

François MARC

PAROLES D'ÉTÉ

au Sénat

13 juillet 2011

Plusieurs sujets sensibles ont retenu l'attention du parlement depuis ce début d'été 2011. Ces sujets auront très probablement une place significative dans la campagne électorale à venir.

Pour ton information, tu trouveras ainsi dans la note récapitulative ci-dessous, copie de plusieurs interventions au Sénat sur ces sujets.

1 - Loi de clôture des comptes pour 2010 :

« Situation budgétaire calamiteuse de la France ».

2 – Loi de Finances rectificative 2011 :

« Une fiscalité totalement injuste ».

3 – Gouvernance Européenne :

« Proposition de résolution pour une nouvelle dynamique européenne »
(défendue au Sénat le 6 juillet 2011).

4 – Négociation en cours sur le Budget européen et la PAC :

« Rapport fait au Sénat sur l'état des négociations au 6 juillet 2011 ».

5 – Schémas départementaux de Coopération Intercommunale :

Tribune intitulée « *La grosse colère des élus locaux est légitime* ».

1 - Loi de clôture des comptes pour 2010 : « Situation budgétaire calamiteuse de la France ».

**Projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2010.
Séance du 7 juillet 2011 (Discussion générale) – Extrait du compte rendu intégral des débats.**

M. François Marc. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, nous examinons donc aujourd'hui le projet de loi de règlement pour l'année 2010, dernière loi de règlement de la législature en cours.

Au-delà du simple exercice comptable 2010, nous allons voir que cet arrêté des comptes est révélateur des dommages directement causés par la stratégie mise en œuvre par le Gouvernement durant les années passées.

Quatre lois de finances rectificatives en 2010 !

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Ce n'est pas mal !

M. François Marc. C'est un nombre inhabituel !

M. Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances. Ce fut un grand plaisir !

M. François Marc. Avec 35 milliards d'euros de dépenses supplémentaires, le premier collectif budgétaire, qui nous a d'ailleurs été présenté quelques semaines après le projet de loi de finances initiale, a d'emblée donné le ton : la trajectoire budgétaire initialement prévue ne serait sciemment pas respectée...

Que peut-on finalement retenir de ce projet de loi de règlement des comptes et du rapport de gestion pour l'année 2010 ?

L'exécution budgétaire de l'année 2010 s'est achevée sur un déficit de l'État de 148,8 milliards d'euros, accru de 10 milliards d'euros par rapport au niveau déjà exceptionnellement élevé de 2009 et supérieur de 31,4 milliards d'euros au montant initialement prévu en loi de finances !

Rappelons que, depuis 2007, le déficit de l'État n'a pas diminué. Il s'est même accentué de 117,4 milliards d'euros. Entre 2002 et 2010, il aura été multiplié par trois, pour représenter aujourd'hui près de la moitié des dépenses nettes du budget général !

La dette de l'État continue de se creuser, l'accumulation des déficits budgétaires successifs augmentant chaque jour un peu plus son coût.

Faut-il rappeler que 27 % des dépenses courantes de l'État, hors intérêt de la dette, ne sont pas financées par des ressources permanentes et doivent être couvertes par de nouveaux emprunts !

Côté recettes, « l'effritement du rendement de nos impôts » se ressent au niveau des recettes fiscales de 2010 : 171,9 milliards d'euros, contre 232,4 milliards d'euros en 2007. Quand allons-nous réformer l'ensemble de nos prélèvements et de leurs assiettes ? La question vient d'ailleurs d'être posée par notre collègue Thierry Foucaud.

À mon sens, une réforme équitable devra mieux prendre en compte le revenu réel dans les différents prélèvements fiscaux ;

c'est un préalable au renouvellement de notre pacte républicain.

Je profite de notre discussion pour attirer votre attention sur une autre conséquence symptomatique : la dangereuse diminution, d'année en année, du taux de couverture des dépenses par les recettes : 85,9 % en 2007, 79,5 % en 2008, 55,3 % en 2009, puis seulement 53,3 % en 2010, ce qui correspond, en trois ans, à une baisse de 32,6 points.

Côté dépenses, qu'en a-t-il été en 2010 ?

Les dépenses de l'État se sont fortement éloignées des prévisions votées en loi de finances initiale, notamment du fait des investissements d'avenir : 352,5 milliards d'euros selon le Gouvernement, 355,8 milliards d'euros selon la Cour des comptes. En réalité, elles sont plus élevées : il faut compter 3,3 milliards d'euros supplémentaires !

En effet, le Gouvernement a exclu du champ de la norme, à hauteur de 3 milliards d'euros, plusieurs mesures budgétaires grâce à des mesures de transfert et de périmètre. Mais cette méthode de contournement n'a échappé à personne. La règle du « zéro volume » a donc été respectée, mais en apparence seulement...

Nous pouvons faire ce même diagnostic pour ce qui concerne la débudgétisation des dépenses d'investissement du grand emprunt. En effet, 35 milliards d'euros environ ont ainsi été sortis du périmètre de la norme. Monsieur le secrétaire d'État, quel suivi sera-t-il fait de ces dépenses dérogatoires ?

Tout cela semble bien étranger aux principes d'unité et d'universalité budgétaires.

