

N° 228

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 décembre 2013

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire,*

Par M. Dominique BAILLY,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Simon Sutour, *président* ; MM. Alain Bertrand, Michel Billout, Jean Bizet, Mme Bernadette Bourzai, M. Jean-Paul Emorine, Mme Fabienne Keller, M. Philippe Leroy, Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Georges Patient, Roland Ries, *vice-présidents* ; MM. Christophe Béchu, André Gattolin, Richard Yung, *secrétaires* ; MM. Nicolas Alfonsi, Dominique Bailly, Pierre Bernard-Reymond, Éric Bocquet, Mme Françoise Boog, Yannick Botrel, Gérard César, Mme Karine Claireaux, MM. Robert del Picchia, Michel Delebarre, Yann Gaillard, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Jean-François Humbert, Mme Sophie Joissains, MM. Jean-René Lecerf, Jean-Jacques Lozach, Mme Colette Mélot, MM. Aymeri de Montesquiou, Bernard Piras, Alain Richard, Mme Catherine Tasca.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>I. LES INSTRUMENTS DE LA GOUVERNANCE DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE</b> .....	7
A. LE « SIX-PACK » .....	7
B. LE TRAITÉ SUR LA STABILITÉ, LA COORDINATION ET LA GOUVERNANCE (TSCG) .....	10
C. LE « TWO-PACK » .....	11
<b>II. L'APPROFONDISSEMENT DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE : LA NÉCESSITÉ D'UNE NOUVELLE ÉTAPE</b> .....	15
A. LES TRAVAUX DU CONSEIL EUROPÉEN .....	15
1. Les « quatre éléments essentiels » pour une « UEM stable et prospère » .....	15
2. Le rapport Van Rompuy .....	16
B. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE .....	20
1. Création d'un instrument de convergence et de compétitivité .....	20
2. Coordination préalable des projets de grandes réformes des politiques économiques .....	22
3. Renforcer la dimension sociale de l'Union économique et monétaire.....	24
<b>III. UNE VÉRITABLE UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE DOIT PRÉSERVER LES MARGES DE MANŒUVRE NATIONALES ET OFFRIR DE LA VISIBILITÉ</b> .....	27
A. VERS UN BUDGET DE LA ZONE EURO SOUMIS À UN CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE .....	28
1. L'obligation d'avancer dans la voie de l'intégration budgétaire .....	28
2. Les trois fonctions que pourrait remplir un budget de la zone euro .....	29
3. Les grandes lignes d'un futur budget de la zone euro .....	31
4. Le renforcement de la légitimité et du contrôle démocratiques, un impératif délicat à mettre en œuvre.....	32
B. PRÉSERVER LES MARGES DE MANŒUVRE DES ÉTATS MEMBRES .....	36
C. DONNER DU SENS À L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE EN DÉVELOPPANT SA DIMENSION SOCIALE.....	39
1. Intégrer les politiques sociales et d'emploi dans le semestre européen .....	39
2. Pour une assurance chômage au niveau européen .....	41

<b>PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE .....</b>	<b>45</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>49</b>
<b>ANNEXE - Feuille de route relative à la mise en œuvre du semestre européen 2014 .....</b>	<b>53</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>	<b>59</b>

---

## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

La crise de la zone euro s'est inscrite dans la crise financière mondiale symbolisée par la faillite de la banque américaine Lehman Brothers le 15 septembre 2008. Son intensité et ses manifestations ont surpris les dirigeants européens, qui, après des hésitations et atermoiements initiaux, ont pris, généralement dans l'urgence, voire dans l'improvisation, des mesures de sauvetage de la zone euro, en particulier à compter de mai 2010 avec le premier plan d'assistance à la Grèce.

Il n'en demeure pas moins que ces décisions ont abouti, dans un délai relativement rapide, et sous la pression des événements, à la mise en place, si ce n'est d'un « gouvernement économique » de la zone euro, en tout cas d'un renforcement de la gouvernance de l'Union économique et monétaire, confirmant ainsi cette réflexion de Jean Monnet dans ses *Mémoires* : « *L'Europe se fera dans les crises et elle sera la somme des solutions apportées à ces crises* ».

L'année 2012 a été marquée par une intégration plus poussée de la zone euro, fondée sur quatre éléments :

- une surveillance macroéconomique et budgétaire renforcée et placée en amont du processus de décision national (le semestre européen) ;
- la création progressive d'une union bancaire ;
- la mise en place d'une assistance financière commune grâce au mécanisme européen de stabilité (MES) ;
- l'annonce par la Banque centrale européenne d'un programme d'achat de dettes souveraines, dit Opérations monétaires sur titres (OMT).

Ce dispositif d'ensemble s'est traduit sur les marchés par une diminution sensible des taux d'intérêt des pays européens les plus vulnérables. La plupart des États membres, de leur côté, ont pris des mesures d'assainissement budgétaire et de renforcement de la compétitivité.

Pour autant, la situation demeure fragile et des inquiétudes persistent sur la soutenabilité de la dette publique, en particulier celle de l'Espagne et de l'Italie, auxquelles les banques françaises sont très exposées. De même, les taux de chômage ont atteint un niveau particulièrement élevé dans de très nombreux pays de la zone euro.

C'est pourquoi, alors que la crise a mis en évidence l'interdépendance des pays de la zone euro et les conséquences de la situation de l'un d'eux sur celle des autres, du point de vue tant des politiques budgétaires que de celui des politiques économiques conduites, il paraît indispensable de parachever l'Union économique et monétaire. À cette fin, une réflexion nourrie s'est engagée entre les institutions de l'Union européenne et les États membres autour d'idées novatrices, comme celle de développer la dimension sociale de l'Union économique et monétaire, à l'initiative de la France, et celle d'un budget spécifique à la zone euro, également portée par les autorités françaises.

Les débats auxquels donne lieu l'approfondissement de l'Union économique et monétaire mettent en évidence des divergences entre États membres. Celles-ci ne doivent toutefois pas servir de prétexte à l'immobilisme, voire à un recul par rapport aux propositions émises il y a un an. De ce point de vue, les conclusions du Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013, au cours duquel sera examinée la question du renforcement de l'Union économique et monétaire, constitueront de précieuses indications sur la volonté des États membres d'aller de l'avant ou, au contraire, de reporter des décisions pourtant indispensables.

## I. LES INSTRUMENTS DE LA GOUVERNANCE DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

La crise financière est survenue en Europe dans un contexte marqué par l'accumulation de dettes publiques et privées dans de nombreux États membres, un décrochage en termes de compétitivité et d'importants déséquilibres macroéconomiques. Alors que le **Pacte de stabilité et de croissance**, institué en 1997, avait pour objectif de garantir la coordination des politiques budgétaires nationales, avec un mécanisme de sanctions, force est de constater que **le dispositif prévu n'a pas fonctionné**.

Plusieurs facteurs expliquent la transformation de la crise financière en une crise des dettes souveraines, davantage spécifique à l'Europe : le non-respect du Pacte de stabilité et de croissance par certains États membres et les faiblesses de sa conception qui n'ont pas empêché l'apparition de déficits budgétaires, l'insuffisance de la coordination des politiques économiques nationales, l'accélération de l'intégration financière favorisée par l'union monétaire.

Confrontée à la crise, l'Union économique et monétaire (UEM), plus concernée encore que l'Union européenne du fait même de l'existence d'une union monétaire, a, en peu de temps, considérablement renforcé sa gouvernance en se dotant d'une **procédure de surveillance budgétaire et macroéconomique**, dénommée « **semestre européen** ».

Cette procédure est constituée d'un ensemble de textes, sept règlements, une directive et un traité, dont il convient d'exposer succinctement les grandes lignes<sup>1</sup>. De manière générale, **cette procédure est fondée sur une logique de surveillance et de discipline**.

### A. LE « SIX-PACK »

Le « six-pack » comprend six textes des 8 et 16 novembre 2011, entrés en vigueur le 13 décembre 2011 :

- le règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro ;

- le règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro ;

- le règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au

---

<sup>1</sup> Votre rapporteur rappelle que les dispositions du « six-pack » ont été présentées par M. Jean-François Humbert au cours de la réunion de la commission des affaires européennes du 20 octobre 2011, et celles du « two-pack » par M. Richard Yung, le 1<sup>er</sup> février 2012.

renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques ;

- le règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques ;

- le règlement (UE) n° 1177/2011 du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs ;

- la directive 2011/85/UE du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

**Ces textes :**

- **renforcent la discipline budgétaire dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance afin d'assurer une diminution satisfaisante du niveau d'endettement public dans les États membres et une réduction des déficits élevés**, chaque pays devant ensuite atteindre des objectifs budgétaires à moyen terme ambitieux. Cela passe par un renforcement de la surveillance des politiques budgétaires, l'introduction de dispositions relatives aux cadres budgétaires nationaux et une application plus cohérente et à un stade plus précoce de sanctions à l'égard des États membres de la zone euro qui ne se conforment pas aux règles ;

- **élargissent la surveillance des politiques économiques des États membres, afin de remédier de manière appropriée aux déséquilibres macroéconomiques**. Un mécanisme d'alerte est introduit pour détecter rapidement les déséquilibres, qui sont évalués à l'aide d'un tableau de bord comprenant des indicateurs économiques. Une procédure concernant les déséquilibres excessifs est également mise en place, laquelle prévoit des mesures d'exécution à l'égard des États membres qui ne se conforment pas aux règles.

Le Pacte de stabilité et de croissance est réformé. Ses dispositions sont renforcées de manière à mieux respecter les critères de finances publiques définis.

Pour le **volet préventif** du Pacte, les nouvelles dispositions ont introduit un critère des dépenses, qui implique que l'augmentation annuelle des dépenses ne doit pas dépasser un taux de référence pour la croissance du PIB à moyen terme. L'objectif consiste à faire en sorte que les recettes exceptionnelles ne soient pas dépensées, mais consacrées à la réduction de la dette. Lorsqu'un État membre de la zone euro n'atteint pas ses objectifs à moyen terme, un écart important de l'évolution des dépenses par rapport à la trajectoire d'augmentation des dépenses de référence peut entraîner des **sanctions** sous la forme d'un **dépôt portant intérêt équivalent à 0,2 % du PIB**.



Pour le **volet correctif**, l'accent est porté davantage sur le critère relatif à la dette. Les États membres dont la dette excède 60 % du PIB sont tenus de prendre des mesures pour réduire leur dette à un rythme prédéfini, même si leur déficit est inférieur à 3 % du PIB. Un critère numérique est introduit afin de déterminer si le ratio de la dette se rapproche du seuil de 60 % du PIB à un rythme satisfaisant. Le ratio de la dette au PIB, lorsqu'il est excessif, sera ainsi considéré comme diminuant à un rythme satisfaisant si son écart par rapport à la valeur de référence de 60 % du PIB s'est réduit d'un vingtième par an au cours des trois années précédentes.

En vue de renforcer le volet correctif du Pacte, une **nouvelle série de sanctions financières** est introduite pour les États membres de la zone euro. Ces sanctions s'appliqueront plus tôt dans la procédure concernant les déficits excessifs et de manière progressive. Un dépôt ne portant pas intérêt, équivalant à 0,2 % du PIB, sera imposé après qu'il aura été décidé de soumettre un pays à la procédure concernant les déficits excessifs, si un dépôt portant intérêt a déjà été imposé en vertu du volet préventif du Pacte ou si un manquement grave a été constaté. Ce dépôt sera converti en une **amende équivalant à 0,2 % du PIB** en cas de non-respect de la recommandation initiale du Conseil demandant de corriger le déficit. Si le non-respect se poursuit, la sanction sera augmentée dans la limite de 0,5 % du PIB.

Afin de **déclencher les sanctions de façon plus automatique**, la **règle de la « majorité inversée »** est introduite, en vertu de laquelle la proposition de la Commission d'infliger des sanctions pour non-respect du Pacte sera considérée comme adoptée sauf si le Conseil la rejette à la majorité qualifiée.

Parallèlement à la réforme du Pacte de stabilité et de croissance, les États membres doivent adopter une **planification budgétaire pluriannuelle** afin d'assurer la réalisation des objectifs budgétaires à moyen terme fixés au niveau européen.

Au-delà de la surveillance budgétaire, le « six-pack » **élargit la surveillance des politiques économiques nationales**. Il établit un mécanisme de prévention et de correction des déséquilibres macroéconomiques excessifs : il prévoit une **procédure concernant les déséquilibres excessifs** et introduit la possibilité d'infliger des **amendes** (amende annuelle égale à **0,1 % du PIB** infligée selon la règle de la « majorité inversée ») aux États membres se trouvant en situation de déséquilibre excessif et ne respectant pas, de manière répétée, les recommandations formulées.

Le 4<sup>e</sup> cycle du semestre européen a débuté le 19 novembre dernier, avec la présentation par la Commission de l'examen annuel de la croissance en 2014<sup>1</sup>.

### **B. LE TRAITÉ SUR LA STABILITÉ, LA COORDINATION ET LA GOUVERNANCE (TSCG)**

Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'Union économique et monétaire a été signé le 2 mars 2012 par les États membres de l'Union européenne, à l'exception de la République tchèque et du Royaume-Uni, et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Il s'agit d'un traité spécifique, mais l'objectif est « *d'intégrer le plus rapidement possible [ses] dispositions [...] dans les traités sur lesquels l'Union européenne est fondée* ».

Par ce traité, les parties contractantes « *conviennent, en tant qu'États membres de l'Union européenne, de renforcer le pilier économique de l'Union économique et monétaire en adoptant un ensemble de règles destinées à favoriser la discipline budgétaire au moyen d'un pacte budgétaire, à renforcer la coordination de leurs politiques économiques et à améliorer la gouvernance de la zone euro* ».

Au titre du **pacte budgétaire**, l'article 3 fixe une **règle d'équilibre budgétaire** selon laquelle la situation budgétaire des administrations publiques est en équilibre ou en excédent, prenant en compte le solde structurel annuel, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5 % du PIB. 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. Une partie contractante qui fait l'objet d'une procédure concernant les déficits excessifs met en place un programme de partenariat budgétaire et économique comportant une description détaillée des réformes structurelles à établir et à mettre en œuvre pour assurer une correction effective et durable de son déficit excessif.

