

N° 327

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 janvier 2014

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur la proposition de résolution européenne de M. Dominique BAILLY, 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. François MARC,

Sénateur

## et TEXTE DE LA COMMISSION

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beauvils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Jacques Chiron, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 259 (2013-2014)



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES</b> .....	5
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	7
<b>I. L'INSTRUMENT DE CONVERGENCE ET DE COMPÉTITIVITÉ</b> .....	9
A. LA PROPOSITION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE.....	9
1. <i>Un instrument reposant sur une logique contractuelle...</i> .....	9
2. <i>... associé à un soutien financier européen</i> .....	10
3. <i>... qui s'inscrit dans le cadre de la procédure de déséquilibres macroéconomiques</i> .....	10
B. LES ORIENTATIONS AVANCÉES PAR LE PRÉSIDENT DU CONSEIL EUROPÉEN .....	12
1. <i>Les « arrangements de nature contractuelle »</i> .....	12
2. <i>Une capacité budgétaire pour l'UEM</i> .....	14
3. <i>La « gouvernance » des arrangements contractuels</i> .....	15
C. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE.....	16
1. <i>Une approche contractuelle respectueuse du principe de subsidiarité</i> .....	17
2. <i>La création d'un budget spécifique de la zone euro</i> .....	18
3. <i>L'institution d'un véritable contrôle parlementaire</i> .....	20
<b>II. LA COORDINATION PRÉALABLE DES PROJETS DE GRANDES RÉFORMES   DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES</b> .....	22
A. UN PRINCIPE PRÉVU PAR LE TRAITÉ SUR LA STABILITÉ, LA COORDINATION ET LA GOUVERNANCE (TSCG).....	22
B. LA PROPOSITION DE LA COMMISSION RELATIVE AUX MODALITÉS DE COORDINATION PRÉALABLE .....	22
1. <i>La procédure proposée par la Commission européenne</i> .....	22
2. <i>La question du périmètre des réformes soumises à une coordination préalable</i> .....	24
C. LA RECHERCHE D'UN ÉQUILIBRE ENTRE COORDINATION ACCRUE ET PRÉSERVATION DE MARGES DE MANGEUVRE NATIONALES.....	25
1. <i>Un outil devant faciliter l'émergence d'un véritable gouvernement économique de la       zone euro...</i> .....	25
2. <i>... tout en respectant le principe de subsidiarité</i> .....	25
<b>III. RENFORCER LA DIMENSION SOCIALE DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET   MONÉTAIRE</b> .....	27
A. UNE SITUATION SOCIALE ET DE L'EMPLOI DÉGRADÉE ET CONTRASTÉE .....	27
1. <i>La forte progression du chômage et de la pauvreté</i> .....	27
2. <i>Le creusement des écarts entre Etats membres</i> .....	28

<b>B. LES INITIATIVES VISANT À RENFORCER LA DIMENSION SOCIALE DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE ET LEURS LIMITES</b> .....	28
1. <i>Les propositions de la Commission européenne</i> .....	28
2. <i>Les avancées modestes du Conseil européen de décembre 2013</i> .....	31
<b>C. CONCRÉTISER LA DIMENSION SOCIALE DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE</b> .....	31
1. <i>Une meilleure prise en compte des questions sociales et d'emploi dans les procédures et les instances décisionnaires</i> .....	31
2. <i>La création d'un système d'assurance chômage commun à la zone euro</i> .....	32
<b>PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE ADOPTÉE PAR LA COMMISSION</b> .....	35
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	41
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	53

---

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES

Réunie le mercredi 29 janvier 2014 sous la présidence de Michèle André, vice-présidente, la commission des finances du Sénat a procédé à l'examen du rapport de François Marc sur **la proposition de résolution européenne n° 259 (2013-2014) présentée par Dominique Bailly au nom de la commission des affaires européennes, sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire.**

La commission des finances a débattu des orientations définies par les institutions européennes concernant la création d'un **instrument de convergence et de compétitivité**, la **coordination préalable des projets de grandes réformes** des politiques économiques et la **dimension sociale** de l'Union économique et monétaire. Elle a souligné la complexité de ces nouvelles procédures et l'importance de la meilleure prise en compte des questions sociales et d'emploi dans la gouvernance économique et monétaire.

Elle **a adopté deux amendements**, l'un rédactionnel et l'autre visant à ne pas préjuger des modalités de financement de la future « capacité budgétaire » de la zone euro : s'il paraît opportun que cette « capacité » soit abondée par une ressource sensible aux cycles économiques, retenir pour base de travail le transfert d'une part du produit de l'impôt sur les sociétés pourrait retarder l'avancement de ce processus, comme tenu de la difficulté de faire aboutir le projet d'une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS).

**La commission des finances a ensuite adopté la proposition de résolution européenne dans la rédaction issue de ses travaux.**



---

Mesdames, Messieurs,

En vertu de l'article 88-4 de la Constitution, la commission des affaires européennes a adopté le 11 décembre 2013, à l'initiative de notre collègue Dominique Bailly, une proposition de résolution européenne sur **l'approfondissement de l'Union économique et monétaire**<sup>1</sup>, sur la base des documents suivants :

- 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) ;

- 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 » ;

- 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) ;

- 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) ;

- 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).

En application de l'article 73 *quinquies* du Règlement du Sénat, la commission des finances a été saisie au fond et est aujourd'hui appelée à se prononcer sur le texte adopté par la commission des affaires européennes.

La proposition de résolution européenne soumise à la commission des finances s'articule autour de trois « thèmes » :

- la création d'un instrument de convergence et de compétitivité ;

---

<sup>1</sup> Proposition de résolution n° 259 (2013-2014) présentée par Dominique Bailly au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement du Sénat, sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire, enregistrée à la Présidence du Sénat le 30 décembre 2013.

- la coordination préalable des projets des grandes réformes des politiques économiques ;

- la dimension sociale de l'Union économique et monétaire (UEM).

Cette proposition de résolution et les travaux réalisés par la commission des affaires européennes<sup>1</sup>, qui s'inscrivaient initialement dans la perspective du Conseil européen de décembre 2013, n'ont en rien perdu de leur actualité. En effet, les conclusions du Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013 n'ont arrêté ni le contenu, ni même les modalités précises de fonctionnement des nouveaux instruments de coordination des politiques économiques dont il a été proposé la création dans le cadre du système de partenariats pour la croissance, l'emploi et la compétitivité - « *arrangements contractuels* » et « *mécanismes de solidarité associés* ». De même, la dimension sociale de l'UEM en est à ses prémices.

Il est donc essentiel que notre assemblée « pèse » sur les négociations à venir de manière à ce que l'approfondissement de l'UEM puisse se faire, autant que possible, conformément à sa vision de la construction européenne.

---

<sup>1</sup> Cf. rapport d'information n° 228 (2013-2014) fait par Dominique Bailly au nom de la commission des affaires européennes du Sénat.



---

## I. L'INSTRUMENT DE CONVERGENCE ET DE COMPÉTITIVITÉ

Les conclusions du Conseil européen des 18 et 19 octobre 2012 appelaient à ce que soit engagée « *une réflexion [...] sur l'idée selon laquelle les Etats membres concluraient chacun, avec les institutions de l'UE, des arrangements de nature contractuelle sur les réformes qu'ils s'engagent à entreprendre et sur leur mise en œuvre* ». Dans cette perspective, la Commission européenne a proposé la « *création d'un instrument de convergence et de compétitivité* » dans sa communication du 28 novembre 2012<sup>1</sup>; de même, le rapport du 5 décembre 2012 du président du Conseil européen, Herman Van Rompuy<sup>2</sup>, accordait une place déterminante aux « *arrangements de nature contractuelle* » parmi les leviers d'approfondissement de l'Union économique et monétaire.

Pour autant, **les contours de ce type nouveau d'instrument de coordination économique demeurent flous** et n'ont été que partiellement précisés par le Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013 ; aussi la présente proposition de résolution européenne avance-t-elle des pistes d'évolution s'agissant des modalités de fonctionnement et de financement de ces « *arrangements de nature contractuelle* » et aborde également la question de leur « *gouvernance* » politique.

### A. LA PROPOSITION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

#### 1. Un instrument reposant sur une logique contractuelle...

Constatant la « *mise en œuvre trop lente, voire inexistante, de réformes structurelles importantes sur de longues périodes* », la Commission européenne a estimé, dans la communication précitée du 28 novembre 2012, qu'il était nécessaire pour les États membres de la zone euro de se doter d'« *instruments spécifiques* » qui participeraient à un renforcement de la gouvernance économique de la zone.

Aussi, cet **instrument de convergence et de compétitivité (ICC)** permettrait de « *soutenir la mise en œuvre en temps utile des réformes structurelles* ». La communication de la Commission précise que cet instrument comporterait deux dimensions :

- des **accords contractuels** ;
- un **soutien financier**.

---

<sup>1</sup> Communication de la Commission européenne du 28 novembre 2013, intitulée « *Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie. Lancer un débat européen* » (COM(2012) 777 final).

<sup>2</sup> 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* ».

---

L'instrument de convergence et de compétitivité, tel qu'il est conçu dans la communication précitée, reposerait sur une **logique contractuelle** en vertu de laquelle États membres et Commission européenne négocieraient un accord dans lequel ils **s'engageraient mutuellement sur un programme de réformes donnant lieu à un soutien financier**.

## 2. ... associé à un soutien financier européen...

Ainsi que le souligne la Commission, ce soutien financier présenterait une **dimension « symbolique »**, constituant « *un signal incontestable reconnaissant à la fois le coût de la réforme pour cet État membre et l'intérêt des réformes nationales pour le restant de la zone euro grâce aux externalités transfrontalières* », mais également **incitative**, dès lors que « *le concours financier pourra[it] être retenu* » s'il était constaté *a posteriori* que l'État membre concerné n'a pas totalement respecté les termes de l'accord.

Le projet de la Commission européenne indique, en outre, que le soutien financier devrait être conçu comme une « *allocation globale* » versée par l'intermédiaire d'un « *instrument financier spécial* » **relevant du budget de l'Union européenne, financé par des recettes affectées<sup>1</sup> et qui ne serait pas soumis au cadre financier pluriannuel (CFP)**. Toutefois, l'exécutif européen ne donne pas plus de précisions quant à la nature et aux modalités de distribution de ce soutien financier.

## 3. ... qui s'inscrit dans le cadre de la procédure de déséquilibres macroéconomiques

Enfin, il convient de préciser que la Commission souhaite **associer étroitement l'instrument de convergence et de compétitivité et la procédure de déséquilibres macroéconomiques (PDM)**, soulignant que les « *accords seraient toujours fondés sur les recommandations par pays émises dans le cadre de la PDM* » (cf. encadré *infra*). Elle estime également que ces accords seraient **obligatoires pour les États membres de la zone euro faisant l'objet d'une procédure de déséquilibre excessif** ; cependant, ils seraient adoptés sur une base volontaire s'agissant des États dont les déséquilibres économiques ne font l'objet que d'une action préventive. Ainsi la Commission conclue-t-elle que « *la PDM établit [...] un filtre adéquat pour les réformes en profondeur susceptibles de bénéficier d'un soutien financier* ».

---

<sup>1</sup> S'agissant de ces recettes affectées, la Commission indique seulement que la « contribution financière nécessaire pour l'instrument [financier spécial] serait basée sur un engagement des États membres de la zone euro ou sur une obligation légale à cet effet inscrite dans la législation relative aux ressources propres de l'UE », sans plus de précisions.

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

Instituée en novembre 2011 dans le cadre du « six-pack »<sup>1</sup>, la procédure de déséquilibres macroéconomiques (PDM) permet à la Commission et au Conseil de l'Union européenne d'adopter à titre préventif, soit avant que les déséquilibres ne s'aggravent, des recommandations. Dans les cas les plus graves, **le volet correctif permet l'ouverture d'une procédure de déséquilibre excessif** à l'encontre de l'Etat concerné, qui doit alors soumettre un plan d'action corrective comportant une feuille de route précise et les délais de mise en œuvre des mesures prévues.

