



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2015-2016

RB/CS

P.V. AEDCI 47

**Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense,
de la Coopération et de l'Immigration**

Procès-verbal de la réunion du 3 juin 2016

Ordre du jour :

- 6944 Avenir de l'Union européenne et de la zone euro
- Rapporteur : Monsieur Marc Angel

Hearing dans le cadre de la préparation du débat d'orientation:
- répercussions des propositions faites dans le "Rapport des cinq Présidents"
sur le cadre institutionnel de l'Union européenne
- renforcement du contrôle parlementaire et du contrôle démocratique par la
société civile

*

Présents : M. Claude Adam, M. Marc Angel, M. André Bauler, remplaçant de Mme Polfer, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, remplaçant de Mme Dall'Agnol, M. Yves Cruchten, M. GustyGraas, M. Fernand Kartheiser, Mme Octavie Modert, remplaçante de M. Spautz, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, remplaçant de M. Halsdorf, M. Serge Wilmes, M. Claude Wiseler

M. Marc Baum, Mme Diane Adehm, M. Franz Fayot, observateurs

M. Charles Goerens, M. Claude Turmes, membres du Parlement européen

M. Pierre Gramegna, Ministre des Finances
M. Gaston Stronck, Ministère des Affaires étrangères
Mme Isabelle Goubin, Ministère des Finances

M. Christophe Knebel, M. Vincent Jacquet, LCGB
M. André Roeltgen, OGBL
M. Marc Wagener, Mme Lynn Zoenen, Chambre de Commerce
M. Marc Gross, Chambre des Métiers
M. Jean-Claude Reding, M. Norbert Tremuth, Chambre des Salariés
M. Claude Marx, CSSF

Mme Rita Brors, Mme Fabiola Cavallini, M. Maurice Molitor, M. Laurent Scheeck, Administration parlementaire

Excusés : Mme Claudia Dall'Agnol, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Lydie Polfer, M. Marc Spautz

M. Georges Bach, membre du Parlement européen

*

Présidence : M. Marc Angel, Président de la Commission

*

6944 Avenir de l'Union européenne et de la zone euro

Hearing dans le cadre de la préparation du débat d'orientation :

- répercussions des propositions faites dans le "Rapport des cinq Présidents" sur le cadre institutionnel de l'Union européenne

- renforcement du contrôle parlementaire et du contrôle démocratique par la société civile

Le Président de la commission explique brièvement le but de la présente réunion. Il s'agit de préparer un débat d'orientation sur l'avenir de l'Union européenne et de la zone euro, axé notamment sur le volet institutionnel découlant entre autres du « Rapport des cinq Présidents »¹ et sur le contrôle parlementaire et démocratique de la politique européenne.

Intervention de M. Pierre Gramegna, Ministre des Finances

Le Rapport des cinq Présidents, intitulé « Compléter l'Union économique et monétaire européenne » n'est pas un document de compromis entre institutions, mais a été rédigé dans le nom personnel des cinq Présidents. La Présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne s'est penché sur le rapport dès sa parution. Le but du rapport est d'approfondir l'Union économique et monétaire européenne avec ses quatre volets, à savoir l'union économique, l'union financière, l'union budgétaire et l'union politique. Le volet social est mentionné de manière transversale. Le sujet du « Triple A social » a par ailleurs été une des priorités de la Présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne. L'implication des partenaires sociaux, des parlements nationaux et de la société civile dans le semestre européen a déjà été entamée par anticipation par le Luxembourg. Cette année, le pacte de stabilité et de croissance ainsi que le plan national de réforme ont été discutés lors d'une séance plénière de la Chambre des Députés, de sorte que le grand public a pu suivre les débats en toute transparence.

Le Ministre exprime son avis qu'en pratique, le pacte de stabilité et de croissance n'est pas appliqué de façon égale et équivalente dans tous les Etats membres. Les textes d'un côté, mais surtout leur application dans la pratique, doivent être analysés.

Le Rapport des cinq Présidents porte sur des changements réalisables dans

¹ Jean-Claude Juncker, Président de la Commission européenne, Donald Tusk, Président du Conseil, Jeroen Dijsselbloem, Président de l'Eurogroupe, Mario Draghi, Président de la Banque centrale européenne, et Martin Schulz, Président du Parlement européen

une première phase sans modification de traités, et sur une approche à long terme, allant jusqu'en 2025, portant sur des réformes qui nécessitent un changement des traités existants. Le 21 octobre 2015, la Commission européenne a proposé un premier paquet de mesures, comprenant la création d'une autorité de compétitivité. La proposition a engendré des discussions, car un impact sur les négociations entre partenaires sociaux ne peut pas être exclu, ce qui constitue une ingérence dans le fonctionnement d'un pays. Sous la Présidence néerlandaise, la proposition a été modifiée, allant plutôt vers un conseil de productivité. Les textes afférents seront publiés dans le courant du mois. Il semble que les négociations tarifaires n'y figureront plus, et qu'il ne sera plus nécessaire de créer un nouvel organe. Selon le Ministre, des structures permettant un échange sur la compétitivité existent déjà au Luxembourg.

Le Rapport propose de mieux coordonner les politiques budgétaires en créant un Conseil budgétaire. Le 21 octobre 2015, la Commission européenne a déjà mis en pratique cet organisme (European Fiscal Council). Certains Etats membres y sont sceptiques, par peur que des experts indépendants embauchés par la Commission européenne reprennent le rôle de la Commission européenne elle-même ainsi que des organismes équivalents existant dans les Etats membres (p. ex. le Conseil national des finances publiques CNFP au Luxembourg).