Au titre de la **coordination des politiques économiques** et de la convergence, les parties contractantes, aux termes de l'article 9, s'engagent à œuvrer conjointement à une politique économique qui favorise le bon fonctionnement de l'UEM et qui promeut la croissance économique grâce au renforcement de la convergence et de la compétitivité. En vue d'évaluer quelles sont les meilleures pratiques et d'œuvrer à une politique économique fondée sur une coordination plus étroite, les parties contractantes, selon l'article 11, veillent à ce que toutes les grandes réformes de politique économique qu'elles envisagent d'entreprendre soient débattues au préalable et, au besoin, coordonnées entre elles.

---

<sup>1</sup> La feuille de route relative à la mise en œuvre du semestre européen 2014 est annexée au présent rapport.

Au titre de la **gouvernance de la zone euro**, l'article 12 prévoit des réunions informelles des chefs d'État ou de gouvernement des parties contractantes dont la monnaie est l'euro lors de sommets de la zone euro, ceux-ci étant organisés au moins deux fois par an. Les chefs d'État ou de gouvernement des parties contractantes autres que celles dont la monnaie est l'euro, qui ont ratifié le traité, participent aux discussions des sommets de la zone euro. L'article 13 fait référence au protocole (n° 1) sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé aux traités, et stipule 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 les représentants des commissions concernées des parlements nationaux afin de débattre des politiques budgétaires et d'autres questions régies par le présent traité* ».

### C. LE « TWO-PACK »

Le « two-pack » comprend deux règlements du 21 mai 2013, entrés en vigueur le 30 mai 2013 :

- le règlement (UE) n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière ;

- le règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro. Son article 9, en particulier, fixe les modalités des programmes de partenariat économique qui doivent être présentés par les États membres de la zone euro faisant l'objet d'une procédure de déficit excessif.

Aux termes de ces deux textes :

- **tous les ans, le 15 octobre au plus tard, chaque État membre doit soumettre son projet de budget pour l'exercice suivant.** Si l'examen du projet de budget met en évidence un non-respect grave des obligations budgétaires fixées dans le Pacte de stabilité et de croissance, **la Commission peut demander qu'un projet de budget révisé soit établi ;**

- un État membre connaissant de graves perturbations financières ou bénéficiant d'une assistance financière accordée à titre de précaution fait l'objet d'une surveillance renforcée, tandis qu'un État membre bénéficiant d'une assistance financière qui n'est pas accordée à titre de précaution fait en outre l'objet d'un programme d'ajustement macroéconomique.

Ces textes ont été appliqués pour la première fois le 22 novembre dernier lors d'une réunion de l'Eurogroupe consacrée à l'examen *ex ante* des projets de budget des États membres de la zone euro. Le 15 novembre 2013,

la Commission avait ainsi proposé un avis au Conseil concernant le programme de partenariat économique de la France<sup>1</sup>, qui, tout en soulignant l'absence de marges budgétaires de notre pays, insiste sur l'insuffisance des réformes structurelles.

Les deux tableaux ci-après récapitulent la procédure arrêtée au titre de la gouvernance économique européenne : le premier indique le calendrier du dialogue qui s'instaure entre Bruxelles et les États membres pour l'élaboration de leur budget et de leur politique économique, et le second tableau présente le dispositif de surveillance des finances publiques et des déséquilibres macroéconomiques :

---

<sup>1</sup> COM(2013) 904 *final*.

# Gouvernance économique européenne (1)

## Le calendrier budgétaire

Fin d'année

**Examen annuel de croissance** : orientations générales pour l'UE  
Produit par la Commission – Discuté par le Conseil – Approuvé par le Conseil européen de printemps

Mars

**Orientations politiques du Conseil européen** fondées sur l'examen annuel de croissance et le rapport sur le mécanisme d'alerte concernant les déséquilibres économiques excessifs

Avril

**Programme de stabilité ou de convergence**  
produit par chaque État membre de l'UE  
(sauf ceux sous programme d'assistance financière),  
incluant ou complété par un **plan budgétaire à moyen terme** pour les États membres de la zone euro

**Programme national de réforme**

produit par chaque État membre de l'UE  
sauf ceux sous programme d'assistance financière

Juin

**Recommandations spécifiques pour chaque pays**  
Incluant la politique budgétaire et les déséquilibres macroéconomiques  
Produites par la Commission – Adoptées par le Conseil après leur approbation par le Conseil européen

15 octobre

**Publication par chaque État membre de la zone euro de son projet de plan budgétaire**  
(concernant les administrations centrale, locales et de sécurité sociale),  
fondé sur des prévisions macroéconomiques indépendantes

Novembre

**Avis public de la Commission européenne sur ce projet**  
(comprenant au besoin une demande de révision du projet sous 3 semaines),  
présenté par la Commission au parlement qui le demanderait et examiné par l'Eurogroupe

Décembre

**Adoption et publication des budgets des administrations publiques**

# Gouvernance économique européenne (2)

## Double surveillance depuis le 13 décembre 2011

### Surveillance des déséquilibres budgétaires

**Evaluation** des Etats membres par la Commission, basée sur l'évolution de leur déficit budgétaire structurel vers son objectif de moyen terme, qui ne peut dépasser 1% du PIB

#### Risque de déséquilibres budgétaires

#### Procédure de déficit excessif (PDE)

- Déficit  $\geq$  3% PIB ou
- Déficit  $\leq$  3% PIB et dette  $\geq$  60% PIB et objectif de réduction annuelle moyenne du surplus de dette de -5%/an en moyenne pas atteint sur 3 ans

#### Action préventive

- Etape 1 : Recommandations à l'Etat membre, en cas de déviation significative de son déficit structurel par rapport à son objectif de moyen terme
- Etape 2\* : Dépôt portant intérêt de 0,2% PIB

#### Action corrective : procédure de déficit excessif

- Etape 1 : Recommandations PDE et surveillance plus étroite
- Etape 2\* : Dépôt sans intérêt de 0,2% PIB
- Etape 3\* : Amende fixe de 0,2% PIB
- Etape 4\* : Amende variable si toujours pas de mise en conformité

### Surveillance des déséquilibres macroéconomiques

#### Mécanisme d'alerte

basé sur un tableau de bord incluant dix indicateurs (chômage, endettement privé et public, tendances du marché immobilier, compétitivité, productivité)

#### Etudes approfondies par pays

#### Existence de déséquilibres macroéconomiques

#### Déséquilibres macroéconomiques excessifs

#### Action préventive

Recommandation à l'Etat membre

#### Action corrective : procédure de déséquilibre excessif

- Etape 1 : Recommandation du Conseil et plan d'action corrective par l'Etat membre
- Etape 2\* : 0,1% PIB à déposer (avec intérêt) à défaut d'action correctrice
- Etape 3\* : 0,1% PIB à payer comme amende annuelle en cas de défaut répété d'action ou de non-mise en conformité avec les recommandations du Conseil

\*Ces sanctions ne s'appliquent qu'aux pays de la zone euro

## II. L'APPROFONDISSEMENT DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE : LA NÉCESSITÉ D'UNE NOUVELLE ÉTAPE

Les dirigeants européens ont rapidement pris conscience du **caractère incomplet** des mesures prises au titre de la gouvernance économique de la zone euro et, par conséquent, de la **nécessité de la parachever**. Le Conseil européen et la Commission européenne ont joué un rôle fondamental dans la réflexion menée et les initiatives prises.

De ces travaux s'est dégagé un consensus sur **quelques grandes orientations novatrices** pour aboutir à une Union économique et monétaire approfondie.

### A. LES TRAVAUX DU CONSEIL EUROPÉEN

#### 1. Les « quatre éléments essentiels » pour une « UEM stable et prospère »

Le Conseil européen a apporté une contribution très importante dans la définition d'une nouvelle étape pour renforcer l'Union économique et monétaire (UEM).

Sur la base d'un rapport préliminaire présenté par le président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, et établi en étroite coopération avec les présidents de la Commission européenne, de l'Eurogroupe et de la Banque centrale européenne, le **Conseil européen des 28 et 29 juin 2012** a invité le président Van Rompuy à élaborer « *une feuille de route spécifique et assortie d'échéances précises pour la réalisation d'une véritable union économique et monétaire* ».

Ce faisant, le Conseil européen a validé la démarche et les grandes lignes de ce rapport préliminaire qui propose une « *vision pour la future gouvernance de l'UEM* », concernant plus particulièrement les États membres de la zone euro, fondée sur « **quatre éléments essentiels** » afin de parvenir à « *une UEM stable et prospère* » :

- un cadre financier intégré ;
- un cadre budgétaire intégré ;
- un cadre de politique économique intégré ;
- la nécessité d'assurer la légitimité démocratique et l'obligation de rendre compte.

## 2. Le rapport Van Rompuy

Après avoir présenté un rapport intermédiaire en octobre 2012, en vue du Conseil européen des 18 et 19 octobre, le président du Conseil européen, et les présidents de la Commission européenne, de l'Eurogroupe et de la Banque centrale européenne, ont établi leur rapport définitif, intitulé *Vers une véritable Union économique et monétaire*, le 5 décembre 2012. Ce rapport, qui a donné lieu à une consultation avec l'ensemble des États membres et le Parlement européen, s'articule autour des quatre éléments approuvés par le Conseil européen de juin 2012.

Il propose un **calendrier** et un **processus par étapes** sur la voie de l'achèvement de l'Union économique et monétaire.

Les **trois étapes** retenues seraient les suivantes :

**1) première étape (fin 2012-2013) : assurer la viabilité budgétaire et rompre le lien entre banques et États.** Cette étape comporterait notamment la mise en œuvre du cadre de gouvernance économique (« six-pack », TSCG et « two-pack »), la mise en place d'un cadre pour la coordination préalable systématique des grandes réformes de politique économique, la création d'un mécanisme de surveillance unique pour le secteur bancaire ou encore un accord sur l'harmonisation des cadres nationaux de résolution des défaillances et de garantie des dépôts ;

**2) deuxième étape (2013-2014) : achever le cadre financier intégré et favoriser les politiques structurelles saines.** Il s'agirait d'achever le cadre financier intégré par la mise en place d'une autorité de résolution commune et d'instituer un mécanisme permettant une coordination renforcée, une plus grande convergence et une meilleure application des politiques structurelles ;

**3) troisième étape (après 2014) : améliorer la capacité de résistance de l'UEM par la création d'une fonction d'absorption des chocs au niveau central.**



### Les principales propositions du rapport Van Rompuy

#### *Au titre du cadre budgétaire intégré*

Au-delà du cadre de gouvernance existant, le rapport, constatant que toutes les unions monétaires sont dotées d'une capacité budgétaire centrale, propose de **mettre en place une « capacité budgétaire » pour l'UEM**, qui prendrait en charge de nouvelles fonctions non assurées par le budget communautaire, distincte de celui-ci. **Des « arrangements de nature contractuelle »**, qui seraient obligatoires au sein de la zone euro et facultatifs en dehors, **seraient conclus entre les États membres et les institutions de l'Union européenne et porteraient sur les réformes structurelles à mettre en œuvre dans les États membres**. Ces réformes seraient soutenues au moyen d'**incitations financières « limitées, temporaires, flexibles et ciblées »**. La mise en œuvre des arrangements contractuels aboutirait à une convergence accrue. À terme, il serait créé une **capacité budgétaire**, qui pourrait **prendre la forme d'un mécanisme assurantiel** entre pays de la zone euro et qui serait conçu de manière à **absorber les chocs économiques asymétriques**. Serait ainsi concrétisée une forme de **solidarité budgétaire** grâce à un partage des risques budgétaires. Le rapport évoque, pour le mécanisme assurantiel à mettre en œuvre, une **assurance chômage au niveau européen**, cette fonction étant sensible aux cycles économiques. « *Dans ce cas, le niveau des contributions à la capacité budgétaire ou des appels à celle-ci dépendrait directement de l'évolution du marché du travail. Dans ce scénario, la capacité budgétaire complèterait ou remplacerait partiellement les régimes nationaux d'assurance chômage* ». Le rapport estime que la capacité budgétaire de la zone euro pourrait constituer une base appropriée pour l'émission en commun de dette sans recourir à la mutualisation de la dette souveraine. Un tel cadre budgétaire intégré « *supposerait l'établissement d'un Trésor* » au niveau central.