**S'agissant des Etats membres de la zone euro, l'application du volet correctif est particulièrement rigoureuse** dans la mesure où un Etat qui ne met pas en œuvre les mesures recommandées peut se voir imposer un dépôt portant intérêt. En outre, si celui-ci persiste à ne pas se conformer à ces recommandations, le dépôt portant intérêt peut être converti en amende<sup>2</sup>. Des sanctions peuvent également être appliquées à un Etat qui, après deux rappels, n'a pas remis un plan d'action corrective satisfaisant. **Les sanctions sont adoptées par le Conseil de l'Union européenne à la majorité qualifiée inversée (MQI)<sup>3</sup>, ce qui leur confère un caractère quasi automatique.**

Afin de pleinement s'inscrire dans le cadre du semestre européen, la mise en œuvre de **la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM) suit le calendrier suivant :**

- **en novembre-décembre**, la Commission publie **le rapport sur le mécanisme d'alerte**, qui fait le point sur l'évolution de la situation macroéconomique dans les différents pays de l'Union européenne. Sur la base de ce rapport, elle peut décider de réaliser un bilan approfondi de la situation dans les pays où le risque de déséquilibres macroéconomiques est considéré comme élevé<sup>4</sup> ;

- **en mars-avril**, la Commission publie les bilans approfondis relatifs aux déséquilibres macroéconomiques.

Les préconisations figurant dans les bilans approfondis inspirent, généralement, les recommandations par pays que la Commission transmet ensuite au Conseil de l'Union européenne.

---

<sup>1</sup> La procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM) a été instituée par deux règlements du « six-pack », les règlements (UE) du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 n° 1174/2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro et n° 1176/2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques.

<sup>2</sup> Le montant de cette amendement peut représenter jusqu'à 0,1 % du PIB de l'Etat membre.

<sup>3</sup> En application de la procédure de la majorité qualifiée inversée (MQI), une recommandation de la Commission européenne est réputée adoptée sauf si le Conseil de l'Union européenne, statuant à la majorité qualifiée, décide de la rejeter dans un délai donné. Cette procédure de décision vise à rendre plus difficile la constitution d'une majorité de blocage au sein du Conseil de l'Union européenne.

<sup>4</sup> Le dernier rapport de la Commission européenne sur le mécanisme d'alerte, en date du 13 novembre 2013, a préconisé un bilan approfondi pour l'Espagne et la Slovaquie, dès lors que des « déséquilibres excessifs » avaient été identifiés au cours du cycle précédent d'examen, la Belgique, la Bulgarie, de Danemark, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Italie, Malte, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni, en raison de l'existence de « déséquilibres » dans ces pays, l'Allemagne et le Luxembourg, afin de mieux analyser leur position extérieure et, enfin, la Croatie, de manière à cerner les risques macroéconomiques potentiels de ce nouvel Etat membre.

---

## B. LES ORIENTATIONS AVANCÉES PAR LE PRÉSIDENT DU CONSEIL EUROPÉEN

### 1. Les « arrangements de nature contractuelle »

Dans son rapport du 5 décembre 2012, le président du Conseil européen, Herman Van Rompuy<sup>1</sup>, s'est également saisi de la question des « *arrangements de nature contractuelle* » devant porter sur « *les réformes destinées à promouvoir la compétitivité, la croissance et l'emploi que [l]es pays s'engagent à mettre en œuvre* ». Aussi est-il proposé de faire de ces arrangements un outil permettant de **remédier aux vulnérabilités à un stade précoce**, constatant que les « *déséquilibres macroéconomiques ont tendance à s'installer lentement et sont souvent masqués par une croissance et des conditions de liquidités favorables* » ; c'est la raison pour laquelle de tels arrangements doivent être axés sur « *les principales faiblesses* » de chaque pays et s'attacher à corriger les déséquilibres qui les sous-tendent.

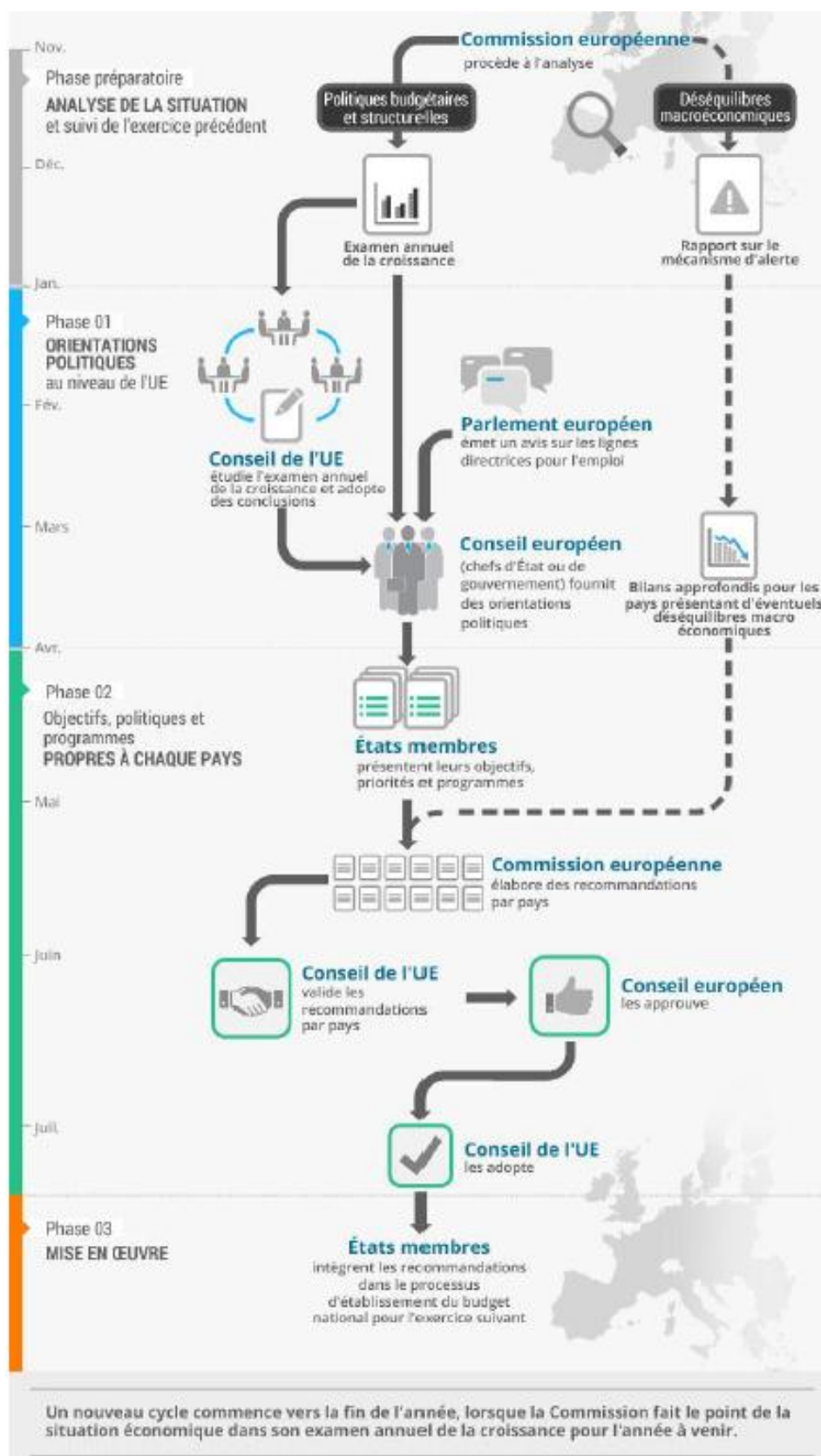
Toutefois, parce que la situation de chaque Etat membre présente des spécificités, le président du Conseil européen précise qu'« *il serait essentiel que chaque Etat membre et les institutions de l'UE mènent, au niveau tant technique que politique, un dialogue approfondi qui prendrait la forme d'une analyse approfondie à laquelle procéderaient les deux parties et qui servirait de base à un accord détaillé et personnalisé portant sur certaines réformes spécifiques* ». Dès lors, c'est en quelque sorte **le principe de subsidiarité qui justifie une approche de nature contractuelle**, les arrangements dont il est proposé la création devant permettre d'apporter une réponse adaptée aux déséquilibres macroéconomiques propres à chaque pays et surtout, accorder une flexibilité suffisante de manière à être en mesure « *de faire face aux chocs importants et à l'évolution de la conjoncture et des priorités économiques* ».

Enfin, le rapport précité insiste sur la nécessité d'intégrer les arrangements contractuels au semestre européen et, par conséquent, de s'assurer de leur cohérence avec, d'une part, **l'examen annuel de croissance** – qui ouvre, chaque année, le semestre européen et expose les actions prioritaires que devront mener les Etats membres en matière de politique économique – et, d'autre part, les **recommandations par pays** adoptées par le Conseil de l'Union européenne en conclusion du semestre européen (cf. graphique ci-après présentant le calendrier du semestre européen).

---

<sup>1</sup> 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* ».

Graphique n° 1 : Le semestre européen



Source : Conseil de l'Union européenne (2013)

---

En outre, il est également envisagé que ces arrangements soient **fondés sur les conclusions des analyses approfondies** réalisées par la Commission européenne dans le cadre de la procédure de déséquilibre macroéconomique (PDM) ; aussi, il est proposé que, dans le cas des Etats membres soumis au volet correctif de la PDM, l'arrangement corresponde au plan d'action correctif, ce qui aurait pour conséquence de les exposer à la procédure de sanction si les engagements figurant dans l'accord n'étaient pas respectés.

## 2. Une capacité budgétaire pour l'UEM

Comme la Commission européenne, le président du Conseil européen estime que les réformes engagées dans le cadre d'« *arrangements de nature contractuelle* » devraient, dans des cas spécifiques, être soutenus au « *moyen d'incitations financières limitées, temporaires, flexibles et ciblées* » ; mais, plus fondamentalement, ces incitations seraient une étape vers **la constitution d'une capacité budgétaire pour l'Union économique et monétaire (UEM)**.

A cet égard, il est précisé que « *celle-ci pourrait prendre la forme d'un mécanisme de type assurance entre pays de la zone euro conçu pour **absorber les chocs économiques graves affectant certains pays*** » et que cette « *fonction garantirait qu'une forme de solidarité budgétaire soit exercée tout au long des cycles économiques, ce qui renforcerait la résilience de la zone euro dans son ensemble et réduirait les coûts de production découlant des ajustements macroéconomiques* ».

En effet, comme cela est souligné ultérieurement dans le présent rapport, **la constitution d'une capacité budgétaire propre à la zone euro permettrait à cette dernière de disposer du moyen de faire face aux « chocs asymétriques »** qui lui fait aujourd'hui cruellement défaut, ne lui permettant pas d'assister efficacement les Etats membres faisant face à des difficultés économiques et qui sont privés, en raison de leur appartenance à une zone monétaire unique, des mécanismes d'ajustement « classiques » que sont la politique de change et la politique monétaire.

En tout état de cause, la création d'une capacité d'intervention financière doit permettre d'**éviter que les pays de la zone euro confrontés à un choc macroéconomique n'aient recours à la politique budgétaire - celle-ci constituant désormais l'unique instrument de stabilisation conjoncturelle dont ils disposent - ce qui aurait un impact négatif sur les autres Etats membres** ; à ce titre, la récente crise des dettes souveraines dans la zone euro est venue souligner le caractère concret de ce risque.

---

### 3. La « gouvernance » des arrangements contractuels

Pour finir, le rapport du président du Conseil européen insiste sur le fait que les « *arrangements contractuels doivent recueillir une adhésion et impliquer une responsabilité totales au niveau national comme au niveau européen* » et appelle, à cet effet, à **une pleine mobilisation du Parlement européen et des parlements nationaux** devant lesquels seraient respectivement responsables la Commission européenne et les gouvernements concernés, ces derniers devant rendre compte devant eux des progrès réalisés.

