

N° 737

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 juillet 2011

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires européennes (1), comportant le texte de la commission, sur la proposition de résolution européenne de Mme Nicole BRICQ, MM. François MARC, Simon SUTOUR, Richard YUNG, Bernard FRIMAT, Mmes Alima BOUMEDIENE-THIERY, Bernadette BOURZAI, Serge LAGAUCHE et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, présentée en application de l'article 73 quinquies du Règlement, sur le projet de « paquet gouvernance économique »,

Par M. Jean-François HUMBERT,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, président ; MM. Denis Badré, Pierre Bernard-Reymond, Michel Billout, Jacques Blanc, Jean François-Poncet, Aymeri de Montesquiou, Roland Ries, Simon Sutour, vice-présidents ; Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Hermange, secrétaires ; MM. Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Didier Boulaud, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. Gérard César, Christian Cointat, Mme Roselle Cros, M. Philippe Darniche, Mme Annie David, MM. Robert del Picchia, Bernard Frimat, Yann Gaillard, Charles Gautier, Jean-François Humbert, Mme Fabienne Keller, MM. Serge Lagauche, Jean-René Lecerf, François Marc, Mmes Colette Mélot, Monique Papon, MM. Hugues Portelli, Yves Pozzo di Borgo, Josselin de Rohan, Mme Catherine Tasca, M. Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 648 (2010-2011)

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
EXPOSÉ DU RAPPORTEUR	7
1. <i>Une proposition de résolution trop tardive</i>	7
2. <i>Une proposition de résolution qui prête à débat</i>	8
EXAMEN EN COMMISSION	13
PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE REJETÉE PAR LA COMMISSION	23

Mesdames, Messieurs,

La crise financière qui a débuté en août 2007 a entraîné une crise économique profonde que les grandes économies ont dû amortir par une relance budgétaire. La crise s'est alors muée en crise des dettes souveraines.

Celle-ci interfère en Europe avec le vice de construction de l'euro, une union monétaire ne pouvant durablement fonctionner sans mécanisme de coordination budgétaire et économique.

La crise qui a éclaté au printemps 2010 en raison de l'endettement excessif de l'Etat grec s'est ensuite étendue à l'Irlande, à l'Espagne et au Portugal. Elle resurgit à nouveau en Grèce au printemps 2011, manifestant que l'Union européenne n'arrive pas à sortir de cette crise de financement : plusieurs des États membres de la zone euro ne peuvent plus se financer sur les marchés financiers, ou à des taux excessivement élevés, et leur appartenance à la zone euro les empêche de recourir à la dévaluation pour sortir de cette situation critique. Cette tension sur les taux d'intérêt pèse sur l'ensemble des États membres, dont la plupart présentent des niveaux d'endettement rendant difficilement supportable le renchérissement du coût de l'emprunt public.

Voulant à tout prix éviter le défaut d'un pays de la zone euro et n'envisageant pas non plus l'abandon de l'euro par l'un des États membres qui l'ont adopté, l'Union européenne tente d'apporter une réponse claire aux marchés financiers sur la gestion de la crise actuelle et sur la prévention de crises ultérieures, dans l'espoir de faire ainsi reculer leur défiance.

C'est ainsi que la commission européenne a proposé en septembre 2010 un paquet de six textes législatifs pour améliorer la gouvernance

économique. Le Conseil européen a publiquement annoncé en mars 2011 son intention de finaliser ce paquet, examiné selon la procédure de codécision, avant la fin juin 2011. Le Parlement européen a approuvé les six textes le 23 juin 2011, mais a laissé en suspens la première lecture en reportant à septembre l'adoption de la résolution législative finale, dans l'espoir de négocier encore avec le Conseil d'ici là.

Dans ce contexte, le 20 juin 2011, Mme Nicole Bricq, MM. François Marc, Simon Sutour, Richard Yung, Bernard Frimat, Mmes Alima Boumediene-Thiery, Bernadette Bourzai et les membres du groupe socialiste ont déposé une proposition de résolution européenne sur le projet de « paquet gouvernance économique », que votre commission des affaires européennes a examiné deux semaines plus tard.

EXPOSÉ DU RAPPORTEUR

La proposition de résolution que présente Mme Nicole Bricq et les membres du groupe socialiste sur le paquet « gouvernance économique » soulève un problème de « timing » aux yeux de votre rapporteur : elle vient beaucoup trop tard.

1. Une proposition de résolution trop tardive

La Commission européenne a présenté ce paquet « gouvernance » il y a neuf mois. La commission des affaires européennes l'a d'ailleurs examiné à ce moment-là, y consacrant deux réunions : l'une le 29 septembre et l'autre le 19 octobre, avec un rapport conjoint de Pierre Bernard Reymond et Richard Yung.

Depuis lors, naturellement, les discussions **à l'échelon européen** ont eu lieu. Le Conseil est parvenu à un accord le 15 mars. Quant au Parlement européen, il s'est prononcé le 23 juin. La phase actuelle est une phase de négociations entre le Conseil et le Parlement. Ces négociations ne portent plus que sur un petit nombre de points.

