

N° 648

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 juin 2011

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *QUINQUIES* DU RÈGLEMENT,

sur le projet de « **paquet gouvernance économique** »,

PRÉSENTÉE

Par 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 (1), apparentés (2) et rattachés (3),

Sénateurs

(Envoyée à la commission des affaires européennes.)

(1) *Ce groupe est composé de :* Mmes Jacqueline Alquier, Michèle André, MM. Serge Andreoni, Bernard Angels, Alain Anziani, David Assouline, Bertrand Auban, Robert Badinter, Jean-Pierre Bel, Claude Bérít-Débat, Jean Besson, Mme Maryvonne Blondin, M. Yannick Bodin, Mme Nicole Bonnefoy, MM. Yannick Botrel, Didier Boulaud, Martial Bourquin, Mme Bernadette Bourzai, M. Michel Boutant, Mme Nicole Bricq, M. Jean-Pierre Caffet, Mme Claire-Lise Champion, M. Jean-Louis Carrère, Mme Françoise Cartron, M. Bernard Cazeau, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Yves Chastan, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Roland Courteau, Yves Daudigny, Yves Dauge, Marc Daunis, Jean-Pierre Demerliat, Mme Christiane Demontès, M. Claude Domeizel, Mme Josette Durrieu, MM. Alain Fauconnier, Jean-Luc Fichet, Jean-Claude Frécon, Bernard Frimat, Charles Gautier, Mme Samia Ghali, MM. Serge Godard, Jean-Pierre Godefroy, Jean-Noël Guérini, Didier Guillaume, Claude Haut, Edmond Hervé, Mmes Odette Herviaux, Annie Jarraud-Vergnolle, MM. Claude Jeannerot, Ronan Kerdraon, Mme Bariza Khiari, MM. Yves Krattinger, Philippe Labeyrie, Serge Lagauche, Mme Françoise Laurent-Perrigot, M. Jacky Le Menn, Mmes Claudine Lepage, Raymonde Le Texier, MM. Alain Le Vern, Jean-Jacques Lozach, Roger Madec, Philippe Madrelle, Jacques Mahéas, François Marc, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Louis Mermaz, Jean-Pierre Michel, Gérard Miquel, Jean-Jacques Mirassou, Robert Navarro, Mme Renée Nicoux, MM. Jean-Marc Pastor, François Patriat, Daniel Percheron, Jean-Claude Peyronnet, Bernard Piras, Roland Povinelli, Mme Gisèle Printz, MM. Marcel Rainaud, Daniel Raoul, Paul Raoult, François Rebsamen, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Roland Ries, Mmes Michèle San Vicente-Baudrin, Patricia Schillinger, MM. Michel Sergent, René-Pierre Signé, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Mme Catherine Tasca, MM. Michel Teston, René Teulade, Jean-Marc Todeschini, André Vantomme et Richard Yung.

(2) *Apparentés :* MM. Jean-Etienne Antoinette, Jacques Berthou, Jacques Gillot, Mme Virginie Klès, MM. Serge Larcher, Claude Lise, Georges Patient et Richard Tuheiava.

(3) *Rattachés administrativement :* Mmes Marie-Christine Blandin, Alima Boumediene-Thiery, M. Jean Desessard et Mme Dominique Voynet.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Aujourd'hui encore, les populations européennes subissent les conséquences douloureuses de la crise financière et économique qui dure depuis 2008. Plus que jamais, il y a urgence à mettre en place une régulation financière en accord avec les ambitions collectivement affichées. Il est impératif qu'une coordination de la gouvernance économique conduite dans chacun des États membres de l'Union aboutisse très rapidement.

La gouvernance économique du « chacun chez soi » est maintenant dépassée. Au regard des déséquilibres engendrés entre les économies des différents pays, ce type de gouvernance s'avère même dangereux. En proposant dès 1997 un « Pacte de coordination des politiques économiques », Jacques DELORS l'avait bien compris.

Dans ce contexte, l'initiative du « semestre européen, » tout comme le travail entamé sur la gouvernance économique sont utiles. Il est en effet utile qu'une instance européenne puisse avoir un regard sur les politiques nationales. Il est tout aussi indispensable que les parlements nationaux puissent sanctionner, chaque année, le programme de stabilité envoyé à la Commission et se prononcer à nouveau une fois l'avis de la Commission européenne rendu et sur les éventuelles propositions de la Commission.

