

**UN CHEMIN POUR UN
« PILOTAGE ÉCONOMIQUE EUROPÉEN »**

Constance LE GRIP

**Députée au Parlement
européen**

Henri PLAGNOL

Député du Val-de-Marne

Décembre 2010

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
1. AVANT LA CRISE, LA QUETE D'UN « GOUVERNEMENT ECONOMIQUE EUROPEEN » INTROUVABLE	3
1.1. Dix ans après la création de l'euro, l'Union économique et monétaire reste inachevée.....	3
1.2. Les obstacles politiques à l'émergence d'un « gouvernement économique européen ».....	4
1.3. L'Union en pilotage automatique	5
2. LA CRISE : UNE OPPORTUNITE HISTORIQUE POUR INSTALLER UN « PILOTAGE ECONOMIQUE EUROPEEN »	6
2.1. La réaffirmation du pilotage politique de l'Union économique et monétaire.....	6
2.1.1 La réponse de l'Union à la crise financière.....	5
2.1.2 Le sauvetage de la zone euro.....	6
2.2. Une formidable maïeutique pour l'Europe.....	7
2.3. Les compromis franco-allemand : une synthèse créatrice pour l'avenir.....	8
3. L'APRES-CRISE OU LA MISE EN PLACE D'UNE MEILLEURE CONVERGENCE DES POLITIQUES ECONOMIQUES ET SOCIALES	9
3.1. A court terme, un consensus existe pour renforcer les pouvoirs de contrôle et de coordination de l'Union et redresser les finances publiques.....	9
3.2. La discipline budgétaire ne peut être légitimement et efficacement exercée que par les parlements nationaux.....	11
3.3. Pour un débat macroéconomique au Parlement européen.....	13
3.4. Encourager la convergence des politiques économiques et sociales : affronter le tabou des écarts de compétitivité à l'intérieur de l'Union	14
3.5. Pour renforcer la cohésion de la zone euro : affirmer la spécificité de l'Eurogroupe.....	15
3.6. Vaincre la défiance des marchés vis-à-vis de la zone euro.....	15
4. À L'HORIZON 2020, DONNER A L'UNION LES MOYENS D'UNE VERITABLE STRATEGIE ECONOMIQUE POUR PLUS DE CROISSANCE	17
4.1. Un préalable : recentrer la Commission sur son cœur de métier	17
4.2. Doter l'Union des moyens indispensables pour investir davantage.....	19
4.3. Créer un « Trésor européen » pour la gestion de la dette des États membres de la zone euro	20
4.4. Le moteur franco-allemand doit être à l'avant-garde du pilotage économique européen.....	21
4.5. Affirmer les intérêts de l'Union dans la mondialisation	22
CONCLUSION	24
LISTE DES ANNEXES	26

INTRODUCTION

Avant toute chose, il convient de clarifier le concept très français de « gouvernement économique européen », source de bien des malentendus avec nos partenaires, ne serait-ce que parce qu'aucune traduction n'est satisfaisante. « *Economic governance* » pour les Britanniques ou, dans une traduction littérale en fait peu usitée, « *Wirtschaftsregierung* » pour les Allemands, autant d'interprétations qui reflètent bien plus que des nuances, des traditions juridiques, financières et culturelles profondément différentes.

Le vocable de « gouvernement économique européen » suscite donc immédiatement des inquiétudes chez nos partenaires qui y voient tantôt un avatar du « colbertisme à la française », tantôt une résurgence de nos « démons jacobins ». Il faut donc commencer par expliquer que le gouvernement économique européen n'est pas le cheval de Troie du fédéralisme ou un retour au dirigisme économique ; et qu'il ne s'agit pas d'ajouter à la complexité de l'écheveau européen en créant des institutions supplémentaires ! L'objectif beaucoup plus réaliste consiste à tirer toutes les conséquences du marché unique et plus encore de la monnaie unique, en mettant en place les conditions d'une meilleure coordination financière et économique à l'échelle, au moins de la zone euro et de l'Union quand c'est nécessaire.

Nous avons donc posé à tous nos interlocuteurs la question de savoir quelle est la dénomination qui traduirait le mieux l'objectif visé. Nous nous sommes arrêtés à l'expression de « pilotage économique européen » qui a l'avantage d'être plus consensuelle et compréhensible par tous. Même avec cette formulation plus modeste, les obstacles sur le chemin vers un pilotage économique européen, véritable serpent de mer de l'Union depuis l'adoption de la monnaie unique, demeurent considérables.

Au cœur de notre problématique, il y a la défiance des peuples et des États vis-à-vis de l'Union. Autant il y a un relatif consensus des élites sur la nécessité d'un meilleur pilotage économique en commun de la zone euro, accompagnement indispensable de la monnaie unique, autant force est de constater, au mieux l'indifférence des peuples, au pire leur hostilité. En témoigne hélas une montée inquiétante et sans aucune équivoque des mouvements populistes et nationalistes dans l'ensemble de l'Union, et plus grave encore un euroscepticisme grandissant.

L'Union apparaît à nos concitoyens de plus en plus lointaine et ses institutions illisibles. Surtout l'Europe, au lieu d'être ressentie comme un bouclier protecteur pour nos économies et nos sociétés confrontées aux défis de la globalisation, est perçue comme un accélérateur des exigences de la mondialisation libérale, avec la crainte d'une remise en cause du modèle social auquel les Européens sont très attachés.

La crise économique et financière change en profondeur la donne car si elle a été un révélateur impitoyable des insuffisances de l'Union, elle représente aussi une formidable opportunité pour aller de l'avant. La défiance des marchés doutant de la capacité de la zone euro à surmonter la crise des dettes souveraines des États les plus faibles, a été un électrochoc obligeant l'Union à adopter des mesures exceptionnelles.

A trois reprises, lors des sommets historiques des chefs d'État et de Gouvernement des 12 octobre 2008 et du 6 mai 2010, et tout récemment pour répondre aux demandes d'aide de l'Irlande, l'Union a fait la preuve de sa capacité à réagir dans l'urgence et à prendre des décisions que tout le monde jugeait auparavant hors de portée.

A court terme, il est donc nécessaire de tirer tous les enseignements de la crise et notamment de mettre en place les conditions d'une meilleure coordination des politiques budgétaires, le respect des conditions du Pacte de stabilité par les États étant le corollaire indispensable de l'Union monétaire.

Mais ce serait une grave erreur de croire que le pilotage économique de l'Europe peut se réduire à la surveillance des finances des États membres. Il y aurait même un grand danger pour l'idéal européen à enfermer l'Union dans un rôle de bouc émissaire portant le poids des sacrifices demandés aux peuples.

C'est pourquoi à moyen terme, il est indispensable de trouver les voies et moyens d'un pilotage économique stratégique à l'échelle de l'Union. Il est vital pour l'avenir même du projet européen, que l'Union ait les moyens d'investir pour préserver notre compétitivité et nos intérêts dans la mondialisation et peser davantage sur les régulations globales.

L'Union à 27 avec sa formidable diversité et les écarts de compétitivité entre ses membres, ne pourra progresser dans cette voie que si les institutions communautaires apparaissent comme plus respectueuses des droits des peuples et des États. C'est pourquoi il est impératif de rester fidèle au principe de subsidiarité garant de la souveraineté des États et d'associer davantage les parlements nationaux, expressions des souverainetés nationales.

Telles sont les limites objectives dans lesquelles s'inscrivent nos réflexions pour esquisser un chemin réaliste vers un pilotage économique européen plus efficace.

1. Avant la crise, la quête d'un « gouvernement économique européen » introuvable

1.1.1. Dix ans après la création de l'euro, l'Union économique et monétaire reste inachevée

Lancée il y a dix ans, l'UEM a constitué un extraordinaire pari, sans équivalent dans l'histoire par la taille et par la complexité des économies réunies au sein de l'union monétaire. À l'échelle de cette période encore relativement courte, l'euro constitue un éclatant succès monétaire et financier, la monnaie européenne étant devenue la deuxième devise de réserve après le dollar avec environ un quart des réserves mondiales. Depuis, son attractivité s'est confirmée comme le montre l'élargissement de la zone euro et l'appréciation de la monnaie par rapport au dollar depuis 2000. Pour les États participants, le bénéfice s'est traduit non seulement par une réduction des taux d'intérêt, une diminution de l'inflation, mais également par la réduction de la prime de risque par rapport à la dette souveraine allemande, qui a continué à constituer la signature de référence de la zone.

Ce resserrement des différentiels de taux d'intérêt¹ a allégé la contrainte financière sur les États de la zone et facilité l'accroissement de l'endettement. À la façon d'un « anesthésiant », l'euro a ainsi permis de retarder les efforts de consolidation des comptes publics en atténuant les conséquences de politiques budgétaires non soutenables et *in fine* en masquant les écarts de compétitivité entre États. Ces divergences sous-jacentes sont à présent sources de tensions difficiles à résorber en l'absence de différenciation possible des politiques monétaire et de change.

Par ailleurs, alors que l'UEM devait initialement comprendre un volet monétaire et un volet de coordination des politiques budgétaires et fiscales, ce dernier s'est trouvé très rapidement vidé de sa substance et les instruments prévus à cette fin par les traités *de facto* abandonnés. Dès 2001, en effet, l'Irlande n'a pas appliqué les recommandations destinées à prévenir les risques inflationnistes de son budget, jugé incompatible avec les « grandes orientations de politique économique » définies par le Conseil². Surtout, en 2003, c'est la France et l'Allemagne qui ont pris l'initiative d'assouplir le Pacte de stabilité et de croissance afin d'échapper aux sanctions qui les visaient. Ces décisions ont donc dilué les spécificités de la zone euro, dont les États avaient pourtant accepté, pour assurer le fonctionnement de leur politique monétaire unique, une discipline stricte dans la conduite de leurs politiques économiques. La crise récente montre que cette liberté par rapport à l'engagement initial provoque une perte de crédibilité face aux marchés et favorise les tensions entre les États qui suivent des trajectoires budgétaires différentes.

Dans ce contexte le soutien des peuples à l'Union européenne connaît un recul préoccupant. D'après les derniers résultats de l'Eurobaromètre, seulement 49% des Européens ont à présent une bonne opinion de l'Union, contre 58% à l'automne 2007, ce qui est proche du résultat le plus faible de 48% enregistré en 2001³.

¹ Ou « spreads », surtout suivis par rapport aux taux de la dette souveraine allemande.

² Adoptées par le Conseil sur proposition de la Commission et débattues au Conseil européen, ces « grandes orientations » sont le principal outil de coordination des politiques économiques et de surveillance multilatérale des États membres prévu par les traités (article 121 TFUE, ex 99 TCE), complétées pour les pays de la zone euro par les dispositifs renforcés prévus à l'article 136.

³ Chiffres de l'étude Eurobaromètre 73 publiée en août 2010. Le niveau actuel d'opinions défavorables (19%) est le plus élevé depuis 2001.

Plus grave encore, le nombre d'Européens considérant que l'euro est un échec est en hausse constante depuis le début de la crise. L'euro risque ainsi de devenir le bouc émissaire des efforts demandés aux peuples pour réduire les déficits et accroître la compétitivité. Il faut y prendre garde car dans ce contexte on ne peut pas exclure une poussée des populistes jouant sur la nostalgie des bonnes vieilles monnaies nationales.

1.2. Les obstacles politiques à l'émergence d'un « gouvernement économique européen »

L'éloignement des peuples ne touche toutefois pas uniquement l'euro mais plus généralement l'Union tout entière, comme l'illustrent l'échec des référendums en France, aux Pays-Bas et en Irlande, ainsi que les résultats serrés observés en Suède et au Danemark. La participation aux élections européennes est en diminution régulière dans presque tous les États membres, passant de plus de 60% jusqu'en 1984 à 50% en 1999 et à 43% en 2009. Cette désaffection des populations réduit la capacité des gouvernements à soutenir des avancées ambitieuses pour l'Union, dans la mesure où celles-ci reposent sur des compromis de moins en moins acceptés. *A fortiori* tout nouveau transfert de souveraineté devient impossible. Il est préoccupant de constater que le scepticisme voire le rejet touche à présent le cœur de l'Union, c'est-à-dire les États fondateurs qui ont été à l'origine des relances successives du projet européen.