La faiblesse des taux d'intérêt en 2010 a engendré un gain conjoncturel de 10 milliards d'euros, mais nombreux sont

ceux qui restent perplexes quant à l'utilisation qui en a été faite. Ces « économies de constatation » étaient une bonne surprise. Pourquoi ne pas avoir affecté les sommes correspondantes à la résorption du déficit ? Vous avez fait le contraire et même pire, en les affectant à une dépense largement supérieure : 17 milliards de dépenses nouvelles, soit un dérapage de pas moins de 4,3 milliards d'euros !

Dans ces conditions, que retiendra-t-on de l'exécution de l'exercice budgétaire 2010, qui parachève en quelque sorte l'actuel quinquennat ?

Que l'inflation est fortement repartie à la hausse, avec une augmentation de 1,5 % en 2010, contre une baisse de 0,2 % en 2009.

Que la progression du pouvoir d'achat des ménages s'est nettement ralentie : avec une croissance de 0,8 % en 2010, contre 1,3 % en 2009.

Que le taux de chômage est revenu à son niveau record de 1999 et demeure supérieur au niveau qui était le sien avant la crise économique. Tout récemment, les chiffres de l'INSEE nous ont encore fait l'effet d'une douche froide.

Pourtant, les décisions fiscales de ces dernières années avaient pourtant auguré du meilleur en matière d'emploi ! Souvenez-vous, vous deviez « libérer des gisements d'emploi », afin d'atteindre le plein emploi.

Mme Nicole Bricq. Oui !

M. François Marc. Or le chômage persiste à un niveau préoccupant, et ce malgré ce que vous appelez l'« économie du ruissellement », qui devait opérer.

Enfin, on retiendra aussi que l'explosion des hauts revenus et des revenus du capital

creuse toujours les inégalités entre les plus pauvres et les plus aisés.

Votre stratégie fiscale cible essentiellement les catégories plus privilégiées, au détriment de la majorité des Français, et cela avec un coût considérable pour les finances publiques. En détricotant ainsi la fiscalité du patrimoine, vous avez clairement contribué à favoriser une évolution « en sablier » de la société.

Le Gouvernement a-t-il tenté de redresser la barre en agissant sur les niches fiscales ? A-t-il entrepris un quelconque toilettage, maintes fois évoqué ? La commission des finances indique dans son rapport qu'au contraire les mesures discrétionnaires ont augmenté les dépenses fiscales de 1,9 milliard d'euros en 2010 !

M. Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances. Tout à fait !

M. François Marc. En 2010, l'obsession patrimoniale du Gouvernement est donc restée intacte.

Comble de l'ironie, plusieurs dépenses fiscales ont même dépassé le coût estimé en loi de finances initiale ! Il en va ainsi de la TVA sur la restauration – 3,13 milliards d'euros, au lieu de 3 milliards d'euros –, du crédit d'impôt recherche – 4,5 milliards d'euros, au lieu de 4 milliards d'euros –, de l'ISF-PME – il a aussi dépassé de 100 millions d'euros sa prévision et atteint 768 millions d'euros –, des exonérations fiscales des heures supplémentaires et du crédit d'impôt relatif à la déductibilité des intérêts d'emprunts pour l'achat de la résidence principale. Bien que supprimé depuis le 1^{er} janvier 2011, ce crédit d'impôt a coûté 1,5 milliard en 2010 et coûtera encore 2 milliards d'euros en 2011.

M. Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances. Oui, mais ce sera fini ensuite !

M. François Marc. Cela a tout de même pesé, monsieur le rapporteur général, pour 2 milliards d'euros.

M. Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances. C'est vrai !

M. François Marc. La réforme de la taxe professionnelle a également coûté plus cher à l'État en 2010 que ce que disait le Gouvernement.

M. Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances. Absolument !

M. François Marc. Cette mesure n'a d'ailleurs pas fini de faire parler d'elle ! Jusque dans les rangs de la majorité, on est très embarrassé face au « surcoût temporaire » estimé à 9,2 milliards d'euros !

On ne sait toujours pas dire quelle sera la charge nette ayant pesé sur le budget de l'État au titre de la première année de la réforme de la taxe professionnelle !

M. Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances. Eh oui !

M. François Marc. La Cour des comptes le déplore aussi ! S'agit-il de 7,5 milliards d'euros ? De 9 milliards d'euros ? On a toujours des doutes sur ce point.

La suppression de la taxe professionnelle avait par ailleurs été, pour la majorité, l'occasion d'accuser les élus locaux des pires maux. Souvenez-vous : ils étaient dispendieux, peu soucieux des deniers publics, voire irresponsables.

Pour revenir sur cet épisode passé, j'ai lu avec satisfaction le rapport la Cour des comptes qui, pour la première fois, analyse précisément la part du déficit structurel relevant de l'État et celle qui relève des collectivités locales et des administrations de sécurité sociale.

On apprend que le déficit structurel est essentiellement dû à l'État. Contrairement au discours culpabilisateur des dernières années, les collectivités locales ne sont donc en rien responsables du déficit public. (M. le rapporteur général de la commission des finances s'exclame.)

Les fondements de la défausse de l'État sur les élus locaux ne tient plus ! Selon nous, le Gouvernement a donc eu tort d'accuser les collectivités territoriales de trop dépenser. Face à la crise, ce sont même les collectivités locales qui ont fait tampon et qui ont évité une dégradation encore plus forte des finances publiques...

