

# **Groupe UMP**



## **Propositions en vue de l'établissement d'une gouvernance économique de l'Union européenne**

**Jean François COPE**  
Président du Groupe UMP

**Pierre LEQUILLER**  
Président de la Commission  
des Affaires européennes

**Michel HERBILLON**  
Député du Val de Marne

**Jean-Pierre GORGES**  
Député d'Eure-et-Loir

**Juin 2010**

**Crise : ce mot est au cœur de l'actualité mondiale et européenne depuis maintenant deux ans.** Cette crise, qui a d'abord atteint à l'automne 2008 le système bancaire, s'est prolongée, dans le courant de l'année 2009 en une crise économique et sociale profonde, pour ébranler fortement le continent européen et plus spécifiquement la zone euro avec la crise grecque.

**Nous ne faisons pas partie de ceux qui pensent que l'euro est en péril.** Les mêmes qui, il y a encore quelques semaines, critiquaient l'euro parce qu'il était trop fort, dénoncent aujourd'hui l'euro trop faible. La vérité est que le niveau de l'euro aujourd'hui reste supérieur à son niveau moyen depuis sa création et que sa baisse stimulera les exportations européennes. L'euro reste une monnaie très crédible qui, en contenant l'inflation annuelle moyenne inférieure à 2 %, préserve sa valeur qui est un élément capital pour la confiance des investisseurs domestiques et étrangers.

La crise grecque n'est pas une crise des changes mais une crise de l'endettement. L'instabilité financière au sein de la zone euro n'est pas due à sa gestion mais tient à de mauvaises politiques budgétaires dans certains pays dont la Grèce. Ce qui est en cause et doit être corrigé, c'est la responsabilité propre de chacun des pays concernés.

Mais il y a aussi une **responsabilité collégiale. Il y a eu négligence de la surveillance européenne du pacte de stabilité et de croissance**, à la fois des « grands » pays (Allemagne, France, Italie) parce qu'ils étaient puissants, et des « petits » pays (Grèce, Irlande, Portugal) prétextant que leur part dans le PIB européen était très faible. Cette double erreur a fragilisé l'euro sur la place financière internationale et doit permettre de tirer des leçons pour l'avenir immédiat.

Lorsqu'un ménage dépense durablement plus qu'il ne gagne, et voit son endettement croître de façon très importante, son banquier le rappelle à l'ordre ou le lâche. Il en est de même pour les Etats. Nous saluons donc les **efforts conjoints des pays européens pour réduire rapidement les déficits et résorber leurs dettes.**

L'Europe a souvent progressé en réaction aux crises auxquelles elle était confrontée. Il faut d'ailleurs souligner que, **sous l'impulsion du Président de la République Nicolas SARKOZY, le Conseil des Chefs d'Etats et de gouvernements a été réuni à plusieurs reprises pour faire face aux difficultés majeures que nous avons connues : plan de sauvetage des banques sous Présidence française** (et les Etats-Unis, après l'échec du plan PAULSON, s'en étaient inspirés), **concertation des plans de relance, fonds de garantie à la Grèce, fonds de stabilité européen de 440 milliards d'euros** adopté récemment. Par ailleurs, c'est encore l'Europe, sous l'impulsion de Nicolas SARKOZY et d'Angela MERKEL, qui a contribué à la création du G20, et qui a lancé le débat sur la nécessaire régulation financière.

Si l'Europe a su réagir, parfois avec un peu de retard par rapport à ce qu'aurait souhaité la France, de façon positive, il reste que la crise grecque a brutalement rappelé la cruelle absence de gouvernement économique européen. **On ne peut avoir la même monnaie, l'euro, et pratiquer des politiques budgétaires, économiques, fiscales et sociales totalement divergentes.** Cette ambition a été portée par la France depuis longtemps. Jacques DELORS la défendait, Valéry GISCARD D'ESTAING aussi, Nicolas SARKOZY ne cesse d'insister sur sa nécessité.