À ces handicaps s'ajoute la difficulté accrue des institutions européennes à imposer leur légitimité vis-à-vis de l'opinion, notamment depuis le début de la crise économique. La Commission en particulier apparaît très affaiblie, à la fois par son absence de visibilité dans la gestion de la crise financière et par l'échec de la stratégie de Lisbonne qu'elle a lancée. Quant au Parlement européen, il n'a encore qu'une visibilité réduite auprès des opinions publiques, en dépit de ses pouvoirs accrus. Les sujets qu'il traite sont souvent techniques, et son mode de fonctionnement reposant largement sur le travail des commissions spécialisées ne facilite pas ses relations avec les parlements nationaux. Seule la Banque Centrale Européenne (BCE) ressort renforcée de la crise, mais la nature de son intervention échappe au grand public. Aussi beaucoup d'esprits soucieux de ne pas voir l'écart se creuser entre l'Union et la majorité de l'opinion en appellent-ils au moins provisoirement à une Europe plus « modeste ».

À cela s'ajoute que l'élargissement de l'Union a été trop rapide pour absorber l'arrivée d'États situés à des stades de développement aussi différents. Les institutions de l'UE, efficaces dans un ensemble plus réduit, n'ont pas été conçues pour une Union à 27. Celle-ci présente aujourd'hui une diversité telle que son fonctionnement même courant est devenu un défi permanent. La ratification du traité de Lisbonne, rendue possible grâce aux initiatives du Président de la République, apporte certes des améliorations institutionnelles incontestables, mais celles-ci mettront du temps à produire des effets concrets. À court terme, la mise en place des nouvelles instances engendre plutôt un surcroît de complexité, comme le prouve la profusion d'initiatives récentes pour améliorer la gouvernance économique de l'Union et la stabilité de la zone euro.

1.3. L'Union en pilotage automatique

Jusqu'au printemps 2010, le progrès le plus tangible en matière de gouvernance économique était la reconnaissance de l'Eurogroupe dans les Traités. Toutefois, celui-ci, jusqu'à présent dispose de peu de moyens et est limité dans son expression publique. Sans capacité d'étude autonome, il lui est impossible d'approfondir certains sujets, ce qui lui permettrait pourtant d'enrichir le débat en son sein. Force est pourtant de constater que le pilotage de l'UEM par les ministres des finances de la zone euro n'a permis à lui seul ni d'anticiper suffisamment la crise et de prévenir les déséquilibres, ni de sanctionner des manquements pourtant avérés et par conséquent de prendre les décisions que la gravité de la situation appelait. Dans ces conditions, l'on ne peut que s'interroger sur l'efficacité du pilotage de la zone euro avec les moyens actuels.

La BCE est apparue comme le seul acteur réellement investi d'un pouvoir de gestion dans le domaine monétaire et financier. Ses statuts lui assignent toutefois comme unique objectif la lutte contre l'inflation, si bien que sa capacité d'action sur la croissance ne peut être qu'indirecte. Par ailleurs la BCE est par nature une instance indépendante, même si son rôle dans la prévention des risques macroéconomiques et de l'inflation lui donne les moyens de prendre des initiatives décisives en cas de carence des États.

La grande ambition d'un marché unique n'a pas été menée à son terme, faute d'impulsion politique suffisante. Dans certains domaines, l'on assiste même au maintien voire à l'accroissement des obstacles à l'unification du marché intérieur. En matière de réseaux énergétiques, par exemple, il est clair que la Commission ne pourra faire converger les programmes d'investissement et les réglementations nationales qu'avec l'appui des États. C'est pourtant un secteur où l'existence d'un réseau intégré et concurrentiel présenterait des avantages aussi bien pour les utilisateurs que pour les opérateurs, chez qui il stimulerait la compétitivité et l'innovation.

Les différentes politiques de l'Union pourraient également être davantage coordonnées. Ainsi, la promotion de la libre concurrence au sein du marché intérieur ne doit pas empêcher, si nécessaire, la constitution d'acteurs européens de taille suffisante pour affronter la compétition des géants industriels qui se constituent dans les pays émergents. Une mauvaise articulation entre ces deux objectifs serait destructrice en matière d'emploi.

Force est de donc constater un manque de lisibilité et de pilotage en matière de politiques économiques. Face à la complexité institutionnelle de l'Union, incompréhensible pour ses citoyens, seul le Conseil européen constitué des chefs d'État et de Gouvernement peut impulser une dynamique efficace. Mais il faut pour cela faire émerger une volonté politique, ce qui doit résulter de la mise en évidence d'intérêts convergents entre les pays. La pérennité du projet européen en dépend, même si cela est devenu plus difficile dans une union à 27.

2. La crise : une opportunité historique pour installer un « pilotage économique européen »

2.1. La réaffirmation du pilotage politique de l'Union économique et monétaire

2.1.1 La réponse de l'Union à la crise financière

La présidence française de l'Union a démontré que face à une crise financière exceptionnelle, le pilotage politique était indispensable. Elle a également fait la preuve aux yeux de l'opinion publique française et européenne que l'Union était efficace quand elle parlait d'une seule voix sur la scène mondiale.

L'Union est apparue comme une force motrice en matière de régulation bancaire et financière et un élément décisif pour la création du G20. Force est de constater que si cela a été possible, c'est que la France a coalisé les grands États de façon pragmatique.

En ce qui concerne la régulation du secteur bancaire et financier, plusieurs décisions essentielles allant dans le bon sens, ont été prises. C'est ainsi que la création du Conseil du risque systémique, à laquelle la France a largement contribué, est un pas important à présent reconnu par tous. Comme le montre hélas l'exemple irlandais avec le coût astronomique du sauvetage de son secteur bancaire, l'Union doit être intransigeante pour la mise en place des nouvelles normes prudentielles et achever l'assainissement des créances douteuses. L'installation, le 1er janvier 2011, du nouveau régulateur européen, l'AESM, sera une étape décisive. Il restera à réviser la directive « Marché d'instrument financier » (MIF) qui a ouvert en 2007, les places boursières de l'Union à la concurrence. Il faudra notamment moraliser les plates-formes financières qui permettent de passer des transactions dans une grande opacité. Ceci supposera que l'AESM mette en place une veille pour tenir compte des évolutions technologiques et réguler les transactions à grande vitesse pour réduire leurs effets pervers.

2.1.2 Le sauvetage de la zone euro

L'indicateur de risque systémique de la BCE révèle en effet un niveau de risque très élevé dès le premier trimestre de l'année 2009, alors même que les spreads par rapport aux taux d'intérêt allemands, demeurent encore modérés. Dès l'été 2009, la crise de la dette souveraine démontre les fragilités structurelles de la zone euro. Très nombreux sont les économistes et les spéculateurs qui parient sur l'éclatement de la zone euro, faute de structures fédérales capables de corriger ces déséquilibres internes. La possibilité qu'un pays renonce à la monnaie unique n'est plus un tabou malgré les démentis de tous les États concernés.

La création aux forceps du Fonds européen de stabilité financière pour éviter la faillite de l'état grec marque une évolution décisive de la zone euro en démontrant avec éclat aux marchés que les États n'accepteront jamais que l'euro soit remis en cause. Surtout c'est bien l'accord in extremis des chefs d'État et de Gouvernement qui a permis de rassurer les marchés, réaffirmant ainsi solennellement la solidité de la monnaie unique et en définitive du projet européen qui repose sur une souveraineté partagée irréversible, notamment dans le domaine monétaire.

La relative rapidité avec laquelle l'Union a répondu aux demandes de l'Irlande en trouvant un accord avec le FMI pour un plan d'aide de quatre-vingt cinq milliards d'euros⁴, illustre la prise de conscience de la nécessité d'agir vite pour apaiser les marchés. Le fait que l'Allemagne et la France aient trouvé un accord sur le dispositif à mettre en œuvre pour pérenniser le fonds européen de stabilité financière au-delà de 2013, est un signe très fort de leur détermination à tout faire pour garantir la cohésion de la zone euro, d'un intérêt vital pour l'ensemble des économies de l'Union.

L'essentiel est que l'Union a démontré qu'elle était capable de prendre des décisions extrêmement difficiles afin d'adresser un signal politique aux marchés et aux opinions publiques. La spirale spéculative a ainsi pu être au moins provisoirement stoppée et d'autres « crises », dont l'impact potentiel pourrait être encore plus grave notamment au Portugal et en Espagne, ont été pour le moment différées. Ce succès a malheureusement été moins médiatisé que les différences de points de vue affichées entre États membres qui fragilisent les efforts de l'Union pour rassurer les marchés. L'impression parfois de « cacophonie » donnée par les instances de l'Union affaiblit l'efficacité de la communication en situation de crise.

Sous la pression de la crise, la répartition des rôles a ainsi profondément changé. Contrainte par des circonstances exceptionnelles, la BCE a accepté, malgré les fortes réticences allemandes, d'assumer son rôle de prêteur en dernier ressort en achetant quelle que soit leur note des titres de la dette souveraine des États les plus fragiles ou en refinançant les banques qui ne trouvaient plus preneur sur les marchés. La gravité des attaques des marchés contre les États et la zone euro a eu pour conséquence de renforcer le poids du Conseil européen, seul à avoir la légitimité suffisante pour être crédible.

2.2. Une formidable maïeutique pour l'Europe

Pour la première fois dans l'histoire de l'Union, la crise financière d'un État membre a suscité un débat dans toute l'Europe. On n'a pas assez souligné à quel point les crises grecque et irlandaise ont eu des vertus pédagogiques pour les opinions publiques et les parlements nationaux.

Avec la crise grecque, pour la première fois le débat sur l'UEM est sorti du cercle des spécialistes et a touché le grand public, en permettant aux simples citoyens d'intégrer trois enseignements majeurs pour l'avenir :

- ◆ aucun État n'est à l'abri d'un risque d'insolvabilité. Le modèle social ne peut pas indéfiniment être financé à crédit. De ce point de vue, les sacrifices imposés aux peuples grec et irlandais valent toutes les leçons d'économie !
- ◆ les États de la zone euro sont désormais pour le meilleur et pour le pire dans le même bateau. Ceci signifie que l'Union a le devoir de venir en aide à un État en difficulté mais qu'à l'inverse un État qui ne respecte pas ses engagements s'expose à en payer le prix qui peut être élevé ;
- ◆ chacun a désormais conscience que tout doit être fait pour éviter qu'une telle crise ne puisse se reproduire. Il y a notamment un très large consensus autour de l'idée que dès lors que des nations partagent la même monnaie, il est légitime que chaque budget national fasse l'objet d'un examen conjoint par les pairs, et qu'un État qui manquerait au respect des exigences communes s'exposerait à un jugement sévère et à d'éventuelles sanctions.

⁴ La part européenne, hors FMI et hors participation irlandaise, s'élève à 22,5 milliards d'euros pour le mécanisme de stabilité financière européen, à 17,5 milliards pour le fonds européen de stabilité financière et à 4,8 milliards de prêts bilatéraux (3,8 milliards pour la Grande-Bretagne, 600 millions pour la Suède et 400 millions pour le Danemark).

La crise a donc montré que les partages de souveraineté sont inéluctables pour traiter efficacement les problèmes dont les enjeux dépassent les frontières nationales. Sur cette base, des progrès rapides sont désormais possibles sur des sujets très controversés depuis la création de l'euro comme le « gouvernement économique européen ».

La meilleure preuve en est la rapidité avec laquelle l'ensemble des parlements de la zone euro a approuvé la décision historique des 9 et 10 mai 2010 de créer le Fonds européen de stabilité financière ainsi que le montant des contributions nationales.

2.3. Les compromis franco-allemand : une synthèse créatrice pour l'avenir

La crise de l'euro n'était pas sans risques pour la solidité du couple franco-allemand. En effet, nos deux nations en raison de leur histoire, de leur culture financière, et de leur modèle économique ont une approche très différente des questions monétaires. Surtout, la crise a révélé que malheureusement l'écart de compétitivité entre l'Allemagne et la France s'était creusé et que plus que jamais l'Allemagne était la locomotive économique de l'Europe et l'espace de référence pour les marchés. Il est très significatif que les spreads », indicateurs déterminants pour les gouvernements et les investisseurs, soient mesurés par rapport au taux de la dette allemande.