Il était bon, je crois, de le rappeler, d'autant que, désormais, de nouveaux boucs émissaires sont dans la ligne de mire du Gouvernement. Après les élus locaux, le chef de l'État s'autorise à faire porter le chapeau des déficits accumulés à la gauche !

À la lumière de ce qui s'est pratiqué depuis dix ans et que j'ai rappelé ici, il est pourtant éclatant que le Gouvernement ne peut s'en prendre qu'à lui-même : 70 milliards d'euros d'allègements fiscaux depuis 2002, 40 milliards d'euros depuis 2007, en grande partie pour les populations les plus aisées. J'ajoute que ces allègements fiscaux ont été entièrement payés à crédit !

Le Gouvernement a soumis notre pays à une règle de plomb en creusant comme jamais son déficit public. D'après la Cour des comptes, l'explosion de la dette en France est due à la gestion de la droite durant les années récentes.

D'ailleurs, dans son récent rapport, la Cour des comptes démontre ainsi qu'en France le déficit est bien structurel : « La crise explique au plus 38 % du déficit, qui est surtout de nature structurelle et résulte largement de mesures discrétionnaires. » Tout est dit ! Sur les 140 milliards d'euros

de déficit de 2010, 100 milliards d'euros au moins sont d'origine structurelle.

Comment s'y sont pris nos voisins européens, puisque l'on nous répète souvent qu'il faut savoir se comparer aux autres ?

En 2010, notre déficit atteint 7,1 % du PIB, contre 5,8 % pour la zone euro hors France et 3,3 % pour l'Allemagne. Or, en 2005, la France et l'Allemagne avaient le même déficit. Qu'est-ce qui nous distingue donc tant de l'Allemagne ?

Pendant la période de croissance qui précédait la crise, l'Allemagne a réduit ses déficits. Elle a ramené son déficit à zéro en 2008, quand la France le laissait dériver. Il est donc incroyable que le chef de l'État se laisse aller à donner des leçons, alors que le déficit de la France s'est creusé deux fois plus vite que celui de l'Allemagne depuis son élection !

Avec la stratégie fiscale en vigueur, la France et les Français perdent sur tous les tableaux.

Notre commerce extérieur n'a jamais été dans une situation aussi dramatique. Notre dette publique se situe à un niveau préoccupant. Les déficits atteignent des sommets, la hausse du pouvoir d'achat promise n'est pas au rendez-vous, la « France qui se lève tôt » est pénalisée au profit des plus favorisés, les injustices se creusent et l'appareil productif se dégrade.

La politique budgétaire et fiscale du Gouvernement fait supporter aujourd'hui à chaque Français une dette de 25 278 euros, dont la durée moyenne de remboursement est de sept ans et soixante-huit jours ! Les Français ont-ils besoin de cela en pareil contexte de crise économique et sociale ? Je pose la question, mais la réponse est évidente.

En 2010, la rigueur était partout, sauf dans les comptes publics. Personne n'est dupe !

Il va de soi que les efforts demandés aux Français sont immédiatement annulés par des réductions d'impôts non financées. La Cour des comptes l'a bien indiqué : l'abaissement de la TVA sur la restauration à 5,5 % équivaut à huit années de remplacement d'un fonctionnaire sur deux. Il en va de même pour de nombreuses réformes encore plus coûteuses et moins financées, comme celle de la taxe professionnelle ou la réduction d'impôt sur les heures supplémentaires.

Cette rétrospective bien calamiteuse montre combien les choix budgétaires de la majorité ont été mauvais, car porteurs à la fois d'inefficacité économique et d'injustice sociale. Les profondeurs abyssales du déficit, le rebond limité des

recettes, l'augmentation persistante des dépenses fiscales, le non-respect de la norme « zéro volume » d'augmentation des dépenses, constituent autant de motifs de désaccord sur ce texte.

Le bilan pour 2010 est accablant ! Le projet de loi de règlement des comptes et le rapport de gestion pour l'année 2010 ne laisse en effet entrevoir aucune alternative pourtant indispensable aujourd'hui au redressement de la France.

Pour toutes ces raisons, nous appelons à ne pas voter ce projet de loi de règlement. (Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)

2 – Loi de Finances rectificative 2011 : « Une fiscalité totalement injuste ».

Séance du 21 juin 2011 - Extrait du compte rendu intégral des débats.

M. François Marc. Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, le premier projet de loi de finances rectificative pour 2011 relève d'un tout autre état d'esprit que les nombreux projets de loi de finances déposés en 2009 et en 2010.

En effet, alors que la réponse à la crise économique et financière constituait le fil conducteur de la démarche d'ajustement budgétaire engagée ces deux dernières années, c'est désormais la fiscalité du patrimoine qui est au cœur des préoccupations gouvernementales. La crise serait-elle donc un mauvais souvenir ? Non, assurément, si l'on écoute la plupart des économistes ou si l'on se réfère aux déclarations alarmistes et aux engagements vertueux entendus dans cet hémicycle lors du débat sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques. Au reste, le rapporteur général de la commission des finances vient de nous rappeler à quel point la situation était inquiétante.

À l'évidence, les déclarations solennelles du Gouvernement en matière de vertu budgétaire auraient dû trouver leur traduction immédiate dans ce premier PLFR pour 2011. Tel n'est pas le cas, hélas !