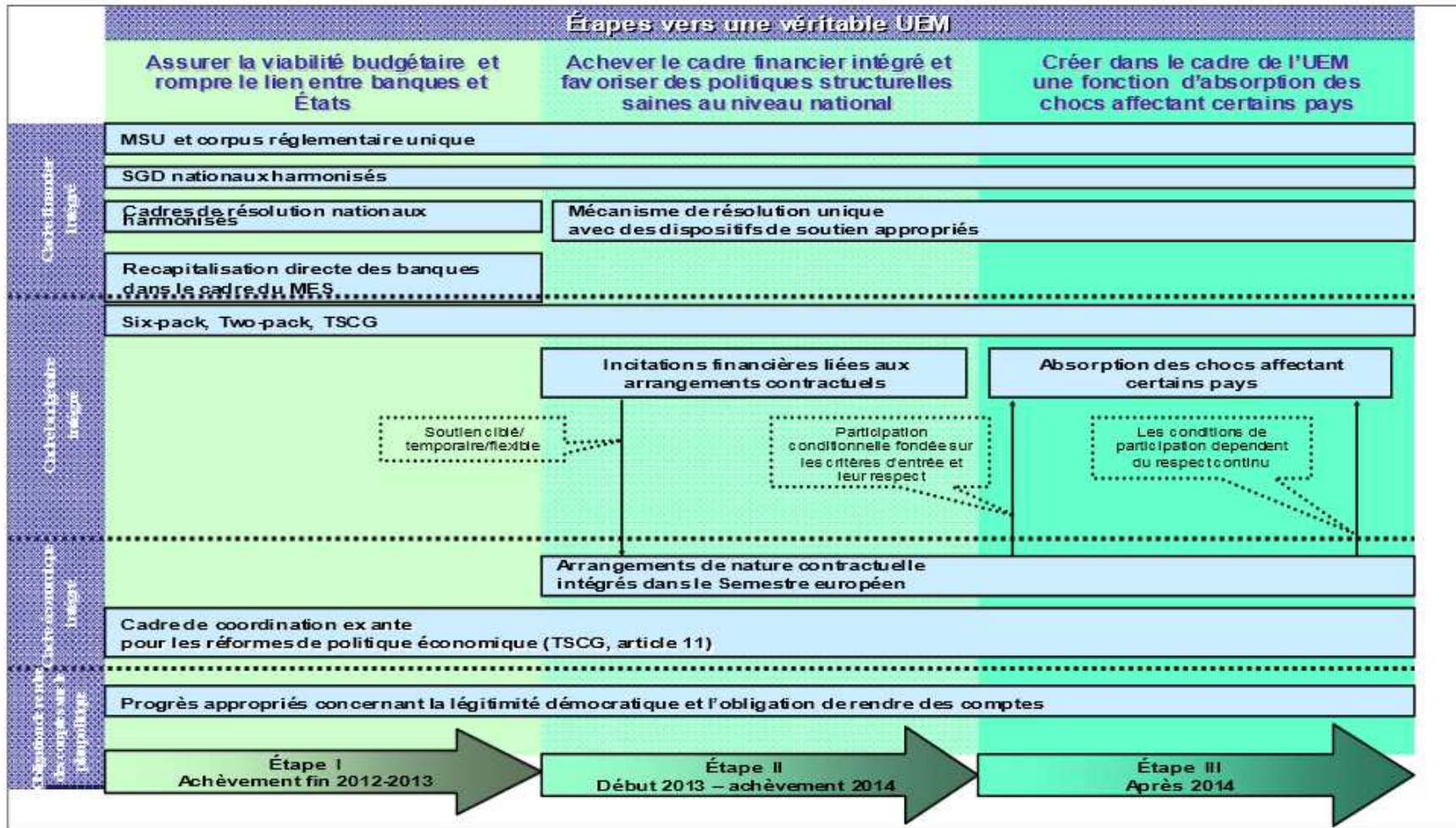
#### *Au titre du cadre de politique économique intégré*

Le rapport Van Rompuy propose d'instituer un « *cadre renforcé pour la coordination, la convergence et l'application des politiques structurelles* ». Les arrangements de nature contractuelle joueraient de nouveau un rôle crucial : ils seraient adaptés aux besoins propres à chaque pays, dont le diagnostic serait établi à l'issue d'un **dialogue approfondi** entre l'État membre concerné et les institutions communautaires. Ces arrangements seraient pluriannuels et flexibles pour pouvoir prendre en compte une évolution de la conjoncture. Ils seraient intégrés dans le semestre européen et **fondés sur les recommandations par pays** élaborées chaque année par le Conseil sur proposition de la Commission, et adressées aux États membres – et sur les mesures correctives pour les États membres soumis au volet correctif de la procédure pour déséquilibres excessifs.

#### *Au titre de la légitimité démocratique et de l'obligation de rendre des comptes*

Le rapport considère que le Parlement européen doit être associé à l'obligation de rendre des comptes pour les décisions prises au niveau européen, tout en préservant « *le rôle central des parlements nationaux* ». Ces derniers devraient en particulier être associés aux arrangements de nature contractuelle dans le cadre du semestre européen. Le rapport insiste également sur le **renforcement de la coopération entre le Parlement européen et les parlements nationaux**, prévu notamment par l'article 13 du TSCG et le protocole (n° 1) annexé aux traités. De même, la création d'une capacité budgétaire pour l'UEM ne peut faire l'économie d'une réflexion sur les moyens de garantir sa légitimité démocratique.

Le schéma ci-après illustre l'articulation des propositions du rapport Van Rompuy :



Source : Rapport Vers une véritable union économique et monétaire, Herman Van Rompuy, président du Conseil européen (5 décembre 2012)

Le Conseil européen des 13 et 14 décembre 2012 a pris acte du rapport du président du Conseil européen et a chargé ce dernier de lui présenter, en juin 2013, « *les mesures qui pourraient être prises et une feuille de route assortie d'échéances* » sur plusieurs points :

- la coordination des réformes nationales, la Commission ayant fait part de son intention de présenter une proposition relative à un cadre pour la coordination préalable des grandes réformes de politique économique dans le contexte du semestre européen ;

- la dimension sociale de l'UEM, y compris le dialogue social ;

- la faisabilité et les modalités de contrats de compétitivité et de croissance arrêtés d'un commun accord, à savoir des arrangements individuels de nature contractuelle entre les États de la zone euro et les institutions communautaires ;

- des mécanismes de solidarité.

Le Conseil européen souligne également la nécessité de renforcer la légitimité démocratique et l'obligation de rendre des comptes et évoque à cette fin les dispositions de l'article 13 du TSCG sur la conférence interparlementaire entre des représentants du Parlement européen et des parlements nationaux et le protocole (n° 1) annexé aux traités.

Dans le cadre des préparatifs du Conseil européen des 27 et 28 juin 2013, la France et l'Allemagne ont présenté, le 30 mai, une contribution pour « *définir les étapes à venir de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire ainsi que les politiques, les instruments et le cadre institutionnel démocratique nécessaires à sa réalisation* ». Cette **contribution franco-allemande**, parmi les sujets traités, dont les « arrangements contractuels » et la création d'un fonds spécifique pour la zone euro, mentionne les **domaines d'action qui pourraient faire l'objet d'une coordination au niveau européen** : le marché du travail, le chômage et l'inclusion sociale, les politiques de retraite, les marchés de produits, la fiscalité, l'efficacité du secteur public, l'innovation et le système d'éducation, l'enseignement et la formation professionnels. Elle évoque également la convergence des systèmes fiscaux et précise que les deux pays sont prêts « *à relancer l'agenda en matière de convergence fiscale avec tous les États membres volontaires, en commençant par reprendre les travaux sur l'assiette commune pour l'impôt sur les sociétés* ». Dans le domaine social, elle envisage la mise en place de salaires minima, définis au niveau national et laissant le choix entre législation et conventions collectives.

Paradoxalement, les conclusions du Conseil européen de juin 2013 apparaissent toutefois moins ambitieuses sur les aspects relatifs aux questions budgétaires et à la coordination des politiques économiques. Elles indiquent en effet qu'« *à court terme, la priorité absolue est d'achever l'union bancaire* » et, sur les autres points, se limitent à appeler à la poursuite des travaux sur « *tous les éléments d'une UEM renforcée car ceux-ci sont étroitement*

liés », compte tenu de divergences entre États membres. À cette occasion, la Commission indique qu'elle présentera une communication sur la dimension sociale de l'UEM.

**Le Conseil européen se fixe l'échéance de sa réunion de décembre 2013** pour prendre des décisions sur ces questions, en particulier sur les principales caractéristiques des arrangements contractuels et des mécanismes de solidarité associés.

## **B. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE**

La Commission européenne a également contribué au débat sur le renforcement de l'UEM.

Le 28 novembre 2012, elle a publié une communication intitulée *Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie – Lancer un débat européen*<sup>1</sup>, dans laquelle elle constate que « l'UEM a été remodelée, mais le travail n'est pas terminé ». Elle y formule un certain nombre de propositions, à court (six à dix-huit mois), moyen (dix-huit mois à cinq ans) et long termes (au-delà de cinq ans), parmi lesquelles la coordination préalable des réformes d'importance majeure et la création d'un instrument de convergence et de compétitivité comprenant des accords contractuels assortis d'un soutien financier.

À la suite de ce texte, la Commission a présenté **trois communications plus particulièrement examinées dans le présent rapport** :

- le 20 mars 2013, deux communications, la première relative à la création d'un instrument de convergence et de compétitivité<sup>2</sup>, la seconde portant sur la coordination préalable des projets de grandes réformes des politiques économiques<sup>3</sup>, ces deux textes présentant différentes options de mise en œuvre et posant des questions soumises à consultation ;

- le 2 octobre 2013, une communication intitulée *Renforcer la dimension sociale de l'Union économique et monétaire*<sup>4</sup>.

### **1. Création d'un instrument de convergence et de compétitivité**

L'idée d'« arrangements contractuels » associés à un mécanisme de solidarité visant à encourager les réformes structurelles relatives à la compétitivité et à la croissance dans les États membres contractants figure, comme on l'a vu, à la fois parmi les propositions du Conseil européen et de la Commission européenne.

---

<sup>1</sup> COM(2012) 777 final.

<sup>2</sup> COM(2013) 165 final.

<sup>3</sup> COM(2013) 166 final.

<sup>4</sup> COM(2013) 690 final.



Cet arrangement contractuel est dénommé **instrument de convergence et de compétitivité (ICC)** par la Commission dans sa communication. Son objectif serait « *d'aider les États membres qui connaissent des difficultés susceptibles d'affecter toute la zone euro à engager [...] les réformes nécessaires plus rapidement qu'ils n'auraient pu le faire sans cette aide* ».

L'ICC comporterait **deux éléments** :

- **d'une part, les arrangements contractuels proprement-dits**, à savoir les principales mesures, prenant en compte les recommandations par pays émises au titre du semestre européen, qu'un État membre s'engagerait auprès des institutions communautaires à mettre en œuvre selon un calendrier.

Les réformes concernées seraient celles qui seraient susceptibles d'avoir des **répercussions sur les autres États membres, la zone euro et l'Union européenne**.

L'ICC serait  **négocié**  entre la Commission et l'État membre concerné, puis soumis à l'approbation du Conseil, sur proposition de la Commission. Celle-ci serait également chargée de la surveillance de sa mise en œuvre dans le cadre du semestre européen ;

- **d'autre part, un soutien financier** pour la mise en œuvre des réformes inscrites dans les arrangements contractuels.

Les États membres participants contribueraient au mécanisme de soutien financier, selon des modalités qui restent ouvertes. La Commission évoque plus particulièrement « *des contributions spécifiques* », par exemple « *une clé RNB* » ou « *le produit de nouvelles ressources propres réservées à cet usage* ». La Commission précise également qu'elle « *envisage d'inclure le mécanisme dans le budget de l'Union européenne en tant que recettes affectées externes. [...] ces dépenses ne seraient pas concernées par les plafonds fixés dans le règlement relatif au cadre financier pluriannuel* ». La capacité du mécanisme pourrait croître au fur et à mesure de sa montée en charge. Ce soutien financier serait **ciblé, limité dans le temps et rapide**. Il ne serait accordé que si les réformes négociées étaient effectivement mises en œuvre. En cas de non-respect persistant des engagements pris, le soutien financier pourrait être retiré à l'État membre en cause.

La Commission, se conformant là aussi au souci exprimé par le Conseil européen, considère que **les parlements nationaux doivent être associés à la procédure de l'ICC**, en particulier avant la fixation des réformes structurelles faisant l'objet du contrat et avant l'approbation du contenu de l'ICC par le Conseil. Elle indique que « *des représentants de la Commission pourraient participer au dialogue avec les parlements nationaux sur l'application de l'instrument* ». Elle évoque également la participation des partenaires sociaux.

Avant tout examen plus avant, il convient d'emblée de constater que la mise en place de l'ICC soulève assurément de **très nombreuses questions** sur les modalités qui seraient les siennes : Quels États pourraient contracter ? Seulement ceux de la zone euro ou l'ensemble des États membres ? À quel moment et à quelles conditions l'ICC serait-il activé ? Serait-il obligatoire ou facultatif ? Quel type de réformes serait éligible ? Qui négocierait avec l'État membre concerné ? La Commission est-elle la mieux placée pour le faire ? Que se passerait-il si les négociations n'aboutissaient pas ? Et si les réformes sur lesquelles l'État membre contractant s'était engagé n'étaient que partiellement atteintes ? Selon quelles modalités les parlements nationaux, et les partenaires sociaux, pourraient-ils être impliqués dans la négociation de l'ICC et, surtout, comment pourraient-ils y exercer une influence réelle ? Quelles seraient les modalités concrètes d'abondement du soutien financier ? L'ICC serait-il mis en œuvre à budget constant ou entraînerait-il des dépenses supplémentaires ?

Votre rapporteur insiste sur le fait que les instruments de convergence et de compétitivité ne doivent pas reposer, comme la procédure existante, sur une logique de discipline, mais qu'ils doivent plutôt exprimer une **logique de solidarité propice au financement d'investissements en faveur de la croissance et de l'emploi**.

## **2. Coordination préalable des projets de grandes réformes des politiques économiques**

Le renforcement de l'UEM s'est traduit, notamment, par l'introduction d'une surveillance des politiques économiques dans le cadre du semestre européen, avec l'institution d'une procédure relative aux déséquilibres macroéconomiques.

Dans sa communication, très liée à la précédente, la Commission européenne propose que les **projets nationaux de grandes réformes des politiques économiques** soient examinés et débattus au niveau de l'Union européenne **avant** qu'une décision définitive soit adoptée au niveau national **afin que les États membres intègrent la dimension européenne des réformes structurelles dans leurs procédures nationales**. Cette **coordination préalable** est inspirée de l'article 121.1 du TFUE<sup>1</sup> et de l'article 11 du TSCG.

Seuls les projets de grandes réformes des politiques économiques nationales seraient concernés par cette procédure de coordination préalable, c'est-à-dire les **réformes qui auraient des conséquences sur d'autres États membres, la zone euro ou l'Union européenne**. Parmi les domaines concernés, la Commission mentionne les marchés des produits, des services et du travail, la fiscalité ou encore les marchés financiers.

---

<sup>1</sup> « Les États membres considèrent leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun et les coordonnent au sein du Conseil ».

La Commission envisage que cette procédure soit **obligatoire** pour les États membres de la zone euro, sans pour autant en exclure les autres pour lesquels elle serait facultative. Néanmoins, les États membres faisant l'objet d'un programme d'ajustement macroéconomique en seraient dispensés dans la mesure où ils sont déjà soumis à de nombreuses obligations strictes.

La communication décrit la procédure de coordination préalable proposée. Celle-ci s'intégrerait dans le semestre européen. Les États membres concernés informeraient la Commission de leurs projets de grandes réformes lors de la présentation de leurs programmes nationaux de réforme. **La Commission va relativement loin dans les informations à communiquer** puisque son texte prévoit que « *les États membres doivent fournir à la Commission une description qualitative détaillée de la réforme indiquant précisément les principaux objectifs économiques poursuivis, un calendrier et une estimation des bénéfices attendus de la réforme, ainsi que son impact budgétaire* ». Les projets transmis seraient évalués par la Commission qui prendrait en considération l'impact, y compris social, des réformes proposées sur la compétitivité de l'État membre concerné et sur les autres États membres et la zone euro. Elle s'attacherait également à tenir compte d'éventuelles mesures d'accompagnement prévues pour limiter les effets négatifs de ces réformes. Elle soumettrait alors son évaluation au Conseil et à l'Eurogroupe, les avis exprimés étant pris en compte dans le conseil de politique économique adressé à l'État membre concerné dans le cadre du semestre européen.