Un troisième élément que la Commission européenne a déjà initié concrètement est la représentation commune dans les organisations internationales. Les textes déposés suscitent des critiques, prévoyant la création, d'ici 2025, d'un groupe électoral de l'eurozone dans les organisations internationales, alors que les groupes électoraux actuels se sont constitués historiquement. Le Ministre des Finances n'y attache aucune importance fondamentale, mais donne à considérer qu'un groupe électoral de l'eurozone présidé à tour de rôle, et un groupe électoral des pays en dehors de l'eurozone, présidé par la Grande-Bretagne, existent déjà au sein du AIIB (Asian Infrastructure Investment Bank).

L'Union bancaire est déjà en vigueur. Les trois piliers sont la surveillance des banques systémiques par la Banque centrale européenne (et la surveillance des banques non-systèmeiques en coopération avec les banques centrales des Etats membres), le fonds de résolution et la garantie des dépôts. Les critiques touchent les trois volets. Une série d'Etats membres sont d'avis que la garantie des dépôts doit devenir un réel système communautaire. Aujourd'hui, la garantie n'est fournie qu'au niveau national. Le fonds de résolution est doté de 50 milliards d'euros sur huit ans, ce qui est perçu par certains Etats membres comme insuffisant. Par ailleurs, il n'y a pas de garantie « back stop ». La question se pose de savoir dans quelle mesure les responsabilités des Etats membres sont portés vers le niveau communautaire. Certains préconisent la nécessité de minimiser les risques avant de les partager.

Le Parlement européen a discuté en décembre 2015 sur une recommandation visant à renforcer le semestre européen. L'Eurogroupe fait désormais circuler un ordre du jour annoté et commenté, ce qui est un premier pas vers un fonctionnement plus transparent.

Selon le Ministre, les réflexions sur l'avenir de l'Union européenne et de la zone euro revêtent de l'actualité et touchent un sujet très complexe qui a trait à la souveraineté des Etats membres. Le dossier de l'Union économique et monétaire européenne est traité au niveau du Conseil européen, impliquant les

chefs de gouvernement. L'Eurogroupe et le Conseil Ecofin ont également un rôle à jouer dans la mise en œuvre des instruments communautaires.

Intervention de M. Jean-Claude Reding, Chambre des Salariés

Hormis le fait que la dimension sociale a été négligée dès le début, la réponse communautaire à la crise se caractérise, selon la Chambre des Salariés, par une approche technocrate, créant de plus en plus d'organes composés d'experts soi-disant indépendants. Cette tendance de la politique de transférer son pouvoir vers ces organes se traduit par une méfiance des citoyens vis-à-vis de la politique.

A la manière dont la crise financière a été surmontée résulte que le taux de croissance du PIB est bas, le niveau de salaires inadapté, l'investissement productif inexistant, le taux de chômage élevé, les inégalités de revenus et des fortunes en augmentation et la productivité se développant très lentement. Ce constat a été fait dans une note de l'OCDE rédigée à l'intention du Conseil des Ministres. Selon la Chambre des Salariés, les instruments proposés par l'OCDE devraient être pris en compte : augmentation de l'investissement public et réalisation d'emprunts à un moment où les taux sont historiquement au plus bas, surtout pour les pays se trouvant dans une bonne situation budgétaire. Il faudrait aussi combattre l'augmentation des inégalités, et soutenir les négociations collectives concernant la politique salariale. Ceci aurait un impact sur le développement de la productivité. Toujours selon l'OCDE, il faudrait discuter sur l'impôt sur les héritages pour atténuer les inégalités sur les fortunes. L'OCDE insiste par ailleurs sur l'importance de la politique fiscale et des transferts sociaux pour combattre les inégalités.

M. Reding présente ensuite les remarques de la Chambre des Salariés sur le Rapport des cinq Présidents. Le Conseil européen et les Etats membres devraient inverser la politique actuelle pour favoriser les investissements publics. Le Luxembourg n'est pas à la dernière place des investissements publics dans l'Union européenne, mais il faut déterminer les objectifs. La Chambre des Salariés plaide pour une modification de la « règle d'or budgétaire », à savoir d'exclure les investissements productifs des calculs de déficit budgétaire sous certaines conditions. Elle plaide pour le calcul de l'évolution salariale non pas comme un coût de la compétitivité dans le système des indicateurs, mais comme un surplus par rapport à une politique de relancer la demande et l'investissement. Par ailleurs, il faudrait tenir compte du fait si les bénéficiaires sont réinvestis ou non.

La Chambre des Salariés demande à ce que la politique sociale soit placée au centre de la politique budgétaire. Il faudrait définir des indicateurs sociaux aussi contraignants que les indicateurs économiques et budgétaires.

Selon la Chambre des Salariés, le dialogue social est d'une importance imminente. Le dialogue macro-économique au niveau européen devrait être moins formel, mais allant plus au fond des choses.

La question du rééquilibrage de la gouvernance économique doit aller dans les détails, p. ex. du règlement no. 1176/2011. La Chambre des Salariés y revendique plus de flexibilité et la prise en compte de la situation des Etats membres qui ne se situent pas tous au même niveau au sein de l'eurozone. L'exemple de la Grèce démontrerait que le faux chemin aurait été parcouru.