Mais l'Allemagne a été longtemps réticente, très attachée à juste titre au respect du pacte de

stabilité et de croissance, et se méfiant d'une harmonisation qui affaiblirait son propre modèle. Aujourd'hui nous nous réjouissons d'une double inflexion : la France est déterminée à respecter en 2013 le pacte de stabilité et de croissance et Angela MERKEL a accepté publiquement l'idée d'un gouvernement économique. Cette double inflexion est positive pour autant qu'elle soit suivie d'effets concrets. Il en va de l'intérêt de la France et de l'Allemagne, de l'intérêt du **couple franco-allemand** dont nous ne dirons jamais assez qu'il est fondamental pour l'avenir de l'Europe, et bien sûr pour les 27 pays de l'Union.

**L'Europe peut et doit répondre à la crise de l'euro.** Elle a déjà démontré sa capacité de réaction rapide au moment de la crise bancaire. En convoquant un sommet entre les Chefs d'Etats et de gouvernements, la Banque centrale européenne et le Président de la Commission européenne, ce qui paraissait inenvisageable quelques mois plus tôt, elle a réussi, en effet, à mettre sur pieds le plan de sauvetage des banques. La crise grecque a de nouveau suscité une réaction d'ampleur de l'Europe, même si on peut regretter le retard avec lequel elle l'a fait. Elle l'a réalisé en inventant de nouveaux mécanismes de solidarité entre les Etats, avec le concours de l'Union, et en démontrant sa capacité à sortir des dogmes établis.

Paradoxalement, la crise grecque a permis aux citoyens européens de réaliser combien nous sommes dépendants les uns des autres, combien les décisions d'un Etat peuvent affecter notre vie à tous. Depuis octobre 2008, des dizaines, voire des centaines de réunions se sont tenues : sommets d'urgence, réunions et sommets informels, débats au Parlement européen, dans les Parlements nationaux, les mécanismes de fonctionnement de l'Union restent complexes, mais les décisions ont été prises. L'Union a démontré sa capacité à répondre aux enjeux, cependant, nous en sommes convaincus, cette réponse est insuffisante et rien ne serait pire que de considérer que la crise est réglée.

**La gouvernance économique européenne est une priorité.**

Ces dernières semaines seulement ont été présentés :

- **Une nouvelle stratégie pour le marché unique**, au service de l'économie et de la société européenne présenté au Président de la Commission par Mario MONTI le 9 mai 2010 qui préconise **une plus grande coordination fiscale** entre les pays de l'UE.
- Le 6 mai 2010, un rapport à mi-parcours de Pervenche BERES, Présidente de la Commission de l'Emploi et des Affaires sociales au Parlement européen, sur la crise financière, économique et sociale.
- Le 12 mai 2010, une Communication de la Commission européenne sur le « **renforcement de la coordination des politiques économiques** » prônant entre autre une « **coordination au niveau européen dans la préparation des budgets nationaux** »
- Le 25 mai 2010, **rapport intermédiaire de la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale sous la présidence de Pierre LEQUILLER, réalisé par Michel HERBILLON et Christophe CARESCHE.**

Le président de l'Union Européenne, **Herman Van ROMPUY** a été chargé par le Conseil européen de travailler sur cette question et présentera ses propositions à

**l'automne** (en avance sur le calendrier initialement prévu fin décembre 2010). Un rapport intermédiaire sera présenté lors du prochain Conseil européen du 17 Juin.

Si nous voulons peser à l'échelle internationale, si nous voulons éviter un tête à tête entre les Etats-Unis et la Chine qui s'entendraient à nos dépens, il est temps de prendre des initiatives durables, d'abord au niveau de la zone Euro. **Il nous faut répondre aux inquiétudes des marchés qui placent ainsi l'Union européenne dans une situation de faiblesse.**

**La Gouvernance économique de l'Union européenne que nous proposons doit s'envisager et se construire autour de deux axes :**

**I/ Des institutions plus fortes et plus crédibles capables d'alerter et de sanctionner**

Pour éviter que ne se reproduisent les tergiversations et les lenteurs constatées lors la crise grecque il nous faut procéder rapidement à la mise en place d'institutions efficaces capables de réactivité.

