

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Mardi 26 février 2013
18 heures

Commission des affaires européennes

Communication de MM. Christophe Caresche et Michel Herbillon sur l'élaboration des orientations stratégiques de politique économique de l'Union européenne, dans le cadre du semestre européen



COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mardi 27 février 2013

Présidence de Mme Danielle Auroi,
Présidente de la Commission des affaires européennes,

Communication de MM. Christophe Caresche et Michel Herbillon sur l'élaboration des orientations stratégiques de politique économique de l'Union européenne, dans le cadre du semestre européen

M. Michel Herbillon, co-rapporteur. Nous vous proposons aujourd'hui de permettre à l'Assemblée nationale de se prononcer sur la première étape du semestre européen qui a pour objet de fixer les orientations stratégiques de politiques économiques en examinant la présente proposition de résolution, qui sera débattue par la commission des Finances dès demain matin.

Il s'agit donc aujourd'hui d'émettre un avis sur les grandes orientations de politique économique proposées par la Commission européenne et sur lesquelles le Conseil européen des 14 et 15 mars prochains se prononcera.

Notre communication de ce jour donne le coup d'envoi des travaux que nous allons mener, au sein de la Commission des affaires européennes, dans le cadre du semestre européen.

Elle s'appuie en effet sur l'examen annuel de la croissance pour 2013, qui a été présenté le 28 novembre dernier par la Commission européenne et qui marque le lancement du semestre européen de coordination des politiques économiques.

Elle prend également en considération les conclusions du rapport annuel sur le mécanisme d'alerte qui a pour objet d'identifier les déséquilibres macroéconomiques au sein de l'Union européenne.

Elle tient enfin compte des prévisions économiques d'hiver que la Commission européenne a rendu publiques le 22 février dernier.

Le Parlement européen s'est prononcé sur les propositions de la Commission européenne dans ses résolutions du 7 février 2013 sur le semestre européen pour la coordination des politiques économiques. La résolution sur l'examen annuel de croissance pour 2013 a été l'objet de vifs débats au sein de la commission des affaires économiques et monétaires puis en séance plénière. Je crois que c'est important de le souligner. La résolution finalement adoptée conduit à faire prévaloir une position dure sur le rythme des assainissements budgétaires, si bien que la rapporteure a demandé à ce que son nom soit retiré du rapport. En revanche, la résolution relative à l'emploi et au volet social a fait l'objet d'un large consensus. Le Parlement européen demande ainsi de rendre obligatoire la présentation de plans nationaux pour l'emploi et promeut les notions de « consolidation compatible avec la croissance » et d'« assainissement budgétaire proportionné et différencié ».

Pour sa part, le Conseil, en amont du Conseil européen des 14 et 15 mars 2013, a adopté les recommandations proposées par la Commission européenne ainsi que le rapport sur le mécanisme d'alerte le 12 février dernier.

C'est dans le cadre défini par le Conseil européen en mars prochain que les États membres devront soumettre leurs programmes nationaux de stabilité et de réforme actualisés d'ici, au plus tard, la fin du mois d'avril, sur la base desquels la Commission européenne présentera ses propositions de recommandations par pays, qui seront approuvées par le Conseil européen en juin 2013 puis définitivement adoptées par le Conseil.

Cette procédure de coordination des politiques économiques mise en place dans le cadre du semestre européen, que je viens de rappeler, devrait être complétée, sous réserve de la confirmation des résultats du trilogue de la semaine dernière, par le paquet législatif dit du « two pack », qui a pour objet de renforcer la gouvernance économique ainsi que la coordination et la surveillance des politiques économiques, notamment leur volet budgétaire.

Au-delà du renforcement du contrôle des États en situation de déficit excessif, le « two pack » prévoit en effet la mise en place d'une surveillance des projets de budget nationaux. Les États membres de la zone euro devraient ainsi soumettre à la Commission européenne et à l'Eurogroupe, avant le 15 octobre, leur projet de budget, sur lequel la Commission pourrait émettre, avant le 30 novembre, un avis, assorti d'une demande de révision en cas de manquement particulièrement grave aux obligations de politique budgétaire prévues dans le pacte de stabilité.

Il convient de souligner que l'accord de la délégation du Parlement européen sur ce paquet législatif a été obtenu à condition que soit notamment constitué un groupe d'experts de haut niveau chargé d'étudier la faisabilité d'une mutualisation partielle de la dette dans le cadre d'un fonds européen d'amortissement et de l'émission de titres à court terme ou « eurobills ». La Commission européenne ne serait pas liée par les conclusions que le groupe de haut niveau devrait rendre d'ici au mois de mars 2014. L'approbation définitive du Conseil demeure toutefois suspendue à l'accord de l'Allemagne, qui se montre réticente.