La France, même si elle reste un des rares États européens à bénéficier de la meilleure signature pour ses emprunts, est fragilisée par la dégradation de ses finances publiques.

Pourtant, comme souvent dans l'histoire de l'Union, grâce au sang froid de la Chancelière et du Président de la République et à l'attachement des deux peuples à l'amitié franco-allemande, le couple est sorti renforcé de cette épreuve en dépassant ses divergences. La France a admis que l'Allemagne avait raison d'exiger un renforcement du Pacte de stabilité et une stricte discipline des États qui doivent respecter leurs engagements. C'est au demeurant l'intérêt supérieur de la France, car il faut à tout prix éviter que se creuse une divergence entre les trajectoires économique et financière de nos deux pays. Ce point est essentiel pour l'équilibre même de la construction européenne. Par conséquent la France n'a d'autre choix que de diminuer ses déficits et son endettement. Le Président de la République l'a d'ailleurs assumé en annonçant son souhait de modifier la Constitution, et de s'inspirer de l'exemple allemand pour rendre obligatoire le retour à l'équilibre budgétaire.

De son côté, l'Allemagne a consenti un effort énorme en se ralliant à l'idée d'un « paquet exceptionnel » pour aider les États en difficulté avec la constitution du fonds européen de stabilité financière. La France a d'ailleurs joué un rôle déterminant pour convaincre l'Allemagne de la nécessité de prendre des mesures à la hauteur de la crise de la zone euro, notamment en acceptant que la Banque Centrale Européenne s'affranchisse du dogme monétariste. Pour la première fois, le tabou du « gouvernement économique européen » est levé et nos amis allemands ont pris conscience qu'il était de leur intérêt vital d'accompagner l'extension de la zone euro par un renforcement des règles gouvernant en commun nos économies.

Enfin les deux dirigeants ont pu sortir du piège du faux débat « zone euro ou Union à 27 ». En effet, comme l'a excellemment résumé Nicolas Sarkozy lors du sommet de Berlin, il faut faire les deux à la fois. D'un côté, les règles communes ne peuvent être définies qu'à 27 parce que les États qui ne sont pas encore membre de la zone euro mais qui aspirent à la rejoindre, n'accepteraient pas qu'il en aille autrement. La Pologne par exemple n'accepterait pas de ne pas être à la table des grands États et veut être associée au « pilotage économique européen ». En revanche, les Français ont raison d'insister pour que les dirigeants de la zone euro puissent se réunir en cas de nécessité quand il y a des décisions majeures à prendre concernant la monnaie unique. Au demeurant, le veto britannique à tout ce qui s'apparenterait à une remise en cause de leur souveraineté nationale, rendra inéluctable une gestion renforcée de la zone euro, conformément à la thèse française.

En définitive, l'antagonisme apparent entre la France et l'Allemagne a été une chance parce qu'il a débouché sur une synthèse créatrice avec un très fort effet d'entraînement sur les autres nations européennes. Ceci a été confirmé par la rapidité avec laquelle Berlin et Paris sont tombés d'accord sur les modalités de l'aide accordée à l'Irlande : il n'a fallu que deux semaines à l'Union pour approuver le plan d'aide, alors qu'il avait fallu six mois pour la Grèce.

Plus important encore, le couple franco-allemand a ouvert la voie à un accord du Conseil européen pour la pérennisation du fonds de stabilité financière, enjeu capital pour rassurer définitivement les marchés sur la cohésion de la zone euro.

3. L'après-crise ou la mise en place d'une meilleure convergence des politiques économiques et sociales

3.1. A court terme, un consensus existe pour renforcer les pouvoirs de contrôle et de coordination de l'Union et redresser les finances publiques

La première conclusion à tirer de nos déplacements est la suivante : dans tous les pays, l'objectif le plus urgent des gouvernements est de redresser les finances publiques. En effet, la crise est durable et les risques qui pèsent sur l'euro ne sont nullement écartés. Par ailleurs, comme l'a abondamment souligné la Conférence sur les déficits publics, les déficits font à terme peser une menace directe sur la croissance⁵.

Sous l'impulsion du couple franco-allemand, les travaux du groupe présidé par Van Rompuy ont abouti à proposer des solutions acceptables par tous les États membres pour mettre en place un dispositif de prévention et de sanction plus dissuasif, même si plusieurs questions sensibles restent en suspens.

⁵ Une analyse récente menée par Reinhard et Rogoff (Reinhart C.M et Rogoff, K.S (2010), *Growth in a Time of Debt*, NBER Working Papers 15639, National Bureau of Economic Research, Inc.), mettant en relation les niveaux de croissance et le poids de la dette publique de 20 pays avancés depuis plus d'un siècle, montre que s'il n'y a pas de lien entre ces deux grandeurs macroéconomiques lorsque la dette publique est inférieure à 90 points de PIB, en revanche une dette au-delà de 90 % du PIB est généralement associée à une croissance très inférieure à la moyenne.

Les mesures envisagées devraient permettre d'empêcher la réédition du scénario grec, en mettant l'accent sur l'aspect préventif de la surveillance multilatérale des finances publiques. Tout d'abord la fiabilité des données sur lesquelles repose l'analyse des situations budgétaires des États membres ne doit plus pouvoir être mise en question. C'est pourquoi toutes les mesures visant au renforcement du pouvoir d'enquête d'Eurostat doivent être prises rapidement. L'office européen doit pouvoir s'autosaisir en toute indépendance pour missionner une enquête dans les États membres.

Par ailleurs, la proposition de la Commission pour mieux anticiper des divergences de trajectoires budgétaires, d'introduire la notion de « prudence » dans la conduite de la politique budgétaire par rapport aux objectifs de moyen terme, est intéressante, de même qu'une plus grande prise en compte du niveau de la dette publique et privée dans l'application du Pacte, qui a fait l'objet d'un accord au niveau du groupe de travail présidé par le président Van Rompuy. Les exemples irlandais et espagnols illustrent le danger de bulles spéculatives facilitées par une approche trop laxiste des prêts du secteur bancaire. La BCE doit donc avoir un pouvoir de surveillance renforcé à l'égard du secteur bancaire.

Proposition n°1

Permettre à Eurostat de s'autosaisir librement et à tout moment pour diligenter une enquête dans un ou plusieurs des États membres.

Renforcer les pouvoirs de régulation et de surveillance de la Banque Centrale Européenne à l'égard du secteur bancaire.

Élargir les critères d'appréciation de la capacité d'une économie à faire face au remboursement de ses dettes et à d'éventuels sinistres du secteur bancaire en prenant en compte notamment l'endettement privé.

Les Ministres des finances de la zone euro ont proposé également avec raison d'introduire une plus grande progressivité dans les mises en garde et les sanctions prévues en cas de déficits excessifs pour les pays de la zone euro. Toutefois, contrairement à ce que pourrait suggérer l'unanimité de façade de la « task-force » animée par le Président du Conseil, il y a un très grand scepticisme sur l'efficacité des sanctions financières. Certes, les États les plus vertueux (Allemagne, Pays-Bas,...) à l'instar de la Banque Centrale Européenne, souhaitent une quasi automaticité des sanctions pour garantir le respect du Pacte de stabilité. Mais la très grande majorité des parlementaires et ministres que nous avons rencontrés sont sceptiques. D'abord, l'effectivité des sanctions est douteuse, comme on l'a vu dans le passé. Par ailleurs, il ne serait guère convainquant de cibler uniquement les fonds régionaux, ce qui conduirait à épargner certains États, ou pire encore à condamner un État déjà en difficulté, en provisionnant des sommes importantes. En fait, seules des sanctions politiques en cas de défaillances graves et répétées, telle que la suspension des droits de vote, seraient véritablement crédibles.

Surtout, l'automaticité des sanctions serait contraire à la nature même de l'Union qui repose sur une souveraineté partagée des États et donc sur un équilibre politique. Il paraît par conséquent plus sage de laisser au Conseil le soin d'approuver ou non à une majorité qualifiée les sanctions prises contre un État défaillant. Cette responsabilité d'imposer des sanctions étant par nature de caractère politique, les positions exprimées doivent être rendues publiques.

Proposition n°2

Les sanctions en cas de manquement aux règles du Pacte de stabilité ne doivent pas être automatiques mais donner lieu à une approbation à une majorité qualifiée du Conseil des ministres des finances, les positions étant rendues publiques.

Plutôt que des sanctions financières difficilement applicables, il faut privilégier les sanctions politiques pouvant aller jusqu'à la suspension des droits de vote.

3.2. La discipline budgétaire ne peut être légitimement et efficacement exercée que par les parlements nationaux

La principale garantie de la discipline budgétaire réside en réalité dans l'internalisation de la surveillance et de la contrainte par les parlements nationaux. Seuls ces derniers peuvent en effet légitimement décider du rythme et des modalités du retour à l'équilibre des finances publiques. C'est pourquoi la mise en place du « semestre européen » permettant à la Commission, à la BCE et au Conseil de se prononcer le plus en amont possible sur les équilibres budgétaires prévisionnels des États membres est une innovation essentielle.

Les déplacements ont permis de constater qu'aucun pays ne met d'obstacle à cette initiative visant à mieux associer les parlements nationaux aux discussions entre la Commission et les États, à condition toutefois que les modalités de mise en œuvre soient laissées à l'appréciation des États membres, de façon à assurer le respect des traditions parlementaires auxquelles tous les pays sont attachés. Ce débat parlementaire anticipé est la meilleure garantie à la fois d'un contrôle démocratique et d'une responsabilisation accrue des gouvernements en matière budgétaire.

Proposition n°3

Mettre en œuvre dès 2011 le semestre européen pour associer les parlements nationaux à l'examen par les ministres des finances des budgets de chaque État membre. Nous recommandons que chaque parlement national définisse souverainement en fonction de ses traditions et de son calendrier budgétaire, les conditions dans lesquelles doit avoir lieu le débat parlementaire.

La France a très rapidement concrétisé cette initiative puisque le Parlement français a, pour la première fois, débattu et voté début juillet 2010, au moment du traditionnel débat d'orientation budgétaire, sur une déclaration du gouvernement sur les orientations des finances publiques. Alors qu'auparavant le document transmis à la Commission et présentant le programme de stabilité était simplement communiqué aux deux commissions des finances du Parlement, cette déclaration a donc fait pour la première fois l'objet d'un débat suivi d'un vote. À partir de 2011, l'idée est de remplacer le débat d'orientation budgétaire par le vote à la fin du printemps de l'actualisation de la loi de programmation pluriannuelle sur les finances publiques. C'est donc cette loi de programmation triennale, qui sert de base au projet de loi de finances d'automne, et qui fixe le plafond de dépenses des lois de finances de la période considérée, qui sera désormais transmise à la Commission.

L'examen collégial par les pairs des budgets de chaque État membre sera déterminant pour l'efficacité du dispositif. Il faudra notamment veiller à une réelle transparence du « *naming and shaming* » pour que les États, faisant l'objet de critiques, soient fortement incités à rectifier le tir.

La Commission devra faire preuve d'indépendance pour assurer la publicité de ses recommandations au Conseil des Ministres. Ce point est décisif aussi pour le contrôle démocratique par les parlements nationaux de la crédibilité des engagements pris par les gouvernements, puisqu'ils pourront désormais débattre en toute connaissance de cause du verdict de l'Union.

Proposition n°4

Garantir la transparence et la publicité des recommandations de la Commission et des avis du Conseil des ministres des finances à l'issue de l'examen collégial des perspectives budgétaires de chaque Etat, pour donner sa pleine efficacité au « *naming and shaming* ».

Le vote du budget et des impôts doit rester de la seule souveraineté des parlements nationaux. Mais il y a fort à parier que lors de la discussion des lois de finances, les oppositions ne manqueront pas de rappeler les éventuelles observations critiques des instances européennes émises à l'encontre des propositions émanant des gouvernements. Ainsi les parlements nationaux se prononceront en toute clarté sur la crédibilité des lois de finance. Et en cas de refus de tenir compte des exigences de l'Union, les majorités devront en assumer les conséquences devant leur opinion publique. Il n'est donc pas exagéré d'affirmer que les parlements nationaux seront beaucoup mieux associés qu'aujourd'hui au dialogue entre les instances européennes et les gouvernements nationaux.