Les critères de convergence sociale devraient être définis. Dans un document datant de l'an 2000, et signé par 250 parlementaires, sont proposés les critères suivants : des taux de convergence en matière de chômage (< 5%), de pauvreté (< 5%), de personnes mal logis (< 3%) et d'illettrisme des enfants jusqu'à l'âge de 10 ans (< 3%). Il faudrait conférer à ces taux la même importance qu'aux taux de convergence économique. Le salaire minimum européen est un sujet épineux dans ce contexte, mais il serait important de l'introduire, en le fixant dans une première étape à 50% du salaire moyen national, et dans une deuxième étape à 60% du salaire médian au niveau national. Ceci pourrait atténuer les inégalités du côté des revenus des personnes.

D'autres points auxquels la Chambre des Salariés accorde une grande importance sont les répercussions négatives sur la cohésion sociale de l'accord avec la Grande-Bretagne en cas de maintien de l'Union européenne, les nouvelles propositions de la Commission européenne sur le détachement des salariés et le programme pour une meilleure réglementation (REFIT) qui fait l'objet, entre autres, d'une documentation remise au secrétariat de la commission.

M. Reding propose, en outre, d'organiser un hearing parlementaire sur le dossier de l'accord CETA entre l'Union européenne et le Canada.

Intervention de M. André Roeltgen, OGB-L

L'OGB-L insiste sur la nécessité de mieux prendre en compte le volet social dans la procédure du semestre européen pour qu'il ait la même importance que le volet économique et financier, en rendant les indicateurs sociaux contraignants. Vu la régression dans le domaine social, l'introduction d'un « Triple A social » s'avère nécessaire. Des déficits dans le domaine social doivent déclencher des procédures, tout comme c'est le cas pour le déséquilibre budgétaire. L'OGB-L soutient également l'idée d'instaurer une nouvelle « règle d'or » pour promouvoir l'investissement public.

Les recommandations de la Commission européenne et du Conseil émis dans le cadre du semestre européen touchent également l'évolution des salaires. Le concept actuel met les coûts salariaux au premier plan, tandis que d'autres éléments comme l'innovation, la recherche, l'éducation et les infrastructures devraient revêtir la même importance. Chaque année, le Luxembourg est confronté à la recommandation de réformer son système de salaires et d'abandonner l'indexation des salaires. Ainsi, la politique de salaires au niveau national, l'autonomie tarifaire et les droits des salariés seraient mises en danger. Par ailleurs, la méthodologie du « coût salarial nominal » utilisée par la Commission européenne n'est pas adaptée à la situation du Luxembourg.

Quant à la proposition de créer des conseils nationaux de compétitivité, l'OGB-L considère qu'il s'agit là d'une ingérence dans les compétences nationales, l'objectif étant de fixer un cadre limitant le champ d'action des partenaires sociaux. Pour l'OGB-L, cette proposition est inacceptable. Par ailleurs, des organes informant sur la situation économique existent déjà, comme p. ex. l'Observatoire de la compétitivité et le Conseil économique et social.

L'initiative REFIT dans le cadre du programme « Mieux légiférer » comprend 250 propositions regroupés dans 16 domaines. Selon l'OGB-L, la majorité de ces initiatives vont dans la direction d'un abaissement des acquis sociaux. Une

différenciation des droits des salariés selon la taille des entreprises serait par ailleurs contraire aux traités et donc inacceptable pour l'OGB-L.

Intervention de M. Vincent Jacquet, LCGB

M. Jacquet souligne que le LCGB en tant que syndicat est un grand défenseur de l'intégration européenne et de la monnaie unique, mais qu'il doit déplorer le très grand déséquilibre qui règne actuellement au niveau du système de gouvernance, avec une prédominance énorme pour la gouvernance économique européenne. Le Rapport des cinq Présidents ne corrigerait pas cet déséquilibre, mais, bien au contraire, il l'accentuerait. Les accents sont mis sur la stabilité budgétaire et la compétitivité salariale, tandis que les questions liées à la relance économique, à la création de plus et de meilleurs emplois, à la lutte contre les inégalités et à une meilleure cohésion sociale sont trop peu évoquées, voire ignorées. Le LCGB est convaincu que l'Union économique et monétaire ne peut être achevée sans qu'un minimum de principes sociaux soient mis en place.

Un principe fondamental serait le respect et la promotion de l'autonomie des partenaires sociaux en matière de négociations collectives sur les salaires et sur les conditions de travail. Le LCGB s'oppose à l'idée d'installer des conseils de compétitivité qui constitueraient une menace potentielle à l'autonomie des partenaires sociaux et à leur liberté de négociation. Les partenaires sociaux connaissent la réalité du travail, et leurs membres sont confrontés au marché du travail et à ses dysfonctionnements. Les négociations tarifaires ont toujours tenu compte de la réalité socio-économique, et les partenaires sociaux n'ont pas besoin d'un contrôleur officiel à travers ces conseils de compétitivité. La notion même de la compétitivité telle qu'évoquée dans le Rapport des cinq Présidents serait trop restrictive. Au-delà des salaires et de la productivité, elle devrait inclure l'innovation, les produits et services publics de qualité, la recherche, le développement, l'éducation, la formation, les infrastructures et les réseaux publics de qualité. Plutôt que de se focaliser uniquement sur la seule surveillance de la compétitivité, l'Union européenne devrait se mobiliser sur les questions de croissance, d'emploi, de lutte contre les inégalités et de progrès social.