Le processus décisionnel national serait pris en compte, la Commission indiquant que « *la décision en ce qui concerne le plan de réforme doit rester entre les mains de l'État membre* ». La Commission estime que cette procédure de coordination préalable, afin de bénéficier d'une légitimité démocratique, requiert un « *dialogue économique* » au niveau européen, par exemple par l'organisation de réunions et de débats entre la commission compétente du Parlement européen et les autres institutions européennes concernées, d'une part, et les États membres, d'autre part.

Là encore, il n'est guère besoin d'une analyse poussée pour se rendre compte que cette procédure de coordination préalable pose également des **questions nombreuses et épineuses** : Qu'est-ce qu'une « grande réforme » ? Que se passerait-il si les parties prenantes à la procédure n'étaient pas d'accord sur la définition à retenir : une réforme est-elle une « grande réforme » ou pas ? La procédure prévoirait-elle des éléments de souplesse qui permettraient d'adapter le calendrier ou l'impact budgétaire notifiés à la Commission ? Sinon que se passerait-il si le calendrier notifié n'était pas respecté ? Quelle serait la place des parlements nationaux dans cette procédure, alors que ce n'est naturellement pas au Parlement européen qu'il peut incomber de contrôler un gouvernement national ?

Pour votre rapporteur, la coordination préalable des grandes réformes doit constituer un **outil permettant de parvenir à la mise en place d'un véritable gouvernement économique au niveau de la zone euro.**

### **3. Renforcer la dimension sociale de l'Union économique et monétaire**

Rappelant que les politiques sociales et de l'emploi relèvent très largement de la compétence nationale des États membres, la communication de la Commission européenne propose toutefois des mesures dans trois domaines :

- un meilleur suivi des défis qui se posent en matière sociale et d'emploi et une amélioration de la coordination des politiques ;
- une solidarité accrue et des mesures renforcées en faveur de l'emploi et de la mobilité des travailleurs ;
- le renforcement du dialogue social.

La Commission rappelle que la stratégie Europe 2020<sup>1</sup> place, pour la première fois, la politique sociale au centre de la stratégie économique de l'Union européenne. Elle considère que **le suivi des réformes dans le domaine social et de l'emploi devrait être réalisé dans le cadre du semestre européen**, c'est-à-dire que la surveillance des déséquilibres macroéconomiques intégrerait la dimension sociale, ce qui permettrait d'affiner les réformes à préconiser aux États membres et de coordonner les politiques économiques et les politiques sociales.

La Commission propose en particulier la **mise en place d'un tableau de bord** comprenant **cinq indicateurs** qui étaieraient son projet de rapport conjoint sur l'emploi afin de **surveiller les évolutions en matière sociale et d'emploi** :

- le niveau du chômage et son évolution ;
- le taux de jeunes ne travaillant pas, ne suivant pas d'études ni de formation et le taux de chômage des jeunes ;
- le revenu disponible brut réel des ménages ;
- le taux de risque de pauvreté chez les personnes en âge de travailler ;

---

<sup>1</sup> La stratégie Europe 2020 fixe cinq objectifs à atteindre : remonter le taux d'emploi à au moins 75 %, contre 69 % aujourd'hui ; consacrer 3 % du PIB à la recherche et au développement, au lieu des 2 % actuels ; réaffirmer les objectifs de l'Union européenne en matière de lutte contre le changement climatique (dits "20/20/20"), qui sont déjà parmi les plus ambitieux du monde ; proposer de réduire le taux de pauvreté de 25 %, ce qui reviendrait à faire sortir 20 millions de personnes de la pauvreté ; améliorer les niveaux d'éducation en réduisant le taux d'abandon scolaire à 10 % et en portant à 40 % la proportion des personnes de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur ou atteint un niveau d'études équivalent.



- les inégalités.

Les politiques sociales et de l'emploi feraient ainsi l'objet d'une **surveillance multilatérale** qui permettrait d'anticiper les mesures à mettre en œuvre. Les inclure dans cette procédure favoriserait également l'apprentissage mutuel, la diffusion des bonnes pratiques et l'évaluation comparative des performances, propices à la convergence.

En lien avec sa proposition d'instaurer une capacité budgétaire pour la zone euro, préfiguration d'un budget autonome au niveau de cette dernière, qui aiderait les États membres à affronter les chocs asymétriques et donc à assurer la stabilisation macroéconomique, la Commission évoque « *un système d'assurance où les risques de chocs économiques seraient mutualisés entre les États membres* ». Elle prend l'exemple du système américain d'**allocations de chômage**, « *où un fonds fédéral rembourse 50 % des allocations excédant la durée standard, à concurrence d'un maximum donné, sous réserve que le chômage ait atteint un certain niveau et continue d'augmenter* ». L'instauration d'un tel dispositif au niveau central en Europe nécessiterait naturellement une modification « *substantielle* » du traité.

Par ailleurs, la Commission estime que les **partenaires sociaux** doivent être **bien davantage associés à la gouvernance de l'UEM**, en particulier à l'occasion du sommet social tripartite et du dialogue macroéconomique. Elle évoque des consultations pendant le semestre européen et appelle les États membres à débattre avec les partenaires sociaux nationaux de l'application des recommandations par pays.



### III. UNE VÉRITABLE UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE DOIT PRÉSERVER LES MARGES DE MANŒUVRE NATIONALES ET OFFRIR DE LA VISIBILITÉ

Votre rapporteur craint que, les manifestations les plus aigües de la crise de la zone euro s'éloignant, le volontarisme, voire l'audace qui s'attachait à certaines propositions émises à la fin de 2012 s'émousse. Lors de son déplacement à Bruxelles, il a en effet eu le sentiment d'une **volonté politique en train de fléchir** de la part de certains États membres dans un contexte marqué par la fin des menaces sur l'intégrité de la zone euro. S'il est heureux que la situation actuelle soit bien plus rassurante que celle qui prévalait un an auparavant, cela ne doit pas conduire à revoir les ambitions à la baisse en matière de renforcement de gouvernance de l'Union économique et monétaire.

Affirmer que parvenir à une union bancaire complète constitue une priorité absolue ne revient-il pas à négliger les autres aspects de l'UEM, en matière budgétaire, de coordination macroéconomique et d'institution de mécanismes de solidarité ? Contrairement à ce qui s'était passé pour l'union bancaire au Conseil européen d'octobre 2012, **les chefs d'État et de gouvernement n'ont pas encore conclu d'accord politique global pour une « union budgétaire »**. Des reculs sont même perceptibles.

Considérant qu'il s'agirait d'une erreur, votre rapporteur entend au contraire adopter, dans le présent rapport, une **démarche à la fois volontariste et prospective** et peut résumer **sa position** de la manière suivante :

- il est favorable à l'institution d'une capacité budgétaire au niveau de l'UEM, préalable à un budget de la zone euro, pourvu que sa légitimité démocratique soit réelle et qu'elle soit soumise à un contrôle parlementaire ;

- il considère toutefois que le dispositif à mettre en place doit être respectueux des compétences des États membres ;

- il estime que ce dispositif doit revêtir une dimension concrète pour les citoyens européens, par exemple sous la forme d'une assurance chômage européenne, sans doute la voie la plus appropriée pour renforcer la dimension sociale de l'UEM.

La mise en place d'une capacité budgétaire au niveau de l'UEM puis d'un véritable budget de la zone euro constitue naturellement une **démarche progressive** reposant sur **différentes étapes successives** devant être définies précisément par l'Eurogroupe sur la base d'une **feuille de route fixant des échéances**.

## A. VERS UN BUDGET DE LA ZONE EURO SOUMIS À UN CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE

### 1. L'obligation d'avancer dans la voie de l'intégration budgétaire

L'UEM a été conçue comme disposant d'une politique monétaire intégrée, définie par la Banque centrale européenne, seule institution européenne véritablement fédérale, et de politiques budgétaires continuant de relever de la compétence des États membres, avec néanmoins une obligation de coordination selon les dispositions du Pacte de stabilité et de croissance. Cette architecture fait de la zone euro une exception parmi les zones monétaires. Il a été souvent dit que l'UEM ne marchait pas « sur ses deux jambes », monétaire et budgétaire, et n'était pas en mesure de définir un *policy mix* optimal.

La crise a mis en évidence à la fois l'absence de portée effective de l'obligation de coordination faute de mécanisme suffisamment contraignant, lacune désormais comblée comme on l'a vu *supra*, et l'interdépendance très forte de la zone euro qui oblige les États membres à **ne plus considérer les politiques budgétaires comme des questions d'intérêt exclusivement national**. La contradiction inhérente à la conception de la zone euro est alors clairement apparue : le rôle trop important dévolu aux politiques budgétaires nationales pour faire face aux chocs asymétriques et la perte par plusieurs États membres de la maîtrise de leur politique budgétaire.

Pour sortir de cette impasse, votre rapporteur **soutient le principe d'une capacité budgétaire de la zone euro**, et des autres États membres sur une base volontaire, **et, à terme, d'un budget de la zone euro**. L'approfondissement de l'UEM lui apparaît en effet indispensable compte tenu de la fragilité du dispositif mis en place jusqu'à présent et des incertitudes qui continuent de peser sur les marchés financiers.

Doter l'UEM d'une capacité budgétaire propre et, à plus long terme, la zone euro d'un budget spécifique, permettrait à la fois de remédier au défaut de conception initial de l'UEM, et donc aux déséquilibres induits, et de donner à la zone euro les moyens d'empêcher la prise de risques excessifs par ses États membres.

L'idée d'établir un budget européen intégré en complément de l'union monétaire, une sorte d'« union budgétaire », n'est pas nouvelle. Le rapport MacDougall préconisait déjà, en 1977, de mettre en place un budget fédéral de l'ordre de 7,5 % à 10 % du PIB européen, aux côtés de l'union monétaire à instituer. Cette idée est réapparue à l'occasion de la crise de la zone euro, dès lors que plusieurs États membres ont *de facto* perdu la maîtrise de la politique budgétaire compte tenu de la situation de leurs finances publiques.

## 2. Les trois fonctions que pourrait remplir un budget de la zone euro

La capacité budgétaire et, à terme, le budget de la zone euro pourraient se voir attribuer trois fonctions principales, évoquées dans le rapport Van Rompuy<sup>1</sup> :

- faciliter l'aide financière aux États membres de l'UEM en cas de choc asymétrique (fonction de stabilisateur macroéconomique) ;
- faciliter les réformes structurelles en provisionnant des incitations financières ;
- fonctionner comme un mécanisme de soutien budgétaire dans le cadre de la future union bancaire européenne.

### a) La fonction de stabilisation macroéconomique

Parmi les trois fonctions traditionnellement attribuées à la politique budgétaire, allocation, stabilisation, redistribution, la seconde est sans doute celle qui justifierait le plus la création d'un budget de la zone euro.

En effet, la **fonction de stabilisation macroéconomique de la politique budgétaire** est particulièrement importante dans une zone monétaire car, lorsqu'un État membre est confronté à un choc asymétrique, il ne dispose pas des autres mécanismes d'ajustement habituels que sont le taux de change et la politique monétaire. Cette situation est encore plus vraie en zone euro qui ne répond pas aux critères de la zone monétaire optimale définis par la théorie économique<sup>2</sup> selon laquelle les ajustements internes, en particulier la mobilité du travail et la flexibilité des prix et des salaires, permettent de compenser la fixité du change propre à une union monétaire. Or, en zone euro, la mobilité du travail est historiquement faible (barrières linguistiques et culturelles, rigidités administratives, non portabilité de certains droits sociaux, etc.) et il existe un certain degré de rigidité à la baisse des salaires. Comme le note la Direction générale du Trésor, « *la stabilisation de l'activité s'apparente alors à un bien public de la zone euro, dont le financement devrait être assuré par le niveau central* »<sup>3</sup>.

La fonction essentielle de cette capacité budgétaire, et, à plus long terme, du budget de la zone euro, serait de jouer le rôle d'un **mécanisme d'assurance contracyclique** de manière à absorber les fluctuations de l'activité. Ses recettes et ses dépenses doivent fluctuer avec l'activité. Ce budget central pourrait ainsi soutenir l'activité en période de récession par des mesures de relance complétant les mesures prises au niveau national.

<sup>1</sup> Sur ce point, voir le document Budget de la zone euro : 3 fonctions, 3 instruments, Notre Europe – Institut Jacques Delors, 15 novembre 2012.

<sup>2</sup> En particulier les travaux de Robert Mundell en 1961.

<sup>3</sup> Un budget pour la zone euro, Trésor-éco n° 120, octobre 2013.

Dans ce cas, le soutien apporté doit être temporaire. Pour éviter des transferts permanents, qui seraient de toute façon inacceptables pour plusieurs États membres, « deux conditions semblent nécessaires » selon Notre Europe-Institut Jacques Delors :

- « mettre en place un dispositif de transferts entre États membres. Les États paieraient leur contribution [au budget] lors des périodes de prospérité ; ils en recevraient l'aide en cas de récession ». Ces transferts ne se feraient donc pas à sens unique. Dans le temps, tous les pays pourraient être tour à tour contributeurs et bénéficiaires<sup>1</sup> ;

- le fonctionnement du dispositif « de façon automatique, allouant l'argent sur la base de critères strictement objectifs – comme par exemple les variations du taux de croissance relatif à la moyenne de la zone euro – et se préservant de toute influence politique directe ».

Le financement de ce dispositif serait assuré par des contributions des budgets nationaux.

*b) L'aide aux réformes structurelles*

Cette fonction sous-tend la proposition de contrats aux termes desquels les États membres de la zone euro s'engageraient sur des réformes à mener en contrepartie d'une aide financière.

Selon la même source, il est alors « important d'avoir un budget de l'UEM financé par des ressources propres afin d'éviter que les conflits entre contributeurs et bénéficiaires nets ne viennent perturber les décisions concernant ses dépenses ». Le rôle de la Commission européenne serait plus important dans l'allocation des fonds.