Par ailleurs, l'adoption de cadres nationaux contraignant au retour à l'équilibre constitue un point clé du renforcement de la discipline budgétaire. C'est un gage à la fois de légitimité et d'efficacité pour le respect des engagements contenus dans le Pacte de stabilité et de croissance, ainsi qu'une mesure salutaire pour que l'Union ne soit pas réduite à une fonction de gendarme. Le Royaume-Uni a mis en place un dispositif de ce type dès 1993, et l'Allemagne a introduit un dispositif dans sa loi fondamentale en 2009. En juin 2010, le Président de la République s'est prononcé en faveur de l'introduction d'une disposition de ce type dans la Constitution.

Proposition n°5

Recommander aux États membres de la zone euro, d'introduire dans leur droit interne une obligation constitutionnelle de maîtrise de leur déficit et de leur dette pour respecter leurs obligations consécutives à l'appartenance à l'Union monétaire.

Les mesures à prévoir doivent concerner non seulement les situations conjoncturelles difficiles, sous la forme de « freins à l'endettement », mais également les phases favorables en permettant le retour à l'excédent. C'est en effet en haut de cycle que les gouvernements sont tentés de prendre des mesures qui fragilisent l'équilibre des finances publiques dans la durée, par exemple sous la forme de réductions d'impôts.

3.3. Pour un débat macroéconomique au Parlement européen

Il est essentiel d'accompagner le « semestre européen » par un débat sur les perspectives de croissance et d'emploi dans l'Union économique et monétaire qui puisse être relayé par les médias nationaux. Il est en effet crucial d'encourager l'émergence d'une opinion publique européenne. Dès lors que l'échelle européenne devient de plus en plus pertinente en raison de l'interdépendance des économies, il est normal que les stratégies macroéconomiques soient largement débattues à l'échelle de l'Union. Ceci pose la question du Parlement européen, qui n'a pas encore trouvé sa place dans la gouvernance économique des institutions communautaires. Il est d'ailleurs révélateur que les ministres des finances n'aient fait aucune suggestion à ce sujet. Certes le Parlement européen n'a aucune légitimité pour ce qui est de se prononcer sur le respect par les États membres de leurs engagements. Il n'a en aucun cas vocation à interférer avec l'examen des budgets par les parlements nationaux. En revanche, il est très souhaitable qu'il puisse évoquer les conséquences à l'échelle de l'Union des risques induits par les défaillances dans la gestion des finances publiques des États ; réciproquement, les parlements nationaux sont demandeurs d'une meilleure information sur le budget de l'Union et les politiques économiques communes.

Pour progresser dans cette direction, nous faisons deux suggestions :

- la première reprenant une proposition d'Alain Lamassoure, Président de la commission des budgets au Parlement européen, consisterait à ce que le Parlement européen prenne l'initiative de proposer une Conférence des finances publiques réunissant les présidents des commissions des finances et des affaires économiques des parlements nationaux. Pour être utile, cette Conférence sur les finances publiques devrait se tenir au début du semestre européen, dès que les prévisions macroéconomiques chiffrées sont disponibles, afin de permettre un échange suffisamment en amont sur les perspectives budgétaires de chacun des États⁶ ;

le discours annuel sur l'état de l'Union prononcé devant le Parlement européen doit devenir l'occasion d'un débat sur les perspectives financières et économiques en Europe. Force est de constater que la première tentative du Président Barroso, il y a quelques semaines, n'a pas eu le retentissement espéré. C'est pourquoi nous suggérons pour solenniser ce rendez-vous que le constat sur l'état de l'Union soit dressé par le Président du Conseil pour tirer toutes les conséquences du traité de Lisbonne. Il serait suivi d'un exposé sur les politiques communautaires par le Président de la Commission.

⁶ Au plan bilatéral, on peut mentionner une amorce de relation régulière entre les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Bundestag à la suite de la rencontre entre Bernard ACCOYER et Karl LAMMERT en juin dernier.

Proposition n°6

Tenir chaque année au début du semestre européen une conférence des finances publiques réunissant les présidents et les rapporteurs généraux des commissions compétentes des parlements nationaux et du Parlement européen.

Le Président du Conseil européen doit ouvrir chaque année la session du Parlement européen par un discours sur l'état de l'Union et ses perspectives économiques et financières, donnant lieu à un débat suivi d'un vote.

3.4. Encourager la convergence des politiques économiques et sociales : affronter le tabou des écarts de compétitivité à l'intérieur de l'Union

Sur la question fondamentale des écarts de compétitivité entre les États membres, source de déséquilibre majeur à l'intérieur de l'Union, les ministres des finances n'ont pas pu dégager de consensus. Cela n'a rien d'étonnant car lorsque l'on aborde la question des écarts salariaux ou des modèles sociaux, on touche au cœur de la souveraineté des États. Le problème est pourtant crucial à l'intérieur de la zone euro, car dès lors que des États partagent une même monnaie, les différentiels de compétitivité ne pouvant plus être corrigés par l'inflation ou la dévaluation, les ajustements se font aux prix de lourds efforts pour les populations. Les exemples de l'Espagne et de l'Irlande sont à cet égard particulièrement révélateurs. Ces deux États respectaient toutes les règles du Pacte de stabilité. La crise profonde et durable de ces économies vient de ce que l'on a laissé se constituer des bulles immobilières, un endettement des acteurs privés très excessif, une augmentation trop rapide des budgets sociaux avec des choix fiscaux contestables, etc... L'ajustement ne peut donc se faire qu'au prix de sacrifices sociaux très importants et par conséquent seuls les gouvernements sont en mesure d'en faire comprendre la nécessité devant leurs opinions publiques.

Pour corriger de tels écarts, l'Union ne dispose d'aucun pouvoir contraignant. Elle ne peut donc qu'aider les États à anticiper les difficultés : c'est la question clé des indicateurs pertinents de compétitivité. Il y a aujourd'hui un consensus pour s'inspirer des travaux de la Banque Centrale Européenne qui pilotera le Conseil européen des risques systémiques. Ceci signifie qu'au lieu de se focaliser uniquement sur les déficits et la dette, il faut prendre en compte tout ce qui concerne l'endettement des agents privés, l'évolution des salaires et les balances de paiements, etc.

Mais les indicateurs aussi pertinents soient-ils ne suffiront pas si leur évolution et leur interprétation ne donnent pas lieu à un débat public contradictoire. C'est pourquoi l'Union doit aussi jouer un rôle pédagogique en créant les conditions d'une comparaison objective entre les États, mais aussi en posant le problème des seuils de divergence acceptables ou non, en matière salariale ou sociale. Dans l'état actuel des institutions communautaires, la Commission n'a pas une légitimité suffisante pour poser seule les termes d'un débat aussi sensible. Il serait très opportun, en s'inspirant des exemples allemands et néerlandais, de créer un Conseil des Sages, d'une dizaine de membres au plus, qui aurait l'autorité et la crédibilité nécessaires pour poser les termes de ce débat macroéconomique et social. Il pourrait aussi alerter les opinions publiques sur les dangers pour l'Union, et à fortiori pour la zone euro, d'écarts de compétitivité insupportables à terme.

Proposition n°7

Création d'un Conseil des Sages composé d'économistes de renommée internationale pouvant être saisis par les institutions communautaires, ou s'autosaisir de toutes questions touchant à la compétitivité de l'Union. Les sages disposeraient aussi d'un droit d'alerte et leurs avis seraient rendus publics.

Naturellement, les avis donnés par les sages auront vocation à nourrir les débats des parlements nationaux. Il est en effet évident que sur les questions sociales ou les politiques d'emploi, les États doivent avoir le dernier mot et l'Union ne peut qu'inciter les États à mener à bien les réformes structurelles nécessaires, au besoin en les y aidant.

Il ne faut pas être trop pessimiste sur la capacité de l'Union à jouer ce rôle pédagogique indispensable pour inciter les États à faire les efforts nécessaires en terme de compétitivité. Il est ainsi frappant de constater que si on prend l'exemple de l'adaptation de nos systèmes de retraites, il y a eu un effet d'entraînement européen avec des réformes mises en œuvre dans le respect des traditions nationales mais aboutissant toutes à retarder l'âge légal du départ à la retraite, pour tenir compte notamment des évolutions démographiques. Et dans les débats internes à chaque État, chacun a fait référence à ce qui se passe dans le reste de l'Union, ce qui montre bien que l'Europe peut jouer un rôle d'émulation positive.

3.5. Pour renforcer la cohésion de la zone euro : affirmer la spécificité de l'Eurogroupe

L'Allemagne a raison de mettre en garde contre un risque de fracture à l'intérieur de l'Union si l'Eurogroupe s'autosaisissait des questions intéressant les 27 nations. Effectivement de grandes nations, telles que la Grande-Bretagne et la Pologne, n'accepteraient pas de ne pas être associées à des décisions pouvant les concerner.

En revanche, il est justifié que l'Eurogroupe puisse se saisir des sujets qui concernent d'abord la gestion de l'UEM. La création d'une Union monétaire entraîne évidemment des obligations particulières pour ses membres et par conséquent nécessite que l'on puisse traiter les intérêts communs. Il ne s'agit pas d'institutionnaliser l'eurogroupe ; les échanges entre les ministres des finances doivent garder un caractère informel, car la force de l'eurogroupe est de permettre d'aborder franchement les sujets qui fâchent. La limite de l'exercice est que pour préserver la confidentialité des échanges, ceux-ci ne donnent pas lieu à expression publique. Le Président de l'eurogroupe, Monsieur Jean-Claude JUNCKER qui a une expérience et une autorité incontestée en la matière, nous a confié qu'avaient été abordés au sein de l'eurogroupe, les risques que les choix irlandais, grec ou espagnol, faisaient courir à la solidité de la zone euro. Mais comme cela n'est pas sorti du cénacle des ministres, les effets concrets ont été limités.

C'est la raison pour laquelle, il est pleinement justifié que les chefs d'État et de gouvernement de la zone euro se réunissent plus régulièrement pour discuter des questions cruciales pour la pérennité de l'UEM. En outre, il serait utile que de temps en temps, l'eurogroupe puisse s'appuyer sur un rapport commandé à la Commission. Il serait particulièrement intéressant de débattre des divergences de compétitivité entre États membres, des déséquilibres des balances des paiements ou des pratiques de « dumping fiscal » qui fragilisent la cohésion de la zone euro et ses recettes budgétaires, sans pour autant que cette pratique donne aux États qui y recourent une assise économique durable comme en témoigne l'exemple irlandais⁷.

⁷ Cette proposition est convergente avec l'une des principales conclusions du rapport du « Groupe des Sages » présidé par Felipe GONZALEZ, qui préconise de confier la responsabilité du pilotage de la coordination économique au Conseil européen. Ce rapport se prononce également en faveur du renforcement et de l'extension des responsabilités de l'Eurogroupe.

Proposition n°8

Les chefs d'État et de Gouvernement de la zone euro doivent se rencontrer régulièrement pour discuter des questions essentielles intéressant les politiques économiques au sein de l'UEM.

L'Eurogroupe doit pouvoir discuter sur des questions jugées sensibles pour la zone euro sur la base d'un rapport d'orientation remis par la Commission.

3.6. Vaincre la défiance des marchés vis-à-vis de la zone euro

La violence de la crise irlandaise a démontré une fois de plus qu'il ne suffisait pas de mettre beaucoup d'argent sur la table pour rassurer définitivement les marchés. C'est une condition nécessaire mais pas suffisante. Pour que la volonté politique soit plus forte que les spéculations des marchés financiers, il faut une unité sans failles dans l'affichage de la détermination des Chefs d'Etat et de Gouvernement de la zone euro. Eu égard à la complexité des institutions européennes, ce point est particulièrement délicat, comme en témoignent les oscillations des marchés à la suite de telle ou telle intervention médiatisée. Nous pensons que pour en finir avec les couacs dans la communication de crise, le mieux serait de mandater le Président de l'eurogroupe pour être le porte-parole des Etats en relation avec la BCE qui doit être encouragée à poursuivre autant que nécessaire les facilités exceptionnelles pour le refinancement des banques et des Etats privés d'accès au marché.

