

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

Commission des affaires européennes

Mercredi 26 juin 2013
14 heures

Compte rendu n° 74

Examen d'une proposition de résolution relative à l'avis de la Commission européenne sur les programmes de stabilité et de réforme

**Présidence de
M^{me} Danielle
Auroi**
Présidente



COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mercredi 26 juin 2013 à 14 heures

Présidence de M^{me} Danielle Auroi

La séance est ouverte à 14 heures

Examen d'une proposition de résolution relative à l'avis de la Commission européenne sur les programmes de stabilité et de réforme

M. Michel Herbillon, co-rapporteur. Le Conseil européen des 27 et 28 juin sera consacré à la politique économique, autour de trois grandes questions : la conclusion du semestre européen, avec en particulier l'adoption des recommandations par pays ; l'évaluation des efforts déployés pour stimuler la compétitivité, l'emploi et la croissance, en particulier les initiatives en faveur des jeunes et du financement de l'économie ; les progrès accomplis en vue de l'achèvement de l'Union économique et monétaire.

Après vous avoir présenté, hier, les résultats des travaux que nous avons conduits avec mes collègues Christophe Caresche et Didier Quentin au sujet de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire, nous vous proposons aujourd'hui d'examiner le premier point inscrit à l'ordre du jour du Conseil européen de juin : celui relatif à l'examen des propositions de recommandations par pays, sujet que nous avons déjà abordé avec le Commissaire Olli Rehn la semaine dernière.

Il s'agit ainsi pour nous de clore la procédure du semestre européen, dont nous avons marqué le coup d'envoi en nous prononçant, le 26 février dernier, sur les grandes orientations de politique économique proposées par la Commission européenne pour 2013. Celles-ci avaient ensuite été endossées par le Conseil européen les 14 et 15 mars. Au nombre de cinq, elles constituent les lignes directrices pour la coordination des politiques économiques et l'examen des programmes de stabilité et de réforme. Les priorités ainsi définies sont les 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 conséquences sociales de la crise ; favoriser le retour à des conditions normales de financement de l'économie ; moderniser l'administration publique. Vaste programme !

Aujourd'hui, nous allons donc nous prononcer sur les propositions de recommandation de la Commission européenne sur les programmes de stabilité et de réforme que le Gouvernement nous a présentés en avril dernier, avant de les transmettre à la Commission européenne.

Je passe la parole à Christophe Caresche qui va vous présenter son analyse de l'avis de la Commission européenne ainsi que la proposition de résolution, puis je reprendrai la parole pour vous indiquer nos points de désaccord.

M. Christophe Caresche, co-rapporteur. Les propositions de recommandations-pays pour 2013 marquent une certaine évolution dans le discours de la Commission européenne, en particulier s'agissant de la croissance et de la dimension sociale. C'est bien

entendu lié à l'évolution de la situation économique de la zone euro. Le débat s'est engagé dans notre pays sur la question de savoir jusqu'où la Commission européenne doit aller dans ses propositions de recommandations. C'est un débat légitime. C'est d'ailleurs évoqué au point 5 de la proposition de résolution.

Il faut aussi noter une évolution de la doctrine de la Commission européenne, qui accorde davantage d'importance, comme indicateur, au solde structurel. Nous avons souligné cette nécessité dans la résolution que nous avons examinée en février dernier. C'est un point important et la France fait des efforts notables en la matière, puisque le solde structurel s'est amélioré de 1,2 point entre 2011 et 2012 et que cette tendance devrait se poursuivre.

S'agissant de la coordination des politiques économiques, la Commission européenne souligne à plusieurs reprises, dans sa communication sur l'ensemble des recommandations-pays, que l'ajustement ne doit pas concerner les seuls pays en déficit, mais également ceux qui enregistrent des excédents courants et ont des marges budgétaires, qui sont donc invités à prendre des mesures pour renforcer leur demande intérieure. C'était une des demandes importantes exprimées dans notre résolution en mars dernier. L'Allemagne semble avoir entendu le message. On verra si elle tient ses engagements après les élections.