Derrière le rideau de fumée que constitue la suppression du bouclier fiscal, la majorité persévère dans sa désastreuse politique de diminution des recettes fiscales de la France. À moins d'un an de l'élection présidentielle, le Gouvernement va en effet achever son mandat comme il l'avait commencé : en octroyant un beau

cadeau fiscal aux Français les plus aisés, à travers une diminution de 1,8 milliard d'euros du montant total perçu au titre de l'ISF.

Manifestement, cette réforme de l'impôt sur le patrimoine s'inscrit dans une stratégie fiscale inchangée. De la création du bouclier fiscal, au début du quinquennat, à la quasi-disparition de l'ISF, en fin de législature, le mandat présidentiel aura donc été un très bon cru pour les plus fortunés. (Ah oui ! sur les travées du groupe socialiste.)

M. Guy Fischer. C'est vrai !

M. François Marc. Durant cinq ans, la roue de la fortune aura systématiquement tourné dans le même sens et au profit des mêmes ! (Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.)

M. Guy Fischer. Bien vu !

M. François Marc. Le bouclier fiscal va certes être supprimé.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Pas tout de suite !

M. François Marc. Nous ne pouvons que nous en réjouir, puisque nous avons réclamé l'abrogation de ce dispositif dès sa création. Toutefois, il s'agit simplement, pour le Président Sarkozy et sa majorité, de se débarrasser d'un symbole encombrant, qui était d'ailleurs honni jusque dans les rangs de leur électorat traditionnel. Ce tour de passe-passe fiscal, que d'aucuns qualifient de subterfuge électoral, ne peut masquer l'échec total d'une politique

fiscale, qui, en diminuant les recettes, a plongé le budget de la France dans un état calamiteux, tel que nous n'en avons jamais connu auparavant.

Je m'efforcerai donc de vous démontrer à quel point cette politique en matière de recettes a été désastreuse pour la France et, par voie de conséquence, de vous convaincre de la nécessité de rejeter le projet de loi de finances rectificative.

On nous a souvent expliqué, dans cet hémicycle, que les dispositifs fiscaux instaurés par la droite depuis 2002, et plus encore depuis 2007, visaient à « libérer le travail », à « alléger la charge des entreprises » et à « stimuler l'initiative et l'investissement ». Le caractère vertueux de cette démarche d'essence libérale devait se traduire par une dynamique nouvelle de création de richesse et de relance de l'emploi salarié, sans oublier le retour au bercail des expatriés fiscaux.

M. Guy Fischer. Combien ?

M. François Marc. Pierre angulaire de cet édifice, la loi TEPA du 21 août 2007 illustre la volonté politique de la présidence Sarkozy. Qu'on se souvienne des arguments qui ont alors été avancés ! Il fallait mettre fin à ce que le Gouvernement appelait à loisir une « fiscalité confiscatoire » ; le paquet fiscal était censé créer un « choc de confiance » afin de retrouver le chemin de la croissance. Le Gouvernement faisait ainsi le pari que ce « cocktail gagnant », comme il a été qualifié dans cet hémicycle, permettrait à la fois de financer l'ensemble des mesures annoncées et d'assainir les finances publiques.

Quatre ans plus tard, ce pari a-t-il été remporté ? Telle est la question que nous devons poser, car on peut tout à fait reconnaître les bienfaits d'une politique dont on ne partage ni les ressorts ni les motivations. Nous serions ainsi prêts,

quoique nous ne partagions pas les convictions libérales du Gouvernement, à saluer les résultats de la politique qu'il a menée.

Or le « cocktail gagnant » s'est conclu par un échec cuisant et n'a aucunement rendu plus compétitif le territoire national. Au contraire, jamais les performances économiques de notre pays n'ont été aussi médiocres, s'agissant tant de croissance et de pouvoir d'achat que des délocalisations.

Je me permets d'ailleurs d'appeler votre attention, mes chers collègues, sur un ouvrage publié voilà quelques jours, *À l'ombre des niches fiscales*, qui démontre à quel point la politique des niches fiscales instituée depuis 2002 s'est révélée inopérante.

S'agissant de la croissance, le rapport de juin 2011 de la Banque mondiale sur les perspectives économiques confirme la tendance : en France, la croissance paraît sans aucun ressort.

On est bien loin des promesses du candidat à la présidence, qui prétendait aller chercher la croissance supplémentaire « avec les dents » ! (Marques d'approbation sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.)

Les décisions fiscales avaient en outre pour but de libérer des gisements d'emplois afin de parvenir au plein emploi. Rien de tel en vue ! Certaines zones d'emploi sont même en pleine souffrance économique avec des taux de chômage de 15% ou 16%. Les Français ont des raisons de déchanter...

S'agissant du pouvoir d'achat, le « choc de confiance » ne s'est manifestement pas produit dans le sens voulu. Ainsi, 56 % des Français pensent que leur pouvoir d'achat va baisser au cours des trois prochains mois. Avec des salaires qui stagnent – alors que ceux des patrons du CAC 40 ont

augmenté de 24 % en 2010 –, il n'y a en effet pas de quoi être confiant !