**II/ La mise en œuvre d'une réelle convergence économique**

La sortie de crise doit être l'occasion pour nous de relancer la croissance de notre continent, en envisageant une meilleure convergence en matière budgétaire, économique, fiscale et sociale.

\*\*\*  
\*

## I / Des institutions plus fortes et plus crédibles capables d'alerter et de sanctionner

---

La crise bancaire de l'automne 2008, puis la crise grecque, ont démontré la nécessité de transgresser les règles habituelles de fonctionnement des Institutions européennes pour réagir rapidement, de manière concertée et efficace, à des difficultés qu'elle n'avait pas même envisagées.

Il nous faut pour l'avenir affirmer quelques principes de fonctionnement pour donner au système plus de visibilité et de lisibilité.

### 1/ Travailler à traités constants.

L'idée que l'on puisse répondre rapidement aux problèmes que pose la crise actuelle par une modification des traités n'est pas sérieuse. On ne peut pas s'engager dans cette voie, les processus de ratifications étant évidemment trop longs et complexes dans la situation d'urgence à laquelle nous sommes confrontés. Les propositions que nous faisons s'inscrivent donc dans le cadre des traités en vigueur. Nous préférons le volontarisme politique et le pragmatisme, plutôt que des réformes institutionnelles hasardeuses et nécessairement longues.

### 2/ La gouvernance économique devra inclure les 27 Etats membres avec un degré d'intégration supérieur au niveau de la zone Euro.

L'Eurogroupe réuni au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement - opportunément inauguré par Nicolas Sarkozy lors de la Présidence française - doit maintenant devenir la règle.

**Le pilotage doit incomber au Conseil des chefs d'Etats et de gouvernements** convoqué par le Président stable du Conseil. Il convient d'y ajouter, comme cela a été le cas lors de la première réunion pendant la crise financière, le Président de la Banque centrale européenne ainsi que le Président de la Commission. D'ailleurs, nous proposons qu'un Commissaire européen soit spécifiquement chargé de la gouvernance économique (dans le cadre d'une éventuelle future révision des Traités, il sera utile que ce Commissaire européen ait la double casquette de vice-Président de la Commission européenne et de Président de l'Eurogroupe, à l'instar du Haut représentant pour les affaires étrangères, qui est vice-Président de la Commission européenne et qui préside le Conseil des affaires étrangères).

**Mais la gouvernance économique doit se faire également au niveau des 27**, notamment parce qu'un certain nombre de membres de l'UE vont être amenés à intégrer l'euro à plus ou moins brève échéance, ces réunions devront avoir lieu au niveau du Conseil des Chefs d'Etats et de gouvernements des 27 convoqué également par le Président stable du Conseil.

### 3/ Le renforcement d'Eurostat et la mise en place d'un mécanisme d'alerte afin de prévenir les crises

La crise récente de l'euro a démontré la faiblesse des données statistiques complètes et fiables sur la situation économique des finances publiques de chacun des Etats membres.

Ces données sont établies par les instituts nationaux indépendants dont notamment, celui de la Grèce. Si ce dernier a sciemment produit des statistiques fausses, il reste que l'Europe aurait dû être capable de donner l'alerte beaucoup plus tôt. Il nous faut donc **renforcer les capacités de contrôle d'Eurostat**, l'autoriser à mener des missions beaucoup plus approfondies, et contraindre la Commission européenne à des mises en garde rapides, régulières et efficaces. Le Conseil des ministres Ecofin a d'ailleurs décidé, le 8 juin 2010, de doter Eurostat de pouvoirs d'enquête élargis, avec des droits d'inspection dans les pays de l'Union européenne afin de vérifier la fiabilité des données qu'ils fournissent sur leur dette.

#### 4/ La création d'une Conférence européenne des Finances publiques

Le rôle de cette conférence consisterait à prendre des engagements fermes et concertés. Elle se construirait autour de trois piliers.