Je rappelle donc ces éléments dans la proposition de résolution, en soulignant également la nécessité d'avoir une politique ciblée qui permette de préserver la croissance. Au point 11, je rappelle que ce que demande la Commission européenne, à savoir l'affectation des éventuels surplus fiscaux – ce qui est assez hypothétique – à la réduction du déficit public, est inscrit dans la loi de programmation des finances publiques. Le point vise l'ensemble des réformes engagées. Le point 13 est une réponse aux problématiques en matière de libération des services. On ne peut pas libéraliser les marchés et accepter le dumping fiscal et social au sein de l'Union. Le point 14 rappelle qu'il ne doit pas y avoir de concurrence fiscale déloyale entre pays.

M. Michel Herbillon, co-rapporteur. Je souhaiterais avant tout souligner le caractère chaotique de la mise au point de la proposition de résolution, du fait de discussions au sein de la majorité, ce qui a conduit à l'annulation de la réunion qui devait être consacrée à son examen la semaine dernière. Je n'ai été prévenu qu'au dernier moment de ce report. Je note par ailleurs que la version que nous examinons aujourd'hui a encore été modifiée une demi-heure avant la réunion, pour enlever la mention du « grand soir fiscal » que le groupe socialiste appelait de ses vœux avec la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG.

Si, comme Christophe Caresche, il m'apparaît nécessaire de procéder à un rééquilibrage de l'effort de redressement des finances publiques, je tiens à souligner que c'est, en ce qui me concerne, avec comme objectifs de mettre davantage l'accent sur les dépenses, d'alléger le coût du travail, de réduire les niches fiscales et sociales. Il m'apparaît également nécessaire de profiter du délai proposé par la Commission européenne pour mener des réformes ambitieuses, mais tout dépend de la définition de l'ambition que l'on a et manifestement nous n'avons pas la même ambition pour ces réformes.

Mais avant d'aborder plus en détail les réformes envisagées, je souhaiterais souligner que les prévisions de la Commission européenne me semblent plus fiables que celles du Gouvernement. La Commission européenne, tout comme le Haut conseil des finances publiques, note ainsi que le scénario macroéconomique sur lequel repose le programme de stabilité pour 2014 est trop optimiste. Il me semble en outre que, au regard des premiers résultats de l'exécution du budget en 2013, le déficit nominal sera plus proche des

4 % du PIB que des 3 % que nous avons votés et des 3,7 % avancés par le Gouvernement dans son programme de stabilité. Le dérapage s'élèverait ainsi à 20 milliards d'euros, 15 milliards sur les recettes, 4 à 5 milliards sur les dépenses, portant ainsi le déficit prévu de 60 à 80 milliards d'euros.

Ainsi que le souligne la Commission européenne, le déficit public français prévu pour 2013 est l'un des plus élevés parmi les pays de la zone euro qui ne font pas l'objet d'un programme d'assistance financière. Si celui-ci devrait, sous réserve de prendre les mesures nécessaires, baisser en 2014, la dette publique devrait dépasser 96 % du PIB et le taux de chômage atteindre 10,9 % en 2014.

Aussi, dans son analyse de la situation française, la Commission européenne ne cesse d'appeler à engager de nouvelles actions, des réformes plus ambitieuses dans notre pays.

Ces prévisions inquiétantes appellent en effet des réactions rapides et adaptées. Mais force est de constater que nous ne sommes pas d'accord sur les actions que doit mener le Gouvernement. Je citerai trois exemples pour éclairer mon propos.