L'adoption à la suite de l'accord franco-allemand d'un mécanisme permanent de recours au fonds européen de stabilité financière sera un immense progrès pour crédibiliser aux yeux des marchés ce fonds indispensable à la consolidation de la zone euro. La pérennisation de ce dispositif est toutefois subordonnée à une révision des traités de l'Union qui devra donner lieu à ratification constitutionnelle dans tous les Etats. Pour éviter une phase d'incertitude très dangereuse pour les marchés et les opinions publiques, nous recommandons d'interpréter cette révision comme ne transférant pas davantage de compétences à l'Union, afin d'éviter à certains Etats, tel que l'Irlande, d'être obligé d'ouvrir une consultation par référendum.

Enfin, il est désormais acquis qu'à partir de 2013, les dettes souveraines des Etats qui seraient dans l'incapacité de faire face à leurs échéances, pourront être restructurées avec un effort des créanciers privés, selon des modalités qui s'inspirent des pratiques éprouvées du FMI. C'est une mesure de justice car nos concitoyens ne comprennent pas que le secteur privé ne soit pas mis à contribution pour assainir les dettes des Etats en difficulté alors que les contribuables ont été mis à contribution pour sauver le secteur bancaire.

Vos rapporteurs sont convaincus que le fonds de stabilité financière doit devenir progressivement un véritable fonds monétaire européen capable d'accompagner les États défaillants dans leurs efforts pour respecter les disciplines communes et ayant l'expertise nécessaire pour évaluer la compétitivité des économies des États membres sur la base d'examen contradictoires à l'instar par exemple de ce que font les équipes de l'OCDE ou du FMI. S'agissant des moyens mis à disposition de ce fonds, il est évident que si l'on veut déjouer le scénario dit des « dominos » (après l'Irlande, à qui le tour ?), il faut se doter le plus vite possible d'une force de dissuasion suffisante. Plus on attendra, plus cela coûtera cher. C'est pourquoi, même si cela ne fait pas encore consensus au sein de l'eurogroupe, pour rassurer définitivement les marchés, il faudra tôt ou tard augmenter le volume global dont dispose le fonds afin d'être capable de faire face même à une crise affectant une des économies importantes de la zone euro.

Proposition n°9

Mandater le Président de l'eurogroupe pour qu'il soit le porte-parole chargé, en relation avec la BCE, de la communication en cas de crise au sein de la zone euro,

Encourager la BCE à poursuivre autant que nécessaire sa politique destinée à faciliter le refinancement des banques et de la dette des Etats qui n'ont plus d'accès aux marchés,

Limiter au strict nécessaire la révision des Traités de l'Union pour pérenniser le fonds de stabilité financière au-delà de 2013,

Augmenter les ressources du Fonds européen de stabilité financière et le transformer en un véritable Fonds monétaire européen capable d'accompagner les États en difficulté dans leurs efforts d'ajustement structurel.

4. À l'horizon 2020, donner à l'Union les moyens d'une véritable stratégie économique pour plus de croissance

A moyen terme, l'enjeu du gouvernement économique européen dépasse largement la seule surveillance des règles du Pacte de stabilité. Il y aurait même pour l'Europe un réel danger à être enfermée dans le rôle d'un « père fouettard » chargé de sanctionner les mauvais élèves. La discipline budgétaire ne fait pas un projet politique. Pour gagner en visibilité et en légitimité, l'Union doit impérativement se donner comme objectif de doubler d'ici à 2020 son taux de croissance.

4.1. Un préalable : recentrer la Commission sur son cœur de métier

Une des raisons pour lesquelles l'Union est accusée d'immobilisme, c'est la perte de crédibilité de la Commission. La Commission, de l'avis général, est restée en retrait lors du déclenchement de la plus grave crise économique et financière depuis sa création. Son image a également été profondément entachée par l'échec de la stratégie de Lisbonne. Comment comprendre, pour ne prendre que ce seul exemple, qu'au bout de vingt ans l'Union soit toujours incapable de créer le Brevet Européen pourtant indispensable si l'on veut être compétitif avec les Etats-Unis pour les dépôts de brevets ?

Il est d'ailleurs choquant que la présentation de la nouvelle version des objectifs de Lisbonne, en matière de recherche, de compétitivité industrielle et de développement économique et social, n'ait donné lieu à aucun débat, ni au Parlement, ni au Conseil européen. La Commission est de plus affaiblie par les rivalités incessantes avec la Présidence du Conseil européen. Pour toutes ces raisons, la Commission ne peut piloter seule la stratégie économique de l'Union. Elle doit laisser au Conseil européen l'impulsion politique et le pouvoir de décision.

En revanche, la Commission reste irremplaçable en tant que gardienne des Traités pour veiller à la mise en œuvre des décisions prises. Elle doit se recentrer sur la mise en œuvre du marché unique. L'idée d'un Pacte pour le marché unique, lancée par Michel Barnier, Commissaire en charge du marché intérieur et des services, dans la droite ligne du rapport Monti, est judicieuse. Il reste en effet beaucoup à faire pour assurer la transparence et l'effectivité des règles du marché unique et mettre à profit les gisements de productivité. Certains estiment à plus d'un point, le surplus de croissance potentielle, si l'on rendait effectives dans tous les Etats toutes les directives déjà prises. La Commission doit par exemple veiller à une stricte application des mesures décidées pour réguler le secteur bancaire et financier et se prémunir contre une nouvelle crise.

La deuxième condition *sine qua non* pour que la Commission restaure son image vis-à-vis des États, c'est qu'elle s'appuie davantage sur des expertises indépendantes capables de démontrer la valeur ajoutée du levier communautaire.

Deux domaines sont à cet égard prioritaires :

- la formation ; une des limites objective du marché unique, c'est l'insuffisance de la mobilité du travail qui reste très faible en raison des barrières culturelles et linguistiques. Ceci conduit dans certains domaines à des goulots d'étranglement qui peuvent nuire à la compétitivité de l'Union. Un exemple bien connu est celui des ingénieurs qui ne sont pas formés en nombre suffisant. *A minima*, nous suggérons la création avec les partenaires sociaux d'un observatoire des formations et des métiers pour anticiper les besoins compte tenu des évolutions démographiques prévisibles ;
- la recherche ; le montage actuel des appels d'offre a des limites évidentes et décourage parfois le monde scientifique. Il aboutit trop souvent à du saupoudrage pour satisfaire aux demandes des États. Il faut renforcer les prérogatives du Conseil européen de la recherche, reconnu aujourd'hui pour son expertise et son objectivité, pour la mise en œuvre des programmes d'intérêt communautaire dans ce domaine stratégique. Il faut également simplifier la procédure des dépôts de brevets en instaurant enfin le Brevet européen.

La plupart des interlocuteurs de la mission ont exprimé un assez grand scepticisme quant à l'efficacité de la dépense au niveau communautaire. Toute avancée dans le domaine des politiques de l'Union doit donc passer par un contrôle plus strict de la bonne gestion des sommes dépensées. Donner la possibilité au Parlement européen de faire diligenter pour son compte des missions d'audit par la Cour des comptes européenne permettrait un contrôle démocratique de la dépense, à l'image de ce qui est effectué au niveau national par les parlements.

Proposition n°10

Achever le marché unique afin de dégager un point de croissance supplémentaire,

Encourager les expertises indépendantes en s'inspirant de la réussite du Conseil européen de la recherche,

Renforcer le contrôle démocratique de la dépense communautaire en conférant au Parlement européen le pouvoir de missionner des audits réalisés par la Cour des comptes européenne.

4.2. Doter l'Union des moyens indispensables pour investir davantage

Au moment où les États doivent réduire leurs dépenses publiques, il y a un risque majeur de négliger les investissements indispensables pour garantir la compétitivité de l'Europe à moyen terme. Si les investissements font souvent les frais des coupes budgétaires décidées dans l'urgence, les réduire pour préserver le fonctionnement et les dépenses d'intervention aboutit à sacrifier la croissance des générations suivantes. Dans un environnement de concurrence mondialisée, l'investissement est le facteur-clé du maintien de la compétitivité et du niveau de vie des Européens.

Un premier constat inévitable est qu'aucun des pays de l'Union, y compris les mieux dotés, ne dispose plus à lui seul des moyens de maintenir ses investissements au plus haut niveau mondial ; sans même parler des États-Unis ou de la Chine, les pays d'Europe ne dégagent de facto plus les mêmes capacités d'investissement dans la recherche que certains pays d'Asie comme Singapour ou la Corée. La recherche de mutualisations et de gains d'échelle est donc stratégique dans tous les secteurs où cela est possible. Cela ne signifie nullement que le périmètre de mutualisation soit dans tous les cas à 27 : cela reste à définir au cas par cas, en fonction des caractéristiques propres des investissements à réaliser et des retombées possibles. Si l'on prend l'exemple du domaine régalien par excellence qu'est le militaire, il est évident que l'initiative ne peut venir que des États. La contrainte sur la dépense publique est si forte que des rapprochements inimaginables naguère, sont désormais possibles. Le récent sommet à Londres entre David Cameron et Nicolas Sarkozy a ainsi ouvert des champs nouveaux pour l'approfondissement de la coopération militaire et la mutualisation des investissements entre la France et la Grande-Bretagne. Un tel rapprochement entre les deux grandes puissances militaires de l'Union, a évidemment un caractère stratégique dans un domaine vital pour l'indépendance de l'Europe.

Dans des domaines moins sensibles pour la souveraineté des États c'est l'Union qui doit jouer le rôle de catalyseur pour favoriser la mutualisation des capacités d'investissement comme elle a su le faire dans le domaine spatial et aéronautique avec Ariane, Airbus, Galileo, etc.

L'Union est aujourd'hui dans l'incapacité de jouer ce rôle. D'abord, ne représentant qu'environ 1% du PIB européen, le budget de l'UE ne peut évidemment se comparer à un budget fédéral de type américain ou allemand. Ensuite en pratique, l'Union dépend presque totalement des contributions des États qui fort logiquement exigent un droit de retour. La Commission est donc condamnée à faire du saupoudrage au lieu d'investir où l'exigerait l'intérêt européen. Et dans le contexte très difficile des finances publiques que nous connaissons, les négociations sur les prochaines perspectives budgétaires ne se traduiront sûrement pas par davantage de ressources pour l'Union.

A court terme, aucun État n'est prêt à augmenter le budget de l'Union. Pire, plusieurs États souhaitent diminuer leur contribution nette et chaque État a des lignes rouges qu'il sera très difficile de remettre en cause. Les États de la périphérie défendent bec et ongle les politiques régionales, la France quant à elle n'acceptera pas de remise en cause de la PAC, l'Angleterre refuse que l'on touche à son rabais, les Pays-Bas estiment qu'ils sont trop contributeurs... Ceci signifie qu'il est illusoire de prétendre augmenter dans les années qui viennent, les ressources transférées par les États à l'Union. Sauf à interdire à l'Union de jouer son rôle d'investisseur, il faut poser le problème autrement et s'attaquer à deux questions toujours débattues, jamais résolues :

- la structure du budget de l'Union avec l'insuffisance des ressources propres et l'insuffisance des investissements dans les technologies clé pour la compétitivité des économies européennes sur le marché mondial ;
- le développement de la capacité d'emprunt de l'Union ;

Ces questions sont déterminantes pour l'avenir de l'Union. Si on ne leur apporte pas de réponse, l'Union ne deviendra pas un acteur économique ayant une réelle capacité d'impulsion à l'échelle communautaire. C'est la condition *sine qua non* pour atteindre en 2020 les nouveaux objectifs fixés par l'Union après avoir dressé le constat de l'échec de la stratégie de Lisbonne.

Vos rapporteurs suggèrent donc sur ce sujet clé la mise en place d'une Convention sur le modèle de celle qui a réfléchi à la rédaction d'une Constitution pour l'Union, chargée de dégager des propositions pour dessiner le budget de l'Union et son financement à échéance 2020.