- La Commission européenne et le Conseil des chefs d'Etats et de gouvernements s'assurent du **respect du pacte de stabilité et de croissance** qui devra inclure un suivi de la compétitivité des pays sur la base de nouveaux indicateurs.
- **Création d'un Conseil d'analyse macro-économique rattaché à la Commission européenne.** Son but serait de fournir l'expertise nécessaire en matière macroéconomique et macrofinancière et de formuler des recommandations politiques auprès du Président du Conseil et du Président de l'Eurogroupe, afin de ne pas dépendre d'analyses extérieures, notamment celles du FMI.
- **Convergence des calendriers nationaux sur l'élaboration du budget avec le renforcement du rôle des parlements nationaux et leur coopération avec le Parlement européen.**

Ce renforcement du rôle des parlements nationaux passe par **une meilleure coordination avec le Parlement européen dont les pouvoirs budgétaires ont été accrus.** Il faut prévoir que les Présidents des Commissions des finances (et/ou rapporteur du budget) des 16, puis des 27, se réunissent régulièrement pour examiner les convergences possibles en la matière avec la Commission des Budgets du Parlement européen.

**Nous le réaffirmons clairement : le budget est l'affaire des Parlements.** Un contrôle des projets de budgets des Etats membres par l'Union européenne doit débiter et se terminer par les Parlements.

La très grande majorité des parlements des Etats membres débattent des projets de budget au printemps. Nous proposons donc au niveau des Parlements nationaux que ce débat ait lieu au même moment (visio-conférence) avec des **présentations de budgets bâtis autour des mêmes hypothèses économiques de base** : taux d'intérêts, prix du baril de pétrole, prévisions de croissance...

L'ensemble des Etats membres de la zone euro pourrait **inscrire dans leur Constitution l'obligation pour chaque nouveau gouvernement de se fixer en début de législature un**

**objectif de limitation du déficit public structurel sur plusieurs années**, à l'image de ce qu'a fait l'Allemagne ou encore de la proposition de Nicolas Sarkozy qui souhaite que la France se dote d'une **règle constitutionnelle d'équilibre budgétaire** .

Nous proposons également, en début d'année civile, un « **discours annuel** » sur l'état de l'Union où le président stable du Conseil et le Président de la Commission feraient le bilan de l'année écoulée et présenteraient les perspectives pour l'année à venir devant les délégations du Parlement européen et des parlements nationaux (par exemple selon la proportion prévue à la Convention pour l'Avenir de l'Europe). Cette réunion serait présidée par le Président du Parlement européen.

#### 5/ Mise en place d'un régime de sanctions effectives

Ces sanctions seront prononcées par la Commission européenne et le Conseil des Chefs d'Etats et de gouvernements en ce qui concerne la Grèce. Pour l'avenir, si d'autres cas émergeaient, les **menaces de sanctions pourraient être encadrées sur une base contractuelle préalable passée entre l'Union européenne et l'Etat membre aidé** comme le propose Alain Lamassoure. En cas de non respect des termes de ce contrat, la Cour européenne de Justice pourrait ainsi, de manière automatique, prononcer des sanctions. L'application desdites sanctions ne devra pas être immédiate mais soumise à un **délai de trois ans**. Cette disposition nous paraît nécessaire afin de laisser une durée adéquate aux Etats membres concernés de réintégrer les normes du pacte de stabilité et de croissance, tout en ne les pénalisant pas pendant cette période de rigueur nécessaire.

Sur le contenu des sanctions, nous refusons de proposer, comme cela a été fait par l'Allemagne, l'exclusion de la zone euro ou la suppression du droit de vote qui nécessiterait une réforme des traités. Nous pourrions cependant **suspendre le droit de vote du budget communautaire à un pays n'ayant pas pris les mesures du retour au respect du pacte de stabilité et de croissance**.

Par ailleurs, les sanctions pourraient porter sur **la diminution ou la suppression des fonds structurels, des interventions de la Banque Européenne d'Investissement, ou des dépenses communautaires affectées exclusivement au pays concerné**.

Il faudra aussi prévoir des **incitations positives pour les pays vertueux**, en leur redistribuant par exemple les fonds structurels confisqués aux pays non vertueux. C'est une instauration du **principe du bonus/malus**.