Le Gouvernement nous avait promis une « économie de ruissellement ». Or les chiffres de l'INSEE sont sans appel : en France, les inégalités se creusent par le haut et la société évolue « en sablier ». Depuis 2003, l'écart de niveau de vie s'est accentué entre les plus pauvres et les plus aisés, ces derniers jouissant de l'accroissement constant des loyers et de l'envolée des dividendes.

Avec ce projet de loi de finances rectificative, on continue à privilégier 0,01 % des ménages et on fait délibérément le choix de la rente, et non pas celui de l'intérêt des salariés.

Quant à l'argument, souvent évoqué, de la compétitivité fiscale pour réduire les risques d'expatriation ou l'exil des contribuables, il ne tient pas non plus.

Dois-je rappeler que les recettes totales de l'ISF dépassent tout juste 3 milliards d'euros, soit à peine plus de 0,3 % des 900 milliards d'euros de patrimoine imposable ? Cessez donc de faire croire que l'ISF tue l'esprit d'entreprise et menace l'équilibre économique du pays, d'autant que vous savez tout aussi bien que nous que la fiscalité du patrimoine individuel n'a strictement rien à voir avec le choix de localisation des entreprises.

Le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de mai 2011 indique clairement que les considérations fiscales ne sont pas à l'origine des départs de France des contribuables assujettis à l'ISF. Non seulement le nombre des départs n'a pas diminué depuis l'instauration du bouclier fiscal, alors que c'était l'objectif affiché, mais la majorité d'entre eux s'expliquent par des raisons professionnelles et non pas fiscales.

Pour l'anecdote, je vous renvoie également, mes chers collègues, à une étude du Crédit Suisse qui place la France au troisième rang des pays de résidence des millionnaires dans le monde, après les États-Unis et le Japon !

Votre stratégie, monsieur le ministre, a donc non seulement mené à l'échec par rapport aux objectifs annoncés, mais elle a aussi, et c'est terrible, coûté 60 milliards d'euros de baisses de recettes au budget de l'État. « Vous ne regretterez pas l'investissement que la France fait aujourd'hui », nous disait-on en 2007. Par « investissement », on entendait alors la multitude de cadeaux fiscaux consentis aux plus aisés...

En fait, à travers sa stratégie fiscale inconséquente, le Gouvernement a fragilisé nos finances publiques dans des proportions inédites. La dette française, qui s'élevait à 910 milliards d'euros en 2002, était déjà passée à 1 152 milliards d'euros en 2006 et atteignait 1 591 milliards d'euros à la fin de 2010. Elle aura doublé en dix ans, ce qui est considérable.

Le déficit de l'État représentait en 2010 plus de la moitié des dépenses réelles du budget général.

Pour 2011, vous venez tout récemment de le réviser, monsieur le ministre du budget, pour l'établir à 92,2 milliards d'euros. Les déficits de la France continuent donc de se creuser.

Pour autant, le Gouvernement ne renonce nullement à sa doctrine, car, on l'a bien compris, la réforme de la fiscalité du patrimoine dont nous débattons ici revient tout bonnement à remplacer un cadeau par un autre.

Les 200 000 redevables détenant 1,7 million d'euros de patrimoine verront ainsi leur ISF diminuer de 79 %. Quant aux très grandes fortunes, qui possèdent

environ 37 millions d'euros de patrimoine, leur ISF sera abaissé de plus de 50 % par rapport à 2009. C'est un véritable *jackpot* pour les plus fortunés !

La désinvolture manifestée paraît d'autant plus surprenante que Bruxelles demandait encore récemment à notre pays de « redoubler d'efforts pour réduire les déficits et la dette publique » et que l'Union européenne a appelé la France à améliorer son système d'impôts *via* notamment une réduction des niches fiscales.

Mes chers collègues, on a clairement le sentiment que la suppression du bouclier fiscal n'est qu'un leurre.

M. Guy Fischer. Exact !

M. François Marc. On peut certes comprendre que la droite ait peine à renier totalement à quelques mois d'une élection cardinale les engagements qu'elle a pu prendre. Pourtant, la dégradation continue de notre situation d'endettement commande une action en urgence avant que le sablier du temps ne se vide complètement.

Chers collègues de la majorité, n'attendez pas une année supplémentaire. C'est maintenant que nous devons agir.

Prenez conscience du désastre budgétaire vers lequel va notre pays si vous suivez le Gouvernement dans sa fuite en avant et ayez à l'esprit l'énorme trou budgétaire engendré par la calamiteuse politique de recettes conduite depuis 2002.

Nous avons ainsi pu établir sans être démentis au cours d'un récent débat sur une proposition de loi déposée par mon groupe que les niches fiscales instituées depuis 2002 avaient entraîné une moins-value de 50 milliards d'euros par an des recettes de l'impôt sur les sociétés.

Quant aux cadeaux fiscaux cumulés accordés aux contribuables individuels et aux ménages depuis 2002 sur l'impôt sur le revenu, avec notamment le bouclier fiscal, les réductions de l'ISF, les allègements des droits de mutation, on peut raisonnablement estimer qu'ils représentent entre 15 milliards et 20 milliards d'euros.

Au total, mes chers collègues, la facture de la politique fiscale menée par la droite depuis 2002 atteint plus de 60 milliards d'euros, ce qui signifie que les deux tiers du déficit du budget de l'État en France sont imputables aux décisions d'abaissement des recettes prises depuis cette date. C'est catastrophique !

M. Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances. Ce portrait à charge est légèrement excessif !

M. François Marc. Monsieur le rapporteur général, il a été clairement démontré, notamment par la Cour des comptes au travers de maints rapports, que nous avons aujourd'hui 60 milliards d'euros de déficit provenant de décisions politiques prises depuis 2002.

M. Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances. Nous y reviendrons !

M. François Marc. Mes chers collègues, ma conclusion est simple.

On constate à travers le projet de loi de finances rectificative que l'obsession patrimoniale de la majorité est intacte et va encore se payer dans les finances publiques. Mais ces mesures ne sont pas seulement dispendieuses ; elles révèlent également l'incroyable traitement inégalitaire réservé aux contribuables. La politique fiscale du Gouvernement, ostensiblement orientée vers les plus riches, porte ainsi gravement atteinte au principe de progressivité de l'impôt inscrit

dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Il est urgent de renouer avec une politique de recettes conforme aux principes républicains de solidarité et de justice fiscale. J'invite en conséquence l'ensemble

de mes collègues à prendre en considération nos arguments et à voter contre le projet de loi de finances rectificative dont nous préconisons le rejet. (Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)

3 – Gouvernance Européenne :

« Proposition de résolution pour une nouvelle dynamique européenne »

Proposition de résolution N° 648 présentée le 6 juillet 2011 en Commission des Affaires européennes.

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 5 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-automatisme 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.

La commission a rejeté, par seize voix (droite) contre dix (gauche), la proposition de résolution n° 648.

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.

4 – Négociation en cours sur le Budget européen et la PAC : « Rapport fait au Sénat sur l'état des négociations au 6 juillet 2011 ».

Rapport d'information sur le futur cadre financier de l'Union (2014-2020) présenté le 6 juillet 2011 en Commission des Affaires européennes.

Le 29 juin 2011, la Commission européenne a publié ses propositions pour le prochain cadre financier pluriannuel de l'Union européenne, ouvrant ainsi la grande négociation sur cet encadrement des budgets européens pour les années 2014 à 2020. Il s'agit du quatrième exercice de ce type depuis la création, en 1988, de ce qui s'appelait alors les perspectives financières.

Mais il s'agit d'une négociation exceptionnelle : elle sera la première à 27 États membres et elle intervient dans un contexte de crise économique et monétaire inédit pour l'Union européenne. Il n'est pas difficile de présager que ces circonstances vont rendre particulièrement difficile l'obtention de l'unanimité au Conseil, sans laquelle le cadre financier ne peut être adopté. Sans compter que, depuis Lisbonne, il faut obtenir avant l'accord du Parlement européen, lequel n'a pas attendu pour faire entendre sa voix sur ce dossier stratégique pour l'avenir de l'Union européenne.

En effet, le cadre financier pluriannuel représente un outil essentiel au service du projet européen, qui repose sur l'idée selon laquelle l'Union est bien plus que la somme de ses États membres. Les politiques financées par le budget européen doivent permettre de créer des biens publics propres à l'Union, dont les plus importants (la paix, la stabilité, la liberté, la libre circulation) sont sans doute les plus difficiles à chiffrer. L'objectif du budget européen est donc de créer cette valeur

ajoutée européenne, grâce aux synergies et aux économies d'échelle qu'il permet de dégager. S'il est conçu dans cet esprit, le budget européen peut même contribuer à réduire les dépenses nationales.

Les États membres, à commencer par le nôtre, n'en semblent pas convaincus aujourd'hui. Il est d'ailleurs significatif que la Commission se soit engagée à lancer une analyse des coûts de la non-Europe pour les États membres ; cette analyse gagnerait à être prise en compte au cours du processus de négociation à venir !

Le ton a d'emblée été donné par la « lettre des cinq », adressée le 18 décembre 2010 à la Commission européenne par l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Finlande. Elle préconise que les crédits n'augmentent pas davantage que l'inflation durant la période couverte par le prochain cadre financier pluriannuel.

Sans doute faut-il relever que ne figurent pas, parmi ses signataires, plusieurs États contributeurs nets au budget européen, tels la Suède, le Danemark ou l'Autriche. Un gel du budget européen en termes réels n'est donc pas acquis. Néanmoins, la Commission est échaudée par l'expérience de 2004 : en décembre 2003, le « groupe des six » réunissant des pays contributeurs nets au budget européen avait également adressé une lettre au président de la Commission demandant la stabilisation des dépenses communautaires. La Commission s'en était affranchie et avait fait le choix de proposer un budget ambitieux, à hauteur de

1,26 % du RNB en moyenne sur la période 2006-2013, s'agissant des crédits d'engagement. Ce choix fut alors perçu comme une provocation par les États membres. Et l'accord final fut conclu au Conseil sur un budget à 1,048 % du RNB !

Soucieuse que sa proposition 2014-2020 ne soit pas elle aussi balayée d'emblée par des États membres particulièrement tendus, la Commission a néanmoins dû tenir compte de la position inverse adoptée par le Parlement européen.