Toutefois, ce dispositif ne peut être efficace qu'à la condition que les États fassent preuve de sincérité dans leurs programmes de stabilité. À la lumière du document remis par la France à la Commission et débattu au Parlement, on peut en douter, s'agissant de notre pays. La Commission européenne ne s'y est d'ailleurs pas trompée, notant, par exemple, dans son avis rendu le 7 juin 2011, que Paris table sur un scénario de croissance trop favorable.

Dans le but de sortir de la crise et de préparer son économie pour l'avenir, l'Europe a adopté au printemps 2010, la stratégie dite « UE 2020 ». En effet, seule une gouvernance économique à l'échelle européenne permettra d'atteindre les objectifs de développement fixés collectivement.

Afin de redonner confiance aux citoyens de l'Union dans notre capacité collective à faire de l'Union une zone de bien être collectif, la stratégie *UE 2020* privilégie trois grands moteurs de croissance, à décliner au moyen d'actions concrètes au niveau européen et dans chaque État membre : une croissance intelligente (promouvoir la connaissance, l'innovation, l'éducation et la société numérique), une croissance durable (rendre notre production plus économe en ressources tout en dopant notre compétitivité) et une croissance inclusive (renforcer la participation au marché du travail, l'acquisition de compétences et la lutte contre la pauvreté).

Il y a aujourd'hui urgence à mettre en œuvre la stratégie *UE 2020*, pour démontrer que l'Europe est une solution aux défis auxquels chacun des États membres doit faire face, pour combattre les replis nationaux, pour redonner du sens à une construction politique dont les peuples se sentent éloignés.

C'est dans ce contexte que la Commission européenne a, le 29 septembre 2010, déposé six textes, dits du « paquet gouvernance », par ailleurs soumis à la Commission des Affaires économiques et monétaires du Parlement européen. Ces textes ont pour objectifs de renforcer le pacte de stabilité et de croissance et de mieux contrôler les déséquilibres économiques.

À nos yeux, ces propositions sont insuffisantes, voire dangereuses. Bien que les textes du « paquet gouvernance » aient vocation de 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 empêcher ou corriger les déséquilibres macro-économiques et 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.

Pour ce faire, le « paquet gouvernance » est composé de six textes, quatre sur les aspects budgétaires et deux pour détecter et sanctionner les déséquilibres macro-économiques. La procédure concernant les

déséquilibres macroéconomiques excessifs est un élément nouveau du cadre de surveillance dont est dotée l'Union européenne. Elle prévoit une évaluation régulière des risques de déséquilibres, fondée sur un tableau de bord d'indicateurs économiques.

Les propositions avancées ne sont pas 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 généralisées.

Les propositions avancées (telles qu'amendées et votées par la Commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen) restent limitatives : elles donnent simplement à l'Union européenne les moyens de garantir que les États mèneront une politique budgétaire économe. Ces six textes conduisent en définitive à durcir un pacte de stabilité qui détourne les États membres de la relance de leur économie, des investissements et des dépenses publics, irremplaçables pour préparer l'avenir.

La logique de sanction et de défiance entre les États, consacrée dans ces six textes, peut en outre s'avérer néfaste. Il aurait en effet mieux valu créer les conditions d'un jeu collectif, davantage à même d'engranger une véritable « valeur ajoutée européenne », au service d'une croissance partagée et d'emplois durables.

Les textes prévoient un **net durcissement des normes de réduction du déficit et de la dette des États ainsi qu'une quasi-automaticité des sanctions** à l'encontre des États n'y parvenant pas. Il est à craindre que la majorité conservatrice au Parlement européen n'aggrave in fine la situation actuelle.

À cet égard, plusieurs dispositions des six textes sont problématiques. Ainsi sont prévus une norme annuelle de réduction du déficit public et de désendettement correspondant à 0,5 % du PIB comme base annuelle pour le déficit, et à 1/20^e de l'écart entre le taux d'endettement et l'objectif de 60 % pour la dette. Il faut prendre la mesure de l'effort demandé. S'agissant de la France, près de 20 milliards d'euros par an seraient ainsi à trouver.

Dans ces conditions, le Sénat est en droit de s'interroger. Le Gouvernement a-t-il l'intention de prendre des engagements qu'il ne pourrait pas honorer ? Au regard du programme de stabilité présenté en

avril dernier, il semble qu'on puisse douter des intentions réelles du Gouvernement en la matière.