#### 6/ Institutionnaliser un Fonds monétaire européen

Il s'agit de remplacer la structure (Société européenne de stabilité financière) mise en place dans le cadre de la crise grecque : l'Europe a réagi très positivement à la crise en créant un fonds européen de soutien financier, aujourd'hui géré par une société de droit luxembourgeois, la Société européenne de stabilité financière (SESF) qui n'a qu'une durée de vie de trois ans. La SESF a recours aux services de la Banque européenne d'investissement (BEI), elle-même sise à Luxembourg. Face à cette construction trop compliquée, il faut **institutionnaliser un Fonds monétaire européen** géré par la Banque Centrale Européenne, ou la Commission européenne, et le Conseil des Chefs d'Etats et de gouvernements.

## II / La mise en œuvre d'une réelle coordination économique

---

La crise est un révélateur des difficultés du continent européen. Notre incapacité à dégager une croissance suffisante depuis des années (1 % prévus pour 2010-2011 contre 4 % dans le reste du monde) constitue la principale faiblesse de l'Europe.

Nous ne pouvons continuer, alors que nous disposons de la même monnaie, d'avoir des pays qui mènent des politiques économiques parfois diamétralement opposés. Cette vérité est d'autant plus flagrante pour la France et l'Allemagne, qui, à elles deux représentent 50% du PIB de la zone euro.

### 7/ Le renforcement de l'axe franco-allemand

Depuis la mise en place de la construction européenne, l'axe franco-allemand a été à l'origine de toutes les avancées significatives de l'Europe. **Sur le sujet de la gouvernance économique européenne, comme pour tous les autres, seul un accord franco-allemand fort peut susciter l'adhésion de nos partenaires.**

Au **niveau parlementaire**, comme cela a déjà été initié par les Commissions des affaires européennes de l'Assemblée nationale et du Bundestag, des missions communes franco-allemandes seront développées, des délibérations communes sur des textes européens ou des textes de loi seront adoptées, l'exercice du principe de subsidiarité continuera à être exercé en commun.

### 8/ L'Europe est l'échelon adapté pour relancer la croissance.

Il est nécessaire de **modifier la gouvernance des Stratégies de l'Union Européenne**. La Stratégie de Lisbonne, puis la Stratégie UE2020 ont fixé des objectifs chiffrés à atteindre. La Stratégie de Lisbonne devait faire de l'Europe "l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde" en 2010. Il ne semble pas que ce soit le cas. Il paraît donc nécessaire d'accompagner ces stratégies structurantes d'un **véritable suivi politique**, mis en place par la Commission Européenne, pour veiller à la bonne application des engagements des Etats, et permettre ainsi à l'Union d'atteindre les objectifs qu'elle se fixe. En effet, la Stratégie UE2020 est à ce jour la seule approche économique globale au niveau de l'Union Européenne : sans aucune portée contraignante et sans moyen pour assurer son application, il est probable qu'elle reste à l'état de stratégie.

- *Mise en place d'un pacte d'indicateurs de convergence.*

Il est inconcevable, la crise l'a démontré, d'avoir une monnaie unique, l'euro, sans avoir des politiques économiques coordonnées et convergentes. Nous proposons qu'un **pacte d'indicateurs de convergence** soit signé, en particulier par les Etats membres de la zone euro, et portant sur les politiques fiscales et sociales. Par exemple, il faut avancer sur l'harmonisation de l'assiette de l'impôt sur les sociétés, entre la France et l'Allemagne tout d'abord, et entre les 16 pays de la zone euro ensuite.

Cette proposition que la France défend depuis longtemps pourrait se traduire par

l'élaboration, à l'image du serpent monétaire qui a précédé l'édification de l'euro, de définitions par la Commission européenne de « **serpents** » **budgétaire, fiscal et social, sur des sujets précis, avec la mise en exergue de clignotants pour les Etats membres qui sont en dehors desdits serpents.**

Ces clignotants sont indicatifs, afin de respecter la souveraineté de chaque pays, mais devront inciter à la convergence. Il faut prendre en compte **les écarts de compétitivité liés au coût du travail et donc au niveau variable de productivité d'un pays à l'autre.** Il est nécessaire de définir une stratégie équilibrée au niveau communautaire entre économie axée sur la consommation (modèle français, objectif de hausse du pouvoir d'achat, tendances inflationnistes) et une économie axée sur l'exportation (modération salariale, tendances déflationnistes, objectif d'équilibre des comptes publics).