Le deuxième principe tout aussi important serait de rétablir un équilibre entre le pilier de la gouvernance économique et du pilier social. Le Rapport des cinq Présidents et la Commission européenne poursuivent une politique qui renforce la gouvernance économique, mais ils restent très vagues sur la manière de mettre en œuvre les questions du « Triple A social » ou du pilier européen des droits sociaux. Le Rapport ne fait pas de proposition concrète dans ce domaine, mais, au contraire, il propose une augmentation de la compétitivité par la diminution du coût du travail, ce qui est inacceptable et insuffisant. Pour restaurer l'équilibre entre les dimensions économique et social, il serait nécessaire de confirmer les droits des travailleurs, ainsi que les principes sociaux fondamentaux que la gouvernance économique ne peut pas mettre en question. Sans restaurer cet équilibre, l'union économique et monétaire ne peut pas fonctionner, selon le LCGB.

Le volet social doit se construire sur base de ce qui existe déjà aujourd'hui. La dimension sociale devrait être un pilier à part entière, et devrait être basée sur les principes des droits existants des travailleurs européens et sur l'acquis social. Elle devrait s'appliquer non seulement aux pays de la zone euro, mais à l'ensemble de l'Union européenne. Si les conditions sociales permettent à

certaines Etats de mener des concurrences déloyales, le marché intérieur ne peut pas fonctionner. Le LCGB revendique l'adoption d'un protocole social à joindre au Traité pour combattre le dumping social et pour réaffirmer les droits sociaux d'une part, et de faire prévaloir ces droits sur les libertés économiques, de l'autre. Un nouvel agenda social ambitieux serait urgent, tout comme une nouvelle législation et des politiques en faveur des travailleurs. Or, dans le cadre du REFIT, l'Union procède à une réduction de certains droits et de certains acquis.

Grâce à leur connaissance de la situation et de leur expérience en ce qui concerne l'emploi et les conditions sociales, les partenaires sociaux sont à même de mener un dialogue et de s'accorder sur des politiques. C'est pourquoi ils doivent être impliqués systématiquement dans la réglementation des questions qui ont trait directement ou indirectement aux matières économique et sociale. Dans le cadre du semestre européen, ce dialogue social devrait pouvoir être un moteur pour des réformes durables et inclusives dans les domaines économique et sociale.

Le Rapport des cinq Présidents prévoit de réviser le semestre européen pour renforcer le contrôle parlementaire, alors que la compétence dans beaucoup de domaines est en même temps transférée au niveau européen (que ce soit à la Banque centrale européenne ou à la Commission européenne). En proposant différents moments de consultation, la Commission européenne montrerait qu'elle est consciente du déficit démocratique. Or, la démocratie va au-delà de la seule information des parlements une fois que les décisions sont déjà prises. La démocratie s'établissant dans un équilibre de poids et contrepoids et dans le respect de la séparation des pouvoirs, le LCGB est convaincu que les syndicats ont également un rôle à jouer là où les politiques économiques et sociales sont déséquilibrées. Il faudrait réfléchir à mettre en place des instruments de contrôle démocratique beaucoup plus stricts par rapport à ceux que nous avons aujourd'hui.

Pour le LCGB, les cinq éléments clés pour l'avenir de l'Union européenne et pour l'achèvement de l'union économique sont :

- Le respect du rôle et de l'autonomie de négociation des partenaires sociaux,
- Le rééquilibrage entre la gouvernance économique et le pilier social,
- Le respect et le développement des droits sociaux fondamentaux,
- La promotion du dialogue social à tous les niveaux,
- Le renforcement de la démocratie au sein de l'Union.

Intervention de M. Marc Wagner, Chambre de Commerce

M. Wagner constate que l'Union européenne se trouve actuellement dans une situation difficile, et que le « Europe bashing » a gagné en ampleur. L'Union économique et monétaire ne peut fonctionner à longue durée qu'en affaiblissant les disparités et les divergences sur le plan économique et social entre les Etats membres. Actuellement, les divergences sont trop importantes p. ex. en ce qui concerne le PIB, la croissance économique, l'inflation, les dettes des Etats et la compétitivité. Sur le plan social, le taux de chômage diverge entre 5 et 25 %, et il y a d'énormes divergences en ce qui concerne la part salariale. Il s'avère que l'Union économique et monétaire et ses instruments n'ont pas permis de réduire ces écarts. Le Rapport des cinq Présidents a pour but d'énoncer les défis qui se posent, et de réajuster des éléments qui ont jusqu'ici été négligés respectivement qui se sont ajoutés.

Selon la Chambre de Commerce, l'Union est plutôt monétaire qu'économique. Le volet économique est réglé par des mécanismes de coopération plus ou moins contraignants, dont le pacte de stabilité et de croissance. Implicitement, il a été présupposé que les Etats membres créent des situations économiques et budgétaires stables. Or, il s'est avéré que certains pays deviennent instables non seulement à cause des déficits budgétaires, mais aussi par un surendettement du secteur privé, par des bulles immobilières, un commerce extérieur déséquilibré ou encore des dérapages en ce qui concerne les coûts salariaux. La réponse aux crises successives a été l'introduction du Semestre européen, des règlements du « six-pack » et du « two-pack », de la procédure contre les déséquilibres macro-économiques et du mécanisme européen de stabilité. La mise en œuvre des propositions faites dans le Rapport des cinq Présidents se trouve dans sa première phase, comprenant entre autres l'évaluation des budgets nationaux par un organisme de conseil européen qui serait un complément aux conseils budgétaires nationaux, et qui surveillerait le respect des règles européennes. M. Wagner estime que la création de nouveaux conseils nationaux de compétitivité est superflue, le CES (Conseil économique et social) ayant p. ex. les mêmes attributions.

Selon le Rapport des cinq Présidents, des modifications plus substantielles sont prévues pour la deuxième phase, nécessitant éventuellement des changements des traités. Une consultation des partenaires sociaux serait alors de mise.