*c) Le soutien budgétaire de l'union bancaire de l'UEM*

Doter la zone euro d'une capacité budgétaire puis d'un budget autonome permettrait également de **compléter l'union bancaire**, les implications budgétaires de cette dernière n'ayant jusqu'à présent pas été abordées.

La crédibilité du mécanisme de restructuration unique mis en place au titre de l'union bancaire serait considérablement accrue s'il pouvait s'appuyer sur un **mécanisme de soutien budgétaire commun**. En effet, les efforts d'un État membre peuvent se révéler insuffisants lors d'une opération de restructuration bancaire et il paraît indispensable de disposer d'une capacité européenne susceptible de venir en renfort.

Dans ce cas également, le financement du dispositif pourrait être assuré par des ressources propres. Toutefois, compte tenu des coûts

---

<sup>1</sup> Sur ce point, voir le document Une assurance contre les chocs conjoncturels dans la zone euro, Notre Europe – Institut Jacques Delors, septembre 2013.

potentiellement considérables d'une crise financière systémique, les montants à mobiliser pourraient être particulièrement importants.

### 3. Les grandes lignes d'un futur budget de la zone euro

Pour votre rapporteur, la capacité budgétaire de l'UEM et, à terme, le budget de la zone euro doivent permettre de **financer non seulement des réformes structurelles, mais également des investissements ayant une incidence sur la croissance et l'emploi afin de privilégier une logique d'intégration et de solidarité.**

Votre rapporteur est d'avis que ce budget central doit **rester de niveau limité** et, surtout, compte tenu de la situation des finances publiques en Europe, ne doit **pas se traduire par un accroissement des dépenses publiques.**

Selon le Conseil d'analyse économique (CAE)<sup>1</sup>, « *un véritable budget [de la zone euro] devrait s'appuyer sur une ressource fiscale propre ou quasi-propre, si possible fortement corrélée au cycle d'activité de la zone, et sur la possibilité d'émettre une dette commune. Ce budget n'a pas besoin d'être élevé* ». Le CAE évoque 2 % du PIB et considère que si ce budget couvrirait un champ de compétences relativement étendu, son niveau ne dépasserait pas 10 % du PIB. La Direction générale du Trésor présente, elle aussi, l'hypothèse d'un niveau de 2 % du PIB pour ce budget, même si elle considère que « *plus le budget central est de taille importante, plus son effet stabilisateur est élevé et plus la part du solde conjoncturel pris en charge par le niveau central est importante* ».

Selon le Trésor, « *l'impôt sur les sociétés, très sensible à la conjoncture [...], apparaît comme un candidat idéal* ». Le Trésor appelle également à capitaliser sur les travaux menés sur la proposition de directive relative à l'assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés (ACCIS), comme le faisait d'ailleurs la contribution franco-allemande du 30 mai 2013. Il indique également que « *le transfert d'une partie de la TVA (dont l'assiette est déjà harmonisée) ou des cotisations sociales pourrait également être envisagé. De plus, il pourrait également être envisagé d'affecter au budget le produit de taxes innovantes, dont la mise en œuvre serait plus pertinente au niveau de la zone euro qu'au niveau national (taxe sur les transactions financières, taxe environnementale, etc.), puisque cela éviterait les éventuelles distorsions au sein de la zone euro* ».

Ce budget pourrait prendre la forme d'un **transfert** d'une partie des stabilisateurs automatiques et de certaines dépenses nationales au niveau de la zone euro. Il est fondamental, à la fois pour des questions de réalisme budgétaire et d'acceptabilité de la solution par d'autres États membres au cours des négociations qui vont s'engager, que le budget de la zone euro soit mis en place **à coût constant.**

---

<sup>1</sup> Document de travail du Conseil d'analyse économique intitulé Un chemin en trois étapes pour réunifier la zone euro, mars 2013.



Il paraît réaliste d'**avancer vers un budget de la zone euro de façon progressive, par étapes successives**. C'est l'approche proposée par le rapport Van Rompuy, par la Commission européenne et, en France, par le CAE. Elle est du reste conforme à l'histoire et à la pratique de la construction européenne, le traité de Maastricht ayant prévu la création de l'union monétaire au terme d'un processus de plusieurs années comportant trois étapes.

La solidarité budgétaire incarnée par le budget de la zone euro requiert le bon déroulement du processus de restructuration du système bancaire, afin de ne pas l'exposer à un risque de financement.

L'achèvement de l'UEM se traduirait par la **réappropriation par la zone euro de la souveraineté budgétaire**, qui serait une souveraineté partagée permettant d'assurer la stabilisation macroéconomique. Il peut passer par l'institution d'un budget de la zone euro, mais aussi, comme l'explique le CAE, par la centralisation de la décision en matière de soldes budgétaires nationaux avec possibilité de financer les déficits autorisés à l'aide d'émissions de dette commune.

L'établissement d'un **calendrier** en vue de l'instauration par étape d'un budget de la zone euro constituerait un **signal fort** en direction des États membres contraints, pour beaucoup d'entre eux, à des efforts d'ajustement extrêmement lourds, voire épuisants, et fixerait un cap pour les marchés financiers qui abhorrent l'incertitude.

#### **4. Le renforcement de la légitimité et du contrôle démocratiques, un impératif délicat à mettre en œuvre**

L'institution parlementaire trouve son origine historique dans le vote du budget et le consentement à l'impôt nécessaire à l'alimentation de ce budget. Aussi la création d'une capacité budgétaire de la zone euro, avec, à terme, la possibilité d'un budget de la zone euro, implique-t-elle **l'affirmation de la légitimité démocratique** de ce dispositif et le **renforcement du contrôle parlementaire** qui doit s'exercer à son endroit, d'autant plus que les dispositions du « six-pack », du TSCG et du « two-pack » ont des conséquences directes sur la souveraineté budgétaire des parlements nationaux. Ces objectifs ont d'ailleurs été rappelés par le rapport Van Rompuy et par la Commission.

Dans l'état actuel des traités néanmoins, la mise en place d'une telle capacité budgétaire se heurte à un obstacle de nature institutionnelle : l'absence de base juridique pour préparer et exécuter le budget par un « ministre des finances européen » et pour le voter et l'exécuter par une assemblée parlementaire compétente en la matière.

Il serait sans doute envisageable que les fonctions traditionnellement dévolues aux assemblées parlementaires en matière budgétaire (vote et



contrôle) soient assurées par le **Parlement européen en « format zone euro »** dès lors que la capacité budgétaire serait limitée à cette dernière. La contribution franco-allemande du 30 mai 2013 a mentionné ce point. Toutefois, le Parlement européen a toujours considéré qu'il représentait les citoyens européens dans leur ensemble et a toujours refusé, en conséquence, d'admettre en son sein des délégations nationales.

On le voit, toute avancée significative vers une UEM intégrée exigerait probablement une **modification des traités**. L'Union européenne et les États membres sont-ils prêts à engager des négociations en ce sens ?

Avant même cette étape, qui reste hypothétique, il est essentiel que le parachèvement de l'UEM n'ignore pas les **parlements nationaux** qui ont un rôle essentiel à jouer dans le processus de légitimation démocratique du dispositif mis en place et dans son appropriation à l'échelon national.

À cette fin, il est souhaitable de s'appuyer sur le TSCG, dont l'article 13, lui-même inspiré du protocole (n° 1) sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne<sup>1</sup>, annexé aux traités, dispose 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 les représentants des commissions concernées des parlements nationaux afin de débattre des politiques budgétaires et d'autres questions régies par le présent traité* ».

Pour autant, la première conférence interparlementaire réunie sur cette base a montré que **l'exercice reste délicat** et que l'ensemble des parties prenantes devront apprendre à mieux dialoguer, à faire preuve de confiance mutuelle et à travailler ensemble.

Cette conférence, qui a eu lieu les 16 et 17 octobre 2013, à Vilnius, au Parlement lituanien, a tenu des débats intéressants<sup>2</sup>, qui ont néanmoins été quelque peu éclipsés par les **tensions** apparues entre représentants du Parlement européen et ceux des parlements nationaux lors des discussions sur les projets de conclusions et de règlement intérieur proposés par la Présidence lituanienne. La délégation du Parlement européen s'est opposée à la proposition d'un règlement intérieur, défendue au contraire par la majorité des parlements nationaux, dont la délégation française. La délégation allemande a plaidé en faveur de la création d'un groupe de travail

---

<sup>1</sup> Son article 9 dispose que « le Parlement européen et les parlements nationaux définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une coopération interparlementaire efficace et régulière au sein de l'Union ».

<sup>2</sup> Les thèmes suivants ont été débattus : Le défi de la relance de la croissance économique et de la compétitivité en Europe ; Une véritable Union économique et monétaire : nécessité impérative d'avancer ; Le but et la vision de la Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière de l'Union européenne ; Définir un cadre adapté de la gouvernance économique dans l'Union européenne après la crise ; L'union bancaire et l'intégration financière de l'Union européenne ; L'assainissement budgétaire et les réformes structurelles en Europe : avancées et perspectives.

chargé d'élaborer le règlement intérieur et de l'adoption des décisions de la Conférence par consensus et non par un vote à la majorité qualifiée, comme le proposait la Présidence lituanienne. Le Parlement européen et la délégation allemande se sont opposés à ce que la Conférence adopte des conclusions, au profit d'une contribution, formule plus légère.

**Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique  
et financière de l'Union européenne**

**Contribution**

**Les 16 et 17 octobre 2013, Vilnius**

*La Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière (ci-après dénommée « Conférence interparlementaire sur la GEF ») ;*

*vu les conclusions de la Conférence des Présidents des parlements de l'Union européenne, adoptées le 23 avril 2013 à Nicosie ;*

*vu l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (ci-après dénommé « TSCG ») ;*

*vu le Protocole n° 1 du traité de Lisbonne sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne ;*

*vu les lignes directrices sur la coopération interparlementaire dans l'Union européenne, adoptées le 21 juin 2008 à la Conférence des Présidents des parlements à Lisbonne ;*

1. se félicite de l'institution de la Conférence interparlementaire sur la GEF et estime qu'elle fournira une enceinte de débats et d'échanges de meilleures pratiques qui contribue à garantir la responsabilité démocratique et la légitimité des décisions prises en matière de gouvernance économique et financière au sein de l'Union européenne (ci-après dénommée « UE »), et en particulier au sein de l'Union économique et monétaire ;

2. note qu'en réaction à la crise économique et financière au cours des dernières années, l'architecture de la gouvernance économique de l'UE a connu des changements considérables et qu'il est crucial que ces changements s'accompagnent des mécanismes adéquats pour assurer un contrôle parlementaire efficace ainsi que la légitimité démocratique et la responsabilité des nouvelles structures de gouvernance ;

3. espère que la Conférence interparlementaire sur la GEF confèrera un rôle accru aux parlements nationaux dans les domaines relevant du TSCG et contribuera à la promotion de la coopération efficace et régulière entre les parlements nationaux et le Parlement européen sur les questions relatives à la gouvernance économique et financière, surtout en ce qui concerne les pratiques et les procédures du semestre européen ;

4. rappelle l'impératif établi dans le « six-pack » selon lequel le renforcement de la gouvernance économique devrait comprendre une participation plus étroite et en temps utile des parlements nationaux et du Parlement européen (règlement (UE) n° 1177/2011) ; rappelle le rôle du Parlement européen dans le cadre du semestre européen et en particulier en ce qui concerne l'examen annuel de la croissance et le « six-pack » ; invite la Commission européenne à donner suite à son engagement, comme indiqué dans sa réponse officielle à la contribution de la XLVII<sup>e</sup> COSAC, de développer un dialogue politique régulier avec les parlements nationaux dans le cadre du semestre européen, au rythme de deux fois par an ; estime que la Conférence interparlementaire sur la GEF est la plateforme idéale pour un tel dialogue ;

5. souligne qu'il est important de trouver le juste équilibre entre le contrôle parlementaire exercé dans le domaine de la gouvernance économique et financière par les parlements nationaux et par le Parlement européen, comme il est prévu dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et à l'article 13 du TSCG ;

6. est d'avis que le contrôle démocratique et la responsabilité devraient se situer au niveau où les décisions sont prises et mises en œuvre ; ainsi les parlements nationaux se voient accorder un rôle essentiel en ce qui concerne le contrôle de la mise en œuvre des politiques concernées au niveau national, la légitimité des actions de l'État membre au sein du Conseil européen et au sein du Conseil et la réalisation au niveau national des politiques budgétaires, économiques et sociaux, tandis que le Parlement européen est colégislateur et assure le contrôle et la responsabilité démocratique des décisions prises au niveau de l'Union ;

7. suggère qu'un groupe de travail ouvert aux représentants de chaque parlement national et du Parlement européen soit mis en place en vue d'élaborer les modalités pratiques de la Conférence interparlementaire sur la GEF, en prenant en considération le projet de règlement soumis par le Seimas de la République de Lituanie, en tant que parlement de la Présidence, et les amendements déposés par d'autres délégations au cours de la conférence inaugurale de Vilnius, ainsi que l'article 13 du TSCG et les conclusions de la Conférence des Présidents des Parlements de l'UE de Nicosie. Dans le cadre de ce processus, appelé « Processus de Vilnius », les décisions devront être prises par consensus. Le règlement de la Conférence interparlementaire sur la GEF sera également adopté par consensus en 2014.

On l'a vu à cette occasion, si l'affirmation du principe selon lequel à chaque étape du processus décisionnel doit correspondre un organe délibératif relève presque du truisme, sa mise en œuvre est beaucoup plus malaisée.

Néanmoins, la Conférence couvre un champ important, y compris l'union bancaire, alors que la délégation du Parlement européen souhaitait le réduire aux seules questions budgétaires. De même, elle sera une enceinte de débats contribuant à garantir la responsabilité démocratique et la légitimité des décisions prises, au sein de l'UEM en particulier.

La prochaine réunion de la Conférence interparlementaire est prévue à Bruxelles, du 20 au 22 janvier 2014.

Le fonctionnement encore incertain de cette conférence interparlementaire conduit votre rapporteur à s'interroger sur son format : ne compte-t-elle pas trop de membres et son format ouvert à 26 États membres n'est-il pas trop large ?