- *Mutualisation de certaines politiques*

Le retour à la vertu budgétaire, nécessaire à la crédibilité de l'euro sur la scène internationale, ne doit pourtant pas entraîner un phénomène déflationniste. Il est donc important que la rigueur financière soit accompagnée de **mesures d'investissement, d'efforts coordonnés** entre Etats membres, mais aussi financés par l'Europe en matière de **recherche et de développement.**

Il convient de **mutualiser des politiques qui le sont insuffisamment et favoriser des économies d'échelle dans des domaines stratégiques: l'aérospatiale et l'aéronautique bien sûr, la recherche et le développement, la coopération universitaire, les industries de défense, la politique de l'énergie.** Il faudrait, pour ce faire, mutualiser une partie des crédits des budgets nationaux avec des crédits européens afin de renforcer l'efficacité de ces dépenses, aujourd'hui trop dispersées. En recherchant ainsi les gisements d'économies budgétaires, parfois insoupçonnés, nous pourrions en retirer des « dividendes de l'Europe » (comme le furent les « dividendes de la paix » que constituèrent les économies sur les dépenses militaires à la fin de la guerre froide).

A côté de la politique de concurrence, une **véritable politique industrielle** est nécessaire, afin de donner à nos entreprises européennes la taille critique pour rivaliser avec leurs concurrentes dans le monde.

- *Fonctionnement de la procédure budgétaire européenne*

On pourrait envisager un nouveau fonctionnement de la procédure budgétaire européenne afin d'avoir une meilleure vision sur les sommes qui sont allouées à une politique d'investissement communautaire.

Le nouveau cadre budgétaire proposé devrait être déterminé en fonction du solde budgétaire net de chaque Etat. En effet, la moitié du budget de l'Union est allouée à des politiques de redistribution vers les Etats : l'Union Européenne mène des politiques de soutien qui se substituent directement à celles que les Etats pourraient mettre en oeuvre. La PAC et les fonds structurels (qui constituent une part très majoritaire du Budget de l'Union Européenne) mettent en place des aides financières qui ne financent pas une politique publique européenne, il ne s'agit que de politiques de soutien aux politiques menées par les Etats.

Ainsi, si dans le budget européen, étaient dissociées ces politiques de soutien des

politiques d'investissement, cela contribuerait à assainir le débat budgétaire, à mettre fin à la querelle du « juste retour » et à financer de véritables politiques d'avenir. On est en effet encore dans une logique où chaque Etat cherche à retrouver dans les politiques européennes de soutien à divers secteurs, ce qu'il a initialement transféré au budget de l'Union Européenne.

Il est donc proposé de créer un nouveau cadre budgétaire en regroupant d'une part toutes les dépenses qui vont finalement compléter des politiques purement nationales des Etats et qu'on pourrait regrouper sous l'appellation « dépenses d'intervention » et d'autre part des politiques publiques communautaires axées sur l'investissement: en faveur de la recherche européenne, du renforcement de la compétitivité...

- *Réfléchir dès à présent aux options d'avenir*

Il ne faut pas s'interdire d'engager un débat afin d'envisager à terme un relèvement du budget de l'Union européenne par un relèvement du plafond envisagé aujourd'hui de 1%, et par le **dégagement de nouvelles ressources propres**. Différentes options peuvent être envisagées : TVA, accises sur le carburant destiné aux transports et autres taxes sur l'énergie, taxe sur les transactions financières, écotaxe, etc., dont les recettes seraient affectées au budget général de l'Union européenne.

Il faut à terme sortir du système actuel de la contribution majoritaire des Etats membres qui incite au raisonnement « *I want my money back* ».

Par ailleurs, il faut créer, comme le suggère Michel Barnier, une **Caisse des Dépôts européenne**, faisant appel à l'épargne des citoyens européens, qui serait garantie, afin de financer, par des prêts à taux réduits, les PME innovantes.