Même si les règlements européens sont contraignants, il s'avère que le non-respect de ces règles n'est guère sanctionné. Depuis 1999, 165 dépassements du pacte de stabilité ont été recensés (selon une étude de l'IFO-Institut). Selon la Chambre de Commerce, la monnaie unique a besoin d'une politique budgétaire commune.

La Chambre de Commerce salue le plan Juncker, mais déplore qu'aucun projet luxembourgeois n'ait été retenu. Selon le Ministre Gramegna, 67 projets ont été introduits par le Grand-Duché, dont un grand nombre financé par l'Etat, ce qui les exclut dans le cadre du plan d'investissement européen. Par ailleurs, le Luxembourg se trouve dans une bonne situation économique et n'a pas de problème à faire des prêts, ce qui amène la BEI à constater que le Luxembourg n'a pas besoin des crédits mis à disposition par le plan Juncker.

Selon M. Wagner, l'Union des marchés de capitaux est une source de financement alternative pour les PME. L'enjeu majeur pour l'avenir de l'Union européenne est de trouver un équilibre entre le marché collectif européen et le niveau national, selon le principe de la subsidiarité. Jusqu'ici, le Luxembourg a soutenu toutes les étapes d'intégration européenne et en a profité sur le plan économique et social. Le corolaire en est que la situation du Luxembourg se détériore avec une désintégration européenne.

Intervention de M. Marc Gross, Chambre des Métiers

Selon la Chambre des Métiers, il est dans l'intérêt du Grand-Duché que l'euro reste une monnaie forte. L'économie du Luxembourg est fortement attaché à l'intégration européenne, y compris le secteur artisanal qui dépend de la Grande-Région et du travail des frontaliers qui représentent 48 % de la main d'œuvre. Le marché intérieur doit donc être complété et renforcé. Selon la Chambre des Métiers, le Rapport des cinq Présidents présente les bases et les défis de la bonne manière. Des mécanismes concrets de coordination doivent

être créés pour renforcer la convergence économique. Une union économique et monétaire réelle nécessite une meilleure gouvernance dans le sens qu'une plus grande solidarité puisse s'installer entre les Etats membres. Ceci présuppose une conditionnalité renforcée et un transfert de compétences vers le niveau européen. L'intégrité du marché intérieur doit être maintenue. Le bien-être des citoyens va de pair avec le succès de l'eurozone, et c'est dans ce contexte que la dimension sociale aura sa place. Le succès de l'eurozone s'établira à travers une bonne compétitivité telle que visée par la stratégie 2020. Compétitivité, cohésion sociale, flexibilité et sécurité des marchés du travail vont de pair.

La Chambre des Métiers partage l'approche préconisée par le Rapport des cinq Présidents en ce qui concerne la création de conseils de compétitivité, mais selon des critères nationaux. Dans ce cadre, les avis émanant des autorités nationales de compétitivité devront être considérés plus sérieusement, surtout en ce qui concerne les domaines négociés entre les partenaires sociaux et l'introduction de certains automatismes qui ont un impact direct sur les dépenses publiques et sur les entreprises. On peut tirer comme leçon de la crise que les divergences économiques et financières mettent en danger la stabilité de l'eurozone et la durabilité du modèle européen, y compris son modèle social (augmentation du chômage, pression sur les systèmes de sécurité sociale). La Chambre des Métiers préconise une intégration de la dimension sociale dans l'Union économique et monétaire, et la consultation des partenaires sociaux dans toutes les phases. Le Luxembourg a une bonne expérience dans ce domaine, et sur cette base, les procédures peuvent évoluer au plan national et européen.

La Chambre des Métiers partage la stratégie du marché intérieur, mais souligne la nécessité de maintenir des niches de souveraineté. La Commission européenne semble détecter les contraintes pour l'union économique et monétaire dans les domaines du droit du travail, de la fiscalité et des standards techniques. Or, ce sont des domaines où l'Union européenne n'a pas ou peu de compétences. Il faut définir les domaines qui sont susceptibles d'être traités au niveau communautaire dans le futur, dont p. ex. la capacité financière européenne ou des mécanismes européens de sécurité sociale. Un processus de convergence s'avère nécessaire, en définissant et en fixant dans le traité des standards contraignants. Il peut en résulter une solidarité entre les Etats membres, en ce sens que les Etats plus stables soutiennent les Etats moins avancés pour stabiliser l'eurozone dans son ensemble.

Quant à l'union budgétaire et l'union financière, la Chambre des Métiers a publié une prise de position sur l'union des marchés des capitaux. En ce qui concerne l'action de financement, il est important que les règles s'appliquant aux établissements bancaires de grande taille (telles que retenues p. ex. dans l'accord Bâle III) ne mettent pas les banques de moindre taille sous pression. Ce sont ces dernières qui sont en contact direct avec les PME. Des directives européennes entrant dans ce champ d'action doivent être révisées, et des cadres de financement alternatifs esquissés pour les entreprises. Les crédits traditionnels doivent eux être maintenus dans leur envergure actuelle. Les instruments financiers européens doivent être développés notamment en ce qui concerne le prêt à l'investissement et les projets innovants. La discipline budgétaire est mentionnée dans le Rapport des cinq Présidents dans le cadre d'un contrôle préalable des budgets annuels des Etats membres. L'accent doit être mis sur les investissements durables. La Chambre des Métiers se félicite de l'approche luxembourgeoise qui est de tenir le niveau des investissements

publics à un niveau élevé. Au niveau européen, le fonds d'investissement stratégique peut soutenir une dynamique économique. Dans une réelle union économique et monétaire, ce fonds pourrait être pérennisé.