Alors que l'adoption du « two pack » constitue une étape indispensable à l'approfondissement de l'Union économique et monétaire sur les modalités duquel le Conseil européen devrait se prononcer en juin prochain, il apparaît plus que jamais nécessaire d'affermir le rôle de notre Parlement, qui est souverain en matière budgétaire.

À cet égard, ainsi que l'a souligné Madame la Présidente, avant le Conseil européen de juin, se tiendra à l'Assemblée nationale un débat où la Commission européenne viendra nous présenter ses propositions de recommandations sur les programmes de stabilité et de réforme de la France. Ce sera une grande première pour notre Assemblée.

J'en viens maintenant aux recommandations formulées par la Commission européenne.

La Commission européenne dresse un tableau très sombre de la situation économique en Europe, en particulier sur le front de l'emploi.

Alors que la croissance était de l'ordre de 2 % en 2010, le PIB s'est contracté de 0,3 % dans l'Union et de 0,6 % dans la zone euro en 2012, et devrait, selon les prévisions

d'hiver de la Commission, être quasi-stable dans l'Union et diminuer de 0,3 % dans la zone euro en 2013.

La crise entraîne ainsi de lourdes conséquences sociales, avec une forte progression du chômage. Le nombre de chômeurs a désormais dépassé le cap de 25 millions de personnes et près d'un chômeur sur deux est sans emploi depuis plus d'un an. Les jeunes sont plus particulièrement touchés puisque leur taux de chômage dépasse 50 % dans 12 États membres. Le taux de chômage devrait encore progresser en 2013, pour s'établir à 12,2 % dans l'Union. Toutefois, les situations sont très contrastées selon les pays. Les taux de chômage nationaux se situent en effet dans une fourchette comprise entre 5 et plus de 25 %. En conséquence, la précarité et la pauvreté progressent fortement en Europe.

La Commission européenne affirme néanmoins déceler de premiers signes positifs montrant que les réformes entreprises commencent à produire leurs effets. Ces « premiers signes positifs » semblent toutefois se limiter à une réduction globale du niveau des déficits publics, qui passe de 6,2 à 3,5 % du PIB en moyenne dans la zone euro entre 2010 et 2012.

La Commission européenne en conclut néanmoins que les priorités fixées dans l'examen de l'an dernier demeurent valables, en y apportant toutefois quelques nuances. Elle indique ainsi que les États membres et l'Union européenne doivent concentrer leurs efforts sur les cinq priorités suivantes :

- procéder à un assainissement budgétaire différencié propice à la croissance ;
- promouvoir la croissance et la compétitivité ;
- lutter contre le chômage et prendre des mesures pour faire face aux retombées sociales de la crise ;
- revenir à des pratiques normales en matière de prêt à l'économie ;
- moderniser l'administration publique.

M. Christophe Caresche, co-rapporteur. Alors que le semestre européen a été lancé par l'examen annuel de croissance et que les prévisions économiques sur lesquelles se fondent les analyses viennent d'être actualisées par la Commission européenne, il m'a semblé important d'axer la proposition de résolution sur la question de l'appréciation des déficits publics. La Commission européenne a déjà donné des indications à ce sujet. Dans la suite de la procédure du semestre européen, il y aura une nouveauté importante cette année puisque le Haut conseil des finances publiques donnera un avis sur le programme de stabilité, avant sa transmission par la France à la Commission européenne. Il sera donc amené à émettre un avis sur la crédibilité des chiffres retenus.

Nous intervenons aujourd'hui dans le semestre européen avec la proposition de résolution ici présentée, puis en avril lors de l'examen des programmes de stabilité et de réforme. Je suggérerais que nous ayons, dans le cadre d'une réunion commune à la commission des Finances, la commission des Affaires étrangères et notre commission, une discussion avec la Commission européenne après le Conseil européen des 14 et 15 mars prochains et avant l'examen du programme de stabilité de la France. Cela nous permettrait notamment d'aborder plus en détail les questions soulevées par l'appréciation des déficits publics : quelle importance accordée respectivement au déficit nominal et au déficit structurel ? quelles règles retenir pour calculer le déficit structurel et sa prévision, alors que la Commission européenne et le gouvernement n'appliquent pas nécessairement les mêmes critères ?

La résolution s'articule autour des cinq points suivants.

Tout d'abord, il faut souligner la dégradation générale des perspectives de croissance au sein de l'Union européenne mise en évidence par les prévisions économiques d'hiver de la Commission européenne le 22 février 2013. Il est nécessaire, pour éviter une récession généralisée, de parvenir à une coordination plus étroite des politiques économiques ayant pour objectifs un soutien à la demande intérieure dans les pays qui bénéficient de comptes courants excédentaires et un accroissement de la compétitivité dans les pays déficitaires.

