

1. Pour la première fois, le Parlement européen (PE) est co-législateur d'une réforme de la « gouvernance économique » européenne, au moment même où une crise d'une gravité exceptionnelle frappe l'Union. C'est une lourde responsabilité : **aucun des textes en « co-décision » ne pourra être adopté par le Conseil sans l'aval du Parlement.**

2. La Commission propose un « paquet » de six textes qui vise à renforcer le respect du Pacte de stabilité et de croissance (PSC), à surveiller plus systématiquement les déséquilibres macro-économiques et à rapprocher les cadres budgétaires nationaux. Les six rapporteurs de différentes sensibilités politiques ont décidé de travailler ensemble et de considérer ces propositions comme « un tout », dans un souci de cohérence.

3. Jusqu'à ce jour, les gouvernements s'étaient bornés à fixer une règle commune de limitation du déficit et de la dette publique ; chaque Etat restant maître de sa politique économique, fiscale, sociale, budgétaire. « L'addition des vertus » devait suffire à assurer la stabilité de l'euro. Les failles de cette logique étaient déjà perceptibles avant la crise :

3.1. **Les règles communes (le PSC) ont été enfreintes** : la surveillance mutuelle incombant au conseil ECOFIN et à l'Eurogroupe, sur recommandation de la Commission, a été trop laxiste. La surveillance de la dette a été négligée.

3.2. **Les règles communes étaient incomplètes** : l'UE a relativisé l'impact de l'endettement privé (les bulles immobilières notamment). Les réformes structurelles ont été négligées avec des conséquences graves, sur la compétitivité et l'emploi. L'UE a aussi souffert de l'absence de supervision financière européenne. Aucun mécanisme de gestion de crise (bancaire ou de dette souveraine) n'était prévu à l'avance.

Ainsi, alors qu'ils partageaient une seule monnaie, les gouvernements nationaux ont continué à ignorer les interdépendances. Ils ont voulu les avantages de la monnaie commune sans en assumer les devoirs.

3.3. **Les marchés n'ont pas joué le rôle attendu.** Ils étaient censés valoriser la bonne gestion et sanctionner la prodigalité. Des années durant, ils ont largement gommé ces différences.

3.4. Enfin, alors que la mondialisation s'accélérait, la zone euro ne s'est pas dotée **d'une représentation externe commune** (notamment au FMI et au G 20); elle n'a pas non plus créé un marché commun **des émissions d'obligations**. Pour le monde extérieur, l'euro reste une construction ambiguë.

En raison de ces failles d'origine et de la crise, une réforme est nécessaire mais elle appelle à la fois des solutions immédiates et des aménagements plus durables. Les propositions de la Commission sont conçues à traité constant dans le cadre de la procédure législative ordinaire. Mais le Conseil européen a lancé fin octobre l'idée d'une révision limitée des traités.

Votre rapporteur a parfaitement conscience de l'ampleur des enjeux ; derrière une réforme technique se profile l'une des questions clés de l'intégration européennes : le partage de compétences entre le niveau européen et les autorités nationales en matière budgétaire, économique et sociale. Intellectuellement, la seule solution pleinement satisfaisante serait une union politique qui dise son nom.

L'impérieuse pression des circonstances pourrait accélérer la révision des traités réclamée par le Conseil européen et offrir l'occasion d'une telle réforme, notamment de l'article 136 TFUE,

relatif à la gouvernance de la zone euro. Cette perspective étant à ce jour incertaine, les rapporteurs ont travaillé dans le cadre proposé par la Commission, non sans le modifier en profondeur.

4. Les innovations proposées par la Commission vont dans le bon sens. Mais elles méritent d'être complétées, avec les objectifs suivants :

4.1. Accroître la discipline des finances publiques : les propositions de la Commission qui renforcent le Pacte (sur le contrôle des déficits et de la dette) sont absolument nécessaires ; sans une gestion rigoureuse des finances publiques et le respect intégral des engagements mutuels, l'euro sera moins crédible et la gestion publique ne sera pas durable ; déjà, dans de nombreux Etats, la charge de la dette dépasse des dépenses d'éducation. Les marchandages au Conseil permettant d'échapper à la règle agréée en commun doivent être bannis. D'où le recours à la majorité qualifiée inversée partout où c'est possible.

Naturellement, la plus grande cohérence doit être recherchée entre l'application du Pacte de stabilité et de croissance réformé et les politiques européennes dont l'objectif est la croissance et l'emploi, notamment la stratégie 2020 qui souffre toujours d'être laissée au bon vouloir des Etats membres (comme la stratégie de Lisbonne).

4.2. Viser une réelle convergence macro-économique : le PE souhaite des indicateurs précis (modifiables via des actes délégués), utilisés pour faire une analyse en profondeur de la situation macro-économique de chaque pays. C'est un pas en avant considérable, consistant à vérifier des éléments tels que, par exemple, l'endettement privé, la productivité, le niveau de rémunération ou encore la balance des paiements d'un pays membre et à prendre en compte les « spill overs » sur les partenaires et l'ensemble de la zone. Une surveillance mutuelle serait instaurée.