Votre rapporteur propose de **réfléchir à la mise en place d'un comité mixte**, éventuellement paritaire, comprenant des membres du Parlement européen et des membres des parlements nationaux de la seule zone euro, qui serait amené à se prononcer lors des étapes les plus importantes du semestre européen. Ce format plus restreint permettrait à la fois une meilleure connaissance réciproque entre parlementaires nationaux et européens et une meilleure compréhension des enjeux. Un représentant de

ce comité mixte pourrait participer aux réunions de l'Eurogroupe avec voix consultative.

Le renforcement de la légitimité et du contrôle démocratiques pourrait prendre d'autres formes, comme l'organisation de débats contradictoires entre les parlements nationaux et la Commission européenne. Celle-ci pourrait se déplacer devant les assemblées pour dialoguer avec la représentation nationale, par exemple sur ses propositions de recommandations par pays, ce qui aurait aussi le mérite de la rapprocher du « terrain ».

### ***B. PRÉSERVER LES MARGES DE MANŒUVRE DES ÉTATS MEMBRES***

Votre rapporteur, s'il estime que tant la capacité budgétaire de l'UEM, préfiguration d'un budget de la zone euro, que la coordination préalable des projets des grandes réformes des politiques économiques constituent un instrument cohérent pour assurer la stabilité de la zone euro et progresser dans la voie de la gouvernance de celle-ci, insiste néanmoins pour que le dispositif à mettre en place soit **respectueux du principe de subsidiarité et donc des compétences des États membres**.

D'une part, ceux-ci ont déjà l'obligation de se conformer à la procédure prévue au titre du semestre européen, avec la surveillance budgétaire et la surveillance macroéconomique qu'il implique. Cet exercice nouveau se traduit par l'application au niveau des États membres de la zone euro de nombreux textes européens, dans des délais relativement brefs.

Cet ensemble constitue un **édifice juridique complexe et lourd à mettre en œuvre**. Il n'est pas certain que tous les pays concernés se le soient complètement appropriés. Pour faciliter son application, et ainsi favoriser la convergence au sein de la zone euro à laquelle il vise, il convient de prendre garde au risque de dérive bureaucratique et faire preuve de souplesse dans sa mise en œuvre.

D'autre part, les États membres doivent également se prémunir de la **tentation de la Commission européenne de s'immiscer trop loin dans les réformes qu'ils doivent mettre en œuvre**. Ils sont certes destinataires de recommandations adoptées par le Conseil, sur proposition de la Commission, au regard du programme national de réforme qu'ils ont présenté, mais, selon votre rapporteur, ils doivent **rester libres de définir eux-mêmes les modalités qu'ils jugent les plus opportunes pour atteindre les objectifs fixés dans les recommandations**.

Aussi la rédaction du texte de la Commission en vue de l'adoption par le Conseil de ces recommandations illustre-t-elle cette **tentation d'aller relativement loin dans le détail des réformes attendues des États membres** auxquels il est demandé plus que des orientations sur les objectifs. Votre rapporteur rappelle d'ailleurs que, dans sa communication du

28 novembre 2012, la Communication évoquait, pour renforcer l'intégration budgétaire et économique, l'instauration d'« un droit européen d'exiger la révision d'un budget national sur la base des engagements européens » et exposait plusieurs pistes, parmi lesquelles « l'obligation pour un État membre de revoir son (projet de) budget national si l'UE le lui demande en cas d'écart par rapport aux obligations de discipline budgétaire préalablement fixées au niveau de l'UE », « un droit d'exiger la révision, sur la base des engagements européens, de décisions d'exécution budgétaire individuelles » ou encore « conférer à l'UE une compétence claire pour harmoniser les législations budgétaires nationales ».

Même si ces pistes de travail sont aujourd'hui abandonnées, la Commission se montre très exigeante. Sa recommandation de recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la France pour 2013<sup>1</sup> en constitue un bon aperçu, en particulier sur la réforme des retraites, les réformes attendues de notre pays portant notamment sur :

- le renforcement de la crédibilité de l'ajustement par la mise en œuvre des mesures nécessaires en 2014 et au-delà pour assurer la correction du déficit excessif de manière durable en 2015 au plus tard ; le fait de consacrer toutes les recettes imprévues à la réduction du déficit ; la mise en œuvre crédible de réformes structurelles ambitieuses pour accroître la capacité d'ajustement et stimuler la croissance et l'emploi ; le renforcement de l'efficacité des dépenses publiques ; le vote de mesures destinées, dans la prochaine loi de décentralisation, à améliorer les synergies et les économies entre les différents niveaux de l'administration, central, régional et local ; le vote de mesures d'ici à la fin de 2013 pour équilibrer durablement le système de retraite en 2020 au plus tard, « par exemple en adaptant les règles d'indexation, en augmentant encore l'âge légal de départ à la retraite<sup>2</sup> et la durée de cotisation pour bénéficier d'une retraite à taux plein et en réexaminant les régimes spéciaux, tout en évitant une augmentation des cotisations sociales patronales » ;

- la réduction du coût du travail, par la mise en œuvre du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, l'adoption de mesures pour réduire les cotisations sociales patronales et l'évolution du salaire minimum propice à la compétitivité et à la création d'emplois ;

- l'amélioration de l'environnement des entreprises et le développement de la capacité d'innovation et d'exportation des entreprises, notamment des PME, en lançant l'initiative annoncée de simplification administrative et en améliorant les conditions générales propices à l'innovation, en renforçant les transferts de technologie et l'exploitation commerciale des résultats de la recherche ;

<sup>1</sup> COM(2013) 360 final du 29 mai 2013.

<sup>2</sup> Les mots « en augmentant encore l'âge légal de départ à la retraite » ont été remplacés par les mots « en relevant encore l'âge effectif de départ à la retraite en alignant l'âge de la retraite ou les prestations de pension sur l'évolution de l'espérance de vie » dans la recommandation du Conseil.

- le renforcement de la concurrence dans le secteur des services, en éliminant les restrictions injustifiées à l'accès aux services professionnels et à leur exercice, en prenant des mesures pour simplifier l'autorisation des ouvertures de commerces et supprimer l'interdiction de la vente à perte, en mettant fin aux tarifs réglementés du gaz et de l'électricité pour les clients autres que les ménages ou encore en ouvrant le transport ferroviaire intérieur de passagers à la concurrence ;

- la poursuite de la simplification du système fiscal et l'amélioration de son efficacité ; la réduction et la rationalisation des dépenses fiscales relatives à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les sociétés, tout en réduisant le taux de ces impôts ; le déplacement de la charge fiscale sur le travail vers les taxes environnementales ou la consommation ;

- la mise en œuvre rapide de l'accord interprofessionnel de janvier 2013, en concertation avec les partenaires sociaux ; la réforme du système d'indemnisation du chômage ; l'amélioration du taux d'emploi des travailleurs plus âgés ; l'offre par les services publics de l'emploi d'un appui personnalisé aux chômeurs ; l'amélioration du passage de l'école au travail, etc.

L'instrument de convergence et de compétitivité proposé par la Commission comporterait des engagements de réformes de la part des États membres pris, précisément, sur la base de ces recommandations par pays. Il convient de **s'interroger sur la marge de manœuvre qui sera laissée aux États membres** pour définir les moyens par lesquels ils entendent respecter ces engagements.

Votre rapporteur estime qu'au contraire il faut **tirer parti de l'approche contractuelle qui sous-tend l'instrument de convergence et de compétitivité**. La notion de contrat n'est pas usuelle dans la pratique communautaire, qui repose sur des actes unilatéraux adressés aux États membres et qui s'imposent à eux, des recommandations le plus souvent, élaborés au terme d'une procédure multilatérale.

Si **cette démarche nouvelle** soulève logiquement des questions d'ordre pratique, votre rapporteur considère qu'elle **doit être mise à profit pour négocier au mieux les modalités de réalisation des réformes conduites au niveau national**. Dès lors, le contrat peut être un moyen de préserver les marges de manœuvre des États membres et des parlements nationaux.



---

### **C. DONNER DU SENS À L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE EN DÉVELOPPANT SA DIMENSION SOCIALE**

La crise s'est traduite par une explosion du chômage qui a entraîné une augmentation sensible des dépenses d'indemnisation. Dans les pays les plus vulnérables, les autorités ont été parfois contraintes de diminuer d'autres dépenses sociales ou les dépenses d'éducation et de formation, qui préparent pourtant l'avenir. La crise a creusé les divergences entre les modèles sociaux les plus généreux et les plus efficaces et les autres, pour simplifier, entre ceux de l'Europe du Nord et ceux de l'Europe de l'Est et du Sud. Comme le note le Commissariat général à la stratégie et à la prospective, « *l'Europe ne parvient plus à s'imposer comme une source de prospérité partagée* »<sup>1</sup>.

Même dans les États membres les plus avancés, l'Union européenne apparaît trop souvent aux yeux des opinions publiques comme le vecteur d'une mise en concurrence des modèles sociaux nationaux, voire d'une menace pour ceux-ci. Le risque d'un rejet de la monnaie unique et du projet qu'elle porte est réel.

Dès lors, **la construction européenne**, pour regagner en légitimité, a **besoin de projets qui apportent des réponses aux difficultés des citoyens dans des domaines qui les concernent au plus près**. De ce point de vue, donner une **dimension sociale** à cette construction indéniablement technocratique, voire parfois obscure qu'est l'UEM est nécessaire. Cette ambition est d'autant plus délicate à concrétiser que les questions sociales relèvent essentiellement de la compétence des États membres.

C'est pourquoi votre rapporteur suggère que la réflexion en cours sur l'approfondissement de la gouvernance de l'UEM soit mise à profit pour avancer vers la **mise en œuvre d'une assurance chômage au niveau européen**, qui aurait le mérite d'offrir une solution concrète à des millions de chômeurs en leur démontrant que **l'Europe peut apporter des réponses à leurs difficultés**.

#### **1. Intégrer les politiques sociales et d'emploi dans le semestre européen**

Certes, les États membres, aux termes des traités, demeurent largement compétents en matière sociale et ne semblent guère enclins à des transferts de compétences. Néanmoins, « *les politiques sociales peuvent contribuer de manière significative au fonctionnement optimal de la zone euro* », comme le note Notre Europe – Institut Jacques Delors<sup>2</sup>. Du reste, les modèles sociaux nationaux sont d'une grande diversité. C'est pourquoi, selon la

---

<sup>1</sup> Note d'introduction au débat national *Quelle France dans 10 ans ?*, septembre 2013.

<sup>2</sup> Une dimension sociale pour l'UEM : pourquoi et comment ?, septembre 2013.

même source, « *le renforcement de la dimension sociale de l'UEM devrait se borner à ce qui est strictement nécessaire pour garantir le bon fonctionnement de la zone euro. Les mesures prises à l'échelle de l'UEM devraient permettre une cohabitation des différents modèles sociaux reflétant les préférences nationales* ».

Des mesures en matière d'emploi et de politique sociale peuvent permettre de compenser des conséquences potentiellement négatives de l'union monétaire sur les politiques sociales nationales, en particulier le risque de concurrence des normes sociales entre États membres et celui de démantèlement de dispositifs sociaux au profit d'ajustements économiques dans les pays les plus vulnérables. Comme l'a indiqué le commissaire européen à l'emploi et aux affaires sociales, Laszlo Andor, en février 2013, l'emploi et les progrès sociaux ne doivent pas être « *perçus comme de simples variables résiduelles du processus d'ajustement macroéconomique* ».

Aussi est-il opportun que la dimension sociale soit intégrée à tous les aspects de l'UEM. C'est le sens de la communication qu'a présentée la Commission le 2 octobre dernier lorsqu'elle propose de renforcer la politique sociale et celle de l'emploi sur la base d'un tableau d'indicateurs de manière à déceler le plus tôt possible les déséquilibres sociaux susceptibles de perturber la stabilité de l'UEM.

Il convient néanmoins de s'interroger sur l'opportunité de **compléter les indicateurs** retenus par la Commission. Sans doute une réflexion est-elle nécessaire pour améliorer le tableau de bord, en particulier en précisant le contenu des indicateurs relatifs au chômage et à la pauvreté (celle des femmes et des enfants par exemple).

Votre rapporteur considère que, pour mieux intégrer la dimension sociale au semestre européen prévu au titre de la gouvernance de l'UEM, **l'instrument de convergence et de compétitivité et la procédure de coordination préalable** des projets de grandes réformes des politiques économiques proposés par la Commission **doivent aussi concerner les questions sociales et d'emploi**. Il est nécessaire que les incitations financières prévues par l'ICC puissent également porter sur la mise en œuvre des réformes permettant d'atteindre les objectifs sociaux préalablement définis et de réduire les déséquilibres constatés à partir du tableau de bord d'indicateurs sociaux.

Par ailleurs, la dimension sociale pourrait être davantage prise en compte en **améliorant la gouvernance de l'UEM**, en particulier dans deux directions :

– d'une part, **prendre davantage en compte les questions sociales et d'emploi dans les discussions des instances décisionnaires de la zone euro**, c'est-à-dire prévoir des réunions de l'Eurogroupe avec les ministres compétents en la matière. La contribution franco-allemande du 30 mai 2013 évoque d'ailleurs « *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 » ;*

- d'autre part, **renforcer le dialogue social** en accordant une place plus large aux partenaires sociaux européens et nationaux dans le cadre du semestre européen en les consultant lors des grandes étapes de la procédure (examen annuel de la croissance, recommandations adressées aux États membres, etc.).

Il convient néanmoins de reconnaître que ces mesures, aussi légitimes et nécessaires soient-elles, ne présentent qu'une **portée limitée** pour les opinions publiques européennes. Il est **nécessaire d'aller plus loin en proposant un projet plus ambitieux**, à la fois par son envergure et par le « service rendu » aux citoyens européens afin de renverser la perception – fautive – que la monnaie unique est la cause de la dégradation de la situation sociale en Europe, alors qu'elle peut être une solution.

## **2. Pour une assurance chômage au niveau européen**

Si la zone euro, et l'Union européenne dans son ensemble, doit poursuivre dans la voie de l'union bancaire et la création, à terme, d'un budget propre, ces objectifs ne sauraient, à eux seuls, se révéler suffisamment mobilisateurs pour des opinions publiques de plus en plus tentées, à l'approche des élections européennes de mai 2014, par des discours populistes alimentant l'euroscpticisme, voire l'europhobie. Les termes mêmes d'« union bancaire », de « capacité budgétaire », de « budget de la zone euro » comportent une dimension technocratique indéniable susceptible de susciter la méfiance des citoyens européens.