Le premier concerne la réforme des retraites. Certes, nous ne connaissons pas, à ce stade, le projet du Gouvernement, mais plusieurs pistes ont été présentées la semaine dernière par la Commission sur l'avenir des retraites présidée par M^{me} Yannick Moreau. Nous pensons qu'un décalage de l'âge légal de départ en retraite est probablement incontournable. Cela ne semble pourtant pas figurer parmi les options envisagées par le Gouvernement. C'est quand même curieux, alors qu'il ressort très clairement de la communication de la Commission européenne sur les recommandations par pays que la France est le pays de l'Union européenne qui propose l'âge de départ à la retraite le plus bas aujourd'hui, mais également à l'horizon 2020. Le précédent Gouvernement avait fait un premier pas en portant cette limite à 62 ans, ce qui était justifié, compte tenu de l'évolution de l'espérance de vie. Au regard des comparaisons européennes, où la moyenne s'établirait plutôt à 65 ans, la piste du décalage de l'âge du départ en retraite ne me semble donc pouvoir être écartée d'un simple revers de coude. Il me semble par ailleurs qu'il convient, dans la situation économique actuelle et dans le souci d'assurer la compétitivité de nos entreprises, de ne pas alourdir les cotisations patronales.

Mon deuxième exemple concerne la nécessité de renforcer la compétitivité de la France, sur laquelle la Commission européenne insiste à juste titre. Nous avons voté une TVA anti-délocalisation. Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi ne me convient pas. La Commission européenne prévoit d'ailleurs que l'impact de cette mesure ne sera pas aussi fort que l'avance le Gouvernement français.

Il me semble enfin que la situation très inquiétante de l'emploi en France appelle des mesures supplémentaires pour lutter contre la segmentation du marché du travail et qu'il convient de lancer sans tarder une réforme du système d'indemnisation du chômage et de faire de l'emploi des jeunes une priorité, en particulier l'apprentissage, qui relève, à ce stade, de l'incantation, et non du résultat.

L'opposition votera donc contre cette proposition de résolution, en particulier son point 12, qui apparaît comme un satisfecit adressé à la politique du Gouvernement, alors que la Commission européenne appelle à des réformes plus ambitieuses.

M^{me} Marietta Karamanli. Je veux me féliciter de l'équilibre atteint sur la proposition de résolution, en particulier sur deux points importants. D'abord, la question des dumpings fiscaux et sociaux, par lesquels certaines multinationales parviennent à échapper purement et simplement à l'impôt, c'est-à-dire à la contribution loyale aux charges communes, est clairement abordée. Il est bon que nous insistions sur cet enjeu décisif, d'autant plus prégnant que de très nombreux pays ont été contraints d'augmenter les impôts, notamment la TVA. Ensuite, je suis satisfaite que la proposition rappelle qu'il est essentiel de sauvegarder l'investissement dans le contexte difficile de l'assainissement budgétaire, et par conséquent d'en tenir compte dans l'appréciation des efforts nationaux au niveau européen. Il est en effet important d'inverser cette tendance qui a fait décroître les investissements publics de près de 4 % du PIB dans les années 80 à seulement 2,1 % aujourd'hui.

M. Yves Daniel. Il demeure quand même un conflit entre l'assainissement budgétaire, surtout s'il est brutal, et la nécessité de soutenir les indispensables investissements pour lutter contre la croissance. Je ne conteste pas qu'il soit important de reprendre en main nos finances, mais il faut veiller à ne pas étouffer définitivement la croissance. La question est donc de bien placer le curseur, et j'ai souvent le sentiment qu'on le cale souvent un peu trop près du désendettement public. J'approuve ensuite les propositions, en particulier invitant la Commission à rester dans son rôle de proposition et de conseil, pas de donneuse de leçon. Je regrette toutefois que l'on ne fasse aucun lien avec l'accord de libre-échange négocié avec les Etats-Unis, dans les questions qu'il pose certes, mais aussi dans les plus-values qu'il pourrait apporter pour la croissance. Deux autres enjeux pourraient utilement être enfin soulevés : celui de la formation, décisive pour la croissance et celui de la fraude fiscale.

La présidente Danielle Auroi. La proposition de résolution me semble satisfaisante, à deux nuances près. Je regrette en effet que ni la fraude fiscale, ni l'impératif écologique ne soient mentionnés, ni par la Commission européenne dans sa proposition de recommandation ni par notre commission. Je vous sou mets en conséquence deux amendements, l'un appelant à accélérer la lutte contre la fraude fiscale et la mise en place d'une fiscalité écologique et l'autre de compléter les priorités que nous énonçons par la mention des efforts nécessaires pour avancer dans la transition écologique et énergétique.