Cette Convention devrait notamment s'interroger sur la possibilité d'affecter à l'Union des ressources propres qui proviendraient de taxes sur les nouveaux flux de richesses. Plusieurs pistes sont possibles : taxe carbone, taxe sur les fluides énergétiques, taxe sur Internet, taxe sur les transactions financières, ou encore le transport aérien. Autant il est exclu de créer un impôt européen qui serait acquitté par les citoyens contribuables, autant il est concevable et logique d'alimenter le budget de l'Union par un impôt lié directement aux échanges qui transitent par l'Union. C'était d'ailleurs le principe originel de l'affectation des taxes douanières perçues aux frontières de l'Union. En raison de la baisse progressive des droits de douanes, cette ressource n'a cessé de diminuer ; il s'agit donc d'actualiser ce principe très simple en trouvant un support qui corresponde aux nouveaux flux d'échanges et qui assure une ressource pérenne et croissante à l'Union.

Avec des ressources propres plus importantes, les instances communautaires retrouveraient des marges de manœuvre et ceci déclencherait un cercle vertueux. D'autant plus que, forte de ressources propres pérennes, l'Union pourrait enfin développer une capacité d'emprunt pour faire face aux besoins d'investissements considérables dans les domaines d'intérêt commun comme la recherche, les transports publics ou l'environnement. Il est théoriquement tout à fait possible pour l'Union de lancer un grand emprunt qui permettrait d'incarner enfin les intérêts vitaux de l'Europe pour sa compétitivité en matière industrielle.

Proposition n°11

Tenue d'une Convention sur le modèle de celle qui a réfléchi à la rédaction d'une constitution pour l'Union, chargée de repenser la structure de budget de l'Union à échéance 2020. Cette Convention devrait faire des propositions pour augmenter la part des ressources propres dans le budget de l'Union et redéployer les dépenses.

Création d'un fonds pour la compétitivité de l'Union, destiné à encourager l'innovation et la recherche dans les PME et d'un fonds destiné à l'acquisition de brevets stratégiques.

Réfléchir à un grand emprunt européen destiné à investir dans la recherche, les infrastructures, l'environnement et les NTIC.

4.3. Créer un « Trésor européen » pour la gestion de la dette des États membres de la zone euro

Nous proposons d'examiner l'opportunité de créer à moyen terme un organe chargé de gérer en commun la dette des États de la zone euro, prolongement logique de la mise en place de la monnaie unique. Cela permettrait notamment de créer un marché plus large de la dette au bénéfice des États participants et surtout de réduire les écarts de taux d'intérêts sur les obligations à l'intérieur de la zone euro.

Naturellement l'existence de cette institution nouvelle, Agence européenne de la dette ou « Trésor européen », n'est envisageable, que dans le respect de conditions strictes garantissant sa crédibilité et la solidité des émissions, si l'on veut que l'Allemagne y adhère. Dans un premier temps, les émissions du Trésor européen seraient réservées aux États vertueux ou limitées au montant de la dette autorisée par les engagements du Pacte de stabilité. Le projet ne pourra être envisagé qu'à condition que les mesures de renforcement de la discipline budgétaire soient rentrées en application et effectives.

A terme, le développement des euro-obligations permettrait de doter l'Union d'une capacité d'emprunts bénéficiant de la meilleure signature. C'est la thèse développée récemment par Jean-Claude Juncker, Président de l'eurogroupe et Giulio Tremonti, Ministre des finances de l'Italie. La portée politique d'une telle initiative serait considérable en achevant de rendre irréversible la création de l'euro. Actuellement, elle se heurte au refus de l'Allemagne. Pour lever le tabou des euro-obligations, nous suggérons de confier à l'eurogroupe le soin de parvenir à un consensus sur les conditions préalables à l'émission d'euro-obligations qui permettraient de doter l'Union d'une réelle capacité d'emprunt contribuant à l'indispensable relance économique par l'investissement.

Proposition n°12

Le Conseil européen mandate les ministres des finances et la Banque Centrale Européenne pour réfléchir à la possibilité de créer un « Trésor européen » chargé de gérer en commun les dettes souveraines des États de la zone euro. Dans un premier temps, les émissions du Trésor européen seraient réservées aux États vertueux ou limitées au montant de la dette autorisée par les engagements du Pacte de stabilité.

Confier à l'Eurogroupe le soin de parvenir à un consensus sur les conditions préalables à l'émission d'euro-obligations qui permettraient de doter l'Union d'une réelle capacité d'emprunt contribuant à l'indispensable relance économique par l'investissement.

4.4. Le moteur franco-allemand doit être à l'avant-garde du pilotage économique européen

Les chances de succès de la stratégie économique européenne dépendront largement de la consolidation du noyau franco-allemand. Il suppose d'abord que la France fasse le nécessaire pour réduire son différentiel de croissance avec l'Allemagne. Dans le prolongement de l'initiative récente du Président de la République pour lancer un audit fiscal commun de la France et de l'Allemagne, il faudrait idéalement dessiner un calendrier pour une harmonisation fiscale et sociale entre nos deux nations à l'horizon 2020. Vos rapporteurs suggèrent que ce très lourd chantier soit dans un premier temps défriché par une délégation des commissions des affaires sociales et des finances des deux Parlements.

Proposition n°13

Confier à une délégation des commissions des affaires sociales et des finances des parlements allemands et français, le soin de définir un calendrier pour une convergence fiscale et sociale à l'horizon 2020. Encourager un droit d'initiative parlementaire pour débattre de propositions de lois communes aux parlements allemands et français.

En parallèle, il est essentiel de relancer la coopération entre l'Allemagne et la France dans les domaines de la recherche et de la coopération industrielle, pour que nos deux nations restent à l'avant-garde du progrès technologique. C'est maintenant que doivent être conçus les réalisations qui prendront le relais dans 30 ans d'Airbus, d'Ariane, de Galileo, etc. Une cellule de réflexion composée d'une quinzaine de chercheurs, entrepreneurs et syndicalistes, pourrait être consultée à intervalle régulier une ou deux fois par an, par les chefs de gouvernement des deux pays pour discuter informellement de ces sujets et permettre de faire éclore les projets.

Parmi les pistes évoquées par nos interlocuteurs en Allemagne, figurent les domaines de l'électro-mobilité, de l'énergie, de la lutte contre le vieillissement ou encore la nouvelle génération des armes de défense. Vos rapporteurs suggèrent que le financement de ces investissements soit réalisé par des emprunts émis conjointement par la France et l'Allemagne. Ce serait un symbole très fort en même temps qu'un réel levier financier. Ces programmes pourraient faire l'objet d'une loi cadre votée dans les mêmes termes dans les deux parlements.

Proposition n°14

Pour relancer la coopération industrielle et technologique entre l'Allemagne et la France, réunir en séminaire une équipe d'une trentaine de chercheurs, entrepreneurs et syndicalistes des deux pays, en présence des chefs de gouvernements pour arrêter un programme d'investissement commun défini par une loi-cadre et financé par un emprunt conjoint de l'Allemagne et de la France.

La démarche pourra ensuite associer les États capables d'accepter les mêmes contraintes : Autriche, Benelux, Pays-Bas, l'Italie, etc. L'objectif de cette avant-garde constituant en quelque sorte un « cœur d'Europe », serait d'avoir la capacité d'entraîner l'Union sur la voie d'une véritable fédération économique sur des projets concrets, en nombre certes limité mais ayant la masse critique et à forte visibilité.

4.5. Affirmer les intérêts de l'Union dans la mondialisation

L'Union n'a de raison d'être que si les États membres ont des intérêts communs à défendre dans la nouvelle donne mondiale. C'est évidemment le Conseil européen qui est la seule instance légitime pour définir ces intérêts et décider de la meilleure stratégie pour les promouvoir. En s'inspirant du groupe de travail des ministres des finances présidé par le Président du Conseil, le Conseil des affaires générales composé des ministres des affaires étrangères pourrait être mandaté pour préparer la réflexion dans ce domaine. Parmi les thèmes qui pourraient figurer dans le mandat confié aux ministres des affaires étrangères, figureraient les priorités suivantes :

- comment l'Union, forte de sa diversité et de l'expérience acquise pour surmonter les divergences entre États, peut-elle davantage jouer le rôle de laboratoire pour préfigurer les régulations indispensables du marché mondial ?
- comment la Commission dans ces décisions en matière de droit de la concurrence peut-elle mieux prendre en compte la nécessité d'encourager l'émergence de champions européens compétitifs sur le marché mondial ?
- dans quels domaines l'Union doit-elle affirmer davantage une préférence communautaire pour protéger ses industries stratégiques ? comment parvenir à préfigurer une communauté européenne de l'énergie avec une fiscalité écologique aux frontières ? faut-il instituer des groupements d'achats ?

- comment obtenir une meilleure réciprocité dans nos échanges avec les grands pays émergents en imposant notamment le respect des normes sociales et environnementales ?
- quelles sont les politiques communes dont la défense dans les instances internationales doit être confiée aux instances communautaires à l'instar de la politique commerciale défendue par la Commission au sein de l'organisation mondiale du commerce ?

Ces propositions sont en cohérence avec les conclusions du Conseil européen du 16 septembre dernier qui a indiqué que « l'Union européenne et ses États membres agiront de manière plus stratégique afin que l'Europe puisse jouer le rôle qui lui revient sur la scène internationale ».

Proposition n°15

Mandater le Conseil des affaires générales composé des ministres des affaires étrangères pour définir les intérêts communs que l'Union a vocation à défendre dans la mondialisation. Les ministres examineraient notamment les questions de l'affirmation d'une préférence communautaire pour protéger nos industries stratégiques, d'une meilleure réciprocité dans nos échanges avec les pays tiers concernant le respect des normes sociales et environnementales, de la faisabilité d'une Communauté européenne de l'énergie.

CONCLUSION

Si l'Union reste immobile, le désenchantement des peuples ira grandissant et à terme c'est le projet européen qui sera menacé, ce qui signifierait un déclin irréversible pour nos nations.

La marche en avant vers un meilleur pilotage économique européen est donc inéluctable. Mais étant donné la diversité de l'Union à 27, avec des écarts de compétitivité très importants et des modèles sociaux différents, il est impossible d'avancer d'un même pas à l'échelle de l'Union.

Le réalisme impose donc de progresser par petits pas successifs et par cercles concentriques.

Le premier cercle, c'est le couple franco-allemand, sans lequel rien ne sera possible. La France et l'Allemagne, à elles seules, représentent environ la moitié du produit intérieur brut de l'Union. Il faut aller plus loin dans la convergence économique et fiscale entre nos deux nations comme l'a affirmé récemment le Président de la République. Mais cette étape cruciale ne pourra être franchie que si, d'une part, la France rassure l'Allemagne sur sa capacité à maîtriser ses déficits et sa dette ; et si, d'autre part, les parlementaires et la société civile s'emparent également de ce chantier. Nous suggérons de travailler à une loi cadre fixant un calendrier pour 2020 et un programme d'investissements communs financé par un emprunt conjoint de l'Allemagne et de la France.

Le deuxième cercle est celui de la zone euro dont les états membres en adoptant la même monnaie ont souscrit ensemble des obligations particulières. La crise grave que traverse la zone euro ne sera résolue que si les marchés sont convaincus du caractère irréversible de la monnaie unique et ont en face d'eux un gouvernement économique de la zone euro à même de prendre des orientations claires et convaincantes. Même si la crise est un formidable accélérateur, une telle évolution ne peut pas se décréter en un jour et doit se faire dans le respect des droits des Etats et des Parlements.

Il n'est ni souhaitable ni possible d'institutionnaliser trop l'eurogroupe, mais de façon pragmatique, les chefs d'Etats et de Gouvernement pourraient convenir de se réunir une fois par trimestre pour traiter des intérêts vitaux de l'Union monétaire et de la coordination des politiques économiques.

Il serait hautement souhaitable que l'ensemble des états membres de la zone euro traduisent dans leur droit interne les engagements qu'ils ont souscrits avec l'adoption de la monnaie unique, sous la forme d'une règle constitutionnelle de maîtrise de leurs déficits et de leur dette.