En général, la Chambre des Métiers plaide pour une série de réformes du processus de convergence dans le but de mettre en œuvre des structures économiques stables. L'ensemble des normes devrait comprendre les systèmes de sécurité sociale et des normes de durabilité. L'artisanat vit du marché intérieur et de la zone euro, et la politique européenne devra avoir comme but de lui procurer une base de stabilité et de bonnes perspectives économiques. Des initiatives dans ce sens sont à prendre au niveau européen et national, pour promouvoir les investissements productifs, garantir une bonne formation professionnelle, permettre une réforme structurelle du marché du travail et une réorganisation des systèmes de sécurité sociale, ceci dans le but d'une croissance économique durable.

Intervention de M. Claude Marx, CSSF

Le CSSF en tant que régulateur, se concentre sur le premier pilier de l'union bancaire, à savoir la surveillance. Le secteur financier est régi, pour une grande partie, par la législation européenne. Le mécanisme de surveillance unique (SSM) fonctionne depuis un an et demi sous la responsabilité de la Banque centrale européenne. Par rapport au système antérieur, il s'agit d'une modification radicale. Les grands établissements bancaires (« significant institutions ») sont surveillés directement par la Banque centrale européenne en coopération avec les autorités nationales. Actuellement, 129 banques sont classées dans cette catégorie, dont 6 au Luxembourg. Le CSSF y contribue au plan institutionnel en faisant partie de divers organismes du SSM, ainsi que de « joint supervisory teams » qui procèdent à la surveillance des banques dans l'eurozone. Ainsi, les agents du CSSF sont également actifs dans d'autres Etats membres.

Les autres banques (« lesssignificant institutions ») établis au Luxembourg ou dans d'autres Etats membres de l'eurozone sont surveillées indirectement par la Banque centrale européenne, par le biais des autorités nationales comme le CSSF. Le CSSF travaille pour le compte de la banque centrale européenne qui, à tout moment, peut revendiquer le contrôle sur la surveillance de ces banques. Ce système a mené à une meilleure coordination entre les autorités de surveillance bancaire. Par ailleurs, des répercussions positives sur le « levelplayingfield » ont été observées, la mise en œuvre des règlements menant à un système plus uniforme. Un élément de l'union bancaire est le « single rule book » qui réunit la réglementation européenne dans un code unique.

Le deuxième pilier de l'union bancaire est la résolution. Le 18 décembre 2015, la Chambre des Députés a voté une loi mettant en œuvre ce pilier dès le 1^{er} janvier 2016. La CSSF a été définie comme autorité nationale de résolution. Pour toutes les banques de l'eurozone, des plans de résolution sont définis pour prévenir et gérer des situations mettant le système en danger.

Le troisième pilier est celui des garanties des dépôts. Actuellement, le travail est conceptuel, la mise en place étant prévue pour 2024. Sur le plan politique, certains Etats membres sont réticents, le principal argument étant qu'il faut d'abord assainir les banques avant d'introduire un système européen. En attendant, des autorités nationales gèrent les garanties bancaires. Le

Luxembourg a introduit par la loi une garantie des dépôts dont les contributions sont rassemblées au préalable, et qui vise à garantir 0,8 % des dépôts européens, soit 50 milliards d'euros, d'ici 2024. A l'heure actuelle, 70 millions d'euros ont été rassemblés en tant que garantie des dépôts.

La nouvelle réglementation européenne sur la capitalisation des banques a eu des répercussions positives. Des ajustements seront encore faits, p. ex. en ce qui concerne les banques qui disposent de systèmes internes pour évaluer leurs risques. Une directive sur les fonds a récemment été transposée au Luxembourg, la gestion de fonds faisant l'objet d'un autre projet de loi en procédure. Il est à observer qu'au niveau européen, la législation se fait de plus en plus par le biais de règlements directement applicables. L'implémentation à travers des normes techniques est très technique. Ce fait pose problème, car des banques qui n'ont pas d'activité très importante au Luxembourg peuvent être incitées à se retirer du Grand-Duché. Une concentration de banques en serait le résultat.

En septembre 2015, la Commission européenne a émis un plan d'action de 20 points sur l'union des marchés de capitaux. Certains touchent des domaines qui sont dans la compétence de la CSSF, dont p. ex. la titrisation.

Débat

Le député européen M. Charles Goerens constate que la période entre 2009 et aujourd'hui se caractérise par un bricolage mettant en place des instruments de sauvetage. Il faudra voir si ces instruments seront suffisants lors d'une prochaine crise, alors que l'endettement des Etats a augmenté. Tous les instruments installés ont été nécessaires. La réticence par rapport au changement des traités a incité les cinq Présidents à rédiger le Rapport. Les propositions y sont faites dans l'hypothèse de ne pas modifier les traités avant 2025. Ce qui est dérangeant c'est le fait que l'union de transfert n'y soit pas mentionnée. En pratique, elle a été installée en mettant à disposition de la Grèce un emprunt de 2 milliards d'euros que la Grèce ne pourra guère rembourser. Or, dans une réelle union de transfert, cet argent serait imputé immédiatement au budget, alors que dans la situation actuelle, la génération actuelle prend la décision et les générations futures remboursent. Selon M. Goerens, une modification des traités est nécessaire pour arriver au but jadis prévu par Pierre Werner, à savoir d'atteindre des ressources propres à hauteur de 7 % du budget européen.