En réalité, c'est seulement le caractère plus ou moins « automatique » des sanctions qui est en débat. Le Parlement européen veut les sanctions les plus automatiques possibles en cas de non respect du pacte de stabilité. Le Conseil, au contraire, veut conserver une marge d'appréciation politique.

Sur le plan technique, cela se traduit par deux schémas différents. Selon le Parlement européen, c'est la Commission européenne qui doit complètement diriger la procédure, et le Conseil doit statuer à la « majorité qualifiée inversée » : autrement dit, ce que propose la Commission européenne sera adopté sauf si le Conseil s'y oppose à la majorité qualifiée. Comme il sera très difficile de trouver une majorité qualifiée pour s'opposer, les sanctions seront quasi-automatiques.

Pour le Conseil, qui s'est rallié au compromis franco-allemand de Deauville d'octobre 2010, il faut que le Conseil décide à la majorité qualifiée « normale » pour dire si la situation d'un pays justifie que des sanctions soient prises. Ensuite, et ensuite seulement, les sanctions elles mêmes seraient prises à la « majorité qualifiée inversée ». Le Conseil garderait donc un pouvoir d'appréciation : la procédure ne serait pas complètement entre les mains de la Commission européenne.

C'est essentiellement sur ce point que portent les discussions. Les autres aspects ne sont plus en débat. On en est donc au stade qui serait, dans notre procédure parlementaire, celui de la préparation d'une commission mixte paritaire.

Or à quiconque suggérerait des amendements à un projet de loi au stade de la CMP, il serait répondu : « Cher collègue, vous venez trop tard, nous n'en sommes plus au stade des amendements ».

Donc, cette proposition de résolution arrive trop tard dans le calendrier européen.

Elle arrive aussi trop tard **dans le calendrier du Sénat**. Elle a été déposée le 20 juin, et distribuée le 23 juin. La commission des affaires européennes l'examine quinze jours après son dépôt : on peut difficilement faire plus vite ! Mais il faut songer à la suite de la procédure. La commission compétente au fond, qui est la commission des finances, doit pouvoir se prononcer. Si la commission des affaires européennes adoptait cette proposition de résolution, la commission des finances disposerait d'à peine une semaine pour désigner un rapporteur et se prononcer, alors qu'elle n'a pas prévu de réunion en cette fin de session. Sur un sujet de cette importance, ce ne serait pas une méthode de travail convenable. Il faut respecter les droits de la commission compétente au fond.

Ces problèmes de « timing », à la fois sur le plan européen et sur le plan national, devraient conduire au rejet de cette proposition de résolution.

Cette proposition de résolution mériterait un débat de fond, avec le temps nécessaire. Elle aborde d'ailleurs certains sujets qui dépassent le paquet « gouvernance ».

2. Une proposition de résolution qui prête à débat

Sur plusieurs points, votre rapporteur pourrait, pour sa part, approuver les orientations proposées par ses Collègues.

Tout d'abord, il se félicite que la proposition de résolution soutienne la stratégie UE 2020, qu'elle se prononce pour la coordination des politiques économiques, et qu'elle soutienne la procédure du « semestre européen » qui va renforcer cette coordination à la fois sur le plan économique et sur le plan budgétaire.

Ensuite, il estime que la proposition de résolution met en garde à juste titre contre une approche purement comptable, qui ne prenne pas en compte la qualité de la dépense publique. Il faut réduire les déficits et la dette, mais aussi préparer l'avenir. C'est d'ailleurs ce qu'essaye de faire, à l'échelon national, le « grand emprunt ».

C'est pourquoi la « règle d'or » que propose le groupe socialiste est séduisante : il s'agirait de soustraire aux restrictions budgétaires les dépenses d'avenir. C'est un débat qui a déjà eu lieu au Conseil ces dernières années, pour épargner les dépenses productives. Certains avaient proposé de sanctuariser les dépenses de défense, bien public par excellence, d'autres les dépenses relatives au nucléaire, d'autres encore celles d'éducation... La frontière serait en fait difficile à tracer, et pourrait susciter des débats sans fin, mettant en cause des modèles de société : par exemple l'éducation, qui relève largement du niveau local au Royaume-Uni, représente un poste important du budget de l'Etat pour notre pays. C'est pour ces raisons que le Conseil a jusqu'à présent écarté cette piste.

Enfin, votre rapporteur est pour sa part d'accord avec la proposition de résolution lorsqu'elle s'oppose aux sanctions quasi-automatiques préconisées par le Parlement européen. Lorsqu'un pays est en déficit, il faut examiner de près les causes de ce déficit et les perspectives dans lesquelles il se situe. Il est donc souhaitable que le Conseil garde un pouvoir d'appréciation, et c'est bien la position que défend le gouvernement dans la lignée de l'accord franco-allemand de Deauville.