Il faut noter qu'une communication de la Commission européenne du 20 mars 2013<sup>1</sup> a, s'agissant de l'instrument de convergence et de compétitivité (cf. *supra*), également abordé la question de la participation du Parlement européen et des parlementaires nationaux. A cet égard, elle avance une piste particulièrement intéressante, indiquant que « *lorsque cela serait nécessaire, des représentants de la Commission pourraient participer au dialogue avec les parlements nationaux sur l'application de l'instrument [de convergence et de compétitivité]* ». Pour autant, la Commission n'apporte pas de précision quant aux modalités d'intervention du Parlement européen et des parlements nationaux et ouvre une consultation sur la base des interrogations suivantes : « *Quelle forme devrait prendre la participation des parlements nationaux au processus décisionnel concernant les arrangements contractuels ? Comment les autres parties prenantes nationales devraient-elles être consultées ? De quelles autres parties prenantes s'agirait-il ? A quelle étape du processus ? Quelle forme devrait prendre la participation des représentants de la Commission au dialogue avec les parlementaires nationaux sur les arrangements contractuels ? Quelle forme devrait prendre la participation des représentants du Conseil et des Etats membres concernés au dialogue avec le Parlement européen sur les arrangements contractuels ? Si oui, à quelle étape du processus ?* »

En avançant des réponses à chacune de ses questions, la présente proposition de résolution européenne permet donc au Sénat de s'inscrire dans cette procédure de consultation sur ce type nouveau d'instrument de coordination économique au sein de la zone euro que sont les « *arrangements de nature contractuelle* » faisant intervenir un soutien financier – également appelés instrument de convergence et de compétitivité (ICC) par la Commission européenne – dont les contours doivent encore être tracés.

---

<sup>1</sup> Communication de la Commission européenne 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).

### C. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE

La présente proposition de résolution européenne avance des  **pistes qui permettront d'alimenter la réflexion sur la nature et les modalités de fonctionnement du futur instrument de convergence et de compétitivité**. Bien qu'adoptée avant la réunion du Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013, cette proposition n'en conserve pas moins toute sa pertinence, ce dernier s'étant limité à poser les lignes directrices devant structurer la poursuite des travaux relatifs aux « *arrangements contractuels* » (cf. encadré ci-après).

#### **Les « partenariats pour la croissance, l'emploi et la compétitivité » dans les conclusions du Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013**

Les conclusions du Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013 mentionnent les « *partenariats pour la croissance, l'emploi et la compétitivité* » qui intègrent tout à la fois les « *arrangements contractuels* » et les « *mécanismes de solidarité associés* ». Il est précisé que ce « *système serait intégré dans le Semestre européen, ouvert aux Etats membres ne faisant pas partie de la zone euro et pleinement compatible avec le marché unique à tous les égards. Il serait applicable à l'ensemble des Etats membres de la zone euro, à l'exception de ceux faisant l'objet d'un programme d'ajustement économique* ».

En outre, les conclusions indiquent que les « *arrangements contractuels arrêtés d'un commun accord engloberaient un large éventail de politiques et de mesures destinées à favoriser la croissance et l'emploi, notamment en ce qui concerne le fonctionnement des marchés du travail et des produits, l'efficacité du secteur public, ainsi que la recherche et l'innovation, l'éducation et la formation professionnelle, l'emploi et l'inclusion sociale* ».

Quant aux « *mécanismes de solidarité associés* », il est précisé qu'ils viseraient « *à soutenir, si besoin est, les Etats membres participant à des arrangements contractuels arrêtés d'un commun accord, ce qui permettrait d'encourager les investissements dans des politiques destinées à favoriser la croissance et l'emploi* ».

A ce stade, les principales orientations arrêtées par le Conseil européen sont donc les suivantes :

- la participation aux arrangements contractuels serait **obligatoire pour les Etats membres de la zone euro** - à l'exception de ceux faisant l'objet d'un programme d'ajustement économique - et **volontaire pour les autres Etats membres de l'Union européenne** ;

- les arrangements contractuels reflèteraient les priorités en matière de politique économique recensées dans l'**analyse commune de la situation économique dans les Etats membres de la zone euro** et tiendraient compte des **recommandations par pays** ;

- les « *mécanismes de solidarité associés* » - soit les instruments de soutien financier - **ne seraient pas systématiquement mobilisés dans le cadre des arrangements contractuels**, mais seraient réservés à des cas spécifiques.

Enfin, les conclusions du Conseil européen indiquent que les travaux devront se poursuivre sur la base des principales caractéristiques suivantes :



- « par "**arrangement contractuel arrêté d'un commun accord**", on entend un engagement émanant des États membres, qui constitue un partenariat entre ceux-ci, la Commission et le Conseil. Le programme national de réforme présenté par chaque Etat membre dans le cadre du Semestre européen constituera la base des arrangements contractuels arrêtés d'un commun accord, compte tenu également des recommandations par pays. Les arrangements contractuels arrêtés d'un commun accord seront adaptés aux besoins de chaque Etat membre et porteront essentiellement sur un nombre limité de leviers importants pour une croissance durable, la compétitivité et la création d'emplois. Les objectifs et les mesures en matière de politique économique inscrits dans les arrangements contractuels arrêtés d'un commun accord devraient être définis par les Etats membres, conformément à leurs dispositions institutionnelles et constitutionnelles, et obtenir une adhésion pleine et entière au niveau national grâce à une participation appropriée des parlements nationaux, des partenaires sociaux et d'autres parties prenantes concernées. Ils devraient être examinés et arrêtés d'un commun accord avec la Commission, avant d'être soumis au Conseil pour approbation. La Commission sera chargée de suivre la mise en œuvre convenue des arrangements contractuels arrêtés d'un commun accord, sur la base d'échéances définies conjointement » ;

- « pour ce qui est des **mécanismes de solidarité associés**, les travaux se poursuivront pour approfondir l'examen de toutes les options envisageables en ce qui concerne la nature exacte (par exemple prêts, subventions, garanties), la forme institutionnelle et le volume du soutien, tout en veillant à ce que ces mécanismes n'entraînent pas d'obligations pour les Etats membres qui ne participent pas au système d'arrangements contractuels arrêtés d'un commun accord et de mécanismes de solidarité associés; ils ne devraient pas être conçus comme des instruments visant à réduire les inégalités en matière de revenus, ni avoir d'incidence sur le cadre financier pluriannuel ; ils devraient respecter la souveraineté budgétaire des Etats membres. Tout accord de soutien financier associé à un arrangement contractuel arrêté d'un commun accord revêtira un caractère juridiquement contraignant. Le président de la BEI sera associé à ces travaux ».

Le Conseil européen a invité le président du Conseil européen à lui remettre un rapport en octobre 2014 sur ces différentes questions, ses travaux devant associer étroitement les Etats membres.

La présente proposition de résolution européenne sera donc susceptible de trouver une résonance dans le cadre des travaux qui seront menés conjointement par le président du Conseil européen et les Etats membres afin de définir plus avant le contenu des « *arrangements contractuels* » et des « *mécanismes de solidarité associés* ».

Celle-ci demande, tout d'abord, que **l'instrument de convergence et de compétitivité soit mis en place dans le cadre du semestre européen** – cette inscription dans le semestre européen paraît, depuis le Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013, constituer un acquis ; ceci permettra indubitablement un renforcement mutuel des deux procédures.

### **1. Une approche contractuelle respectueuse du principe de subsidiarité**

La proposition de résolution européenne considère ensuite que la nature contractuelle de l'instrument de convergence et de compétitivité doit être mise à profit afin de **préserver les marges de manœuvre des Etats**

---

**membres et des parlements nationaux et de tenir compte de la spécificité des situations nationales.**

En effet, **l'hétérogénéité des situations de chacun des pays de la zone euro fait obstacle à ce que les réformes structurelles nécessaires soient « pensées » à l'échelle de la zone en son entier.** Si celles-ci doivent être menées dans l'intérêt de tous les Etats membres, il n'en demeure pas moins qu'elles doivent, pour être efficaces, apporter des réponses adaptées à la situation économique et sociale de chaque pays, conformément au principe de subsidiarité qui a toujours structuré la construction européenne.

Par ailleurs, les marges de manœuvre laissées aux Etats et aux parlements nationaux constituent tout à la fois **un gage de responsabilité accrue pour les autorités nationales et un gage d'acceptabilité par les citoyens,** et donc de légitimité des réformes engagées.

## **2. La création d'un budget spécifique de la zone euro**

La proposition de résolution européenne affirme également que l'instrument de compétitivité et de convergence doit être regardé comme **la première phase de la création d'un budget spécifique de la zone euro** « susceptible de remplir trois principales fonctions : stabilisation macroéconomique, aide aux réformes structurelles, soutien budgétaire de l'union bancaire ». A cet effet, elle se déclare favorable à ce que le mécanisme de soutien financier associé à l'ICC prenne la forme d'une véritable capacité budgétaire permettant de financer des actions relevant de chacun de ces trois fonctions.

**La création d'un budget propre de la zone euro présente un intérêt économique majeur.** Dans le cadre d'une zone monétaire, en effet, la résilience aux « chocs asymétriques » - c'est-à-dire des chocs d'offre ou de demande qui affectent de manière différente deux pays de la zone - peut s'avérer délicate ; aussi, plusieurs remarques peuvent être formulées à ce sujet :

- **la politique de change et la politique monétaire ne peuvent constituer des mécanismes d'ajustement face à un choc asymétrique ;** dès lors qu'elle concerne l'ensemble des Etats de la zone monétaire, la politique monétaire ne saurait, en effet, être ajustée pour répondre à une situation spécifique à un pays. Dans ces conditions, la politique budgétaire est l'unique instrument de politique économique permettant de faire face à un choc asymétrique ;

- néanmoins, dans la zone euro, la crise économique et financière a démontré que **les politiques budgétaires nationales n'étaient pas en mesure d'assurer la stabilité macroéconomique de la zone euro,** les processus de décision semblant peu adaptés à la mise en œuvre de réponses rapides et coordonnées aux chocs économiques ;

---

**- les mécanismes d'ajustement internes identifiés par la théorie des zones monétaires optimales** – à savoir la mobilité des facteurs de production et la flexibilité des prix<sup>1</sup> –, qui doivent permettre de compenser la fixité du change, **ne sont pas pleinement opérationnels dans la zone euro** – en particulier, la mobilité des salariés demeure limitée<sup>2</sup>, en raison notamment des barrières linguistiques, de la non-portabilité des droits sociaux, etc. En tout état de cause, la littérature économique récente a montré que de tels mécanismes étaient insuffisants ; les économistes Emmanuel Farhi et Iván Werning<sup>3</sup> ont, en particulier, souligné l'importance de la mise en place de « *mécanismes d'assurance entre les membres [de l'union monétaire] pour assurer des transferts en direction des pays dans les pires circonstances* »<sup>4</sup> – donc, en quelque sorte, de l'intégration budgétaire – pour le bon fonctionnement de la zone monétaire.

Dans ces conditions, **la création d'un budget spécifique de la zone euro peut constituer un moyen de renforcer la stabilité de cette dernière**. C'est la raison pour laquelle il est essentiel que, dans **les travaux à venir portant sur les « partenariats pour la croissance, l'emploi et la compétitivité »**, les aspects relatifs aux « *arrangements contractuels* » n'éclipsent pas ceux concernant les « *mécanismes de solidarité associés* ».

La présente proposition de résolution européenne 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* » ; toutefois, elle précise qu'« *au regard de la situation des finances publiques dans la zone euro, [...] l'instrument de convergence et de compétitivité et, à terme, le budget de la zone euro [doivent être] financés à coût constant, sans dépenses supplémentaires, par des transferts de recettes des Etats membres sensibles à la conjoncture, par exemple d'une part du produit de l'impôt sur les sociétés* ».

Ainsi, la proposition présente une position équilibrée et adaptée aux circonstances actuelles : elle considère que **l'intégration budgétaire doit se faire par transfert de compétences et de ressources au niveau de la zone euro**. Il ne s'agit donc pas d'ajouter un étage de compétences – ce qui serait regrettable aussi bien d'un point de vue fonctionnel que des finances

---

<sup>1</sup> Cf. Les travaux de l'économiste américain Robert Mundell et, notamment, son article « A Theory of Optimum Currency Areas » paru dans *The American Economic Review* en 1961.