La création d'un Trésor européen chargé de gérer en commun les dettes souveraines des états vertueux, serait un signal puissant pour les marchés en même temps qu'une incitation forte à l'autodiscipline en matière budgétaire. Les Etats remplissant les conditions pour bénéficier de ces émissions constitueraient le fameux noyau dur qui manque aujourd'hui pour garantir la cohésion de la zone euro. A moyen terme, l'Eurogroupe doit parvenir à un consensus sur les conditions préalables à l'émission d'euro-obligations qui permettraient de doter l'Union d'une réelle capacité d'emprunt contribuant à l'indispensable relance économique par l'investissement.

En parallèle, le fonds européen de stabilité financière avec des moyens renforcés, serait transformé en un véritable fonds monétaire européen capable d'accompagner les Etats en difficulté dans leurs efforts d'ajustement structurels.

Le troisième cercle est celui de l'Union au sein duquel par définition, le processus de convergence économique et sociale ne peut être que beaucoup plus lent et doit s'effectuer en respectant strictement les droits des Etats. Il est donc judicieux de commencer par associer les parlements nationaux à l'examen, par les ministres des finances, des budgets des états dans le cadre du semestre européen.

Au-delà, il faut favoriser l'émergence d'un débat macroéconomique incluant le problème des différentiels de compétitivité entre états pour définir la meilleure stratégie de croissance à l'échelle de l'Union. Le Parlement européen a dans ce domaine un rôle décisif à jouer en s'appuyant éventuellement sur un conseil de Sages composé d'économistes de renommée internationale dont les avis seraient rendus publics.

Enfin, il ne sera pas possible à l'échelle de l'Union de convaincre les États membres d'accepter d'aller plus loin dans la voie d'une souveraineté économique partagée si l'Union ne fait pas la preuve de son utilité et de sa capacité à relancer la croissance. La priorité à cet égard est d'achever le marché unique pour en optimiser les effets positifs pour nos économies et de mettre en œuvre sans tarder toutes les dispositions prises pour mieux réguler le secteur bancaire et financier.

La vocation première de l'Union devrait être d'investir dans les technologies déterminantes pour la compétitivité à l'avenir de nos économies. L'Union aura de moins en moins la capacité d'assumer cette fonction si on ne repense pas en profondeur son budget. Sans en augmenter le volume car ce ne serait pas acceptable dans un contexte de réduction des dépenses publiques, il faut en repenser totalement la structure en augmentant la part des ressources propres et la capacité à investir.

Il est clair qu'il n'y a pas de consensus à ce sujet aujourd'hui. C'est pourquoi nous suggérons la tenue d'une convention qui serait mandatée par le Conseil européen pour faire des propositions en ce domaine, et choisir le support d'une taxe sur les nouveaux flux d'échanges qui puisse garantir des recettes pérennes et croissantes à l'Union, notamment pour financer un fonds de compétitivité pour les PME et un fonds d'acquisition de brevets stratégiques.

Il faut enfin, pour retrouver sa légitimité et sa crédibilité, que l'Union ait la volonté de mieux affirmer nos intérêts communs dans la mondialisation. C'est à cette condition que l'Union apparaîtra comme le garant ultime du modèle économique et social auquel tous les peuples constituants sont attachés.

Pour rebondir et sortir de la crise, l'Europe a avant tout besoin de volonté politique et d'audace pour sortir de la malédiction de la croissance molle et nous donner les moyens d'affronter ensemble les nouveaux défis de la globalisation. L'Europe pour exister et incarner un projet d'avenir, doit parler d'une seule voix sur la scène internationale : la présidence française du G8 et du G20 doit être l'occasion d'affirmer l'unité de l'Union pour agir au service d'une mondialisation plus équitable.

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I : Lettres de mission de M. Plagnol et de M^{me} Le Grip

ANNEXE II : Liste des personnes rencontrées

ANNEXE III : Liste des propositions

Annexe I : lettres de mission

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Paris, le 03 JUIN 2010

Madame la Députée,

L'Europe, confrontée depuis plusieurs mois à une crise économique et financière sans précédent, a su réagir et faire preuve de solidarité en adoptant des mesures fortes pour garantir la stabilité et l'unité de la zone euro dans son ensemble.

Au-delà de cette réaction nécessaire, les Européens partagent aujourd'hui la conviction qu'il faut désormais doter l'Europe d'un véritable gouvernement économique. C'est la principale leçon de la crise et la seule perspective pour éviter qu'elle ne se reproduise. Le 8 mai dernier, à l'occasion d'une réunion des Chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro, nous nous sommes mis d'accord sur un certain nombre de principes essentiels : le renforcement de la surveillance économique et de la coordination des politiques économiques dans la zone euro ; la révision du Pacte de stabilité et de croissance pour renforcer les sanctions en cas de manquement répété aux règles ; la mise en place d'un mécanisme de gestion des crises pour l'avenir. C'est autour de ces principes que nous avons demandé au groupe présidé par Herman VAN ROMPUY, dans lequel Christine LAGARDE représente le gouvernement français, d'accélérer ses travaux.

Le contenu d'un tel gouvernement économique européen suscite des débats et de nombreuses propositions émanant des institutions européennes comme des capitales d'Etats membres. Ces propositions, qui visent à renforcer l'efficacité de notre action commune, posent évidemment la question du contrôle démocratique que les parlementaires, nationaux et européens, doivent pouvoir exercer sur les politiques menées par les exécutifs.

Madame Constance LE GRIP
Députée au Parlement européen

Annexe I : lettres de mission

C'est à la meilleure association des représentants des peuples à la mise en place de ce gouvernement économique que je souhaite que vous réfléchissiez. La mission que je veux vous confier, ainsi qu'à Henri PLAGNOL, député du Val-de-Marne, consistera à évaluer avec vos collègues des autres parlements européens, les modalités de transparence, d'information, d'association et de contrôle qui seraient susceptibles de garantir la légitimité démocratique du gouvernement économique européen que nous appelons de nos vœux.

Dans l'esprit du traité de Lisbonne, votre mission devra également permettre de recenser, parmi les propositions et idées aujourd'hui en débat, celles qui recueillent l'approbation – ou à l'inverse suscitent l'hostilité – des parlementaires nationaux et européens. Ce travail permettra de mesurer le degré d'acceptabilité démocratique des initiatives que les chefs d'Etat et de Gouvernement seront amenés à prendre dans les mois qui viennent pour assurer une meilleure coordination de nos politiques économiques et budgétaires.

Pour le bon accomplissement de votre mission, vous pourrez vous appuyer plus particulièrement sur le Secrétariat général des affaires européennes placé auprès du Premier ministre, sur le Ministère des Affaires étrangères et européennes et sur le Ministère de l'Economie, de l'industrie et de l'emploi.

La situation difficile que traverse l'Europe exige de nous des réponses fortes et rapides. Dans ce contexte, je vous remercie de bien vouloir me transmettre votre rapport dans les plus brefs délais et au plus tard le 1^{er} octobre 2010.



Nicolas SARKOZY

Annexe I : lettres de mission

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Paris, le **03 JUN 2010**

Monsieur le Ministre,

L'Europe, confrontée depuis plusieurs mois à une crise économique et financière sans précédent, a su réagir et faire preuve de solidarité en adoptant des mesures fortes pour garantir la stabilité et l'unité de la zone euro dans son ensemble.

Au-delà de cette réaction nécessaire, les Européens partagent aujourd'hui la conviction qu'il faut désormais doter l'Europe d'un véritable gouvernement économique. C'est la principale leçon de la crise et la seule perspective pour éviter qu'elle ne se reproduise. Le 8 mai dernier, à l'occasion d'une réunion des Chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro, nous nous sommes mis d'accord sur un certain nombre de principes essentiels : le renforcement de la surveillance économique et de la coordination des politiques économiques dans la zone euro ; la révision du Pacte de stabilité et de croissance pour renforcer les sanctions en cas de manquement répété aux règles ; la mise en place d'un mécanisme de gestion des crises pour l'avenir. C'est autour de ces principes que nous avons demandé au groupe présidé par Herman VAN ROMPUY, dans lequel Christine LAGARDE représente le gouvernement français, d'accélérer ses travaux.

Le contenu d'un tel gouvernement économique européen suscite des débats et de nombreuses propositions émanant des institutions européennes comme des capitales d'Etats membres. Ces propositions, qui visent à renforcer l'efficacité de notre action commune, posent évidemment la question du contrôle démocratique que les parlementaires, nationaux et européens, doivent pouvoir exercer sur les politiques menées par les exécutifs.

Monsieur Henri PLAGNOL
Ancien Ministre
Député du Val-de-Marne

Annexe I : lettres de mission

C'est à la meilleure association des représentants des peuples à la mise en place de ce gouvernement économique que je souhaite que vous réfléchissiez. La mission que je veux vous confier, ainsi qu'à Constance LE GRIP, députée européenne, consistera à évaluer avec vos collègues des autres parlements européens, les modalités de transparence, d'information, d'association et de contrôle qui seraient susceptibles de garantir la légitimité démocratique du gouvernement économique européen que nous appelons de nos vœux.

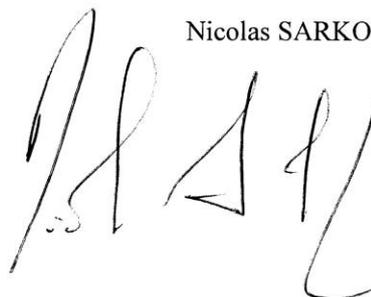
Dans l'esprit du traité de Lisbonne, votre mission devra également permettre de recenser, parmi les propositions et idées aujourd'hui en débat, celles qui recueillent l'approbation – ou à l'inverse suscitent l'hostilité – des parlementaires nationaux et européens. Ce travail permettra de mesurer le degré d'acceptabilité démocratique des initiatives que les chefs d'Etat et de Gouvernement seront amenés à prendre dans les mois qui viennent pour assurer une meilleure coordination de nos politiques économiques et budgétaires.

Pour le bon accomplissement de votre mission, vous pourrez vous appuyer plus particulièrement sur le Secrétariat général des affaires européennes placé auprès du Premier ministre, sur le Ministère des Affaires étrangères et européennes et sur le Ministère de l'Economie, de l'industrie et de l'emploi.

La situation difficile que traverse l'Europe exige de nous des réponses fortes et rapides. Dans ce contexte, je vous remercie de bien vouloir me transmettre votre rapport dans les plus brefs délais et au plus tard le 1^{er} octobre 2010.