D'ailleurs, lors des débats de la commission des affaires européennes de l'automne dernier sur ce sujet, la plupart de ses membres avaient jugé que c'était l'aspect préventif du pacte de stabilité et le renforcement de la coordination des politiques qui étaient les points importants, alors que les sanctions financières pour déficit excessif paraissaient un remède peu crédible. Il faut bien constater qu'aujourd'hui, personne ne parle d'infliger à la Grèce des sanctions financières, alors que s'il y a un pays qui ne respecte pas le pacte de stabilité, c'est bien la Grèce.

En revanche, sur d'autres points, votre rapporteur ne peut pas souscrire à la proposition de résolution.

Votre rapporteur pense notamment au paragraphe 16, qui juge que le paquet « gouvernance économique » ne « *présente qu'un durcissement du Pacte de stabilité et de croissance qui aura pour conséquence d'imposer à toute l'Europe une politique d'austérité généralisée qui ne permettra pas de relancer la croissance et l'emploi en Europe* ». En réalité, il n'y a pas à proprement parler de « durcissement » du pacte de stabilité, puisque les seuils de 3 % pour le déficit et 60 % pour la dette restent les mêmes. Ce qui change,

c'est le nouveau volet préventif, c'est la coordination renforcée des politiques, c'est la définition d'une trajectoire pour réduire la dette globale et ce sont les règles d'adoption des sanctions. Mais il n'y a pas d'exigences d'austérité plus grandes qu'auparavant.

Ensuite, il n'est pas exact que l'assainissement des finances publiques détournerait l'Union de la croissance. Autour de nous, les pays avec les finances publiques les plus saines, l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas, sont ceux qui ont la plus forte croissance.

En réalité, il y a urgence pour l'Europe à stopper l'emballement de la dette publique.

Dans le cas de la France, le rapport qu'a présenté, le 23 juin dernier, le président de la Cour des comptes, Didier Migaud, souligne fortement que la France doit réduire son déficit structurel, c'est-à-dire non imputable à la conjoncture défavorable. Ce déficit structurel représente 5 % du PIB, et son existence ne date pas d'aujourd'hui. C'est un mal chronique ! Et l'on peut s'étonner que la proposition de résolution, dans son exposé des motifs, vante la gestion des finances publiques entre 1997 et 2002, alors que la dette publique n'a cessé de gonfler pendant ces cinq années, dans une conjoncture pourtant exceptionnellement favorable, avec un dollar fort et un baril de pétrole bon marché ! La France a continué, comme elle le faisait depuis 1980, à vivre au-dessus de ses moyens pendant ces années fastes : la fameuse cagnotte mécaniquement dégagée par la croissance en 2000 n'a même pas servi à désendetter notre pays... Si les keynésiens admettent l'utilité d'une relance budgétaire en tant de crise, ils reconnaissent aussi la nécessité de dégager un excédent budgétaire lorsque la conjoncture est favorable. Or, depuis 30 ans, la facture des baisses d'impôts et des hausses de dépenses a été systématiquement reportée sur les générations futures, quelle que soit la situation économique.

La crise financière a fait augmenter les déficits et la dette publique va dépasser 85 % du PIB cette année. La France ne peut pas continuer à consacrer l'équivalent du produit de l'impôt sur le revenu au paiement du service de la dette ! Didier Migaud préconise un effort de réduction de 20 milliards de notre déficit annuel; c'est précisément le chiffre qui résulterait de l'application à la France du «paquet gouvernance» en ce qui concerne la réduction de la dette.

Votre rapporteur ne peut pas non plus souscrire au paragraphe 19 de la proposition de résolution, qui «*demande que soit pris en compte l'aspect des recettes dans le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance qui, en l'état actuel, ne se penche que sur l'aspect des dépenses, introduisant*

dès lors des propositions de réformes dites structurelles qui visent surtout à mettre à mal les systèmes de solidarité ».

D'abord, il ne lui paraît pas exact de dire que le volet préventif du pacte ne se penche que sur l'aspect des dépenses. Il prévoit certes que la croissance annuelle des dépenses ne doit pas dépasser le taux de croissance prévisible du PIB sur le moyen terme (ce qui paraît d'ailleurs raisonnable), mais il précise qu'un dépassement est possible s'il est contrebalancé par des mesures supplémentaires du côté des recettes.

Surtout, il ne paraît pas justifié à votre rapporteur de s'opposer de cette manière aux « réformes structurelles ». Votre rapporteur observe que tous les États membres de la zone euro en ont reconnu la nécessité dans le « pacte pour l'euro plus » qui a été signé par tous les gouvernements, de gauche comme de droite. Il observe également que les pays qui, comme l'Allemagne, ont engagé ces réformes structurelles sont ceux qui ont, aujourd'hui, une croissance plus forte et des finances publiques en meilleur état. Et, selon lui, plus ces réformes seront différées dans certains pays, plus grand sera le risque d'une Europe coupée en deux, entre une « zone Nord » plus dynamique et une « zone Sud » engluée dans l'endettement.

Pour terminer sur une note plus positive, votre rapporteur souligne qu'il approuve la proposition de résolution lorsqu'elle défend l'idée qu'il faut soutenir la croissance au niveau européen en développant des projets d'avenir pour le continent.