<sup>2</sup> Cf. Commission européenne, « Employment and social developments in Europe 2013 », janvier 2014. Après une forte baisse entre 2008 et 2010 (- 41 %), la mobilité des travailleurs à l'intérieur de l'UE a de nouveau progressé entre 2010 et 2012 (+ 22 %). Toutefois, les dernières données disponibles indiquent que la mobilité des travailleurs a joué un rôle très limité dans l'absorption des chocs au sein de la zone euro. Par exemple, en dépit d'une hausse de 20 % des citoyens des pays du sud de l'UE travaillant en Allemagne, leur nombre demeure trop limité pour avoir un impact significatif sur la situation de l'emploi dans leurs pays d'origine.

<sup>3</sup> Cf. Emmanuel Farhi et Iván Werning, « Fiscal Unions », NBER Working Paper No. 18280, août 2012.

<sup>4</sup> Traduction de la commission des finances (« insurance arrangements among members to provide transfers to countries in the most dire circumstances »).

publiques –, mais de **redéfinir la répartition des compétences budgétaires entre les Etats membres.**

Enfin, la présente proposition envisage de **financer cette nouvelle capacité budgétaire par un transfert de recettes d'impôt sur les sociétés.** Ainsi que l'indique une étude de la direction du Trésor, intitulée « Un budget pour la zone euro », la « *composition du budget peut être choisie afin de maximiser son effet stabilisateur, ce qui implique de sélectionner les recettes et les dépenses les plus cycliques - c'est-à-dire qui sont fortement corrélées à l'activité* » et précise à cet égard que, du « *côté des recettes, l'impôt sur les sociétés, très sensible à la conjoncture – élasticité au PIB de 1,4 en moyenne pour la zone euro –, apparaît comme un candidat idéal* »<sup>1</sup>.

Bien que séduisante, **cette idée suscite néanmoins des interrogations.** En effet, un transfert d'une partie des recettes de l'impôt sur les sociétés (IS) impliquerait préalablement une harmonisation, au moins de l'assiette, de cette taxe. Or l'exemple récent du projet d'Assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) – qui peine à se concrétiser – a montré qu'il s'agissait d'une tâche difficile.

**Aussi votre rapporteur estime-t-il peut-être préférable que la réflexion reste ouvert et examine d'autres recettes pour financer le budget spécifique de la zone euro,** voire l'instrument de convergence et de compétitivité, de manière à ne pas ralentir le processus<sup>2</sup>.

### **3. L'institution d'un véritable contrôle parlementaire**

La présente proposition de résolution européenne 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* » ; votre rapporteur estime même qu'il s'agit d'un gage d'appropriation des réformes structurelles qui pourraient être engagées dans ce cadre.

La proposition avance, à cet égard, plusieurs pistes :

- l'organisation de débats contradictoires réguliers entre les parlements nationaux et la Commission ;
- l'institution, au sein du Parlement européen, d'une structure dédiée à la seule zone euro ;
- le renforcement de la Conférence interparlementaire prévue par l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein

---

<sup>1</sup> Cf. Nicolas Caudal, Nathalie Georges, Vincent Grossmann-Wirth, Jean Guillaume, Thomas Lellouch et Arthur Sode, « Un budget pour la zone euro », *Tresor-Eco*, n° 120, octobre 2013.

<sup>2</sup> A ce titre, le transfert d'une partie des recettes de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dont l'assiette est déjà harmonisée pourrait être envisagé.

---

de l'Union économique et monétaire, et la constitution, au sein de cette Conférence, d'une commission spéciale compétente pour la seule zone euro ;

- 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.

**Votre rapporteur se félicite de ce que ces préconisations prévoient un rôle renforcé pour les parlements nationaux et, surtout, un dialogue direct entre ceux-ci et les institutions européennes ;** en effet, cloisonner les relations institutionnelles entre, d'une part, la Commission européenne et le Parlement européen et, d'autre part, les gouvernements et les parlements nationaux, comme le proposait le rapport du président du Conseil européen précité (cf. *supra*), lui paraît être en décalage avec la réalité de la gouvernance européenne actuelle.

Ensuite, **il estime qu'une réflexion sur la constitution de lieux de dialogue entre parlementaires de la zone euro – issus du Parlement européen et des parlements nationaux – devrait être effectivement engagée**, une telle évolution lui semblant constituer le corolaire d'une participation différenciée aux « *partenariats pour la croissance, l'emploi et la compétitivité* » – obligatoire pour les pays de la zone euro et volontaire pour les autres Etats membres de l'Union européenne. Il s'agit de pouvoir procéder à des échanges sur des problématiques propres aux Etats de la zone euro – notamment en ce qui concerne la définition des grandes orientations de politique économique – et permettre un partage efficace des bonnes pratiques.

Votre rapporteur rappelle, à cet égard, que notre collègue Jean Arthuis insistait, dans un rapport de mars 2012<sup>1</sup>, sur la nécessité d'envisager de « *nouvelles voies de dialogue entre les différents parlements nationaux, et entre les parlements nationaux et les institutions européennes* » ; aussi proposait-il la création d'une commission de surveillance de la zone euro composée de parlementaires nationaux et européens.

Comme le suggère la proposition de résolution, ce dialogue entre parlementaires de la zone euro pourrait avoir lieu au sein d'**une commission spéciale de la Conférence interparlementaire, qui serait compétente pour la seule zone euro**. La création d'une telle commission spéciale est toutefois peu probable dans un avenir proche. En effet, la dernière réunion de la Conférence interparlementaire – qui s'est tenue du 20 au 22 janvier 2014 à Bruxelles – n'a permis d'aboutir ni à l'adoption d'un règlement intérieur, ni à la création d'un groupe de travail en charge de définir les modalités pratiques de fonctionnement de cette Conférence.

---

<sup>1</sup> Rapport au Premier ministre de Jean Arthuis, « Avenir de la zone euro : l'intégration politique ou le chaos », mars 2012.

---

## II. LA COORDINATION PRÉALABLE DES PROJETS DE GRANDES RÉFORMES DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES

### A. UN PRINCIPE PRÉVU PAR LE TRAITÉ SUR LA STABILITÉ, LA COORDINATION ET LA GOUVERNANCE (TSCG)

Afin de compléter le cadre actuel en matière de surveillance économique – constitué, notamment, de la procédure de déséquilibre macroéconomique (PDM) (cf. *supra*) – la Commission a préconisé, dans sa communication du 28 novembre 2012 précitée, 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**. En effet, à ce jour, les réformes d'importance engagées par les Etats membres ne font pas l'objet d'une coordination préalable systématique.

Comme l'indique la Commission dans une communication du 20 mars 2013<sup>1</sup>, la notion de coordination préalable reflète l'esprit de l'article 121 du traité relatif au fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)<sup>2</sup> ; par ailleurs, l'article 11 du traité sur la stabilité, la gouvernance et la coordination (TSCG) – qui, rappelons-le, ne s'applique qu'à 25 des 28 Etats membres de l'Union européenne<sup>3</sup> – prévoit explicitement qu'« *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 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. Cette coordination fait intervenir les institutions de l'Union européenne dès lors que le droit de l'Union européenne le requiert* ». Aussi la proposition de l'exécutif européen consiste-t-elle, en quelque sorte, à élargir ce dispositif à l'ensemble de l'Union européenne.

### B. LA PROPOSITION DE LA COMMISSION RELATIVE AUX MODALITÉS DE COORDINATION PRÉALABLE

#### 1. La procédure proposée par la Commission européenne

Si les travaux de coordination portent jusqu'à présent sur des mesures nationales déjà adoptées et mises en œuvre, la Commission

---

<sup>1</sup> Communication de la Commission européenne 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).

<sup>2</sup> Le premier paragraphe de l'article 121 du traité relatif au fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) dispose que « les Etats membres considèrent leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun ».

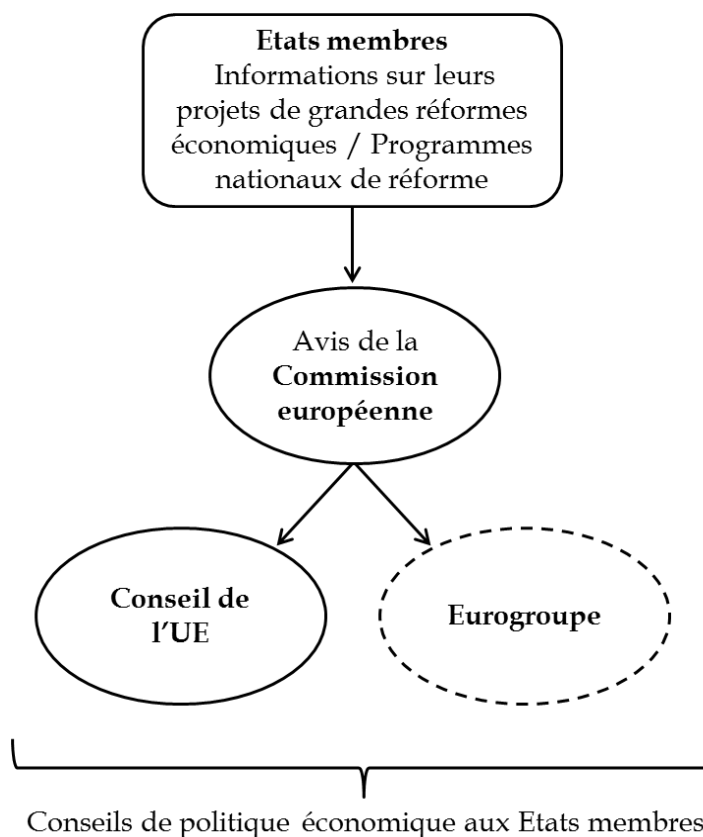
<sup>3</sup> Le Royaume-Uni et la République tchèque n'étant pas signataire du traité et l'absence de la Croatie se justifiant par l'adhésion récente de ce pays à l'Union européenne.

européenne propose, dans la communication du 20 mars 2013 précitée, d'instaurer une procédure de coordination des réformes nationales **en amont** de leur adoption, et ce **dans le cadre du semestre européen**. Cela signifie que le contenu de la réforme débattue au niveau national pourrait être modifié en fonction de ses effets sur d'autres Etats membres ou sur la zone euro dans son ensemble, voire sur l'Union européenne.

Concrètement, la Commission européenne propose que les Etats membres lui soumettent les informations relatives à leurs projets de grandes réformes économiques, dans la mesure du possible par le biais des programmes nationaux de réforme. Sur le fondement de ces informations, la Commission européenne adopterait un avis dans un délai « *raisonnablement court* », tenant compte du processus décisionnel national. Cet avis serait ensuite transmis au Conseil de l'Union européenne et à l'Eurogroupe, dont les conclusions serviraient de base au conseil de politique économique adressé à l'Etat membre dans le contexte du semestre européen. Le schéma ci-après présente les grandes lignes de la procédure proposée par la Commission européenne.

La communication de la Commission européenne ne précise pas quelle institution serait responsable de l'adoption finale de la recommandation – en toute logique, selon le fonctionnement du semestre européen, il devrait s'agir du Conseil de l'Union européenne. Elle ne mentionne pas non plus une intervention éventuelle du Conseil européen. La Commission affirme néanmoins que « *la nouvelle procédure respecte pleinement les prérogatives décisionnelles nationales, et la décision en ce qui concerne le projet de réforme reste entre les mains de l'Etat membre* ».

**Graphique n° 2 : Procédure de coordination préalable proposée par la Commission européenne**



Source : commission des finances du Sénat (d'après la communication de la Commission européenne 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))

## **2. La question du périmètre des réformes soumises à une coordination préalable**

Dans la communication précitée, la Commission tente de préciser les contours de l'expression « grandes réformes de politique économique ». Elle propose de sélectionner les réformes nationales « pertinentes » sur la base des critères suivants :

- leur impact sur **les échanges et la compétitivité**, dans la mesure où il s'agit des principaux canaux de diffusion des retombées entre Etats membres. Sont notamment citées « *les réformes des marchés des produits, des services et du travail ainsi que certaines réformes fiscales* » ;

- leur impact sur les **marchés financiers**, qui constituent un autre canal important de transmission ;



---

Enfin, la Commission ajoute que « *il y a lieu de prendre en compte également des considérations d'économie politique* », afin de « *tenir compte d'une éventuelle opposition interne à la réforme* ».