Un deuxième point soulevé par M. Goerens est le manque de démocratie. Le mécanisme européen de stabilité (MES) n'est placé sous le contrôle ni du Parlement européen, ni des parlements nationaux. Ce déficit démocratique pourra créer de graves problèmes d'acceptation de l'Union. Une supervision du MES par une instance qui peut prendre des décisions est nécessaire. Or, ceci ne peut fonctionner que dans un système basé sur des ressources propres. Si le Parlement européen avait la mission de supervision, il faudrait différencier entre les députés des Etats membres de l'eurozone et ceux hors eurozone. A l'instar des objectifs fixés pour le développement durable, on pourrait installer un système qui ne concerne pas seulement l'eurozone, mais l'Union européenne dans son intégralité.

M. Laurent Mosarmet en garde devant une sur-régulation du secteur financier. La nécessité de « compliance » mènerait à une concentration des banques et à l'abandon des établissements bancaires plus petits. L'Union européenne

dispose d'un « levelplayingfield », mais en dehors de l'UE, on se distance de plus en plus des règlements européens devenant trop rigoureux. Un deuxième volet abordé par M. Mosar est celui des accords de libre-échange. Constatant que l'Union européenne devient précurseur vis-à-vis de l'OCDE dans beaucoup de domaines, l'orateur critique le fait que des grands pays ne fassent aucun effort pour suivre l'exemple.

M. Fernand Kartheiser est d'avis qu'un Brexit pourra avoir des conséquences sur l'Union européenne et la zone euro, à commencer par les relations économiques bilatérales. Des répercussions pourront aussi toucher des institutions comme la Banque européenne d'investissement ou encore le « rating » des Etats membres. Le budget de l'Union européenne et la clé de répartition devraient être renégociés. Les banques européennes pourraient être soumises à des pressions dans une situation instable. Or, un maintien de la Grande-Bretagne dans l'Union européenne, décidé par une majorité très précaire, pourrait avoir les mêmes conséquences.

M. Marc Baum critique que le Rapport des cinq Présidents fixe des perspectives de politique européenne « top down » allant jusqu'en 2025. Les mécanismes existant seront renforcés et leur champ d'action élargi. M. Baum se prononce pour l'intégration de la dimension sociale qui n'est mentionnée que marginalement dans le Rapport, ainsi que pour le renforcement du volet démocratique. Des éléments d'harmonisation fiscale sont mentionnés dans le Rapport des cinq Présidents, mais des moyens d'harmonisation sociale font défaut. Un accent est mis sur l'évaluation et le contrôle de mise en œuvre des réformes, mais des études d'impact économiques et sociaux manquent. Le financement du budget européen et des mécanismes pour équilibrer les différences structurelles entre les Etats membres n'y sont pas développés.

M. Alex Bodry constate que le rééquilibrage de la politique européenne en matière budgétaire et l'intégration du volet social sont des éléments revendiqués par beaucoup d'intervenants. Il déplore le fait que le Rapport des cinq Présidents se limite à développer les instruments et la politique existants, et ne met pas en question l'équilibrage entre les différents volets. Or, l'expérience montre que la politique européenne en la matière n'a pas mené à des résultats concluants. Une réorientation de la politique et l'accentuation de certains volets comme le social seraient de mise. L'orateur critique également la multiplication d'organismes indépendants, placés en dehors de tout contrôle démocratique.

Réponses du Ministre Pierre Gramegnaux interventions des députés

Le Ministre admet que l'aspect social est sous-dimensionné dans le Rapport des cinq Présidents, mais qu'il y est au moins mentionné. La question essentielle du point de vue européen serait de savoir si nous estimons que l'Europe sera rendue plus compétitive dans le cadre européen ou bien dans le cadre national. Les critiques concernant la bureaucratie européenne et le manque de contrôle démocratique seraient justifiées, mais la monnaie commune a été mise en place avec ses avantages et ses lacunes. La question qui se pose serait celle de savoir si nous croyons pouvoir améliorer la situation économique luxembourgeoise et européenne en approfondissant l'union économique et monétaire. Le chemin à parcourir serait une autre question. Si, par contre, nous sommes convaincus pouvoir améliorer la situation économique du Luxembourg sans faire des concessions en ce qui concerne la souveraineté nationale, les choses se présentent autrement.

En ce qui concerne la fiscalité, il est clair que l'Union européenne jouerait un rôle de précurseur. Il reste à voir si les autres pays suivront l'exemple ou non. La même remarque vaudrait pour d'autres volets de la politique européenne. Selon le Ministre, il est vrai que l'Union européenne ne va pas bien ni sur le plan institutionnel, ni en ce qui concerne l'ambiance entre les Etats membres. Sur le plan économique, elle va légèrement mieux que les 6 ou 7 années précédentes, mais l'endettement des Etats membres a augmenté. Les forces centrifuges, ayant tendance à diviser l'Union, sont actuellement plus fortes que les forces centripètes. Or, l'approfondissement de l'union économique et monétaire est la question clé pour savoir si l'Union européenne évoluera ensemble ou non. Surtout les petits Etats membres ont besoin du marché unique, de la masse critique que représente ce marché, et de la crédibilité qu'une Europe unifiée représente à l'extérieur.

Le Ministre fait savoir que la sur-régulation actuelle est la réponse à une sous-régulation dans le passé. Les règles sont appliquées sur la place financière, mais le risque de perdre en rentabilité existe pour les banques. La conséquence de la sur-régulation serait que les banques doivent accumuler beaucoup plus de capital propre. Elles deviennent ainsi plus sûres, mais la rentabilité baisse. En plus, s'y ajoute la politique des taux extrêmement bas sur les prêts. Or, si les banques ne sont plus rentables, la vie économique doit en subir les conséquences.