C'est pourquoi **votre rapporteur est persuadé que le dispositif permettant d'approfondir l'UEM doit revêtir une visibilité forte de manière à lui donner du sens auprès des opinions publiques**. Il est indispensable que l'Union européenne n'apparaisse pas uniquement comme une entité abstraite prescriptrice de contraintes et synonyme d'austérité et de surveillance. Elle doit aussi présenter des avantages concrets et immédiatement tangibles pour les ressortissants des États membres. Comme l'a dit le ministre des affaires étrangères, M. Laurent Fabius, lors de la L<sup>e</sup> COSAC, à Vilnius, les 28 et 29 octobre 2013, « *il ne s'agit pas seulement d'avoir des idées, des dispositions juridiques et des politiques européennes. Il faut que ces idées, ces dispositions, ces politiques répondent aux attentes des peuples* ».

De ce point de vue, **votre rapporteur soutient l'idée que la dimension assurantielle de la capacité budgétaire à mettre en place au niveau de la zone euro**, et éventuellement à d'autres États membres de la zone euro sur une base facultative, **prenne la forme d'une assurance chômage**.

Cette solution présente en effet plusieurs avantages :

- elle concourrait à remplir l'objectif de stabilisation macroéconomique dévolu à la capacité budgétaire et, à terme, au budget de la zone euro : en effet, les dépenses liées au chômage sont particulièrement cycliques. Selon la Direction générale du Trésor, « *l'insertion des prestations chômage dans le budget de la zone euro pourrait se faire sous la forme d'un socle commun à la zone euro sur lequel se rajouteraient des dispositifs nationaux spécifiques. Un socle de dépenses actives de l'emploi (formation, aide aux services publics de l'emploi et soutien à la mobilité) pourrait également être envisagé* » ;

- ce faisant, elle contribuerait à réduire la tendance à faire des politiques sociales les variables d'ajustement des efforts macroéconomiques en cas de choc asymétrique ;

- elle offrirait une visibilité forte auprès des citoyens européens qui percevraient immédiatement les avantages sociaux de la zone euro.

Notre Europe - Institut Jacques Delors a réfléchi aux principales caractéristiques qui pourraient être celles d'un système d'assurance chômage au niveau européen.

#### **Les principales caractéristiques d'un système d'assurance chômage européen**

« *Premièrement, il devrait disposer d'un mécanisme de déclenchement lié à un indicateur économique comme le taux de chômage de courte durée. Une augmentation donnée de cet indicateur économique, indépendamment de la valeur de départ, entraînerait un transfert budgétaire. Ainsi, tant un pays où le taux de chômage de courte durée est plus faible comme celui où il est plus élevé pourront bénéficier d'un transfert s'ils sont touchés par le chômage conjoncturel.*

« *Deuxièmement, les transferts aux États membres devraient être alloués aux dépenses d'indemnisation du chômage, sur la base de dispositions communes, du principe de conditionnalité et de normes minimales, telles que l'existence de politiques actives du marché du travail. Le fait d'allouer ces fonds aux systèmes d'assurance chômage est justifié par leurs effets stabilisateurs anticonjoncturels indéniables, non seulement parce que le chômage réagit rapidement aux cycles économiques mais aussi parce que les bénéficiaires des indemnités chômage contribuent davantage à la demande globale dans l'économie réelle, par le biais de leur consommation ou des investissements qu'ils réalisent pour entreprendre.*

« *Troisièmement, ce mécanisme devrait être conçu de manière à éviter deux problèmes : (i) d'importants transferts à sens unique, du Nord au Sud, par exemple, sachant qu'un système unilatéral ne serait pas viable et mettrait gravement à mal l'intégration ; (ii) un aléa moral, si les mécanismes automatiques de l'UEM remplaçaient la consolidation budgétaire et les réformes structurelles. Il est donc important que les transferts s'accompagnent d'une conditionnalité stricte, portant sur des politiques de l'emploi actives et fortes, des éléments en lien avec l'employabilité et la mise en œuvre de réformes structurelles* ».

Source : Notre Europe - Institut Jacques Delors, Une dimension sociale pour l'UEM : pourquoi et comment ?, septembre 2013

\*  
\* \*

En fonction de ces différents éléments, votre rapporteur suggère à la commission la proposition de résolution qui suit :



## PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

1 - Le Sénat,

2 - Vu l'article 88-4 de la Constitution ;

3 - Vu la communication de la Commission du 28 novembre 2012 intitulée *Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie - Lancer un débat européen* (COM(2012) 777 final) ;

4 - Vu le rapport du président du Conseil européen, établi en étroite collaboration avec le président de la Commission européenne, le président de l'Eurogroupe et le président de la Banque centrale européenne, du 5 décembre 2012 intitulé *Vers une véritable Union économique et monétaire* ;

5 - Vu la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 20 mars 2013 intitulée *Vers une Union économique et monétaire véritable et approfondie - Création d'un instrument de convergence et de compétitivité* (COM(2013) 165 final) ;

6 - Vu la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 20 mars 2013 intitulée *Vers une Union économique et monétaire véritable et approfondie - Coordination préalable des projets de grandes réformes des politiques économiques* (COM(2013) 166 final) ;

7 - Vu la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 2 octobre 2013 intitulée *Renforcer la dimension sociale de l'Union économique et monétaire* (COM(2013) 690 final) ;

8 - Constate que la procédure du semestre européen comprenant des mécanismes de surveillance budgétaire et macroéconomique fondés sur de nombreux textes (« six-pack », traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire et « two-pack ») a permis de renforcer considérablement et rapidement la gouvernance de la zone euro ;

9 - Estime que les États membres de la zone euro, et les autres États membres de l'Union européenne qui le souhaiteraient, doivent prendre le temps de s'approprier la mise en œuvre complète et efficace de cette procédure complexe fondée principalement sur une logique de surveillance et de discipline ;

10 – Juge néanmoins nécessaire, compte tenu de la fragilité persistante de la situation économique et financière de la zone euro, d’aller de l’avant pour parachever l’Union économique et monétaire en dépassant cette logique ;

11 – Souligne la nécessité d’affirmer une volonté politique commune de doter l’Union économique et monétaire à la fois d’une union bancaire et d’une « union budgétaire » ;

*12 – Sur la création d’un instrument de convergence et de compétitivité*

13 – Estime que l’instrument de convergence et de compétitivité doit constituer un outil favorisant la convergence au sein de la zone euro et, à cette fin, permettre de financer des projets favorables à la croissance et à l’emploi ;

14 – Demande que l’instrument de convergence et de compétitivité soit mis en place dans le cadre du semestre européen ;

15 – Considère que le caractère novateur de l’approche contractuelle qui sous-tend l’instrument de convergence et de compétitivité, peu usuelle dans la pratique communautaire fondée sur des actes unilatéraux s’imposant aux États membres et établis à l’issue d’une procédure multilatérale, doit être mis à profit pour négocier au mieux les modalités de réalisation des réformes conduites au niveau national, afin de préserver les marges de manœuvre des États membres et des parlements nationaux et de tenir compte de la spécificité des situations nationales ;

16 – Affirme que l’instrument de compétitivité et de convergence doit être regardé comme la première phase d’un projet plus ambitieux consistant à mettre en place, au terme d’un processus par étape arrêté sur la base d’une feuille de route qu’adopterait l’Eurogroupe, un budget spécifique à la zone euro susceptible de remplir trois principales fonctions : stabilisation macroéconomique, aide aux réformes structurelles, soutien budgétaire de l’union bancaire ;

17 – Est favorable à ce que le mécanisme de soutien financier associé à l’instrument de convergence et de compétitivité prenne la forme d’une véritable capacité budgétaire permettant de financer des actions relevant de chacune de ces trois fonctions ;

18 – Appelle à ce que le mécanisme de soutien financier associé à l’instrument de convergence et de compétitivité et, à terme, le budget de la zone euro soient dotés d’un financement significatif ;

19 – Considère toutefois, au regard de la situation des finances publiques dans la zone euro, que l'instrument de convergence et de compétitivité et, à terme, le budget de la zone euro soient financés à coût constant, sans dépenses supplémentaires, par des transferts de recettes des États membres sensibles à la conjoncture, par exemple d'une part du produit de l'impôt sur les sociétés ;

20 – Juge que la mise en place d'instruments de convergence et de compétitivité et, à terme, d'un budget de la zone euro, doit impérativement s'accompagner d'un renforcement de sa légitimité démocratique et être soumise à un véritable contrôle parlementaire ;

21 – Est d'avis qu'à cette fin, plusieurs pistes peuvent être explorées, en particulier :

22 – l'organisation de débats contradictoires réguliers entre les parlements nationaux et la Commission ;

23 – l'institution, au sein du Parlement européen, d'une structure dédiée à la seule zone euro ;

24 – le renforcement de la Conférence interparlementaire prévue par l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire ;

25 – la constitution au sein de cette Conférence interparlementaire d'une commission spéciale compétente pour la seule zone euro ;

26 – la création d'un comité mixte comprenant des membres du Parlement européen issus de pays de la zone euro et des membres des parlements nationaux de la zone euro, qui serait amené à se prononcer lors des étapes les plus importantes du semestre européen ;

27 – *Sur la coordination préalable des projets des grandes réformes des politiques économiques*

28 – Estime que la procédure de coordination préalable doit porter exclusivement sur les grandes réformes comme celles ayant des effets transfrontaliers importants ou des conséquences sensibles sur le fonctionnement de l'Union économique et monétaire ;

29 – Considère que cette procédure doit respecter les compétences des États membres, des parlements nationaux et des partenaires sociaux nationaux ; qu'en conséquence, elle doit laisser aux autorités nationales la liberté de définir elles-mêmes les modalités qu'elles jugent les plus opportunes pour mettre en œuvre les grandes réformes sur lesquelles elle porte ;



30 – Juge que cette procédure doit constituer un outil permettant de parvenir à un véritable gouvernement économique de la zone euro ;

31 – *Sur la dimension sociale de l'Union économique et monétaire*

32 – Souhaite que l'instrument de convergence et de compétitivité et la procédure de coordination préalable des projets de grandes réformes des politiques économiques concernent aussi les questions sociales et d'emploi ;

33 – Est favorable à ce qu'un débat soit engagé de manière à compléter le tableau de bord des indicateurs sociaux et à préciser leur portée, en particulier sur l'emploi et la pauvreté ;

34 – Demande d'améliorer la gouvernance de l'Union économique et monétaire en prenant davantage en compte les questions sociales et d'emploi dans les discussions des instances décisionnaires de la zone euro grâce à l'organisation de réunions de l'Eurogroupe avec les ministres compétents et en renforçant le dialogue social en accordant une place plus large aux partenaires sociaux européens et nationaux dans le cadre du semestre européen, qui seraient consultés lors des grandes étapes de la procédure ;

35 – Estime indispensable de compléter l'évaluation des déficits publics excessifs et des déséquilibres macroéconomiques par une évaluation des déséquilibres basés sur des indicateurs sociaux dans le cadre du semestre européen de manière à pouvoir compenser les conséquences sociales potentiellement négatives des réformes structurelles mises en place pour résorber les déficits publics et les déséquilibres macroéconomiques ;

36 – Considère que le budget de la zone euro à instituer à terme devrait revêtir une dimension assurantielle prenant la forme d'une assurance chômage au niveau européen de manière à remplir l'objectif de stabilisation macroéconomique dévolu à ce budget de la zone euro, les dépenses liées au chômage étant particulièrement cycliques, à réduire la propension à faire des politiques sociales les variables d'ajustement des efforts macroéconomiques en cas de choc asymétrique et à offrir une visibilité forte auprès des citoyens européens ;

37 – Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours.

## EXAMEN EN COMMISSION

*La commission des affaires européennes s'est réunie le mercredi 11 décembre 2013 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par M. Dominique Bailly, le débat suivant s'est engagé :*

**M. Simon Sutour, président.** – Je vous remercie d'avancer des orientations très claires sur ces sujets qui suscitent un débat très touffu.

**M. Richard Yung.** – Nous sommes nombreux, me semble-t-il, à nous retrouver dans les propositions du rapporteur. Je m'interroge sur la notion de « grande réforme » : qu'est-ce qu'une « grande réforme » ? Quel contenu lui donner ? S'agit-il de réformer le système éducatif ou le marché du travail dans un sens qui pourrait remettre en cause nos modèles sociaux nationaux ou, au contraire, s'agit-il de favoriser la croissance ? Il convient donc d'être prudent. Les réformes à mettre en œuvre pourraient s'appuyer sur les programmes nationaux de réformes que présentent les États membres, mais cet exercice, jusqu'à présent, n'a pas eu une grande portée. L'idée de discuter au niveau européen de la réalisation de réformes me convient tout à fait : on pourrait notamment aborder les questions sociales ou fiscales en vue d'une coordination facilitant le soutien de la demande. Je constate néanmoins que nous n'en sommes pas encore là.

Sur le contrôle parlementaire, nous en sommes encore au stade de la réflexion. Force est de constater, par exemple, que le contrôle parlementaire sur l'union bancaire n'existe pas encore. Il est également difficile, la réunion de Vilnius nous l'a montré, de faire vivre la Conférence interparlementaire prévue par l'article 13 du TSCG. Je suis néanmoins favorable à toutes les propositions qui permettraient de structurer la zone euro.

**M. Simon Sutour, président.** – Je suggère de modifier la proposition de résolution européenne sur deux points. À l'alinéa 26, je propose que le comité mixte envisagé comprenne des membres du Parlement européen « issus de pays la zone euro ». En effet, il est préférable de privilégier le format zone euro compte tenu des périmètres différents retenus par les traités, dix-sept États membres dans la zone euro, vingt-cinq États membres signataires du TSCG et vingt-huit États membres de l'Union européenne. À cet égard, je constate que la présidente de la commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen est une Britannique, soit une ressortissante d'un pays qui n'est membre ni de la zone euro ni partie au TSCG. Je rappelle également que le principe de la Conférence interparlementaire de l'article 13 a été obtenu difficilement, lors d'une réunion des présidents de parlements de l'Union européenne, à Chypre. Il a maintenant été tranché que cette Conférence tiendrait deux réunions

annuelles : la première en janvier, à Bruxelles, au Parlement européen, et la seconde dans le pays qui assure la présidence du Conseil. Dès lors, je suggère de modifier également l'alinéa 24 de la proposition de résolution de manière à en simplifier la rédaction.