Malgré cette tentative de précision, **la portée de l'expression « grande réforme » demeure vague** ; en particulier, il apparaît difficilement justifiable que toute « considération d'économie politique » puisse faire office de critère de sélection. Par ailleurs, un champ trop large de réformes soumises à coordination préalable risquerait d'engorger les institutions européennes.

La Commission s'est engagée à présenter prochainement **une proposition législative** visant à fixer les contours et le fonctionnement de cette procédure. Dans cette perspective, la communication précitée prévoit une **consultation publique** portant notamment sur les questions suivantes : « *Etes-vous d'avis que la coordination préalable des grandes réformes des politiques économiques doit être limitée aux réformes essentielles ? [...] Estimez-vous que tous les Etats membres de la zone euro devraient être tenus de coordonner au préalable les grandes réformes des politiques économiques au niveau de l'UE ? [...] Comment peut-on intégrer le processus décisionnel national dans la coordination préalable ?* ».

### **C. LA RECHERCHE D'UN ÉQUILIBRE ENTRE COORDINATION ACCRUE ET PRÉSERVATION DE MARGES DE MANŒUVRE NATIONALES**

#### **1. Un outil devant faciliter l'émergence d'un véritable gouvernement économique de la zone euro...**

La proposition de résolution européenne considère que la procédure de coordination préalable doit constituer un outil « *permettant de parvenir à un véritable gouvernement économique de la zone euro* ».

Votre rapporteur estime, en effet, que **cette procédure pourrait - et devrait - participer à l'établissement d'un dialogue plus régulier entre les représentants des gouvernements des Etats de la zone euro** portant sur les principales décisions de politique économique, et ce éventuellement autour d'un président affecté à cette seule tâche, comme l'avait proposé le Président de la République, François Hollande, en mai 2013.

#### **2. ... tout en respectant le principe de subsidiarité**

Alors que la Commission européenne, comme cela vient d'être indiqué, a ouvert une consultation quant au périmètre des réformes soumises à une coordination préalable, la présente proposition de résolution européenne 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* ». En effet, il y a lieu de

préserver le caractère opérationnel de ce dispositif, un périmètre trop large étant susceptible de conduire à une « banalisation » et, par conséquent, à une perte d'efficacité et de légitimité.

En outre, cette proposition considère que la mise en œuvre de la procédure de coordination préalable devrait se faire dans le respect du principe de subsidiarité et de « *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* ». A cet égard, votre rapporteur ne peut que rappeler ce qu'il avait indiqué précédemment, à savoir que les marges de manœuvre laissées aux Etats et aux parlements nationaux constituaient, selon lui, tout à la fois **un gage de responsabilité accrue pour les autorités nationales** et **un gage d'acceptation par les citoyens**, et donc de légitimité des réformes engagées.

---

### III. RENFORCER LA DIMENSION SOCIALE DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

Les politiques sociales et de l'emploi relevant pour l'essentiel de la compétence nationale des Etats membres, la dimension sociale de la construction européenne demeure marginale.

Toutefois, comme le souligne notre collègue Dominique Bailly dans son rapport d'information<sup>1</sup> sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire (UEM) accompagnant la présente proposition de résolution, des arguments à la fois économiques et politiques plaident aujourd'hui en faveur d'une meilleure prise en compte des questions sociales dans la gouvernance de l'Union et, *a fortiori*, de la zone euro.

Au vu de la dégradation de la situation sociale et de l'emploi observée en Europe depuis le début de la crise, le développement de la dimension sociale de l'UEM, définie par la Commission européenne comme « *la capacité des mécanismes de gouvernance économique et des moyens d'intervention à repérer, prendre en compte et surmonter les difficultés et les évolutions problématiques liées aux politiques mises en place dans l'UEM sur le plan social et en matière d'emploi* »<sup>2</sup>, constitue en effet une étape indispensable dans l'approfondissement de l'UEM.

#### A. UNE SITUATION SOCIALE ET DE L'EMPLOI DÉGRADÉE ET CONTRASTÉE

##### 1. La forte progression du chômage et de la pauvreté

Selon les données recueillies par la Commission européenne, en juillet 2013, 26,6 millions de personnes étaient sans emploi dans l'Union européenne (UE-28), dont 19,2 millions dans la zone euro. Près d'un quart des jeunes actifs européens étaient au chômage, tandis que le nombre de chômeurs de longue durée a presque doublé depuis 2008.

Le nombre de citoyens européens soumis à un **risque de pauvreté ou d'exclusion sociale** a quant à lui augmenté de 7,4 millions entre 2008 et 2012, pour atteindre **le quart de la population** (125 millions de personnes). L'augmentation de la pauvreté est particulièrement importante dans la population en âge de travailler. En outre, la Commission européenne souligne que la diminution progressive des taux de chômage pourrait ne pas suffire pour inverser cette tendance en raison de l'augmentation du travail précaire ou à temps partiel.

---

<sup>1</sup> Cf. Rapport d'information n° 228 (2013-2014) fait par Dominique Bailly au nom de la commission des affaires européennes du Sénat.

<sup>2</sup> Communication de la Commission européenne du 2 octobre 2013 intitulée « Renforcer la dimension sociale de l'Union économique et monétaire » (COM(2013) 690 final).

---

## 2. Le creusement des écarts entre Etats membres

Dans son rapport annuel sur l'évolution de l'emploi et de la situation sociale en Europe<sup>1</sup>, la Commission européenne fait état de l'accroissement des **divergences socio-économiques** au sein de l'UE, et plus particulièrement de la zone euro, depuis 2008. Elle observe notamment que :

- le taux de chômage dans les pays du sud et de la périphérie de la zone euro<sup>2</sup> s'élève à 17 % en moyenne contre 7 % dans les pays du nord et du centre de la zone euro<sup>3</sup> ;

- le risque de pauvreté a augmenté plus fortement dans les pays du sud et de la périphérie, où il concerne près de 19 % de la population entre 18 et 64 ans et 13,5 % dans les pays du nord et du centre de la zone euro.

Les divergences socio-économiques croissantes entre Etats membres sont d'autant plus préoccupantes qu'elles tendent à remettre en cause la viabilité de l'UEM. Selon la **théorie des zones monétaires optimales**, le bon fonctionnement d'une zone partageant la même monnaie exige en effet un certain degré de convergence réelle des économies, de façon à réduire le risque de choc asymétrique et à empêcher les effets de débordement (*spill over effects*) d'un Etat membre à l'autre. Dans le cas de l'Union européenne, le creusement des écarts observé depuis 2008 en matière économique et sociale – après une période de convergence entre 1999 et 2007 – discrédite la thèse de la « convergence endogène », selon laquelle les économies des pays participant à une zone monétaire tendent automatiquement à se rapprocher. L'ensemble de ces éléments milite donc en faveur du développement de la dimension sociale de l'UEM.

### **B. LES INITIATIVES VISANT À RENFORCER LA DIMENSION SOCIALE DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE ET LEURS LIMITES**

#### **1. Les propositions de la Commission européenne**

Conformément aux souhaits du Conseil européen<sup>4</sup>, la Commission européenne a présenté, le 2 octobre 2013, une communication visant à renforcer la dimension sociale de l'UEM<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Commission européenne, « Employment and social developments in Europe 2013 », janvier 2014.

<sup>2</sup> Sont classés dans la catégorie des pays du sud et de la périphérie de la zone euro : l'Estonie, la Grèce, l'Espagne, l'Irlande, l'Italie, Chypre, Malte, le Portugal, la Slovénie et la Slovaquie.

<sup>3</sup> Sont classés dans la catégorie des pays du nord et du centre de la zone euro : l'Autriche, la Belgique, l'Allemagne, la Finlande, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas.

<sup>4</sup> Cf. conclusions du Conseil européen des 13 et 14 décembre 2012 et des 27 et 28 juin 2013.

<sup>5</sup> Cf. Communication de la Commission européenne du 2 octobre 2013 intitulée « Renforcer la dimension sociale de l'Union économique et monétaire » (COM(2013) 690 final).

---

Ses propositions s'articulent autour de trois axes :

- **améliorer le suivi des évolutions sociales et de l'emploi** ainsi que la **coordination des politiques nationales** dans ces domaines ;
- approfondir la **solidarité** et les mesures en faveur de l'emploi et de la **mobilité des travailleurs** ;
- renforcer le **dialogue social** au niveau européen.

Si l'objectif d'une meilleure association des partenaires sociaux dans le cadre du semestre européen a fait l'objet d'un consensus au sein du Conseil européen, les propositions de la Commission relatives aux indicateurs sociaux n'ont pas toutes été validées par les chefs d'Etat et de gouvernement. Dans sa communication, la Commission proposait en effet deux séries distinctes d'indicateurs sociaux :

- d'une part, **un tableau de bord de cinq indicateurs clefs en matière sociale et d'emploi** (taux de chômage, jeunes ne travaillant pas, ne suivant pas d'études ni de formation, évolution du revenu disponible brut réel des ménages, risque de pauvreté, inégalités), venant compléter le **rapport conjoint sur l'emploi**, préparé par la Commission européenne et publié en annexe de l'examen annuel de la croissance, en vue de son examen par la formation « Emploi, politique sociale, santé et consommateurs (EPSCO) » du Conseil de l'Union européenne ;

- d'autre part, une série de **quatre indicateurs auxiliaires sur les questions sociales et d'emploi** (taux d'emploi, taux de chômage de longue durée, taux de chômage des jeunes, taux de risque de pauvreté et d'exclusion sociale) **complétant le tableau de bord du rapport sur le mécanisme d'alerte**, présenté en novembre par la Commission européenne au Conseil pour les affaires économiques et financière de l'Union européenne (ECOFIN), dans le cadre de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques.

Comme l'illustre le tableau ci-après, certains de ces indicateurs sont identiques ou très proches des indicateurs sociaux retenus dans le cadre des objectifs de la stratégie « Europe 2020 », dont le suivi est assuré à titre principal par la Commission européenne et le Conseil de l'UE et qui fait l'objet, une fois par an, d'une évaluation générale par le Conseil européen.

**Comparaison des indicateurs sociaux existants  
et proposés par la Commission européenne**

	<b>Stratégie « Europe 2020 »</b>	<b>Tableau de bord des indicateurs clefs en matière sociale et d'emploi (rapport conjoint sur l'emploi)</b>	<b>Indicateurs auxiliaires en matière sociale et d'emploi (rapport sur le mécanisme d'alerte)</b>
Taux d'emploi de la population en âge de travailler (15-64 ans)	X		X
Taux de chômage		X	
Taux de chômage de longue durée			X
Taux de chômage des jeunes			X
Jeunes « NEET* »		X	
Jeunes ayant quitté prématurément l'éducation et la formation	X		
Taux de risque de pauvreté chez les 18-64 ans		X	
Modification du revenu disponible brut réel des ménages		X	
Taux de risque de pauvreté et d'exclusion sociale (population totale)			X
Inégalités (ratio S80/S20)		X	

\* NEET : jeunes ne travaillant pas, ne suivant pas d'études ni de formation.

Source : commission des finances du Sénat (d'après la communication de la Commission européenne du 2 octobre 2013 intitulée « Renforcer la dimension sociale de l'Union économique et monétaire » (COM(2013) 690 final))

---

## 2. Les avancées modestes du Conseil européen de décembre 2013

Dans ses conclusions des 19 et 20 décembre 2013, le Conseil européen a validé uniquement le recours à un tableau de bord d'indicateurs clefs dans le cadre du rapport conjoint sur l'emploi, tout en précisant que « *le recours à cet éventail plus large d'indicateurs aura pour seule finalité de permettre de mieux appréhender les évolutions dans le domaine social* ».