Ensuite, il faut saluer l'effort d'ajustement structurel mené par la France, qui devrait s'élever à 4,1 points de PIB sur la période 2010-2013 et être réalisé à hauteur des deux tiers sur les exercices 2012 et 2013. La Cour des comptes juge d'ailleurs qu'un effort structurel d'une telle ampleur est historique.

Il convient en outre de souligner que la France remplit ses engagements en termes de réduction du déficit structurel et mène des réformes structurelles importantes. En conséquence, le report de l'effort d'ajustement nécessaire pour ramener le déficit public français en-dessous de 3 % apparaît justifié et conforme aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance révisé.

Par ailleurs, nous souhaitons que la Commission européenne étudie toutes les pistes susceptibles de mieux prendre en considération les programmes d'investissement productif dans le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, conformément à l'engagement qu'elle a pris.

Enfin, nous demandons à la Commission européenne de mettre davantage en évidence, dans son examen annuel de croissance, l'articulation entre les actions menées au niveau européen et celles entreprises par les États membres. Ainsi, l'examen annuel de croissance pourrait comporter un rapport sur l'état d'avancement de la stratégie Europe 2020, un bilan de la mise en œuvre du Pacte pour la croissance et l'emploi décidé lors du Conseil européen des 28 et 29 juin 2012 et une analyse du rôle du budget de l'Union dans le processus du semestre européen qui mette en évidence ses effets multiplicateurs et complémentaires par rapport aux politiques et investissements développés à l'échelon local, régional et national.

M. Michel Herbillon, co-rapporteur. Je suis en profond désaccord avec mon collègue Christophe Caresche sur l'analyse de la situation de la France.

Les prévisions économiques d'hiver de la Commission européenne nous montrent tout simplement que les engagements du candidat François Hollande, en termes de croissance, de déficit et de lutte contre le chômage, n'étaient qu'illusions, et que la politique menée depuis juin nous mène dans une impasse.

Le retour à la croissance avec, dans un premier temps, une prévision de 0,8 % de croissance affichée dans le projet de loi de finances ? La Commission européenne confirme une croissance nulle en 2012 et une croissance quasi-nulle (0,1 %) en 2013.

Le retour des déficits publics sous la barre des 3 % en 2013 ? La Commission prévoit 3,7 % en 2013 et même 3,9 % en 2014 si rien n'est fait pour corriger le tir !

L'inversion de la courbe du chômage ? Après un taux de chômage à 10,3 % en 2012, la Commission européenne prévoit 10,7 % en 2013 et même 11 % en 2014 ! Et le chiffre de 1 000 chômeurs de plus par jour en France circule partout.

Je me devais de mettre en regard les objectifs affichés avec les prévisions de la Commission européenne.

Alors que ces objectifs ont été martelés et confirmés jusqu'à la semaine dernière, le Président de la République et le Gouvernement font aujourd'hui mine de découvrir que tous ces engagements ne sont finalement pas tenables. À qui la faute ? La crise n'a pas seulement été sous-estimée, elle a même été niée en imputant toutes les difficultés de notre pays au précédent président de la République. La situation actuelle est avant tout le résultat de réponses inadaptées aux problèmes auxquels nous sommes confrontés et de l'obsession du gouvernement actuel de revenir sur tout ce qui a été fait précédemment, comme l'ont bien montré les lois de finances adoptées depuis juin et la remise en cause de la réforme ambitieuse que nous avons engagée en faveur de la compétitivité.

J'en viens aux efforts menés par la France en matière de réduction du déficit structurel, qui sont soulignés tant par la Commission européenne que par la Cour des comptes. Mais cette réduction du déficit structurel, c'est en grande partie le résultat de la politique menée par le précédent Gouvernement, en particulier le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux et la RGPP, dont le gouvernement actuel engrange aujourd'hui les bénéfices. La Cour des Comptes le relève d'ailleurs dans son rapport.

La répartition des efforts entre dépenses et recettes est manifestement déséquilibrée avec une pression fiscale tellement accrue – elle atteint près de 33 milliards d'euros – qu'elle risque de casser toute reprise de la croissance. En outre, les économies affichées depuis juin sont en grande partie biaisées, car il s'agit d'économies appréciées par rapport à ce qu'on appelle le « tendanciel ».

Il apparaît donc au total que mon groupe et moi-même ne pourrions pas voter en faveur de la proposition de résolution que notre Commission examine aujourd'hui.

M. Arnaud Richard. Je partage globalement le point de vue de mon collègue Michel Herbillon et le groupe UDI s'abstiendra, même si certains éléments de la proposition de résolution nous conviennent.