A cet égard, l'idée des « project bonds », qui permettraient de mobiliser des fonds privés grâce à une garantie publique pour des projets européens, mérite d'être explorée et il est heureux que la Commission l'ait retenue dans sa proposition de cadre financier pluriannuel présentée le 29 juin. Mais ce sujet déborde celui de la gouvernance économique. Ne demandons pas au « paquet gouvernance » plus qu'il ne peut apporter et qui serait déjà essentiel : une meilleure coordination des politiques économiques et budgétaires.

Le « paquet gouvernance » ne peut pas non plus, à lui seul, apporter la stabilité financière que nous appelons tous de nos vœux. La proposition de résolution regrette que le projet de mécanisme européen de stabilité passe sous silence la régulation des marchés. Mais ce n'est pas l'objet du « paquet gouvernance » : d'autres textes sont en cours ou à venir pour faire progresser la régulation financière en Europe.

Enfin, votre rapporteur rappelle que l'introduction d'une taxe sur les transactions financières, que demande la proposition de résolution, est désormais sur la table, puisque la Commission européenne l'a proposée

le 29 juin 2011 lors de la présentation du prochain cadre financier pluriannuel. La France s'était d'ailleurs prononcée en faveur d'une telle taxe à l'automne dernier.

* *

*

En conclusion, votre rapporteur juge que cette proposition de résolution comprend des aspects pertinents, d'autres beaucoup plus discutables. Elle mériterait un débat approfondi, non seulement devant la commission des affaires européennes, mais aussi devant la commission compétente au fond, voire en séance plénière.

Mais, elle vient trop tard dans le calendrier européen, comme dans celui du Sénat, pour qu'un tel débat soit possible. Il ne paraît pas concevable de statuer à la va vite sur des sujets aussi centraux. Les aspects de la proposition de résolution qui ne concernent pas strictement le paquet gouvernance, et ils sont nombreux, pourraient être débattus à l'automne.

Dans ces conditions, votre rapporteur souhaite que la proposition de résolution soit retirée, et qu'à défaut, elle soit rejetée.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission s'est réunie le mercredi 6 juillet 2011 pour l'examen du présent rapport.

M. François Marc a d'abord présenté la proposition de résolution dans les termes suivants :

M. François Marc :

La crise économique et financière est loin d'être terminée. La dégradation de la note de la dette du Portugal, la situation de la Grèce (le rapport de Simon Sutour et Jean-François Humbert l'a démontré), mais aussi d'autres économies de notre Union (l'Irlande ou l'Espagne, par exemple) demeurent particulièrement inquiétantes et exigent que l'Europe fasse preuve de solidarité mais aussi de clairvoyance.

Aujourd'hui, l'urgence est à la solidarité financière avec les États en difficulté. Mais il ne saurait s'agir que de cela ! La crise a démontré que nous avons besoin d'une gouvernance économique plus européenne. Nous devons construire enfin le « pacte de coordination des politiques économiques » que Jacques Delors appelait de ses vœux, et ceci dans le but de faire pendant au Pacte de stabilité.

C'est une nécessité pour résorber les déséquilibres entre les économies des différents États. C'est aussi indispensable pour faire face aux marchés et aux acteurs économiques qui, trop souvent, font jouer une forme de concurrence européenne entre les États, nous affaiblissant tous.

Il est de l'intérêt de tous les Européens d'avoir une gouvernance plus collective.

C'est là l'objet des six textes du « paquet gouvernance économique » que la Commission européenne a déposé le 29 septembre 2010 et qui présente un ensemble de réformes visant au renforcement de la coordination des politiques économiques et fiscales de l'Union européenne. Ce « paquet » a, ou en tout cas devrait avoir, pour cadre la stratégie « Europe 2020 » et pour objectif de renforcer le Pacte de stabilité et de croissance européen.

À nos yeux, ces propositions sont insuffisantes, voire dangereuses. Bien que les textes du « paquet gouvernance » aient vocation à permettre la mise en œuvre de la stratégie « UE 2020 », le contenu des propositions est malheureusement en deçà des ambitions affichées.

Le « paquet gouvernance » a trois priorités principales :

- renforcer le pacte de stabilité et de croissance ainsi que la coordination des politiques budgétaires des États de l'Union ;

- élargir la surveillance économique pour éviter les dérives des comptes publics et restreindre les différences de compétitivité dans l'Union ;

- assurer la mise en œuvre de ces dispositions en rendant quasi-automatiques les sanctions pour les États ne remplissant pas les objectifs fixés.

Dans cette perspective, le « paquet gouvernance » est composé de six textes, quatre sur les aspects budgétaires et deux pour détecter et sanctionner les déséquilibres macroéconomiques. Cette procédure concernant les déséquilibres excessifs est un élément nouveau du cadre de surveillance dont serait dotée l'Union européenne. Elle prévoit une évaluation régulière des risques de déséquilibres, fondées sur un tableau de bord d'indicateurs économiques.