Le 8 juin 2011, le Parlement européen a adopté le rapport de sa commission spéciale « sur les défis politiques et les ressources budgétaires pour une UE durable après 2013 » (SURE), qui préconise une augmentation d'au moins 5 % des ressources pour le prochain cadre financier pluriannuel. Selon le Parlement, porter ainsi les crédits d'engagement à 1,11 % du RNB de l'UE ne représenterait de toute façon qu'une contribution limitée pour atteindre les objectifs que l'UE s'est fixés. Le Parlement met au défi le Conseil de lui indiquer quels projets il entend sacrifier ! En retour, le Conseil fait valoir que la demande du Parlement européen d'augmenter de 5% les ressources, surtout en euros constants, n'est pas sérieusement documentée...

La Commission européenne, prise entre l'enclume et le marteau, a publié ses propositions jeudi dernier. Elle a habilement proposé une stabilisation à 1,05 % de la part des crédits d'engagements dans le RNB de l'UE, ce qui devrait représenter pour le Conseil un support valable de discussion. Mais elle a aussi montré qu'elle avait écouté le Parlement en proposant, en dehors du cadre financier pluriannuel, des enveloppes budgétaires complémentaires qui, ajoutées au cadre financier pluriannuel, portent en fait les crédits d'engagement à 1,11 % du RNB, soit le chiffre avancé par le Parlement européen !

Les pays contributeurs nets ne sont pas dupes et ont déjà réagi négativement à ce projet. La France a cependant adopté une position nuancée. Bien sûr, elle dénonce la réalité de la charge qui sera supportée par son budget national, charge cachée derrière le projet de la Commission présenté en euros constants (prix 2011). La France a ainsi calculé l'écart entre les plafonds de crédits de paiement 2014-2020 proposés par la Commission et convertis en euros courants, avec les sommes réellement dépensées dans le cadre financier 2007-2013 lui-même converti en euros courants. Résultat : selon la France, les crédits de paiement augmenteraient de 250 milliards d'euros, soit une hausse de 30 % d'un cadre financier à l'autre.

Mais, par ailleurs, la France n'a pas manqué de se féliciter : sa priorité politique, la politique agricole commune, a été sauvegardée. Le budget de la PAC et de la politique commune de la pêche est quasiment stabilisé en euros courants. La PAC reste clairement une grande politique de l'Union européenne, même si sa part relative recule encore dans le budget de l'Union. Elle sera complétée par deux nouveaux instruments hors du cadre financier pluriannuel : une réserve de 3,5 milliards d'euros pour réagir en urgence aux situations de crise et une nouvelle éligibilité des agriculteurs au Fonds européen d'ajustement à la mondialisation.

Dans le détail, la Commission propose de conserver la structure de la PAC en deux piliers mais avec plus de souplesse entre eux. Elle envisage, sans surprise, de verdir le premier pilier en subordonnant 30 % de l'aide directe à des exigences écologiques nouvelles. Elle entend aussi faire converger les niveaux des soutiens directs à l'hectare. Cette convergence sera financée par les États dont le niveau des paiements directs dépasse aujourd'hui la moyenne. Enfin, elle compte plafonner le niveau des paiements directs ; les économies ainsi dégagées resteraient dans

les enveloppes nationales et seraient versées au second pilier. Ce pilier « développement rural », qui recevrait presque le quart des crédits PAC au lieu du cinquième aujourd'hui, sera plus orienté vers la compétitivité, l'innovation, la lutte contre le changement climatique et l'environnement. Le fonds européen agricole de développement rural (FEADER) intégrera un cadre stratégique commun, applicable à tous les fonds structurels, et donc sera lui aussi soumis à la même conditionnalité liée aux performances dans le cadre de la stratégie « Europe 2020 ».

Deuxième politique de l'UE justement, la politique de cohésion qui est en passe de devenir la première politique de l'UE : ses crédits dépassent tout juste le niveau de ceux de la PAC ! La Commission entend toujours mettre la priorité sur les régions les plus pauvres : ces régions de convergence mobiliseraient presque la moitié des crédits. Mais elle confirme son intention de créer une nouvelle catégorie de régions en transition, pour toutes les régions ayant un PIB entre 75 et 90 % de la moyenne : ces régions recevraient une aide d'une intensité égale aux deux tiers de celle destinée aux régions de convergence. Nous pouvons nous réjouir de la plus grande équité qui en résultera : nos régions françaises les plus en peine seraient dorénavant traitées de la même manière que des régions sortant de l'objectif convergence. Près de 39 milliards d'euros seraient alloués à ces régions, soit presque autant que l'aide consentie à l'ensemble des régions de compétitivité (53 milliards).

Le rôle du fonds social européen sera renforcé pour compléter les investissements en faveur de la croissance par des mesures pour l'emploi et la formation : une part minimale en faveur du FSE sera à prélever sur les fonds structurels, qui sera de 25 % pour les régions de convergence, 40 % pour les

régions en transition et 52 % pour les régions de compétitivité.

Le fléchage des fonds sera assuré par la signature d'un contrat de partenariat avec chaque Etat membre, qui orientera le soutien financier vers quelques priorités désormais connues pour les régions de compétitivité et en transition : l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables, la compétitivité et l'innovation des PME. Deux types de conditionnalité sont introduites : l'une, sectorielle, sera établie ex ante dans chaque contrat, l'autre sera liée à la nouvelle gouvernance économique, ce qui donnera certainement lieu à débats. L'idée d'une réserve de performance allouée aux régions qui auront le plus progressé vers Europe 2020 est retenue et mobiliserait 5% du budget, ce qui n'est pas négligeable.

