

N° 259

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 décembre 2013

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

*présentée au nom de la commission des affaires européennes,
en application de l'article 73 quater du Règlement,
sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire,*

Par M. Dominique BAILLY,
Sénateur

(Envoyée à la commission des finances.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La crise financière puis économique que connaît l'Union européenne depuis plusieurs années l'a conduite, plus encore au niveau de la zone euro, à se doter d'une procédure de surveillance macroéconomique et budgétaire, dite « semestre européen », qui a permis de renforcer la gouvernance de l'Union économique et monétaire (UEM) de façon rapide et efficace.

En dépit de l'entrée en vigueur du « six-pack », du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l' Union économique et monétaire (TSCG) et du « two-pack », dont l'articulation n'est d'ailleurs pas évidente, la situation demeure fragile et des inquiétudes persistent sur la soutenabilité de la dette publique, alors même que le chômage atteint un niveau particulièrement élevé dans de nombreux pays de la zone euro. Aussi est-il apparu 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.

La procédure qui sous-tend le semestre européen est fondée sur une logique de surveillance et de discipline, qui est nécessaire mais non suffisante. C'est pourquoi il convient de la dépasser.

Le parachèvement de l'Union économique et monétaire a été préparé par des travaux du Conseil européen et de la Commission européenne. Trois principales propositions sont sur la table.

L'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 à la fois parmi les propositions du Conseil européen et de la Commission.

Cet arrangement contractuel est dénommé instrument de convergence et de compétitivité (ICC) par la Commission. 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'instrument de convergence et de compétitivité 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'instrument de convergence et de compétitivité 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. 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.

L'instrument de convergence et de compétitivité ne doit pas reposer, comme la procédure existante, sur une logique de discipline, mais doit plutôt exprimer une logique de solidarité propice au financement d'investissements en faveur de la croissance et de l'emploi.

La concertation préalable sur les grandes réformes

Par ailleurs, 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. 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.

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.

La dimension sociale de l'Union économique et monétaire

Enfin, sur la dimension sociale de l'Union économique et monétaire, la Commission rappelle que les politiques sociales et de l'emploi relèvent très largement de la compétence des États membres, mais 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.

Elle propose en particulier la mise en place d'un tableau de bord comprenant cinq indicateurs qui étaiert 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 ; les inégalités.

* *

*

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'éémousse. La volonté politique de certains États membres semble en train de fléchir.

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.

Avec le souci d'une démarche à la fois volontariste et prospective, trois principales orientations peuvent être dégagées :

- instituer une capacité budgétaire au niveau de l'Union économique et monétaire, préalable à un budget de la zone euro, pourvu que sa légitimité démocratique soit réelle et qu'elle soit soumise à un contrôle parlementaire ;

- mettre en place un dispositif respectueux des compétences des États membres ;

- donner à ce dispositif 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'Union économique et monétaire.

La mise en place d'une capacité budgétaire au niveau de l'Union économique et monétaire 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.

Une capacité budgétaire

Cette capacité budgétaire et, à terme, le budget de la zone euro pourraient se voir attribuer trois fonctions principales : faciliter l'aide financière aux États membres de l'Union économique et monétaire en cas de choc asymétrique (fonction de stabilisation 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.

Cet instrument devrait 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. Ce budget central devrait rester de niveau limité et, surtout, compte tenu de la situation des finances publiques en Europe, ne pas se traduire par un accroissement des dépenses publiques. Il pourrait être alimenté par un transfert de recettes nationales sensibles à la conjoncture, un accord semblant se dessiner sur l'impôt sur les sociétés. C'est d'ailleurs une piste esquissée par la contribution franco-allemande du 30 mai 2013.

Il paraît réaliste d'avancer vers un budget de la zone euro de façon progressive, par étapes successives. Cette approche, proposée par le rapport Van Rompuy et par la Commission, est du reste conforme à l'histoire et à la pratique de la construction européenne. 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. L'achèvement de l'Union économique et monétaire se traduirait par la réappropriation par la zone euro de la souveraineté budgétaire, qui serait une souveraineté partagée.

Naturellement, la création d'une capacité budgétaire de la zone euro et, à terme, la possibilité d'un budget de la zone euro, implique l'affirmation de la légitimité démocratique de ce dispositif et le renforcement du contrôle parlementaire qui doit s'exercer à son endroit. Sur ce point, différentes pistes peuvent être explorées, même si l'exercice demeure délicat, comme le montrent les tensions apparues, en particulier entre le Parlement européen et les parlements nationaux, lors de la première Conférence interparlementaire des 16 et 17 octobre 2013, à Vilnius.

Le respect de la subsidiarité

Le dispositif à mettre en place doit être respectueux du principe de subsidiarité et donc des compétences des États membres. Il convient de laisser à ces derniers le temps de s'approprier la procédure prévue au titre du semestre européen. Ils doivent également se prémunir de la tentation de la Commission de s'immiscer trop loin dans les réformes qu'ils doivent mettre en œuvre. Ils sont certes destinataires des recommandations adoptées par le Conseil, mais ils doivent rester libres de définir eux-mêmes les modalités qu'ils jugent les plus opportunes.

Il convient de 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. Cette démarche nouvelle 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.

La dimension sociale

L'approfondissement de l'Union économique et monétaire ne présentera du sens que si sa dimension sociale est véritablement développée. En effet, 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. 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.

À cette fin, il convient d'intégrer les politiques sociales et d'emploi dans le semestre européen. L'instrument de convergence et de compétitivité et la procédure de coordination préalable devraient aussi concerner les questions sociales et d'emploi. De même, les incitations financières prévues par l'instrument de convergence et de compétitivité devraient 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'Union économique et monétaire, en particulier dans deux directions :

– d’une part, en prenant 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 ;

– d’autre part, en renforçant 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.

Ces mesures, aussi nécessaires soient-elles, paraissent toutefois insuffisantes. Pour aller plus loin, 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 l’Union européenne sur une base facultative, pourrait prendre 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, les dépenses liées au chômage étant particulièrement cycliques ;

– 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.

Pour ces raisons, votre commission des affaires européennes a conclu au dépôt de 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 ;

⑳ *Sur la coordination préalable des projets des grandes réformes des politiques économiques*

㉑ 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 ;

㉒ 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 ;

㉓ Juge que cette procédure doit constituer un outil permettant de parvenir à un véritable gouvernement économique de la zone euro ;

㉔ *Sur la dimension sociale de l'Union économique et monétaire*

㉕ 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 ;

㉖ 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 ;

㉗ 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 ;

㉘ 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.