**M. Dominique Bailly.** – Je partage votre point de vue. J'exprimais simplement le souci d'inscrire les réunions de la Conférence interparlementaire dans le cadre du semestre européen.

**M. André Gattolin.** – Je m'interroge sur la possibilité d'instituer, au sein du Parlement européen, une structure dédiée à la seule zone euro. Je suis d'accord sur le principe, mais comment faire concrètement ? Quelle disposition du traité en serait le fondement ?

**M. Dominique Bailly.** – En effet, je reconnais la difficulté de l'exercice. Je vous rappelle toutefois que la rédaction de ma proposition de résolution européenne sur ce point consiste à évoquer des pistes de réflexion, à lancer des idées, mais je conviens qu'il faudra ensuite réfléchir à leurs modalités pratiques. Lors de nos auditions, à Bruxelles, nos interlocuteurs nous ont indiqué que la création d'un sous-ensemble spécifique n'était pas inconcevable.

**M. Michel Billout.** – Sur un sujet aussi important que celui-ci, j'aurais souhaité que les projets de rapport d'information et de proposition de résolution européenne nous soient transmis plus tôt.

Je suis d'accord avec toute une série de propositions du rapporteur, en particulier sur l'Europe sociale. J'aurais toutefois besoin d'en examiner plus avant d'autres aspects avant de me prononcer. Il me semble que la question essentielle porte sur la nécessité même de réformes structurelles et sur le contenu de ces réformes, ainsi que sur la nature des incitations financières. Je m'abstiendrai donc, à ce stade, sur ce projet de proposition de résolution.

**M. Simon Sutour, président.** – Il conviendrait en effet d'améliorer la procédure d'envoi des documents en amont des réunions de la commission. Je rappelle toutefois que la proposition de résolution que nous adopterons sera transmise à la commission des finances qui aura ainsi tout loisir de débattre du sujet et d'amender le texte.

**M. Dominique Bailly.** – Dans le cas d'espèce, le calendrier était en effet très serré. J'ai cherché à introduire une dimension politique dans une superposition de textes complexes et difficiles à mettre en œuvre.

**M. Simon Sutour, président.** – Je rappelle que le Parlement européen a catégoriquement refusé l'institution d'une sous-commission de la zone euro au sein de la Conférence interparlementaire de l'article 13. Je crois néanmoins souhaitable d'envisager cette évolution.

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – La logique « donnant-donnant » qui sous-tend les arrangements contractuels est imposée par l'Union européenne dans ses relations avec ses voisins. Il ne paraît donc pas illégitime de s'y référer également pour demander la conduite de réformes dans certains États membres. Je partage également l'objectif de structuration de la zone euro. Je m'abstiendrai sur ce projet de proposition de résolution.

**M. Richard Yung.** – L'idée d'une capacité budgétaire propre à la zone euro soulève un certain nombre de questions. Quel type de dépenses doit relever de la zone euro ? Quel type de recettes lui affecter ? La réponse à la seconde question est la plus délicate. On peut certes envisager un transfert de recettes nationales, mais cela voudrait dire une diminution des contributions au budget européen. Il serait aussi possible d'envisager l'affectation de ressources propres. On le voit, ce point est très complexe.

**M. Dominique Bailly.** – Les débats en cours mettent en évidence une orientation générale sur un transfert des recettes au titre de l'impôt sur les sociétés.

**Mme Colette Mélot.** – Je m'abstiendrai sur ce texte pour les mêmes raisons que Michel Billout, sans pour autant partager ses réticences sur les réformes structurelles.

**M. Jean-François Humbert.** – J'irai pour ma part jusqu'à un vote positif.

*La proposition de résolution modifiée est adoptée, Mmes Colette Mélot et Catherine Morin-Desailly et M. Michel Billout s'abstenant.*



## **ANNEXE FEUILLE DE ROUTE RELATIVE À LA MISE EN ŒUVRE DU SEMESTRE EUROPÉEN 2014**

### **PREMIÈRE PHASE**

#### **Examen annuel de la croissance et orientations adressées aux États membres en ce qui concerne les programmes nationaux de réforme et les programmes de stabilité ou de convergence**

##### **Octobre/novembre 2013 : Réunions bilatérales entre la Commission et les États membres**

- Actions menées et programmées en vue de la mise en œuvre des recommandations par pays 2013

##### **Du 13 au 15 novembre 2013 : Examen annuel de la croissance 2014 et paquet "Gouvernance économique" d'automne**

- Adoption, par la Commission, des documents qui constituent l'examen annuel de la croissance, y compris le projet de rapport conjoint sur l'emploi et le rapport annuel sur le marché intérieur, le rapport sur le mécanisme d'alerte et une vue d'ensemble de l'état de la mise en œuvre des recommandations par pays dans les États membres, ainsi que les avis de la Commission sur les projets de budget des États membres de la zone euro

##### **19 novembre 2013 : Conseil des affaires générales**

- Présentation, par la présidence et la future présidence, de la feuille de route relative au Semestre européen 2014
- Examen annuel de la croissance 2014 : présentation par la Commission

##### **2 et 3 décembre 2013 : Conseil "Compétitivité"**

- Examen annuel de la croissance 2014 et rapport annuel relatif à l'intégration du marché unique : présentation par la Commission, adoption de conclusions du Conseil sur la politique industrielle, la politique du marché intérieur et la réglementation intelligente, et échange de vues fondé sur la note d'orientation de la présidence (marché intérieur/industrie)

**9 décembre 2013 : Conseil "Emploi, politique sociale, santé et consommateurs"**

- Examen annuel de la croissance 2014, projet de rapport conjoint sur l'emploi (RCE) comprenant un tableau de bord avec des indicateurs sociaux et relatifs à l'emploi, et rapport sur le mécanisme d'alerte : présentation par la Commission, échange de vues sur les priorités proposées pour le Semestre européen 2014 et, sur la base des contributions du Comité de l'emploi et du Comité de la protection sociale, approbation du tableau de bord

- Approbation du relevé des résultats en matière d'emploi

**10 décembre 2013 : Conseil "Affaires économiques et financières"**

- Examen annuel de la croissance 2014 et rapport sur le mécanisme d'alerte : présentation par la Commission, échange de vues sur les priorités proposées pour le Semestre européen 2014

**17 décembre 2013 : Conseil des affaires générales**

- Préparation du Conseil européen de décembre : projet de conclusions du Conseil européen

**19 et 20 décembre 2013 : CONSEIL EUROPÉEN**

- Discussion ayant pour but de parvenir à un accord sur une analyse commune de la situation économique dans les États membres et dans la zone euro en tant que telle et sur les principaux domaines en matière de coordination des politiques économiques et des réformes

**20 et 21 janvier 2014 : Semaine parlementaire dans le cadre du Semestre européen**

- Débats entre membres des commissions compétentes du Parlement européen et des parlements nationaux

**Février 2014 : Réunions bilatérales entre la Commission et les États membres**

- État d'avancement de la mise en œuvre des recommandations par pays 2013

**Février 2014 au plus tard :**

- Approbation des programmes de travail 2014 du Comité économique et financier, du Comité de politique économique, du Comité de l'emploi et du Comité de la protection sociale

**11 février 2014 : Conseil des affaires générales**

- Préparation du Conseil européen de mars : projet d'ordre du jour annoté



**18 février 2014 : Conseil "Affaires économiques et financières"**

- Rapport sur le mécanisme d'alerte : échange de vues/conclusions du Conseil

**20 et 21 février 2014 : Conseil "Compétitivité"**

- Examen annuel de la croissance et rapport 2014 relatif à l'intégration du marché unique : échange de vues sur les orientations adressées aux États membres en ce qui concerne les priorités décidées lors du Conseil européen de décembre, y compris sur la question de la mise en œuvre des recommandations par pays pertinentes (marché intérieur/industrie et recherche)

**24 février 2014 : Conseil "Éducation, jeunesse, culture et sport" (Éducation)**

- Développement des compétences et renforcement de l'employabilité : débat d'orientation

**3 mars 2014 : Conseil "Environnement"**

- Examen annuel de la croissance 2014 : échange de vues sur l'écologisation du Semestre européen

**Mars 2014:**

- Adoption par la Commission des bilans approfondis des procédures concernant les déséquilibres macroéconomiques

**6 et 7 mars 2014 : Conseil "Justice et affaires intérieures" (Justice)**

- Évén. discussion concernant les questions relatives à la justice dans le cadre du Semestre européen

**10 mars 2014 : Conseil "Emploi, politique sociale, santé et consommateurs"**

- Échange de vues et conclusions du Conseil donnant des orientations relatives à la mise en œuvre des priorités décidées lors du Conseil européen de décembre en ce qui concerne les politiques sociales et de l'emploi
- Lignes directrices pour l'emploi : orientation générale
- Rapport conjoint sur l'emploi (RCE) : adoption

**11 mars 2014 : Conseil "Affaires économiques et financières"**

- Échange de vues et conclusions du Conseil donnant des orientations relatives à la mise en œuvre des priorités décidées lors du Conseil européen de décembre dans les domaines macroéconomiques et budgétaires

**18 mars 2014 : Conseil des affaires générales**

- Préparation du Conseil européen de mars :
  - projet de conclusions du Conseil européen
  - rapport de synthèse sur le Semestre européen 2014

**20 et 21 mars 2014 : CONSEIL EUROPÉEN**

- Évaluation des progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays 2013
- Grands objectifs de la stratégie Europe 2020 : inventaire
- Orientations adressées aux États membres en ce qui concerne la mise en œuvre, dans leurs programmes de stabilité ou de convergence et leurs programmes nationaux de réforme pour 2014, des priorités décidées lors du Conseil européen de décembre 2014
- Orientations adressées à la Commission et au Conseil sur la mise en œuvre des initiatives phare

**DEUXIÈME PHASE**

**Programmes nationaux de réforme, programmes de stabilité ou de convergence et recommandations par pays**

**Avril 2014 : Réunions bilatérales entre la Commission et les États membres**

- État d'avancement des travaux
- Questions spécifiques à chaque pays restées en suspens

**Avril-mai 2014 :**

- Adoption (en point "A") d'une décision sur les lignes directrices pour l'emploi 2014

**Mi-avril 2014 :**

- À la suite des orientations adressées par le Conseil européen, présentation par les États membres de leurs programmes nationaux de réforme et de leurs programmes de stabilité ou de convergence

**14 avril 2014 : Conseil des affaires générales**

- Suivi du Conseil européen, y compris, éventuellement, une feuille de route actualisée de la présidence sur la mise en œuvre du Semestre européen 2014

**6 mai 2014 : Conseil "Affaires économiques et financières"**

- Procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques - Bilans approfondis : conclusions du Conseil

### **13 mai 2014 : Conseil des affaires générales**

- Préparation du Conseil européen de juin (projet d'ordre du jour annoté)

### **Après le 25 mai 2014 :**

- Présentation par la Commission de ses propositions relatives aux avis par pays et aux recommandations par pays
- Immédiatement après la publication des recommandations par pays, confirmation de la répartition des travaux et des accords pour la coordination et la coopération entre comités, ainsi que des méthodes pour agréger les vues des comités

### **Début juin :**

- Travaux préparatoires du Comité économique et financier, du Comité de politique économique, du Comité de l'emploi et du Comité de la protection sociale sur les recommandations par pays

### **19 juin 2014 : Conseil "Emploi, politique sociale, santé et consommateurs"**

- Débat d'orientation
- Approbation des recommandations par pays 2014 concernant les politiques de l'emploi et sociales des États membres et projet de note explicative
- Approbation des avis du Comité de l'emploi et du Comité de la politique sociale sur les programmes nationaux de réforme pour 2014 et sur la mise en œuvre des recommandations par pays 2013
- Approbation du relevé des résultats en matière d'emploi et critères de référence
- Évaluation de l'ensemble des recommandations par pays en ce qui concerne des questions horizontales : rapport du Comité de la protection sociale

### **20 juin 2014 : Conseil "Affaires économiques et financières"**

- Approbation des recommandations par pays 2014 et des avis du Conseil sur les programmes actualisés de stabilité ou de convergence et projet de note explicative
- Approbation de la recommandation du Conseil concernant la mise en œuvre des grandes orientations des politiques économiques des États membres dont la monnaie est l'euro
- (évent.) Décision du Conseil d'entamer d'éventuelles procédures pour déséquilibre excessif

**24 juin 2014 : Conseil des affaires générales**

- Préparation du Conseil européen (projet de conclusions)
- Approbation des recommandations intégrées par pays et transmission au Conseil européen

**26 et 27 juin 2014 : CONSEIL EUROPÉEN**

- Approbation des recommandations intégrées par pays

**Juillet 2014 : Conseil "Affaires économiques et financières"**

- Adoption des recommandations intégrées par pays

---

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

À Paris :

- le 6 novembre 2013 : Mmes Murielle Lacoue-Labarthe, conseillère chargée des affaires européennes et financières internationales, et Maëva Level, conseillère parlementaire au cabinet du ministre de l'économie et des finances ;

- le 12 novembre 2013 : Mme Laurence Boone, correspondante du Conseil d'analyse économique, Bank of America Merrill Lynch ;

- le 13 novembre 2013 : Mme Sandrine Gaudin, sous-directrice du service des politiques macro-économiques et des affaires européennes, et M. Antonin Aviat, chef de bureau UEM à la Direction générale du Trésor ;

À Bruxelles (28 novembre 2013) :

- M. Benoît de la Chapelle Bizot, ministre conseiller pour les affaires financières et monétaires à la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne ;

- M. Amadeu Altafaj i Tardio, chef de cabinet adjoint au cabinet de M. Olli Rehn, vice-président de la Commission européenne en charge des affaires économiques et monétaires, et de l'euro ;

- Mme Stéphanie Riso, chef d'unité politique et surveillance budgétaires, et M. Nicolas Carnot, conseiller du directeur politique budgétaire, à la DG affaires économiques et financières de la Commission européenne ;

- MM. Jean-Pierre Vidal et Shahin Vallée, conseillers au cabinet du président du Conseil européen.