À vrai dire, on peut se demander si les propositions avancées sont à la hauteur des défis qui attendent l'Union européenne. S'il est indispensable que les États de l'Union veillent à maîtriser leur dette et leurs déficits, il est tout aussi fondamental, pour préparer l'avenir, de mettre en œuvre la stratégie « UE 2020 », ce qui ne sera pas réalisable dans un contexte de politiques d'austérité généralisée.

La situation en Grèce le démontre s'il le fallait : l'austérité imposée ne permet pas la réduction durable des déficits et de la dette. Seule une politique économiquement efficace et socialement juste sera à même de provoquer la réduction des déficits publics et la maîtrise de la dette par la réduction du chômage et le retour de la croissance. C'est la seule voie crédible pour maîtriser les déficits et la dette des États.

Les discussions entre le Parlement européen et le Conseil ne sont pas encore terminées. La présidence polonaise a d'ailleurs indiqué le 3 juillet dernier qu'il est peu probable que le paquet législatif soit accepté rapidement. Il est donc utile que les parlements nationaux, donc le Sénat, puissent faire entendre leur voix et puissent peser sur les négociations en cours pour améliorer ces textes. C'est bien l'objet de cette proposition de résolution européenne.

Cette proposition de résolution européenne met en avant cinq priorités :

- introduire une « règle d'or » en matière d'investissement : les emprunts publics dédiés à l'investissement dans les dépenses d'avenir doivent bénéficier d'un traitement spécifique ;

– intégrer la ressource publique, et non simplement la dépense, dans l’appréciation du déséquilibre budgétaire des États membres : en France, une politique énergique de réduction des dépenses fiscales qui grèvent le budget de l’État et de la Sécurité sociale est indispensable, comme l’a d’ailleurs recommandé la Commission européenne le 7 juin dernier ;

– réviser les rythmes de réduction des dépenses publiques : il faut éviter que les États, et notamment la France, ne soit asphyxiés par un plan d’austérité, l’exemple grec étant à cet égard édifiant ;

– réviser l’introduction du vote à la majorité qualifiée « inversée » des sanctions : un mécanisme qui entraînerait une quasi-automaticité des sanctions réduirait définitivement le champ de négociation entre États et mettrait en cause la souveraineté des parlements nationaux ;

– soutenir les améliorations du texte portées par la commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen quant à la définition des indicateurs macroéconomiques, avec notamment l’introduction d’indicateurs sociaux.

Au stade où en sont aujourd’hui les discussions entre le Conseil et le Parlement européen, je veux insister sur un élément qui me semble prioritaire : il me semble totalement inopportun de mettre en œuvre la règle dite de « majorité qualifiée inversée ».

C’est le point de blocage principal entre le Conseil et le Parlement européen. Nous devons, je crois, soutenir les États qui ne veulent pas de ce mécanisme rendant les sanctions automatiques : ce serait fermer la porte à l’ajustement politique nécessaire pour ces mesures, ce serait rendre automatique l’austérité dans de nombreux États, et notamment en France. Il s’agit aussi de préserver une forme de souveraineté indispensable dans les États.

Pour être plus concret encore, dans l’état dans lesquelles se trouvent les finances publiques en France, notre pays devrait faire face, automatiquement, à ces sanctions. Il faut donc évaluer très précisément ce à quoi nous devrions faire face.

Selon nos estimations, en ajoutant l’effort de réduction des déficits publics et le paiement des sanctions exigibles, c’est près de 20 milliards d’euros que nous aurions à trouver annuellement (soit environ 1 point de PIB).

Il serait d’ailleurs particulièrement utile que nous puissions demander une étude sérieuse et chiffrée avec précision de ce à quoi la France s’engage par ces textes. Pour le moment, nous n’avons pas vu de projections réelles du ministère des finances... il serait donc utile que nous en ayons connaissance.

A minima, un débat doit être organisé sur les conséquences précises de ces engagements : le prochain gouvernement, quelle qu'en soit la couleur politique, ne saurait se retrouver sans aucune marge de manœuvre, incapable de mener la politique pour laquelle il aura été élu.

Voilà pourquoi il me semble qu'une expression de la commission des affaires européennes est indispensable.

Au-delà, notre texte aborde deux dimensions plus spécifiques, tenant à la régulation du système financier, corollaire indispensable à la meilleure coordination des politiques économiques. Conformément au vote (quasi unanime) de l'Assemblée nationale, notre PPRE propose de mettre en œuvre une taxe sur les transactions financières. En outre, il nous semble indispensable que le Sénat demande la révision des mécanismes de régulation du système financier en lien avec la mise en œuvre du mécanisme européen de stabilité. Nous souhaitons, par exemple, exclure les États rentrant dans ce mécanisme de la notation par les agences dont on ne connaît que trop les défauts.

Le Sénat ne peut, aujourd'hui, se détourner de l'enjeu essentiel pour l'avenir que représente la coordination des politiques économiques en Europe. Nous devons dire que nous souhaitons mettre en œuvre cette coordination, tout en permettant la mise en œuvre de la stratégie européenne de croissance. Nous devons aussi veiller à ce que la France ne prenne pas d'engagement qu'elle ne saurait tenir.

C'est tout le sens de cette proposition de résolution européenne.