Le Ministre s'étonne du revirement de situation à l'OCDE qui recommande désormais d'augmenter l'investissement public et de le financer par des emprunts pour réduire les déficits budgétaires. Il constate que le Luxembourg s'avance justement sur cette voie. L'idée est que les investissements publics attirent plus d'activité économique, ce qui augmente les revenus de l'Etat par le biais des impôts et réduit ainsi le déficit budgétaire. Il faudra voir si cette théorie se confirme dans la pratique.

La « règle d'or revisitée » proposée par des intervenants part du principe que les dépenses sont considérées différemment du fait qu'elles sont réinvesties ou non. Le Ministre s'y rallie, en soulignant que ce débat est en cours au niveau européen. Par ailleurs, le Ministre a l'impression qu'un consensus existe parmi les intervenants en ce qui concerne les conseils de compétitivité. Si ces organes sont mis en place au niveau européen, le Luxembourg pourra avoir recours aux conseils déjà existants. Quant au dialogue social, il a été pratiqué dans le cadre du semestre européen tel qu'il existe aujourd'hui. L'instauration de nouveaux critères sociaux est tout d'abord un sujet à discuter sur le plan national, tant que ce débat ne se fait pas au niveau européen. A Luxembourg, les inégalités augmentent également, tout comme dans l'ensemble des pays de l'OCDE.

Le Ministre est d'accord avec le constat que le pilier social n'est pas assez développé au niveau européen et qu'il doit être renforcé. Il estime que la transparence, c'est à dire le partage des informations, est un élément important de la démocratie participative. Le Rapport des cinq Présidents est pour plus de transparence, sans pour autant renforcer le rôle du contrôle démocratique.

Le Ministre constate que la création d'un Conseil fiscal européen est soutenu par la Chambre de Commerce. La Commission européenne fera prochainement une proposition à ce sujet, et il sera à voir de quelle manière elle fixera le cadre de cet organe. Quant au manque de sanctions suite aux dépassements

budgétaires, le Ministre donne à considérer que le but n'est pas de sanctionner, mais de converger. Certains Etats membres ont été mis sous contrôle et doivent suivre des programmes fixés conjointement dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance. Le Luxembourg a dès le début respecté les règles sans faille.

L'Union des marchés des capitaux était un des sujets de la Présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne. Deux directives européennes ont été déposées, dont une sur la titrisation qui a obtenu un accord politique. Selon le Ministre, la titrisation permet de dynamiser les banques et de les sécuriser à l'aide d'actifs sans accumuler un surplus de capitaux. Quant à l'accord Bâle III, il est important de savoir que les Banques centrales ont leur mot à dire à ce sujet. Si un consensus peut être obtenu au niveau national qui dit que les « capital requirements » vont trop loin, il est important que cette position soit exprimée clairement. La viabilité et la compétitivité des banques sont primordiales pour le développement économique du Grand-Duché. Le Ministre s'exprime contre l'union de transfert, ce modèle étant très contesté parmi les Etats membres. La Grèce a obtenu des prêts qui ont permis d'éviter la faillite qui aurait coûté beaucoup plus chère à l'Union européenne. En contrepartie, la Grèce s'est engagée à réaliser des réformes et ce n'est qu'après avoir introduit des moyens liant les prêts à la mise en œuvre des réformes que les réformes peuvent désormais générer des effets. Finalement, le Ministre s'exprime pour le maintien de la Grande-Bretagne dans l'Union européenne.

M. Marc Wagener (Chambre de Commerce) résume que les deux éléments les plus importants pour le développement économique du pays sont les investissements et le commerce. A son avis, il faut compléter le marché unique dans les domaines où il ne fonctionne pas encore, dont p. ex. le domaine digital. Par rapport au commerce extérieur, l'Union européenne devra s'exprimer d'une seule voix. L'orateur souligne l'importance de la Grande-Bretagne en tant que partenaire économique à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union européenne.

M. Jean-Claude Reding (Chambre des Salariés) donne à considérer que la crise n'a pas vraiment été surmontée, mais que le risque d'une crise encore plus grave persiste. Il rappelle les effets positifs du plan Juncker, en soulignant que les effets doivent aussi être palpables pour les salariés. La régulation des banques systémiques est un lourd fardeau, mais c'est la seule réponse à une dérégulation antérieure. En ce qui concerne les propositions de la Commission européenne concernant le marché des capitaux, il se demande si les PME ont vraiment les outils pour intervenir. Quant au REFIT, la Chambre des Salariés est d'avis que beaucoup de projets devraient être maintenus, vu qu'ils contiennent les régulations nécessaires, p. ex. dans le domaine de l'environnement. M. Reding est d'avis qu'un budget européen fédéralisé doit s'accompagner, en contrepartie, d'un protocole social européen. Il s'exprime, en outre, pour un dialogue renforcé et le renforcement du rôle des parlements, dont celui du Parlement européen.

M. Charles Goerens, membre du Parlement européen, compare l'union de transfert ainsi que la solidarité budgétaire avec le « Finanzausgleich » pratiqué entre les « Länder » en Allemagne.

M. Laurent Mosar souligne que la sur-régulation des banques a pour conséquence qu'elles accordent moins de crédits aux entreprises.

Luxembourg, le 26 juillet 2016

La Secrétaire-administratrice,
Rita Brors

Le Président,
Marc Angel