La Commission européenne a d'ores et déjà intégré le tableau de bord des indicateurs clefs dans le rapport conjoint sur l'emploi de novembre 2013<sup>1</sup>. L'analyse de ces indicateurs lui permet de confirmer les fortes divergences en termes de taux de chômage et de proportion de jeunes ne travaillant pas, ne faisant pas d'études et ne suivant pas de formation (NEET) ainsi que la légère dégradation de la situation sociale dans des Etats membres plus résilients, touchés, par ricochet, du fait de la réduction de la demande globale. Ce tableau de bord sera uniquement examiné par les ministres des affaires sociales, lesquels ne semblent pas autorisés par les dernières conclusions du Conseil européen à en tirer des conséquences politiques.

L'atténuation de la portée de ce nouveau tableau de bord et l'absence de référence aux indicateurs auxiliaires dans les conclusions du Conseil européen de décembre conduisent à tirer **un bilan très mitigé des initiatives engagées pour approfondir la dimension sociale de l'UEM.**

### **C. CONCRÉTISER LA DIMENSION SOCIALE DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE**

#### **1. Une meilleure prise en compte des questions sociales et d'emploi dans les procédures et les instances décisionnaires**

S'agissant des indicateurs sociaux, la proposition de résolution demande de **compléter le tableau de bord** intégré au rapport conjoint sur l'emploi et de **préciser la portée des indicateurs**, en particulier pour les indicateurs relatifs à l'emploi et à la pauvreté. En outre, elle se prononce en faveur de la prise en compte des indicateurs sociaux dans les procédures d'évaluation des déficits publics et des déséquilibres macroéconomiques. Cette proposition apparaît pertinente pour **tenir compte des conséquences sociales potentiellement négatives des ajustements et mesures correctives** préconisés aux Etats membres, et, dans une certaine mesure, les prévenir.

Dans un souci d'efficacité et de lisibilité, votre rapporteur attire toutefois l'attention sur la nécessité de ne pas multiplier le nombre

---

<sup>1</sup> Cf. Commission européenne, projet de rapport conjoint sur l'emploi du 13 novembre 2013 accompagnant la communication de la Commission concernant l'examen annuel de la croissance 2014 (COM (2013) 801 final).

---

d'indicateurs sociaux, examinés dans des filières distinctes du Conseil de l'UE. L'enjeu réside dans la prise en compte réelle de la dimension sociale au plus haut niveau, c'est-à-dire celui du Conseil européen.

Dans le champ institutionnel, la proposition de résolution réitère l'une des propositions de la contribution franco-allemande du 30 mai 2013 consistant à permettre la **participation des ministres en charge de l'emploi et des affaires sociales aux réunions de l'Eurogroupe**. Cette évolution favoriserait une meilleure intégration des questions sociales et d'emploi au sein de la zone euro.

Enfin, la proposition de résolution formule, à juste titre, le souhait que l'instrument de convergence et de compétitivité et la procédure de coordination préalable des grandes réformes économiques concernent également les politiques sociales et de l'emploi. En effet, il apparaît particulièrement important que les incitations financières accompagnant les « *arrangements de nature contractuelle* » puissent être mises au service des objectifs sociaux définis, notamment, dans la stratégie « Europe 2020 ».

## **2. La création d'un système d'assurance chômage commun à la zone euro**

A terme, la proposition de résolution suggère que la capacité budgétaire propre à la zone euro prenne la forme d'**une assurance chômage au niveau européen**. Un tel instrument - en faveur duquel le ministre de l'économie et des finances, Pierre Moscovici, s'est prononcé à plusieurs reprises - présenterait l'avantage de contribuer à l'objectif de stabilisation macroéconomique de la zone euro, tout en jouissant d'une forte visibilité auprès des citoyens européens. Il n'aurait pas vocation à se substituer aux systèmes nationaux mais à les compléter en cas de choc macroéconomique.

Plusieurs **obstacles** à la concrétisation d'un système d'assurance chômage au niveau européen ont été mis en avant :

- sa mise en œuvre nécessiterait une modification du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui limite à ce jour la compétence de l'Union européenne en matière d'emploi et de protection sociale à des actions de coopération et de soutien<sup>1</sup> ;

- elle serait conditionnée à un accord des partenaires sociaux nationaux, sur lesquels repose la gestion des systèmes d'assurance chômage dans la plupart des Etats membres ;

- cet instrument devrait être conçu, en complément des systèmes nationaux, de façon à limiter le risque d'aléa moral et à garantir la neutralité des flux financiers entre Etats membres sur le long terme.

---

<sup>1</sup> Cf. articles 149 et 153 TFUE.



---

Toutefois, votre rapporteur partage le point de vue selon lequel un tel projet permettrait de **redynamiser la construction européenne et de consolider la zone euro**. A cet égard, il convient de se féliciter de l'avancée des réflexions sur ce sujet au sein de la Commission européenne et chez nos partenaires. La Commission européenne a récemment commandité une étude sur une assurance chômage au niveau de la zone euro<sup>1</sup> concluant que tous les pays participants bénéficieraient globalement des propriétés stabilisatrices d'un tel instrument. De plus, dans son dernier rapport annuel sur l'évolution de l'emploi et de la situation sociale en Europe<sup>2</sup>, elle considère la création d'une assurance-chômage comme l'une des modalités les plus crédibles et les plus efficaces de stabilisateur automatique au niveau de l'UEM. Par ailleurs, en Allemagne, le « groupe de Glienicke », rassemblant onze économistes, juristes et politologues, a récemment publié une tribune intitulée « Vers une union de l'euro »<sup>3</sup> proposant d'intensifier le processus d'intégration européenne en le fondant notamment sur la création d'une assurance chômage commune à la zone euro.

Enfin, votre rapporteur rappelle son attachement à la mise en place d'un **salaire minimum européen**. En avril 2012, la Commission européenne a plaidé pour la généralisation des salaires minimaux dans l'Union européenne<sup>4</sup>, dès lors que « *la fixation de salaires minimaux adaptés peut aider à prévenir une augmentation du nombre de travailleurs pauvres et est importante pour garantir la qualité d'emplois décents* »<sup>5</sup>. S'il est regrettable que les discussions sur la dimension sociale de l'Union économique et monétaire n'intègrent pas la question de la fixation de salaires minimaux et de leur harmonisation, l'annonce de la chancelière Angela Merkel, en novembre 2013, de l'instauration d'un salaire minimum en Allemagne constitue un signal encourageant pour la généralisation d'un tel instrument au niveau européen.

---

<sup>1</sup> Sébastien Dullien, « A euro-area wide unemployment insurance as an automatic stabilizer : who benefits and who pays ? », janvier 2013.

<sup>2</sup> Commission européenne, « Employment and social developments in Europe 2013 », janvier 2014.

<sup>3</sup> Cf. Die Zeit du 17 octobre 2013 et Le Monde du 17 décembre 2013.

<sup>4</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, sept Etats membres de l'UE sur vingt-huit n'ont pas instauré de salaire minimum légal : Chypre, l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, l'Italie, la Finlande et la Suède.

<sup>5</sup> Communication de la Commission européenne du 18 avril 2012 intitulée « Vers une reprise génératrice d'emplois » (COM(2012) 173 final).



---

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE ADOPTÉE PAR LA COMMISSION

- 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 doivent être financés à coût constant, sans dépenses supplémentaires, par des transferts de recettes des États membres sensibles à la conjoncture ;
- 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 ;

③⑩ 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

Réunie le mercredi 29 janvier 2014 sous la présidence de Michèle André, vice-présidente, a procédé à l'examen du rapport de M. François Marc et à l'élaboration du texte de la commission sur la proposition de résolution européenne n° 259 (2013-2014) de M. Dominique Bailly, présentée au nom de la commission des affaires européennes, sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Madame la présidente, mes chers collègues, cette proposition de résolution porte sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire et s'inscrit dans les perspectives ouvertes notamment par la Commission européenne et les initiatives franco-allemandes. Elle entend consolider la gouvernance économique de la zone euro ; à ce titre, je vous proposerai de la soutenir.

La proposition aborde trois « thèmes » qui occupent aujourd'hui une place déterminante dans les débats relatifs à l'avenir de la zone euro : la création d'un instrument de convergence et de compétitivité, la mise en place d'une coordination préalable des projets de grandes réformes de politiques économiques et la dimension sociale de l'Union économique et monétaire.

Ces mécanismes ont fait l'objet de nombreuses propositions de la part des différentes instances européennes et ont été débattus dans le cadre des derniers Conseils européens. Pour autant, aucune décision n'a été prise, à ce jour, s'agissant de leur contenu comme de leurs modalités de fonctionnement. La proposition de résolution européenne avance donc des pistes de réflexion qui pourront inspirer les travaux à venir.

Premièrement, cette proposition traite de la création d'un instrument de convergence et de compétitivité. L'institution d'un tel instrument constituerait une rupture dans la « philosophie » qui structure la construction européenne, puisqu'il s'agirait d'introduire une logique contractuelle dans les relations entre les États membres et les institutions européenne : selon le Conseil européen d'octobre 2012, « *les États membres concluraient chacun, avec les institutions de l'UE, des arrangements de nature contractuelle sur les réformes qu'ils s'engagent à entreprendre et sur leur mise en œuvre* ». La mise en place de tels « arrangements » permettrait donc de renforcer la coordination économique, sans pour autant que les réformes menées ne soient « imposées » par les institutions européennes.

Pour sa part, la Commission européenne a proposé la création d'un instrument de convergence et de compétitivité. Les États membres négocieraient un accord dans lequel ils s'engageraient mutuellement sur un

---

programme de réformes, qui donnerait lieu à un soutien financier versé par le budget de l'Union européenne.

Enfin, les orientations avancées par le président du Conseil européen, dans son rapport de décembre 2012, sont assez proches ; toutefois, il pose de manière beaucoup plus claire la question de la constitution d'une capacité budgétaire propre de la zone « euro », qui aurait vocation à assister les États membres confrontés à des difficultés économiques.

En outre, Herman Van Rompuy insiste sur la nécessité de mobiliser pleinement le Parlement européen et les parlements nationaux dans la définition des « *accords de nature contractuelle* », ceux-ci devant contrôler leur bonne mise en œuvre par la Commission européenne et les gouvernements nationaux.

Enfin, le Conseil européen des 19 et 20 décembre derniers a indiqué que la participation aux arrangements contractuels serait obligatoire pour les pays de la zone euro et volontaire pour les autres États membres de l'Union européenne. Néanmoins, il a demandé à ce que des travaux complémentaires soient engagées par Herman Van Rompuy, en étroite collaboration avec les États membres. En particulier, ces travaux devront préciser ce que seront les mécanismes de solidarité – qui pourraient prendre la forme de subventions, de prêts ou encore de garanties.

La proposition de résolution qui nous est soumise insiste pour que l'instrument de convergence et de compétitivité preserve les marges de manœuvre des États membres et des parlements nationaux, de sorte que les réformes soient adaptées à la situation économique et sociale de chaque pays, conformément au principe de subsidiarité. J'estime d'ailleurs que cette « autonomie » dans la conception et la mise en œuvre des réformes constituerait un gage de responsabilité accrue pour les autorités nationales, mais aussi, sans doute, un gage d'acceptabilité par les citoyens.

En outre, la proposition affirme que ce nouvel instrument doit être regardé comme la première phase de la création d'un budget spécifique à la zone euro. Je considère également que la création d'un tel budget présenterait un intérêt économique majeur ; il permettrait de « stabiliser » la zone euro en apportant une assistance aux États connaissant des « chocs » économiques. Cela éviterait aux pays de la zone euro de recourir massivement à l'instrument budgétaire – le seul qui leur reste pour stabiliser l'activité –, alors que les années récentes ont montré les risques d'un niveau d'endettement élevé.

La proposition de résolution recommande également que l'instrument de convergence et de compétitivité et, à terme, le budget de la zone euro, soient abondés par une ressource propre transférée par les États membres. Sur ce point, je vous proposerai tout à l'heure d'adopter un amendement supprimant la référence à l'impôt sur les sociétés. En effet, il est probable que l'harmonisation des assiettes de cet impôt prenne trop de

---

temps et retarde la mise en œuvre du projet : il est donc préférable de laisser le débat ouvert sur la ressource qui pourrait abonder un futur budget de la zone euro.

Enfin, la proposition juge nécessaire d'instituer un véritable contrôle parlementaire sur l'utilisation des nouveaux instruments et propose, entre autres, la création d'une commission spéciale compétente pour la seule zone euro au sein de la Conférence interparlementaire de l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG)...