Le régime des sanctions prévues de 0,2 % du PIB représenterait de surcroît pour la France environ 4 milliards d'euros. Prenons la mesure de ce à quoi ce paquet nous engage.

Pendant près de dix années, les gouvernements successifs ont continuellement laissé filer le déficit et la dette. En France, des records ont été atteints ces dernières années. La crise économique a aggravé la situation, tout en ne représentant qu'une faible part du déficit dû pour l'essentiel à la politique du gouvernement. Aujourd'hui, nul ne peut disconvenir de l'impérieuse nécessité de réduire les déficits publics et la progression de la dette, mais les moyens préconisés vont à l'encontre de l'objectif affiché.

A posteriori, il n'est pas inutile de rappeler qu'entre 1997 et 2002, l'état des finances publiques était tout autre. La mise en œuvre d'une politique économique et sociale efficace et juste avait permis de réduire massivement le chômage et d'améliorer le taux de croissance de notre économie. Ce faisant, les déficits publics ont été réduits, et la progression de la dette maîtrisée, permettant à notre pays d'atteindre les critères permettant le passage à l'euro.

En outre, le rythme de réduction des déficits doit être dosé avec finesse pour éviter les effets dévastateurs d'un plan d'austérité qui achèverait de ruiner toute perspective de retour à la croissance. Le plan, tel qu'il s'organise en l'état actuel, menace directement la croissance et l'emploi. La primauté donnée à la croissance et aux rentrées fiscales supplémentaires qu'elle génère permettrait, à l'inverse, de réduire durablement les déficits et, dans un premier temps, de stabiliser la progression de la dette. La gouvernance économique doit donc passer prioritairement par le retour à la croissance et au plein emploi dans un avenir proche. C'est à cette seule condition que l'assainissement des finances publiques est possible.

Enfin, le rapport « Goulard » au Parlement européen introduit, pour la mise en œuvre de ces sanctions, **la règle dite de la majorité qualifiée inversée** (la proposition de sanction serait réputée adoptée sauf si 55 % des États membres représentant 65 % de la population s'y opposaient). Si cette règle était adoptée, le poids de la France et sa capacité à peser sur la mise en œuvre de sanctions serait réduit, notamment vis-à-vis de l'Allemagne ce qui, sur un sujet aussi sensible et tenant à la souveraineté nationale et au rôle des Parlements, s'avère très inquiétant. Quelle que soit la position du

Conseil sur ce sujet, il semble indispensable que les Parlements, et le Sénat en France, prennent position contre cette proposition. Cette proposition exige d'ailleurs une modification du traité de Lisbonne, ce qui ne saurait se faire que dans le respect des traités et des procédures.

Dans le projet de gouvernance économique tel qu'il est actuellement présenté, la Commission pourrait **décélérer rapidement d'éventuels déséquilibres macroéconomiques** entre les États membres. Il est incontestable que les déséquilibres structurels mettant en danger l'économie européenne doivent être jugulés. Dans cette perspective, un tableau d'indicateurs doit être mis en place. Il permettrait de déceler les éventuelles difficultés et d'initier une étude approfondie préalable des réformes ayant trait à des sujets aussi fondamentaux que les politiques fiscales ou les mécanismes de formation des salaires. Une fois encore, si l'objectif du dit projet est louable, nous devons rester vigilants à ce que la définition de ces indicateurs ne se limite pas à des aspects purement comptables, et qu'elle intègre bien l'ensemble des déséquilibres, y compris des excédents.

Comparativement à la proposition de la Commission européenne, la Commission des affaires économiques du Parlement européen a progressé sur le sujet. À cet égard, il faut saluer l'intégration de la clause de sauvegarde sur les droits sociaux. Réunie à Athènes le 19 mai 2011, la Confédération européenne des syndicats rappelait à juste titre que les salaires ne sont pas l'ennemi de l'économie mais en sont le moteur. Il faut également saluer l'ajout par la Commission des affaires économiques du Parlement européen des indicateurs sociaux au tableau des indicateurs permettant de repérer les déséquilibres. Sur ce point, il est utile que le Sénat affirme son soutien à cette évolution positive, susceptible d'être mise en cause dans le cadre du trilogue.

Pour qu'il puisse être adapté à la situation européenne, le pacte de gouvernance doit donc encore s'enrichir de modifications plus satisfaisantes :

- Introduction d'une « règle d'or » en matière d'investissement.