4.3. Introduire plus de transparence et de contrôle démocratique : Si la discipline est renforcée et le « pilotage » commun étendu à l'ensemble de la macro-économie, la démocratisation de la gouvernance européenne n'est pas un luxe mais une nécessité : les défaillances antérieures, aggravées par la crise ont eu des conséquences catastrophiques pour des millions d'Européens. Dans les pays membres « vertueux », l'opinion se sent flouée. Ces différentes formes de ressentiment doivent être prises au sérieux. D'où deux idées que le PE voudrait développer :

- **A l'avenir, les choix économiques doivent être débattus publiquement ; les décideurs doivent assumer les conséquences de leurs décisions au niveau européen.** Aujourd'hui, chaque gouvernement national est responsable devant son Parlement mais les débats nationaux suivent des logiques nationales. De même, la procédure de contrôle et de sanction doit être plus transparente, la « pression des pairs » devenant ainsi plus forte.
- Un « semestre européen » doit devenir une partie intégrante des textes législatifs, pour une meilleure coopération en amont, chaque année, des institutions européennes avec les administrations et les Parlements nationaux. La Commission doit pouvoir se rendre dans les Etats membres pour les missions de dialogue et de surveillance.

Plus le détail des choix politiques et budgétaires nationaux sera établi en commun, plus le système aura besoin de légitimation. Ni la Commission, ni le Conseil ne peuvent seuls faire accepter des mesures incontournables mais potentiellement intrusives.

5. Des incitations au côté des sanctions:

Dans le texte dont il a la responsabilité, votre rapporteur a maintenu le système de sanctions graduelles prévu par la Commission (dépôt d'une somme portant intérêt, puis sans intérêt puis amende). La crédibilité de la discipline est à ce prix. Si les sanctions financières peuvent sembler avoir un caractère pro cyclique, leur vocation est dissuasive.

Votre rapporteur propose d'y ajouter des incitations, notamment **l'émission commune d'obligations (eurobonds)** pour 4 raisons.

- **Il serait malsain que le débat sur les eurobonds se déroule partout, dans la presse, au Conseil, dans les Etats mais soit interdit au PE.** Cette hypothèse mérite d'être étudiée sur le plan juridique et technique et débattue démocratiquement.
- L'objectif est de **rétablir une discipline de marché** et non – cela mérite d'être répété – d'encourager un endettement excessif. Ainsi, la proposition est conçue pour abaisser le coût de financement d'une partie seulement de la dette de chaque pays, la partie excédant un seuil (40%) devant toujours être financée sur le marché en fonction de la qualité de signature de chacun. Ainsi ces eurobonds pourraient avoir un effet positif, vis-à-vis des marchés, en donnant le signal de la solidarité, sans relâcher la discipline.
- **Un marché obligataire européen de dimension globale**, plus liquide verrait ainsi le jour. Le reste du monde y verrait un signe de notre détermination à consolider l'euro. L'endettement des pays « vertueux » ne serait pas plus onéreux, notamment si le marché des eurobonds atteignait une taille suffisante.
- Enfin, la BCE n'aurait plus à jouer le rôle qu'elle a dû assumer dans la crise, en achetant sur le second marché, pour des montants élevés, des titres de pays en difficulté.

D'autres incitations sont naturellement envisageables ; le rapport évoque par exemple la récupération des crédits de paiement non utilisés du budget communautaire.

Le projet de rapport propose enfin de créer **un fonds monétaire européen (FME)** afin de recueillir les amendes et dépôts avec intérêts au lieu de les redistribuer aux pays vertueux, comme le proposait la Commission ; ce fonds pourrait servir de cadre communautaire si les mécanismes provisoires de gestion de crise venaient à être pérennisés. Rappelons qu'en mai, les gouvernements ont mis en place un mécanisme ad hoc de résolution de crises, composé d'un volet communautaire, European Financial Stabilisation Mechanism (60 milliards garantis par le budget européen) et d'un volet intergouvernemental European Financial Stability Facility (EFSF, 440 milliards), complétés par des fonds du FMI. Fin octobre, le Conseil européen a jugé nécessaire la création d'un mécanisme permanent pour sauvegarder la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble et envisage, à cette fin une révision limitée des traités. A la suite des difficultés en Irlande, l'Eurogroupe a décidé le 28 novembre de créer un « mécanisme européen de stabilité » qui « complètera le nouveau cadre d'une gouvernance économique renforcée », faisant ainsi un lien entre le paquet que nous examinons et le champ plus vaste de réflexion du Conseil.

*

Ce ne sont pas les argumentations techniques qui « parleront » aux citoyens. Ils ont besoin de comprendre concrètement pourquoi une gestion rigoureuse de la monnaie commune est dans leur intérêt et celui de leurs enfants. Dans le même temps, l'UE doit ouvrir des perspectives positives.

La crise a frappé une zone euro dont l'organisation était loin d'être optimale. Elle doit être réformée en profondeur mais les propositions de retour aux monnaies nationales ou de scission de

la zone euro sont totalement irresponsables. Elles ne feraient qu'aggraver la situation et générer un repli fatal. L'euro et l'Europe méritent mieux.