La Présidente M^{me} Danielle Auroi. Le groupe écologiste soutiendra cette proposition. Vous avez entendu la discussion de la semaine dernière avec M. Jean-Claude Trichet. Ce sont plutôt les positions de la Commission qui étaient inadaptées, pas celles de la France. En définitive, cette proposition de résolution est plutôt modérée et elle constitue une bonne façon d'interpeler la Commission.

M. Jérôme Lambert. Le groupe socialiste va voter ce projet de résolution équilibré et raisonnable, qui résulte d'une série de consultations. Nos collègues rapporteurs ont accompli un gros travail. Nous regrettons que l'UMP ne vote pas ce texte estimable et nécessaire à la poursuite de notre politique, la seule raisonnable possible.

M. Michel Herbillon. Je souhaite que ma position et celle de l'UMP soient explicitement inscrites dans le compte rendu.

La Présidente Danielle Auroi. Je constate que la résolution est adoptée à la majorité, que l'UMP vote contre et que l'UDI s'abstient.

Puis la Commission a *approuvé* la proposition de résolution européenne dont le texte figure ci-après.

« L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le traité sur l'Union européenne, notamment son titre II relatif aux principes démocratiques,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en particulier le titre VIII relatif à la politique économique et monétaire de sa troisième partie,

Vu le protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, modifié par le règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011,

Vu le règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 23 novembre 2011 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro (COM [2011] 821),

Vu le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire signé à Bruxelles le 2 mars 2012,

Vu la communication de la Commission européenne du 28 novembre 2012 sur l'examen annuel de croissance 2013 (COM [2012] 750) et le projet de rapport conjoint sur l'emploi qui lui est annexé,

Vu le rapport de la Commission du 28 novembre 2012 au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement sur l'état 2013 de l'intégration du marché unique (COM [2012] 752 final),

Vu le rapport de la Commission du 28 novembre 2012 au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement sur le mécanisme d'alerte (COM [2012] 751),

Vu la communication de la Commission européenne du 30 novembre 2012 relative au projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie (COM [2012] 777 final/2),

Vu les résolutions du Parlement européen du 7 février 2013 sur le semestre européen pour la coordination des politiques économiques consacrées d'une part à l'examen annuel de la croissance 2013 et d'autre part à l'emploi et aux aspects sociaux dans le cadre de l'examen annuel de la croissance 2013,

1. S'inquiète de la dégradation générale des perspectives de croissance au sein de l'Union européenne mise en évidence par les prévisions économiques d'hiver de la Commission européenne le 22 février 2013 et appelle, pour éviter une récession généralisée, à une coordination plus étroite des politiques économiques ayant pour objectifs un soutien à la demande intérieure dans les pays qui bénéficient de comptes courants excédentaires et un accroissement de la compétitivité dans les pays déficitaires ; invite la Commission européenne à tenir compte de cet impératif dans la proposition qu'elle doit formuler sur la coordination préalable des grandes réformes de politique économique dans le cadre du semestre européen ;

2. Se félicite de l'effort d'ajustement structurel mené par la France, qui devrait s'élever à 4,1 points de PIB sur la période 2010-2013 et être réalisé à hauteur des deux tiers sur les exercices 2012 et 2013 ; souligne à cet égard, que la Cour des comptes juge qu'un effort structurel de l'ampleur de celui mené en 2012, soit 1,4 point de PIB, n'avait plus été réalisé en France depuis 1996 et que celui prévu pour 2013, soit 1,9 point de PIB, est inédit ;

3. Estime que la France remplit ses engagements en termes de réduction du déficit structurel et mène des réformes structurelles importantes ; considère par conséquent que le report de l'effort d'ajustement nécessaire pour ramener le déficit public français en-dessous de 3 % du PIB est justifié et conforme aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance révisé ;

4. Appuie la proposition faite par la Commission européenne dans sa communication du 28 novembre 2012 présentant un projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie d'étudier toutes les pistes susceptibles de mieux prendre en considération les programmes d'investissement productif dans le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance ;

5. Demande à la Commission européenne de mettre davantage en évidence, dans son examen annuel de croissance, l'articulation entre les actions menées au niveau européen et celles entreprises par les États membres ; suggère par conséquent que l'examen annuel de croissance comporte un rapport sur l'état d'avancement de la stratégie Europe 2020, un bilan de la mise en œuvre du Pacte pour la croissance et l'emploi décidé lors du Conseil européen des 28 et 29 juin 2012 et une analyse du rôle du budget de l'Union dans le processus du semestre européen qui mette en évidence ses effets multiplicateurs et complémentaires par rapport aux politiques et investissements développés à l'échelon local, régional et national. »