Bien au revoir

Nicolas SARKOZY



Annexe II : liste des personnes rencontrées

Liste des personnes rencontrées

Parlementaires

Nous avons eu bien sûr beaucoup d'échanges et de rencontres avec nombre de nos collègues parlementaires, tant à l'Assemblée nationale qu'au Parlement européen. Nos déplacements à l'étranger ont à chaque fois été l'occasion de discussions avec des parlementaires nationaux. Nous tenons à signaler particulièrement nos rencontres avec :

M. Alain LAMASSOURE, Président de la Commission des Budgets du Parlement européen

M. Gilles CARREZ, rapporteur général de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale

M. Philippe MARINI, rapporteur général de la Commission des Finances du Sénat

M. Pierre LEQUILLER, Président de la Commission des Affaires européennes de l'Assemblée nationale

Ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi

M. Ramon FERNANDEZ, Directeur général du Trésor

Personnalités qualifiées

M. Jacques BARROT, membre du Conseil constitutionnel

M. Jacques DELORS, ancien Président de la Commission européenne

M. Valéry GISCARD d'ESTAING, ancien Président de la Convention sur l'avenir de l'Europe

M. Jean PISANI-FERRY, Président de l'Institut Bruegel

M. François RACHLINE, Président de l'Institut Montaigne

Banque centrale européenne

M. Jean-Claude TRICHET, Président

M. Philippe MOUTOT, Directeur général adjoint, chargé des questions économiques

Allemagne

M. Kurt LAUK, Président du conseil économique de la CDU

M. Richard HILMER, Directeur de l'Institut de Sondage Infratest Dimap

Mme Daniela SCHWARZER, Chercheur à la SWP (Stiftung Für Fondation de sciences politiques)

M. Stefan MAIR, Directeur du Commerce extérieur au BDI (Fédération allemande de l'Industrie)

Mme Angelica SCHWALL-DÜREN, Porte-parole pour les Affaires européennes du groupe parlementaire SPD au Bundestag

M. Otto FRICKE, Secrétaire parlementaire du groupe libéral (FDP) du Bundestag, ancien Président de la commission du Budget

M. Gert RURÜP, ancien Président du Conseil des Sages

Annexe II : liste des personnes rencontrées

M. Manuel SARRAZIN, Député des Verts, membre de la Commission des Affaires européennes au Bundestag

M. Peter ALTMAIER, Secrétaire parlementaire du groupe CDU/CSU au Bundestag, ancien Secrétaire d'Etat

Belgique

M. Hans GEEROMS, conseiller spécial du Premier Ministre pour les affaires économiques européennes

M. Jozef KORTLEVEN, représentant de la Belgique au Coreper

Danemark

Mme Lone DYBKJÆR, Députée au Folketing, ancienne ministre (Parti social-libéral)

Mme Iben TYBJÆRG SCHACKE, Chef de section, Commission aux affaires Européennes du Folketing

M. Steen LOHMANN POULSEN, Directeur du département politique économique internationale au ministère des Finances

Mme Susana BORRAS, Expert gouvernance économique, École supérieure de commerce de Copenhague (CBS)

Mme Marlene WIND, Professeur de politique européenne, Université de Copenhague

M. Leif FALLESEN, Rédacteur en chef du journal économique Børsen

M. Jens THOMSEN, Gouverneur de la Banque centrale du Danemark

Espagne

M. Javier VALLES, Directeur du bureau économique du Président du Gouvernement espagnol

M. Miguel ARIAS CAÑETE, Président commission mixte Union Européenne, Congrès des députés (PP)

M. Antonio GUTIERREZ VEGARA, Président de la Commission Economie et Finances au Congrès des députés (PSOE)

M. Alberto NADAL, Secrétaire à l'économie du Partido Popular

M. Luis De GUINDOS, ex secrétaire d'État à l'économie

M. Juan Luis VEGA CROISSIER, Chef de la division des politiques monétaires, Banque d'Espagne

Mme Eloisa ORTEGA, Directrice du département de la prévision, Banque d'Espagne

M. Jordi VILAJOANA I ROVICA, Sénateur de Catalogne, porte-parole du groupe CIU

M. Santiago FERNANDEZ DE LIS, Associé ANALISTAS FINANCIEROS

M. José Ignacio WERT, Président de KANTAR MEDIA

M. Antonio CORTINA, Directeur du département d'étude de Banco Santander

M. José Luis Leal MALDONALDO, ex Président de l'Association espagnole de banque

M. Juan Emilio IRANZO, Directeur général de l'Institut d'études économiques

M. Jesus CALDERAS, Président de la Fondation IDEAS

Annexe II : liste des personnes rencontrées

M. Jaime GARCIA-LEGAZ, Secrétaire général de la Fondation FAES

Luxembourg

M. Jean-Claude JUNCKER, Premier ministre, Président de l'Eurogroupe

Pays-Bas

M. Ten BROEKE, Député (VVD, Parti libéral)

M. Ed GROOT, Député (PvdA, Parti travailliste)

M. van VLIET, Député (PVV, Parti de la liberté)

M. van BOMMEL, Député (SP, parti socialiste)

M. Ronald GERRITSE, SG et DG du Trésor

M. Coen TEULINGS, Directeur du Centraal Plan Bureau

Pologne

M. Jan Vincent ROSTOWSKI, Ministre des Finances

M. Mikolaj DOWGIELEWICZ, secrétaire d'État pour les Affaires européennes

M. Dariusz LIPINSKI, Député (Plate-forme civique, PO), vice-président de la commission des affaires européennes de la Diète

M. Tadeusz IWINSKI, Député (gauche), vice-président de la commission des affaires européennes de la Diète,

M. Aleksander CHLOPEK, Député (Droit et Justice, PiS)

M. Witold Lech IDCZAK, Sénateur (PiS), vice-président de la commission des affaires européennes

M. Pawel SWIEBODA, Président du think tank Demos Europa

Royaume-Uni

M. Mark HOBAN, Secrétaire d'État chargé des services financiers

M. Charles BEAN, Sous-gouverneur chargé de la politique monétaire, Banque d'Angleterre

M. Jonathan PORTES, Chief Economist, Cabinet Secretariat, Cabinet Office

M. Dan BRISTOW, Senior Policy Advisor, Conseiller politique, Cabinet Office

M. Ian FISHER, Société Générale, UK Chief Country Officer

Sir Nigel WICKS, Président, Euroclear SA/NV

M. André VILLENEUVE, Président, EU Advisory Group (City of London)

M. Michaël ELLAM, Directeur, Service financiers, HM Treasury

M. Peter CURWEN, Directeur, Europe, HM Treasury

M^{me} Sally SCUTT, Directrice générale adjointe, British Bankers' Association (BBA)

M. Philip WHYTE, Senior Research Fellow, Centre for European Reform

M^{me} Sally Scutt, Deputy Chief Executive, British Bankers Association

Annexe II : liste des personnes rencontrées

Lord HARRISON, Commission des affaires européennes, Chambre des Lords (parti travailliste)

Baroness MADDOCK, Commission des affaires européennes, Chambre des Lords (parti libéral-démocrate)

Mme Paola SUBACCHI, Research Director, International Economics, The Royal Institute of International Affairs (Chatham House)

Annexe III : liste des propositions

Liste des principales propositions

Proposition n°1

Permettre à Eurostat de s'autosaisir librement et à tout moment pour diligenter une enquête dans un ou plusieurs des États membres.

Renforcer les pouvoirs de régulation et de surveillance de la Banque Centrale Européenne à l'égard du secteur bancaire.

Elargir les critères d'appréciation de la capacité d'une économie à faire face au remboursement de ses dettes et à d'éventuels sinistres du secteur bancaire en prenant en compte notamment l'endettement privé.

Proposition n°2

Les sanctions en cas de manquement aux règles du Pacte de stabilité ne doivent pas être automatiques mais donner lieu à une approbation à une majorité qualifiée du Conseil des ministres des finances, les positions étant rendues publiques.

Plutôt que des sanctions financières difficilement applicables, il faut privilégier les sanctions politiques pouvant aller jusqu'à la suspension des droits de vote.

Proposition n°3

Mettre en œuvre dès 2011 le semestre européen pour associer les parlements nationaux à l'examen par les ministres des finances des budgets de chaque État membre. Nous recommandons que chaque parlement national définisse souverainement en fonction de ses traditions et de son calendrier budgétaire, les conditions dans lesquelles doit avoir lieu le débat parlementaire.

Proposition n°4

Garantir la transparence et la publicité des recommandations de la Commission et des avis du Conseil des ministres des finances à l'issue de l'examen collégial des perspectives budgétaires de chaque Etat, pour donner sa pleine efficacité au « *naming and shaming* ».

Proposition n°5

Recommander aux États membres de la zone euro, d'introduire dans leur droit interne une obligation constitutionnelle de maîtrise de leur déficit et de leur dette pour respecter leurs obligations consécutives à l'appartenance à l'Union monétaire.

Proposition n°6

Tenir chaque année au début du semestre européen une conférence des finances publiques réunissant les présidents et les rapporteurs généraux des commissions compétentes des parlements nationaux et du Parlement européen.

Le Président du Conseil européen doit ouvrir chaque année la session du Parlement européen par un discours sur l'état de l'Union et ses perspectives économiques et financières, donnant lieu à un débat suivi d'un vote.

Proposition n°7

Création d'un Conseil des Sages composé d'économistes de renommée internationale pouvant être saisis par les institutions communautaires, ou s'autosaisir de toutes questions touchant à la compétitivité de l'Union. Les sages disposeraient aussi d'un droit d'alerte et leurs avis seraient rendus publics.

Annexe III : liste des propositions

Proposition n°8

Les chefs d'État et de Gouvernement de la zone euro doivent se rencontrer régulièrement pour discuter des questions essentielles intéressant les politiques économiques au sein de l'UEM.

L'Eurogroupe doit pouvoir discuter sur des questions jugées sensibles pour la zone euro sur la base d'un rapport d'orientation remis par la Commission.

Proposition n°9

Mandater le Président de l'eurogroupe pour qu'il soit le porte-parole chargé, en relation avec la BCE, de la communication en cas de crise au sein de la zone euro,

Encourager la BCE à poursuivre autant que nécessaire sa politique destinée à faciliter le refinancement des banques et de la dette des États qui n'ont plus d'accès aux marchés,

Limiter au strict nécessaire la révision des Traités de l'Union pour pérenniser le fonds de stabilité financière au-delà de 2013,

Augmenter les ressources du Fonds européen de stabilité financière et le transformer en un véritable Fonds monétaire européen capable d'accompagner les États en difficulté dans leurs efforts d'ajustement structurel.

Proposition n°10

Achever le marché unique afin de dégager un point de croissance supplémentaire,

Encourager les expertises indépendantes en s'inspirant de la réussite du Conseil européen de la recherche,

Renforcer le contrôle démocratique de la dépense communautaire en conférant au Parlement européen le pouvoir de missionner des audits réalisés par la Cour des comptes européenne.

Proposition n°11

Tenue d'une Convention sur le modèle de celle qui a réfléchi à la rédaction d'une constitution pour l'Union, chargée de repenser la structure de budget de l'Union à échéance 2020. Cette Convention devrait faire des propositions pour augmenter la part des ressources propres dans le budget de l'Union et redéployer les dépenses.

Création d'un fonds pour la compétitivité de l'Union, destiné à encourager l'innovation et la recherche dans les PME et d'un fonds destiné à l'acquisition de brevets stratégiques.

Réfléchir à un grand emprunt européen destiné à investir dans la recherche, les infrastructures, l'environnement et les NTIC.

Proposition n°12

Le Conseil européen mandate les ministres des finances et la Banque Centrale Européenne pour réfléchir à la possibilité de créer un « Trésor européen » chargé de gérer en commun les dettes souveraines des États de la zone euro. Dans un premier temps, les émissions du Trésor européen seraient réservées aux États vertueux ou limitées au montant de la dette autorisée par les engagements du Pacte de stabilité.

Confier à l'Eurogroupe le soin de parvenir à un consensus sur les conditions préalables à l'émission d'euro-obligations qui permettraient de doter l'Union d'une réelle capacité d'emprunt contribuant à l'indispensable relance économique par l'investissement.

Annexe III : liste des propositions

Proposition n°13

Confier à une délégation des commissions des affaires sociales et des finances des parlements allemands et français, le soin de définir un calendrier pour une convergence fiscale et sociale à l'horizon 2020. Encourager un droit d'initiative parlementaire pour débattre de propositions de lois communes aux parlements allemands et français.

Proposition n°14

Pour relancer la coopération industrielle et technologique entre l'Allemagne et la France, réunir en séminaire une équipe d'une trentaine de chercheurs, entrepreneurs et syndicalistes des deux pays, en présence des chefs de gouvernements pour arrêter un programme d'investissement commun défini par une loi-cadre et financé par un emprunt conjoint de l'Allemagne et de la France.

La démarche pourra ensuite associer les États capables d'accepter les mêmes contraintes : Autriche, Benelux, Pays-Bas, l'Italie, etc. L'objectif de cette avant-garde constituant en quelque sorte un « cœur d'Europe », serait d'avoir la capacité d'entraîner l'Union sur la voie d'une véritable fédération économique sur des projets concrets, en nombre certes limité mais ayant la masse critique et à forte visibilité.

Proposition n°15

Mandater le Conseil des affaires générales composé des ministres des affaires étrangères pour définir les intérêts communs que l'Union a vocation à défendre dans la mondialisation. Les ministres examineraient notamment les questions de l'affirmation d'une préférence communautaire pour protéger nos industries stratégiques, d'une meilleure réciprocité dans nos échanges avec les pays tiers concernant le respect des normes sociales et environnementales, de la faisabilité d'une Communauté européenne de l'énergie.