* *

*

A l'issue de la présentation du rapport de M. Humbert, le débat suivant s'est engagé :

M. Simon Sutour :

Contrairement au rapporteur, je crois que nous sommes dans de très bonnes conditions pour débattre d'un sujet aussi important, car nous sommes particulièrement nombreux aujourd'hui en commission, de part et d'autre. Concernant le timing, je note que les 19 et 20 juin derniers, le Conseil Ecofin a examiné ce « paquet gouvernance » et je remarque que le rapporteur nous propose de débattre à l'automne, ce qui prouve bien que le sujet n'est pas clos. Pour ce qui est du calendrier sénatorial, je suis sûr que la commission des finances peut prévoir une réunion d'ici la fin de la session extraordinaire.

Concernant l'intervention de Jean-François Humbert, je dois dire qu'elle m'est apparue très politique et peu technique, ce qui est rare à la commission des affaires européennes. Sur le fond, je ne vois pas de différences considérables entre nous ; un accord aurait été possible mais ce n'est visiblement pas la voie retenue.

J'ai trouvé malvenu de la part du rapporteur de mettre en cause la gestion des années 1997-2002, car les analyses de la Cour des comptes montre bien que l'état de nos finances publiques n'est pas imputable à cette période-là.

Mais ce serait peut-être opportun de reporter à octobre le vote dans notre commission : il pourrait être différent à l'issue du renouvellement sénatorial !

M. Yves Pozzo di Borgo :

Pour ma part, je suis très heureux que cette proposition de résolution soit soumise à la commission des affaires européennes car elle soulève des enjeux majeurs pour notre pays et pour l'euro. Les différents gouvernements se sont laissé aller à la facilité de la dette, dans tout l'Occident, car la situation aux États-Unis n'est pas meilleure qu'en Europe.

La vraie question est de savoir quand la politique de rigueur peut gêner la croissance. Nous ne pouvons pas nous contenter de la schizophrénie du texte proposé par les socialistes qui plaide pour la maîtrise des déficits mais refuse la rigueur.

Ce débat va prendre de l'importance. Je suis moi aussi partisan de le reporter à la prochaine session et, comme le rapporteur le suggère, de le soumettre au Sénat en séance plénière. Je propose donc un rejet temporaire de ce texte.

M. Jean-François Humbert :

Je tiens seulement à faire observer que la référence à la période 1997-2002 a d'abord été faite par le groupe socialiste lui-même dans sa proposition de résolution. Savez-vous quel est le dernier Premier Ministre qui a présenté un budget en équilibre ? C'est Raymond Barre, en 1980 pour le budget 1981 !

M. Pierre Bernard-Reymond :

Je me félicite de ce débat. Je ne veux pas m'arrêter sur les questions tactiques de calendrier, mais simplement préciser nos points de divergence sur la relance.

Tout le monde, à droite comme à gauche, a été ou sera keynésien : la relance ne nous sépare pas. Ce n'est pas une question de doctrine économique, mais de circonstances et d'analyse des conditions dans lesquelles on peut ou non faire de la relance.

C'est devenu impossible aujourd'hui : nous avons déjà procédé à une relance à l'occasion de cette crise, en tentant de conserver les amortisseurs économiques qui ont d'ailleurs permis à la France de mieux s'en sortir que d'autres durant cette crise, mais nous le payons aujourd'hui d'un endettement excessivement lourd.

Je me souviens, lors de mon arrivée au Sénat en octobre 2007, d'avoir déjà exprimé mon inquiétude pour la loi de finances pour 2008 qui nous était présentée avec un déficit de 40 milliards d'euros. Nous en sommes aujourd'hui à un déficit de 140 milliards et une dette publique qui avoisine 1600 milliards d'euros ! Parfois, la relance est possible ; à d'autres moments, elle est dangereuse car nous vivons sous l'œil acéré des marchés financiers qui nous imposeraient des taux d'intérêt très élevés et nous enverraient dans le mur : nous ne pourrions plus rembourser nos emprunts, comme la Grèce aujourd'hui. C'est à éviter absolument.

N'oublions pas que l'endettement reporte la charge sur nos enfants, mais aussi sur nos petits-enfants et arrière petits-enfants. Quelle sera leur opinion sur la gestion économique effectuée par notre génération ? Pensez enfin à ce que nous serions capables de faire si les 45 milliards que nous consacrons chaque année au service de la dette (ce qui constitue dorénavant le premier poste budgétaire de l'État), nous les investissions dans l'avenir ! Continuer sur cette pente, ce ne serait pas mener une politique d'investissement, mais une politique qui nous ferait sombrer...

Je voudrais aussi revenir sur la question de la majorité qualifiée inversée. C'est à mes yeux un progrès dans la construction européenne. Soit nous refusons cette nécessité d'une plus grande intégration et d'une gouvernance économique plus forte, soit nous répondons à ce défi ensemble et, en ce cas, la majorité qualifiée inversée va dans le bon sens.

Je finirai en soulignant deux points d'accord avec le texte du groupe socialiste : l'instauration d'une taxe sur les transactions financières (que soutiennent le Parlement européen et le Gouvernement) et l'amélioration de l'association des partenaires sociaux à la définition de la politique économique.