M. Christophe Caresche. Les investissements sont en effet un point majeur, et je veux signaler à cet égard que la Banque européenne d'investissement a considérablement accéléré son travail, ce qui est très positif pour les programmes notamment du pacte pour la croissance et pour l'emploi. S'agissant de l'écologie, « il faut reconnaître que la Commission européenne propose de transférer une part des charges qui pèsent aujourd'hui sur le travail vers une fiscalité écologique et les taxes sur la consommation. Je n'ai néanmoins aucune objection à ce que la proposition soit complétée selon les suggestions que vous préconisez.

La Commission a ensuite *adopté* la proposition de résolution ainsi rédigée.

« *L'Assemblée nationale,*

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire,

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 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 (CE) n° 1056/2005 du Conseil du 27 juin 2005 et 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 les conclusions du Conseil européen des 14 et 15 mars 2013,

Vu la communication de la Commission européenne, du 29 mai 2013, au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée « Semestre européen 2013 : recommandations par pays. Sortir l'Europe de la crise » (COM (2013) 350),

Vu la recommandation de la Commission européenne, du 29 mai 2013, de recommandation du Conseil concernant la mise en œuvre des grandes orientations des politiques économiques des États membres dont la monnaie est l'euro (COM (2013) 379),

Vu la recommandation de la Commission européenne, du 29 mai 2013, de recommandation du Conseil pour qu'il soit mis fin à la situation de déficit public excessif en France (COM (2013) 384),

Vu la recommandation de la Commission européenne, du 29 mai 2013, de recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la France pour 2013 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour la période 2012-2017 ainsi que l'évaluation des services de la Commission européenne relative au programme national de réforme et au programme de stabilité 2013 de la France (COM (2013) 360),

Vu le programme national de réforme de la France pour 2013,

Vu le programme de stabilité de la France pour la période 2012-2017,

1. Se félicite que, dans le contexte de récession auquel l'Union européenne et la zone euro doivent faire face depuis 2012, la Commission européenne considère que le principal défi est de créer les conditions propices à une accélération de la croissance économique et propose, compte tenu des efforts d'ajustement structurel engagés, d'adapter en conséquence le rythme de redressement des finances publiques ;

2. Rappelle que, en application du pacte de stabilité et de croissance révisé et du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, l'objectif de solde structurel constitue la référence au regard de laquelle doit s'apprécier le respect des engagements budgétaires ; souligne la nécessité que la politique de redressement des finances publiques garantisse le soutien à la croissance, préserve l'investissement, dont certaines dépenses devraient être exclues du calcul des déficits publics, et maintienne l'équité sociale ;

3. Note que la Commission européenne, dans son analyse de la situation économique de l'Union, accorde une attention accrue aux conséquences sociales des politiques économiques ; insiste pour qu'il soit davantage encore tenu compte de la

dimension sociale à chacune des étapes du semestre européen conformément aux conclusions du Conseil européen des 13 et 14 décembre 2012 ; appelle à de nouvelles initiatives en Europe dans ce domaine ;

4. Réaffirme l'absolue nécessité d'une coordination plus étroite des politiques économiques, ayant pour objectifs un soutien à la demande intérieure dans les pays qui bénéficient de balances courantes excédentaires et un accroissement de la compétitivité dans les pays déficitaires ;

5. Invite la Commission européenne à veiller à ce que la formulation même des propositions de recommandations respecte la liberté souveraine d'appréciation des États concernés quant au calendrier et aux moyens à mettre en œuvre et favorise l'appropriation des réformes, en particulier lorsque celles-ci sont conduites dans le cadre du dialogue social ;

6. Prend acte, dans ce contexte, des propositions de recommandations de politique économique formulées par la Commission européenne à l'égard de la France ;

7. Souligne que le solde structurel français pour 2012 s'est amélioré de 1,2 point par rapport à 2011, conformément à l'évolution prévue dans la loi de programmation des finances publiques, pour s'établir en définitive à 3,9 % du produit intérieur brut (PIB) ; considère que, compte tenu des efforts d'ajustement structurel engagés et du contexte économique, la proposition de report à 2015 du délai de correction du déficit excessif est justifiée et conforme aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance révisé ;