Les emprunts publics dédiés à l'investissement dans les dépenses d'avenir notamment celles ciblées par la stratégie *UE 2020* doivent bénéficier d'un traitement spécifique. C'est une condition indispensable pour rendre acceptable le régime des sanctions tel que prévu par les textes.

- Intégration de la ressource publique, et non simplement de la dépense, à la mesure de la situation budgétaire des États.

Il faut évidemment prendre en compte les recettes, et leurs évolutions dans le cadre de l'évaluation de la justesse de la consolidation fiscale. En France, il faudra une politique énergique de réduction des dépenses fiscales qui grèvent le budget de l'État et de la Sécurité sociale.

- Révision des rythmes de réduction des déficits et de la dette.

Il faut éviter que les États, et notamment la France, ne soient totalement asphyxiés par un plan d'austérité source de profondes difficultés pour les habitants et entravant la croissance. Les exemples grec ou irlandais étant à cet égard édifiants.

- Révision du vote à la majorité qualifiée « inversée » des sanctions.

Un mécanisme qui entraînerait une quasi-automaticité des sanctions réduirait définitivement le champ de la négociation entre les États. Le dispositif manquerait de la souplesse nécessaire, liée à des situations spécifiques et son application automatique contredit les fondements les plus essentiels de la démocratie européenne (en termes d'équilibre des pouvoirs et de respect des prérogatives interinstitutionnelles). Il y a en outre dans cette règle une mise en cause de la souveraineté des parlements nationaux qui votent les budgets dans le cadre fixé par les traités mais qui ne sauraient se voir empêchés d'exercer le mandat qui leur a été confié par le suffrage universel.

- Soutien à l'amélioration portée par la Commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen quant à la définition des indicateurs macroéconomiques.

Les politiques d'ajustement au niveau européen ne sont soutenables pour les économies et les peuples qu'à la condition qu'elles s'accompagnent d'une réelle politique de relance à cette même échelle. Dans ces conditions, le budget de l'Union européenne et sa capacité d'investissement doivent faire l'objet de toutes les attentions.

De nombreux États, dont la France, ne souhaitent pas voir augmenter le budget de l'Union. Poursuivre dans cette voie va à l'encontre des effets recherchés. La rigueur budgétaire ne s'avère pas une solution pérenne si elle ne s'accompagne pas d'investissements nécessaires à la préparation de l'avenir. À condition qu'on lui en donne les moyens, l'Union européenne en constitue l'échelon pertinent.

Enfin, une **meilleure gouvernance économique de l'Union européenne passe aussi par une régulation plus stricte du secteur financier.** Il faut saluer le travail entamé pour créer un mécanisme pérenne

de stabilité fournissant aux États membres une assistance financière extérieure en cas de besoin. Il est toutefois regrettable que le projet de mécanisme européen de stabilité (MES) passe sous silence le contrôle et la régulation des marchés, bien souvent à l'origine des déséquilibres économiques et financiers. Ainsi conviendrait-il tout au moins de **ne pas permettre aux agences de notation de noter les dettes souveraines des États entrant dans le MES**. Plus généralement, des moyens sont à mettre en œuvre pour contenir la spéculation contre les dettes souveraines, notamment quand elles ont pour origine le renflouement du secteur, lui-même à l'origine de cette spéculation !

Cette indispensable régulation passe par **l'introduction d'une taxe sur les transactions financières en Europe**. Aujourd'hui, le volume des transactions financières ne correspond pas à l'augmentation des échanges de biens ou de services mais provient de la multiplication des prises de positions spéculatives aux moyens d'outils de plus en plus sophistiqués et de plus en plus opaques. Introduire une telle taxe, au-delà des moyens supplémentaires qu'elle apporterait aux comptes publics, permettrait de dissuader certains mouvements spéculatifs et fournirait à l'Union européenne les moyens de sanctionner les transactions spéculatives nuisibles tout en offrant plus de transparence à un secteur complexe.

La gouvernance économique de l'Europe est un enjeu majeur pour l'évolution de notre continent. Elle touche aux spécificités du mode de développement européen, et aux choix des États qui composent l'Union. Il s'agit de la souveraineté des États qui s'exprime dans les choix économiques et sociaux qu'ils opèrent. Aussi est-il légitime que les parlements nationaux fassent connaître leurs propositions.

Ces considérants conduisent à proposer à la Commission des affaires européennes d'adopter la résolution suivante.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

- 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.