**M. Jean Arthuis.** – Bonne proposition !

**M. François Marc, rapporteur général.** – ...ou encore la création d'un comité mixte réunissant des parlementaires européens et nationaux issus des pays de la zone euro, qui rappelle la proposition formulée par Jean Arthuis dans son rapport au Premier ministre de mars 2012. Nous aurons sans doute l'occasion de reparler de ces questions tout à l'heure, lorsque le président Philippe Marini nous rendra compte de la conférence à laquelle il s'est rendu à Bruxelles, la semaine dernière, avec nos collègues Jean Arthuis et Richard Yung.

Deuxièmement, la proposition de résolution européenne traite de la coordination préalable des projets de grandes réformes des politiques économiques. Afin de compléter le cadre actuel en matière de surveillance économique, la Commission européenne a préconisé, en novembre 2012, 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. Concrètement, la Commission européenne propose que les États membres lui soumettent les informations relatives à leurs projets, dans la mesure du possible par le biais des programmes nationaux de réforme. Toutefois, le périmètre de la notion de « grande réforme » demeure vague, et la Commission a prévu une consultation publique pour en préciser le contenu.

La proposition de résolution européenne insiste sur la nécessité d'appliquer cette procédure uniquement aux réformes ayant des effets transfrontaliers importants ou des conséquences sensibles sur le fonctionnement de l'Union économique et monétaire. Je pense également qu'il faut éviter de donner à un tel dispositif un périmètre trop large, qui serait susceptible de conduire à sa « banalisation » et, par conséquent, à une perte d'efficacité et de légitimité.

La proposition de résolution considère également que la mise en œuvre de la procédure de coordination préalable devrait « *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* ». Il s'agit, là encore, en vertu du principe de subsidiarité, de laisser les autorités nationales porter la responsabilité politique des réformes – sans

---

invoquer la « faute de l'Europe » – afin d'en assurer l'acceptabilité par les citoyens.

Enfin, la proposition juge que la procédure de coordination préalable doit constituer un outil permettant de se rapprocher de la création d'un véritable gouvernement économique de la zone euro. Cet objectif, avancé par le Président de la République en mai 2013, me paraît en effet devoir être soutenu.

Troisièmement, la proposition de résolution traite de la dimension sociale de l'Union économique et monétaire. Cette dimension est aujourd'hui marginale dans la mesure où les politiques sociales et d'emploi relèvent pour l'essentiel de la compétence nationale des États membres. Néanmoins, dans une communication d'octobre 2013, la Commission européenne a formulé, à la demande du Conseil européen, différentes propositions afin de mieux tenir compte des questions sociales et d'emploi dans la gouvernance de l'Union économique et monétaire. Les initiatives les plus précises portent sur la définition de nouveaux indicateurs sociaux et leur prise en compte dans les procédures. En effet, s'il existe déjà quelques indicateurs sociaux dans le cadre de la stratégie « Europe 2020 », ils font seulement l'objet d'une évaluation annuelle par le Conseil européen et n'ont qu'une faible portée politique.

La Commission européenne a donc proposé deux nouvelles séries d'indicateurs sociaux : d'une part, un tableau de bord de cinq indicateurs clefs en matière sociale et d'emploi, qui compléterait le « rapport conjoint » sur l'emploi, d'autre part, une série de quatre indicateurs auxiliaires complétant le tableau de bord du rapport sur le mécanisme d'alerte, présenté en novembre par la Commission européenne au Conseil, dans le cadre de la procédure sur les déséquilibres macroéconomiques.

Lors du Conseil européen de décembre dernier, les avancées ont été très timides. Une majorité de chefs d'État et de gouvernement a en effet refusé la seconde série d'indicateurs, qui aurait impliqué de prendre en compte des indicateurs sociaux – tels que le taux de chômage de longue durée ou le taux de risque de pauvreté – dans la procédure de déséquilibres macroéconomiques. De plus, les conclusions précisent que les indicateurs clefs annexés au rapport conjoint sur l'emploi « *auront pour seule finalité de permettre de mieux appréhender les évolutions dans le domaine social* », ce qui est une formulation assez vague qui, en outre, limite la portée de ces indicateurs.

Au regard de ce maigre résultat, la proposition de résolution propose donc de concrétiser la dimension sociale de l'Union économique et monétaire. Elle met en avant trois pistes. Premièrement, la prise en compte des indicateurs sociaux dans les procédures d'évaluation des déficits publics et des déséquilibres macroéconomiques. Ceci permettrait en effet de tenir compte des conséquences sociales potentiellement négatives des ajustements

et des mesures correctives préconisés aux Etats membres, et dans une certaine mesure, de les prévenir. Deuxièmement, la proposition de résolution préconise la participation des ministres en charge de l'emploi et des affaires sociales aux réunions de l'Eurogroupe, ce qui reprend une proposition de la contribution franco-allemande du 30 mai 2013. Troisièmement la proposition de résolution propose la création d'un système d'assurance chômage dans la zone euro, qui n'aurait pas vocation à se substituer aux systèmes nationaux mais à les compléter en cas de choc macroéconomique. Il présenterait le double avantage de contribuer à l'objectif de stabilisation de la zone euro et d'avoir une forte visibilité auprès des citoyens. Un tel projet serait donc à même de redynamiser la construction européenne, tout en consolidant la zone euro. Je souligne que cette proposition a notamment été portée par un groupe de onze économistes, juristes et politologues allemands (le « Glienicker Gruppe »), dans une tribune d'octobre 2013 qui avait eu un certain retentissement, car ils s'y inquiétaient de l'attentisme de l'Allemagne et formulaient des propositions ambitieuses pour la zone euro.

Au total, la proposition de résolution européenne vient s'inscrire dans un moment-clef de la construction européenne. Le caractère novateur des mécanismes proposés ne doit pas nous faire perdre de vue les principaux enjeux pour l'avenir de l'Europe que sont la capacité de relancer la croissance et la mise en œuvre de l'union bancaire, dont nous aurons l'occasion de reparler prochainement.

Mais à travers les évolutions des procédures multiples et relativement complexes de la gouvernance budgétaire européenne, des questions essentielles sont posées, portant sur la coordination des politiques économiques et une forme de « fédéralisme budgétaire » au sein de la zone euro. Ces initiatives traduisent une volonté d'approfondir l'intégration entre membres de la zone euro, qui se trouve clairement au cœur du projet européen : nous assistons ainsi à la réalité croissante d'une Europe « à deux vitesses », selon que les pays sont ou non dans la zone euro. Il est donc essentiel que le Sénat s'implique dans ce processus crucial pour l'avenir de la zone euro, mais également de l'Union européenne ; cette proposition de résolution européenne, en posant un certain nombre de principes, y contribue utilement.

Je vous propose de l'adopter sous réserve d'un amendement tendant à supprimer la précision selon laquelle la ressource devant abonder une « capacité budgétaire » autonome de la zone euro serait l'impôt sur les sociétés, ainsi que d'un amendement rédactionnel.

S'agissant du premier amendement, il paraît opportun de chercher à ce que la « capacité budgétaire » de la zone euro soit abondée par une ressource sensible aux cycles économiques. Ainsi, l'objectif est que les ressources du budget de la zone euro ne puissent avoir un effet pro-cyclique, qui pourrait intensifier une tendance de ralentissement de l'activité en pesant sur les acteurs économiques. Pour autant, recommander aujourd'hui

---

que la ressource de la « capacité budgétaire » de la zone euro soit constituée d'une part du produit de l'impôt sur les sociétés présente des limites. Le transfert d'une fraction des recettes d'impôt sur les sociétés nécessite, en effet, une harmonisation préalable des assiettes de cette imposition entre les différents États membres de la zone. Or, les travaux engagés à l'initiative de la Commission européenne sur le projet d'une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) ont fait apparaître que ce processus serait probablement long et délicat. Dans ces conditions, j'estime que retenir pour base de travail l'idée d'un transfert d'une part du produit de l'impôt sur les sociétés risquerait de ralentir la mise en place d'une « capacité budgétaire » de la zone euro ; c'est pourquoi je vous propose de supprimer la référence à l'impôt sur les sociétés de la présente proposition de résolution européenne.

**M. Jean Arthuis.** – Je remercie le rapporteur général pour la clarté de son propos. Cette proposition de résolution européenne va dans la bonne direction en ce qu'elle tend à instituer un gouvernement spécifique de la zone euro. Chacun a bien compris que lorsque l'on est membre de la zone euro, on a des responsabilités financières d'une importance particulière. Lorsqu'un accident survient dans la zone euro, seuls les États membres de cette zone contribuent financièrement, et non l'ensemble des pays de l'Union européenne ! Dans ces conditions, il ne s'agit pas seulement de venir renflouer les États membres qui en ont besoin, mais encore faut-il que les intéressés adoptent les bonnes pratiques et qu'au surplus, l'on ait les moyens de prévenir de tels incidents.

S'agissant de la création d'un budget propre à la zone euro, c'est une belle ambition mais, à la vérité, je ne vois pas de quels sont les impôts pourrait disposer ce budget. Le transfert d'une quotité d'impôt sur les sociétés me paraît très difficilement réalisable. Nous avons bien vu les difficultés à définir un régime d'impôt sur les sociétés commun, dans le cadre du projet d'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS). Nous avons en fait défini un vingt-neuvième système à côté des vingt-huit systèmes nationaux.

En revanche, si l'on doit un jour instituer une taxe sur les transactions financières au niveau européen, elle pourrait financer le budget de la zone euro, à la condition que tous les États membres de la zone euro aient accepté la création de cette taxe.

Je comprends donc le bien fondé de votre amendement. Je m'interroge toutefois sur la mention du transfert de recettes « sensibles à la conjoncture », à l'alinéa 19 de la proposition de résolution. Qu'est-ce que cela signifie ? Les années de mauvaise conjoncture, il n'y aurait donc pas de recettes... De plus, ce même alinéa indique que le budget de la zone euro serait financé « à coût constant, sans dépenses supplémentaires ». Cela signifierait que les États membres devraient réduire leurs impôts nationaux à due concurrence mais qu'en serait-il pour les autres États membres, qui ne

---

sont pas dans la zone euro ? Si vous y êtes favorable, je vous propose donc de supprimer toute la fin de l'alinéa 19 à partir de « *sans dépenses supplémentaires* ».

En outre, les alinéas 25 et 26 semblent redondants. L'institution d'une commission spéciale compétente pour la seule zone euro, au sein de la Conférence interparlementaire – ce qui me paraît une excellente idée – n'annulerait-elle pas la nécessité de créer un « *comité mixte comprenant des membres du Parlement européen issus des pays de la zone euro et des membres des parlements nationaux de la zone euro* » ?

**M. Éric Bocquet.** – J'ai deux remarques : l'une sur l'aspect démocratique et l'autre sur l'aspect social. Le premier point qui me froisse un peu est que l'on parle d' « acceptabilité » des citoyens : ceci correspond à une ambition très modeste au regard du déficit démocratique existant. Il faudrait pouvoir construire un projet fédérateur.

Ensuite, la dimension sociale n'apparaît que subrepticement dans un texte sur la gouvernance économique et financière. Je trouve que l'on fait peu de cas des politiques sociales, qui devraient constituer l'un des piliers de la construction européenne et qui en est malheureusement bien absente. Pourtant, les sujets ne manquent pas. Il faudrait tout d'abord inscrire à l'ordre du jour la question d'une harmonisation sociale par le haut. Je prendrais deux exemples : le salaire minimum – qui n'existe pas tous les pays européens – et la directive sur les travailleurs détachés.

Pour l'ensemble de ces raisons de fond, nous ne voterons pas cette proposition de résolution.

**M. Jacques Chiron.** – Au sujet des nouvelles recettes qui pourraient alimenter un futur budget de la zone euro, on connaît tous aujourd'hui les problèmes d'optimisation fiscale au sein de l'Union européenne, en particulier dans le secteur du numérique. Un petit nombre de pays en bénéficie et tous les autres en souffrent. Les entreprises internationales qui pratiquent cette optimisation ne pourraient-elles pas être soumises à une taxe spécifique qui viendrait alimenter le budget de la zone euro ? Ceci permettrait, peut-être, de réduire la contribution des États membres au budget de l'Union européenne. Cette idée est peut-être iconoclaste, mais il s'agirait de traiter le problème de l'optimisation.