8. Estime que le délai qui devrait être accordé à la France pour ramener son déficit public en dessous de 3 % du PIB doit être mis à profit pour engager les réformes ambitieuses à même de permettre à la France de retrouver une trajectoire de croissance durable, soutenue en cela par une réorientation des politiques européennes favorable à l'investissement ;

9. Insiste sur la nécessité de procéder, dans un contexte économique et financier difficile, à un rééquilibrage de l'effort de redressement des finances publiques ; estime en outre que les économies à réaliser doivent être avant tout de nature structurelle et préserver le potentiel de croissance et les filets de sécurité sociaux ; appelle par ailleurs à amplifier le mouvement de réduction des niches fiscales et sociales, à renforcer la fiscalité écologique et à accélérer la lutte contre la fraude fiscale ;

10. Demande, en conséquence, au Gouvernement de préciser, dès le débat d'orientation des finances publiques, l'effort en dépenses et en recettes qu'il envisage pour l'année 2014, ainsi que le détail des mesures nouvelles qui en découlent ;

11. Rappelle que, conformément à la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, les éventuels surplus, constatés par rapport aux évaluations de la loi de finances ou de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année, du produit des impositions de toutes natures établies au profit de l'État ou des cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base et aux organismes concourant à leur financement sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit public ;

12. *Se félicite que la Commission européenne soutienne, sur le principe l'ensemble des grandes réformes engagées par le Gouvernement français depuis mai 2012 et celles en cours d'élaboration notamment le pacte pour la compétitivité, la croissance et l'emploi, la réforme du marché du travail, la modernisation de l'action publique, la réforme des retraites, la réforme du financement de l'économie, la simplification et l'amélioration de l'environnement des entreprises, la transition écologique et énergétique, les actions en faveur de l'emploi des jeunes et la réforme de la formation professionnelle ; souligne la nécessité de poursuivre les efforts de compétitivité orientés vers la qualité et l'innovation ;*

13. *Appelle la Commission européenne à garantir un cadre favorable à la préservation et au financement des services d'intérêt économique général et à favoriser le développement en Europe de l'économie sociale et solidaire dont le potentiel en matière d'emplois, d'innovation sociale et de gouvernance démocratique devrait être valorisé ; souligne en tout état de cause que le libre établissement et la libre prestation de services dans le marché intérieur doivent respecter des conditions de concurrence équitables à même d'éviter le « dumping social » ; appelle dans ce cadre à une révision de la directive relative au détachement des travailleurs et de la directive relative au temps de travail ;*

14. *Invite la Commission européenne et le Conseil de l'Union, afin de lutter contre la planification fiscale agressive, à réviser la directive « sociétés mères et filiales » ainsi qu'à envisager toutes les options possibles pour parvenir rapidement à une harmonisation de l'assiette de l'impôt sur les sociétés ainsi que de leurs taux, y compris à travers la mise en œuvre d'une coopération renforcée. »*

Sous réserve des observations formulées dans la proposition de résolution ci-dessus, la Commission a approuvé :

- la recommandation de la Commission européenne, du 29 mai 2013, de recommandation du Conseil concernant la mise en œuvre des grandes orientations des politiques économiques des États membres dont la monnaie est l'euro (COM (2013) 379),

- la recommandation de la Commission européenne, du 29 mai 2013, de recommandation du Conseil pour qu'il soit mis fin à la situation de déficit public excessif en France (COM (2013) 384 – E 8374),

- la recommandation de la Commission européenne, du 29 mai 2013, de recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la France pour 2013 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour la période 2012-2017 (COM (2013) 360 – E 8373).

La séance est levée à 14 h 40

Membres présents ou excusés

Commission des affaires européennes

Réunion du mercredi 26 juin 2013 à 14 heures

Présents. – M^{me} Danielle Auroi, M. Christophe Caresche, M. Yves Daniel, M. Michel Herbillon, M^{me} Marietta Karamanli

Excusés. - M. Philip Cordery, M. Lionnel Luca