M. Serge Lagauche :

Ce débat excellent est à prolonger. Cette discussion que nous avons aujourd'hui, nous aurions pu l'avoir plus tôt. J'insisterai sur la question des recettes : la majorité présidentielle est peu audible sur le sujet de savoir qui fiscaliser. Or, la question de la justice et de l'efficacité du système fiscal est essentielle. Si la Grèce est en difficulté, c'est aussi parce qu'elle a de mauvaises rentrées fiscales, notamment de la part des plus aisés de ses citoyens. Nous avons aussi à débattre de ce sujet en France, où est menée une politique de niches fiscales sans aucune efficacité : aujourd'hui, les plus riches ne payent pas assez et les montants versés aux dirigeants qui quittent une société sont proprement scandaleux. Il est temps de vérifier que ceux qui ont profité de la crise payent enfin à leur dû !

M. Robert del Picchia :

Je conviens que les dirigeants qui ont coulé une société et qui la quittent avec des ponts d'or devraient être plus imposés. Mais le problème qui nous occupe est plus large. J'ai d'ailleurs apprécié le discours de François Marc. Je pense qu'imposer des sanctions financières à un pays qui n'arrive pas à rembourser ses dettes, ce n'est pas sérieux !

Il est essentiel d'avoir un débat de fond sur ces sujets. Il me semble difficile en pratique d'en organiser un en séance, d'ici la suspension, certains de nos collègues étant déjà en campagne électorale et absents du Sénat. Je suggère que le président de la commission des affaires européennes demande un débat sur la gouvernance économique à la rentrée d'octobre.

M. Jacques Blanc :

Je tiens seulement à souligner que, contrairement à ce qu'écrit le groupe socialiste, les propositions de réformes dites structurelles ne visent pas surtout à « mettre à mal » les systèmes de solidarité, mais au contraire à les sauver ! C'est ce que nous avons commencé à faire avec la réforme des retraites, d'ailleurs.

M. François Marc :

L'idée de cette proposition de résolution est née à l'occasion de la visite à Bruxelles de la commission des finances en mai dernier, à laquelle Nicole Bricq et moi-même avons participé. Il nous est apparu qu'il n'était jamais trop tard pour bien faire, vu les perspectives catastrophiques qui se présentent et vu l'attention que Bruxelles manifeste à l'égard des parlements nationaux. J'observe que le rapporteur général de la commission des finances n'a pas écarté l'idée d'une réunion au besoin et que cette proposition de résolution européenne a toute sa légitimité aujourd'hui. A Bruxelles, la

présidence polonaise a évoqué un report après l'été de la décision finale sur le « paquet gouvernance ». Il n'est donc pas trop tard pour influencer sur le dénouement du trilogue. Les arguments de forme avancés par le rapporteur tiennent peu. Il faut nous donc avoir un vrai débat sur le fond.

Permettez-moi d'abord d'observer qu'en 2005, l'Allemagne et la France avaient un déficit public équivalent et qu'en 2010 le déficit français est devenu le double de celui de l'Allemagne. Il n'y a donc pas de reproche exclusif à faire à la gestion des années 1997-2002. Le président de la Cour des comptes, M. Didier Migaud, est bien obligé de constater l'état de nos finances publiques aujourd'hui.

Je crois qu'en vérité, deux ou trois points durs nous différencient. Effectivement, ce n'est pas sur le keynésianisme que nous nous distinguons, mais plutôt sur la façon d'assainir les finances publiques, et c'est pourquoi le paragraphe 19 de notre proposition de résolution a toute son importance. Le déficit de la France s'explique par l'abaissement des recettes fiscales. Même l'Union européenne l'a relevé dans sa récente recommandation sur le programme français de stabilité. La Cour des comptes indique aussi que deux tiers de notre déficit sont imputables aux décisions prises depuis quelques années en matière de baisse des recettes.

M. Yann Gaillard :

Je serais prêt à voter la proposition de résolution du groupe socialiste, mais s'il en était retiré les paragraphes 19, 20, 24, 25 et 26.

M. Pierre Bernard-Reymond :

La différence entre les situations française et allemande ne vient pas seulement de ce que François Marc vient d'expliquer. Le fond de la question, c'est la productivité : l'Allemagne est devenue beaucoup plus productive que la France, grâce à un chancelier socialiste qui a eu la possibilité de mener en Allemagne une politique salariale draconienne. Peut-être que si nous avions eu un Schröder français, nous n'en serions pas là où nous en sommes aujourd'hui.

M. Jean Bizet :

Je peux témoigner que, dans le domaine agricole, le différentiel de coût de main-d'œuvre entre la France et l'Allemagne a été plus que gommé, et que nous sommes aujourd'hui pénalisés.

M. Simon Sutour :

Je tenais à faire une remarque sur la forme de nos travaux. Je souhaiterais, au nom du groupe socialiste, demander que tout rapporteur sur un texte soumis à notre commission soit à l'avenir désigné en commission.

