre de questions auxquelles il conviendra de répondre.

De manière générale, le groupe de travail est – évidemment – favorable à un approfondissement de l'Union économique et monétaire, à une amélioration de son fonctionnement ainsi qu'au renforcement de son caractère démocratique. Il s'agit là de la principale orientation des travaux en cours : opter pour des solutions

¹ *Présidents de la Commission européenne, du Conseil européen, de l'Eurogroupe, de la Banque centrale européenne et du Parlement européen*

² *Voir notamment les déclarations du Président de la République française sur un Parlement de la zone euro.*

ambitieuses synonymes d'une plus grande intégration économique au sein de la zone euro. Il convient alors de décider quel pourrait/devrait être le champ de cette zone d'intégration différenciée.

Sur le périmètre de l'intégration différenciée. Il faudra tâcher de déterminer quel est, quel sera, le champ privilégié d'une intégration européenne renforcée, si celle-ci peut/doit être unique ?

L'ensemble des pays de la zone euro sont-ils prêts à cette plus grande intégration ?

Sinon, faut-il, comme certains l'ont indiqué, privilégier un recentrage de la dynamique européenne sur les membres fondateurs de l'Union européenne, au risque de marginaliser certains de nos partenaires ?

Faut-il envisager de créer plusieurs cercles concentriques dans lesquels les niveaux d'intégration seraient différents ?

Quelles relations entretenir avec les autres pays membres qui ne feront pas partie de la/de l'une des sphère(s) d'intégration approfondie ?

Sur les domaines de l'intégration renforcée. La prédominance des questions économiques et financières sur la construction européenne, souvent décriée, devrait-elle s'accompagner d'une coopération plus étroite sur d'autres sujets ? Les membres du groupe de travail pensent qu'il est essentiel pour la stabilité de la zone monétaire de traiter les dimensions sociale et fiscale de l'intégration européenne. Faudra-t-il aller plus loin ? L'intégration différenciée de la zone euro peut-elle, doit-elle être le moteur d'une intégration différenciée dans d'autres domaines ?

Sur les méthodes de la construction européenne. Les débats sur l'avenir de l'Union économique et monétaire peuvent également être l'occasion de revenir sur les méthodes traditionnellement associées à la construction européenne. Il est de coutume d'identifier, et de les opposer, la méthode intergouvernementale et la méthode communautaire. Si l'une comme l'autre sont utilisées aujourd'hui, la crise économique a considérablement renforcé la dimension intergouvernementale de la gouvernance économique. Il est possible de s'interroger sur l'avenir de ces méthodes dans une Union économique et monétaire renforcée.

Ces réflexions ne pourront pas ignorer que, dans un cas comme dans l'autre, les parlementaires – qu'ils soient européens ou nationaux – semblent être insuffisamment présents (voire complètement absents) des dynamiques aujourd'hui à l'œuvre. Il est ainsi important que le renforcement de la dimension démocratique de l'Union économique et monétaire et de la gouvernance économique se fasse par une plus meilleure association des parlementaires aux processus de décision. Dans cette perspective, il faudra évaluer le fonctionnement de la nouvelle conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance au sein de l'Union européenne, prévue à l'article 13

du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.

Par ailleurs, le « moteur franco-allemand », peut-il/doit-il continuer à être le métronome donnant la mesure des avancées de l'intégration européenne ? Les positions parfois difficilement conciliables de nos deux pays, en particulier s'agissant d'une intégration économique renforcée en zone euro, sont-elles surmontables ?

Premiers éléments de réflexion du groupe de travail

Les travaux du groupe s'appuieront sur les deux constats principaux suivants : la coordination des politiques économiques en Europe présente de sérieux dysfonctionnements et le cadre de la gouvernance économique est insuffisamment démocratique.

Plusieurs pistes, à forte coloration économique et institutionnelle, souvent entremêlées, seront ainsi étudiées.

Au plan économique, les insuffisances, devenues particulièrement visibles pendant et depuis la crise, des processus de coordination des politiques économiques au sein de l'Union européenne nécessitent des réformes ambitieuses. L'alternative, en la matière, semble pouvoir se résumer ainsi : faut-il *plus* de coordination et *une meilleure* coordination des politiques économiques (budgétaires en l'occurrence) nationales ou faire un pas de plus vers l'intégration économique et créer un « budget » ou une capacité budgétaire pour la zone euro ?

Les premières auditions menées sur le sujet ont d'ores et déjà conforté un sentiment assez largement répandu : la coordination telle qu'elle fonctionne aujourd'hui n'est pas satisfaisante alors que le besoin de convergence et de coordination est indiscutable dans une zone économique intégrée.

- Sur l'opportunité de créer un budget pour la zone euro

Dès lors, faut-il créer un budget ou préférer un autre instrument de stabilisation macroéconomique aux effets similaires ?

La création d'un budget nécessite d'importants partages de souveraineté. Cette solution est-elle réaliste et véritablement envisageable dans le contexte actuel ? Une fois la question de l'opportunité tranchée, de nombreuses questions se posent : quel montant, quelle composition, quelle vocation pour ce budget ? Comment sera-t-il financé ?

De manière générale, outre l'aspect symbolique d'une plus grande intégration et solidarité au sein de l'Union économique et monétaire, un budget fournirait à la zone euro un mécanisme de stabilisation économique. Toutefois, à défaut de parvenir à doter l'Union économique et monétaire d'une capacité budgétaire, des réflexions s'amorcent également, en parallèle, sur les mécanismes

pouvant, à l'instar d'une assurance chômage européenne, produire des effets similaires en matière de stabilisation.

Encore insuffisamment précises à ce jour, les propositions visant à instaurer un Trésor de la zone euro pourront également faire l'objet de réflexions dans le cadre du groupe de travail. Cette proposition, évoquée dans le rapport des « cinq présidents », permettrait d'assurer à la fois une plus grande responsabilité et légitimité démocratiques aux décisions prises plus collectivement en matière de politique budgétaire.

- Sur l'opportunité de créer un Ministre des Finances de la zone euro

L'idée d'un ministre européen des finances, autorité politique chargée de protéger les intérêts économiques et budgétaires de la zone euro dans son ensemble a été notamment évoquée par Bernard Coeuré, membre du directoire de la Banque centrale européenne et la Ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique, Emmanuel Macron, en août et septembre 2015.

Le commissaire européen Pierre Moscovici s'est également prononcé en faveur d'un Ministre des Finances de la zone euro, lequel pourrait être également membre de la Commission européenne.

Il conviendra donc d'apprécier quels pourraient être le rôle et les compétences d'une telle institution.

- Sur l'opportunité de créer un Parlement de la zone euro

Notamment formulée par le Président de la République français en juillet 2015, cette proposition reste encore très largement à préciser. Quel seraient son rôle, sa composition, ses rapports avec les autres institutions européennes et, en particulier, avec le Parlement européen ?

*

* *