**M. Jean Germain.** – Bien évidemment, étant favorable à la construction européenne, je voterai cette proposition de résolution. Mais tout cela est désolant ! Tous ces mécanismes sont totalement incompréhensibles pour le grand public. Lorsque l'on voit les débats que suscitent au Sénat la fusion de régions, de départements voire de communautés de communes, comment pourrait-on rendre intelligibles et acceptables pour les Français et les Françaises de tels mécanismes ?

---

S'agissant des impôts, tant qu'il n'y aura pas, au niveau européen, un impôt distinct sur les entreprises et sur les ménages, tous ces projets resteront lettre morte.

Et voyez ce vocabulaire ! Il faut un dictionnaire pour comprendre chacune des propositions. Edmond Hervé me signalait qu'il faudrait peut-être les traduire en breton !

**M. François Marc, rapporteur général.** – Je peux le faire !

**M. Philippe Adnot.** – Pour ma part, je pense que la maîtrise budgétaire est un principe qui doit s'appliquer partout, y compris au niveau européen. Cela passe par une application stricte du principe de subsidiarité et une diminution du nombre de compétences exercées au niveau européen. Dans cet esprit, je ne voterai pas cette proposition de résolution.

**M. Yann Gaillard.** – Je suis de l'avis de Philippe Adnot. Compte tenu de l'importance de ces réformes, elles devraient être discutées au plus haut niveau – je ne saurais donc voter en faveur de cette proposition de résolution européenne.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx.** – Il ne me semble pas qu'une proposition de résolution européenne soit le bon véhicule pour avancer vers la création d'un budget de la zone euro – même si je suis convaincu du bien-fondé de cet objectif. Les propositions avancées par cette proposition de résolution ne résolvent rien et ne font que compliquer les choses. Je ne la voterai donc pas non plus.

**M. Jean Arthuis.** – Le mécanisme européen de stabilité (MES) constitue, à n'en pas douter, une esquisse du futur budget de la zone euro, à l'exemple de ce qui s'est passé pour les États-Unis au lendemain de la guerre d'indépendance : les États fédérés, fortement endettés, avaient estimé qu'ils devaient mutualiser leurs dettes. Le MES, mis en place au lendemain de la crise des dettes souveraines, a d'ailleurs nécessité l'autorisation des parlements nationaux pour le doter en capital et garantir les emprunts souscrits.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Les questions qu'aborde cette proposition de résolution européenne sont sur la table depuis plusieurs années. Il s'agit de peser sur les travaux en cours au niveau européen, qui s'inspirent de propositions de la Commission européenne et des discussions du Conseil européen, qui a validé ces orientations en décembre 2013. C'est là l'objet de la proposition de résolution qui nous est soumise par notre collègue Dominique Bailly au nom de la commission des affaires européennes du Sénat.

Sur la question de l'acceptabilité, soulevée par Éric Bocquet, un certain nombre de réticences existent aujourd'hui chez nos concitoyens. Si l'on peut leur donner le sentiment que l'on est en mesure de peser sur la



---

gouvernance économique et sur les questions d'emploi, cela améliorerait leur perception de l'Union européenne.

Sur le point crucial de la dimension sociale de l'Union économique et monétaire, je rappelle dans mon rapport mon attachement à la généralisation des salaires minimaux en Europe. En avril 2012, la Commission européenne a plaidé en faveur d'une telle généralisation, dès lors que « *la fixation de salaires minimaux adaptés peut aider à prévenir une augmentation du nombre de travailleurs pauvres et est importante pour garantir la qualité d'emplois décentes* ».

Sur l'Europe sociale, il y a évidemment d'autres problématiques que celles évoquées dans la proposition de résolution : le salaire minimum, les travailleurs détachés. Mais la proposition de résolution se concentre sur la gouvernance économique et financière et non sur le fond des politiques sociales qui appellent sans doute des réponses spécifiques. Le fait de prendre en compte des indicateurs sociaux dans les procédures d'ajustement macroéconomique de l'Union économique et monétaire serait déjà une avancée.

S'agissant de la question d'une fiscalité spécifique, qui donnerait davantage de visibilité à l'Union européenne, je crains que le contexte actuel ne soit pas favorable à un accroissement des prélèvements obligatoires.

Les procédures européennes sont certes nombreuses et complexes car elles portent peu sur le fond des politiques mais sur des mécanismes régulant les relations entre les États membres et les institutions européennes. Il est donc d'autant plus important que l'Union européenne puisse s'intéresser, par ailleurs, à des questions touchant la vie quotidienne des citoyens. Dans cette perspective, l'utilisation d'un ensemble d'indicateurs sociaux, facilement compréhensibles par tous et qui seraient pris en compte dans les décisions européennes, serait bénéfique. Cela limiterait les interrogations et les inquiétudes de nos concitoyens.

Sur la question de l'impôt sur les sociétés, je suis d'accord avec Jean Arthuis sur le fait que le projet d'ACCIS ne constitue pas une véritable harmonisation. Faut-il, dans ce cas, une taxe sur les transactions financières pour financer un budget propre à la zone euro ? Là aussi, la question de l'acceptabilité est posée par un certain nombre d'États membres. Enfin, pourquoi choisir de transférer un impôt sensible à la conjoncture ? Il s'agit d'éviter les effets procycliques afin d'alimenter un fonds dont les dépenses ne correspondraient pas nécessairement aux recettes annuelles. Ce fonds pourrait constituer des réserves pour les périodes difficiles. Grâce aux liquidités accumulées dans les périodes fastes, on pourrait financer des politiques de soutien dans les moments difficiles.

**M. Jean Arthuis.** - C'est beau comme l'antique ! Cette rédaction crée du bonheur !

**Mme Michèle André.** - Le bonheur ne peut jamais faire de mal.

**M. François Trucy.** – Je souhaiterais intervenir afin d'expliquer mon vote. Je me considère totalement incompetent pour apprécier cette proposition de résolution européenne ! Malgré la clarté de l'exposé du rapporteur général, je suis gêné par la complexité de ce texte. Aussi, je m'abstiendrai.

**M. Jean Arthuis.** – Au risque de ne pas paraître aussi humble que François Trucy, je prendrai le risque de voter les amendements que nous propose le rapporteur général, ainsi que la proposition de résolution européenne. Il est indéniable que celle-ci présente une forte dimension incantatoire. Il est toujours agréable d'adopter de tels textes : ils nous donnent le sentiment de véritablement faire du social ! Mais l'on affiche rapidement son impuissance dans ce genre d'exercice... Pour autant, cette proposition de résolution va dans la bonne direction en ce qu'elle reconnaît la nécessité de doter la zone euro d'un véritable gouvernement. Pendant dix ans, alors même que nous avons fait le choix de la monnaie unique, nous avons renoncé à gouverner la zone euro. Et nous avons fait n'importe quoi ! La crise grecque a fait comprendre à tous la nécessité de revoir la gouvernance de nos finances publiques au niveau national et au niveau européen.

**M. Edmond Hervé.** – Je voterai également cette proposition de résolution car je suis profondément européen. J'ai entendu François Marc évoquer la question du salaire minimum ; c'est un point sur lequel je souhaiterais mettre en garde l'ensemble des membres de la commission. La mise en place d'un salaire minimum fait aujourd'hui l'objet de vifs débats en Allemagne et la liste des secteurs qui ne seraient pas concernés par ce dispositif ne cesse de s'allonger ! Il est essentiel que nous nous tenions informés de ces débats. J'ai la conviction que les questions du salaire minimum et des travailleurs détachés seront au cœur des prochaines élections européennes – aussi, je crains que les sujets abordés dans cette proposition de résolution européenne ne soient que trop éloignés des préoccupations des citoyens.

Sans nous immiscer dans les affaires allemandes, il est impératif que nous soyons attentifs à la mise en place effective d'un salaire minimum en Allemagne. L'opinion publique française est convaincue qu'il s'agit d'un acquis, mais c'est loin d'être le cas !

**M. Jacques Chiron.** – Je ne proposais pas la mise en place d'une taxe supplémentaire. Je souhaitais juste que soit engagée une réflexion tendant à faire contribuer les grandes entreprises pratiquant l'optimisation fiscale au sein de l'Union européenne – je pense notamment à celles spécialisées dans la vente à distance, établies au Luxembourg, qui n'acquittent pas la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dans l'État du consommateur...

**M. Jean Arthuis.** – Ceci est vrai pour les prestations immatérielles, mais non pour les biens tangibles.

En réaction à ce que vient de dire Edmond Hervé, je souhaiterais dire qu'il ne faut pas attendre que l'Europe règle nos problèmes à notre place. S'agissant des détachements de collaborateurs au sein de l'Union européenne, j'entends partout qu'il faut réduire les taux de TVA. Mais ce n'est pas la solution ! Le seul impôt que paient les prestataires étrangers est justement la TVA ! Il faut donc baisser massivement les cotisations sociales pour renforcer la compétitivité. Il est également nécessaire de cesser de faire adhérer de nouveaux États dont les salaires s'écartent substantiellement de ceux constatés dans nos pays !

*L'amendement n° 1 est adopté.*

*L'amendement n° 2 est adopté.*

**La proposition de résolution européenne a alors été adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.**



## TABLEAU COMPARATIF

<b>Proposition de résolution européenne n° 259 (2013-2014) présentée au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 <i>quater</i> du Règlement, sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire</b>	<b>Proposition de résolution de la commission</b>
Le Sénat,	Alinéa sans modification.
Vu l'article 88-4 de la Constitution ;	Alinéa sans modification.
Vu la communication de la Commission du 28 novembre 2012 intitulée <i>Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie – Lancer un débat européen (COM(2012) 777 final)</i> ;	Alinéa sans modification.
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 <i>Vers une véritable Union économique et monétaire</i> ;	Alinéa sans modification.
Vu la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 20 mars 2013 intitulée <i>Vers une Union économique et monétaire véritable et approfondie – Création d'un instrument de convergence et de compétitivité (COM(2013) 165 final)</i> ;	Alinéa sans modification.
Vu la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 20 mars 2013 intitulée <i>Vers une Union économique et monétaire véritable et approfondie – Coordination préalable des projets de grandes réformes des politiques économiques (COM(2013) 166 final)</i> ;	Alinéa sans modification.
Vu la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 2 octobre 2013 intitulée <i>Renforcer la dimension sociale de l'Union économique et monétaire (COM(2013) 690 final)</i> ;	Alinéa sans modification.
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 ;	Alinéa sans modification.
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 ;	Alinéa sans modification.

**Proposition de résolution européenne n° 259 (2013-2014) 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**

**Proposition de résolution de la commission**

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 ;

Alinéa sans modification.

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 » ;

Alinéa sans modification.

*Sur la création d'un instrument de convergence et de compétitivité*

Alinéa sans modification.

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 ;

Alinéa sans modification.

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

Alinéa sans modification.

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 ;

Alinéa sans modification.

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 ;

Alinéa sans modification.

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 ;

Alinéa sans modification.

**Proposition de résolution européenne n° 259 (2013-2014) 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**

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 ;

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 ;~~

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 ;

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

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

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

– 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 ;

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

– 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 ;

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

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 ;

**Proposition de résolution de la commission**

Alinéa sans modification.

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 doivent être financés à coût constant, sans dépenses supplémentaires, par des transferts de recettes des États membres sensibles à la conjoncture ;

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

**Proposition de résolution européenne n° 259 (2013-2014) 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**

**Proposition de résolution de la commission**

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 ;

Alinéa sans modification.

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

Alinéa sans modification.

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

Alinéa sans modification.

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 ;

Alinéa sans modification.

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 ;

Alinéa sans modification.

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 ;

Alinéa sans modification.

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 ;

Alinéa sans modification.



---

**Proposition de résolution européenne n° 259  
(2013-2014) 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**

---

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 ;

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

**Proposition de résolution de la commission**

---

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.