M. Jean Bizet :

Je prends note de cette demande. Je me réjouis du débat que nous avons eu sur ce sujet essentiel. Les remarques qui ont été faites de part et d'autre sur la proposition de résolution européenne étaient importantes. Quel que soit le vote que vous allez émettre, je pense effectivement qu'il serait opportun de revenir sur le sujet en séance plénière à l'automne.

* *

*

À l'issue de ce débat, la commission des affaires européennes a rejeté, par seize voix contre dix, la proposition de résolution n° 648.

PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE REJETÉE PAR LA COMMISSION

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu le projet de programme de stabilité européen transmis par le Gouvernement français à la Commission européenne,
- ④ Vu la proposition de règlement modifiant le règlement CE n° 1466/97 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que la surveillance et la coordination des politiques économiques COM (2010) 526,
- ⑤ Vu la proposition de directive du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres COM (2010) 523,
- ⑥ Vu la proposition de règlement modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs COM (2010) 522,
- ⑦ Vu la proposition de règlement sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques COM (2010) 527,
- ⑧ Vu la proposition de règlement sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro COM (2010) 524,
- ⑨ Vu la proposition de règlement établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro COM (2010) 525,
- ⑩ Vu les conclusions du Conseil européen des 23 et 24 mars 2011,
- ⑪ Vu les rapports de la Commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen réunie le 19 avril 2011 sur l'ensemble de ces propositions,
- ⑫ Considérant que la gouvernance économique de l'Union européenne est un enjeu fondamental pour la croissance et l'emploi en Europe, indispensable pour la mise en œuvre effective de la stratégie UE 2020, définie au printemps 2010 pour sortir l'Europe de la crise et préparer son économie pour l'avenir,

- ⑬ Considérant que la Commission, le Parlement européen et le Conseil sont aujourd'hui dans la phase de « trilogie » pour adopter le paquet « gouvernance économique » présenté par la Commission européenne et amendé par le Parlement européen,
- ⑭ Se félicite de voir les États membres et les institutions de l'Union européenne prendre en compte la nécessité de coordonner leurs politiques économiques,
- ⑮ Soutient les procédures prévues dans le cadre du « semestre européen » et notamment l'organisation de débats avec le gouvernement sur le projet de programme de stabilité avant qu'il soit soumis à la Commission européenne et suite à l'avis qui sera apporté par cette dernière,
- ⑯ Regrette que le projet de paquet « gouvernance économique » ne présente qu'un durcissement du Pacte de stabilité et de croissance qui aura pour conséquence d'imposer à toute l'Europe une politique d'austérité généralisée qui ne permettra pas de relancer la croissance et l'emploi en Europe,
- ⑰ Regrette que ce projet ne prenne pas en compte les objectifs fixés par la stratégie UE 2020, qui implique la mise en œuvre d'investissements importants dans les secteurs d'avenir,
- ⑱ Demande que soit introduite dans ce paquet de réglementation européenne une « règle d'or » sur l'investissement permettant aux États membres de relancer leur économie et d'engager les investissements publics et les dépenses nécessaires pour préparer leur avenir,
- ⑲ Demande que soit pris en compte l'aspect des recettes dans le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance qui, en l'état actuel, ne se penche que sur l'aspect des dépenses, introduisant dès lors des propositions de réformes dites structurelles qui visent surtout à mettre à mal les systèmes de solidarité,
- ⑳ Estime qu'il y a dans la mise en œuvre des politiques économiques un élément essentiel de souveraineté nationale sous le contrôle des parlements et rejette, dès lors, la proposition d'introduire une règle dite de « majorité qualifiée inversée » pour l'adoption des sanctions prévues à l'encontre des États membres en infraction avec les règles du Pacte de stabilité rendant ces sanctions quasi-automatiques,

- ②① Juge indispensable de revoir le régime des sanctions prévues dans les volets préventifs et correctifs en cas de non respect du cadre imposé par le pacte de stabilité et appelle le Gouvernement français à ne pas accepter un niveau d'engagement auquel il ne pourrait lui-même faire face,
- ②② Soutient le rapport présenté au Parlement européen concernant la définition des indicateurs devant permettre de coordonner les politiques économiques en ce qu'ils vont au-delà des simples éléments de rigueur budgétaire et intègrent des indicateurs sociaux, mais demande que ces derniers soient renforcés,
- ②③ Soutient l'approche du Parlement européen préservant le rôle des partenaires sociaux et des systèmes sociaux nationaux, notamment pour ce qui est des négociations salariales,
- ②④ Estime que les politiques d'ajustement à l'échelle européenne ne sont soutenables qu'accompagnées de politiques de relance à cette même échelle,
- ②⑤ Recommande au Gouvernement de présenter de manière conjointe avec ses partenaires européens une proposition législative visant à introduire une taxe sur les transactions financières,
- ②⑥ Souhaite que soient revus les mécanismes de régulation du système financier en lien avec la mise en œuvre du mécanisme européen de stabilité,
- ②⑦ Demande au Gouvernement français de peser en ce sens dans les négociations en cours.