Enfin, la Commission propose, pour améliorer l'absorption des fonds, de limiter à 2,5% du PIB les transferts au titre de la cohésion : c'est une proposition opportune, que nous avons appelée de nos vœux pour éviter l'explosion des budgets de cohésion vers les nouveaux États membres.

En revanche, le silence de la Commission sur le cas des régions ultrapériphériques est inquiétant... Il nous faudra rester en alerte sur ce dossier où la France a peu d'alliés spontanés, car l'enjeu est grand pour l'outre-mer...

Si le budget de la cohésion l'emporte sur la PAC, c'est parce qu'en fait, à côté de la politique de cohésion qui se déploie dans les limites de chaque Etat et dont les crédits accusent une légère baisse, la Commission envisage d'identifier un nouveau fonds de 40 milliards d'euros pour l'interconnexion en Europe. Il s'agit d'une amorce de financement pour les « chaînons manquants » de projets paneuropéens reliant le centre à la périphérie, qu'il s'agisse des transports, des réseaux d'énergie ou de technologies de

l'information, dont on estime les besoins cumulés à 1000 milliards d'euros d'ici 2020 !

Ces deux grandes politiques de l'UE, PAC et cohésion, continueront à concentrer 75 % des crédits d'engagement du cadre financier pluriannuel 2014-2020 que propose la Commission. C'est dire l'inertie du budget européen qui, avec le quart restant, doit financer des ambitions croissantes et des engagements multiples.

La Stratégie « Europe 2020 » d'abord : c'est dans la perspective de cette stratégie, arrêtée au printemps 2010, que l'ensemble du budget est conçu. La PAC et la politique de cohésion seront désormais axées sur cette stratégie globale. Mais, plus précisément, un des objectifs d'Europe 2020 est de porter à 3% du PIB les investissements en R&D. C'est dans cette perspective que la Commission propose un nouveau cadre stratégique commun pour la recherche, l'innovation et le développement technologique, dénommé « Horizon 2020 ». Il lui serait alloué 80 milliards d'euros (prix 2011) destinés aux grandes priorités : santé, sécurité alimentaire et bioéconomie, énergie, changement climatique. Il s'agit d'une augmentation considérable, pratiquement de moitié. Son opportunité est discutée par certains : la complexité de l'actuel PCRD décourage son utilisation si bien que ce programme n'a pas fait la preuve de son efficacité. C'est pourquoi la France estime qu'augmenter le budget de cette politique, surtout dans une telle proportion, avant de l'avoir profondément réformée n'est pas envisageable...

Deuxième impératif à financer : les nouvelles compétences de l'UE issues du traité de Lisbonne

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1er décembre 2009, l'Union européenne dispose de compétences renforcées dans plusieurs domaines,

principalement en matière de citoyenneté et de justice, et en matière d'action extérieure.

En ce qui concerne l'espace de liberté, de sécurité et de justice, le traité a élargi le champ de la coopération judiciaire en matière civile comme en matière pénale, renforcé les rôles d'Europol et d'Eurojust, et prévu la mise en place progressive d'un « système intégré de gestion des frontières extérieures ». L'actualité a souligné la nécessité de renforcer cette politique et de concevoir, au niveau communautaire, une politique d'immigration légale et d'intégration. Dans sa communication, la Commission n'évoque pourtant ni la question des Roms ni celle de l'accueil des émigrants des printemps arabes. Mais elle propose une hausse de ces crédits d'environ 20 %, ce qui représente une enveloppe encore modeste de 8,2 milliards d'euros (2011) sur 7 ans. Elle sera dorénavant répartie en seulement 2 fonds : l'un pour les migrations et l'asile, l'autre pour la sécurité intérieure. Un effort particulier sera par ailleurs consenti en matière de protection civile, afin de renforcer la réaction de l'UE face aux catastrophes.

Pour ce qui est de l'action extérieure de l'UE, le traité de Lisbonne a également approfondi la politique étrangère et de sécurité commune. La création du poste de Haut représentant de l'Union en est l'illustration la plus visible. Sa légitimité reste fragile mais il dispose déjà d'un « service européen pour l'action extérieure » composé de 5600 fonctionnaires et d'une représentation dans 89 pays, ce qui en fait le troisième réseau diplomatique du monde, après les États-Unis et la France et avant le Royaume-Uni !

Parallèlement à ses nouvelles missions à financer, l'UE s'est engagée à consacrer 0,7% de son PIB à l'aide au développement pour la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement. L'UE n'oublie pas aussi sa responsabilité en

matière de politique de voisinage destinée à stabiliser les pays qui l'entourent, y compris au-delà de la Méditerranée, dans l'intérêt de ces pays mais aussi de l'UE. Elle doit aussi contribuer financièrement à la réalisation des engagements internationaux qu'elle a souscrits en matière de changement climatique et de protection de la biodiversité. Enfin, elle doit financer l'aide humanitaire, devenue avec le traité de Lisbonne une politique à part entière de l'action extérieure de l'UE.

On comprend que cette rubrique du cadre financier pluriannuel « L'Europe dans le monde » constitue un défi budgétaire. La Commission propose de la porter à 70 milliards d'euros (prix 2011), ce qui constitue une hausse sensible par rapport au précédent cadre, mais cela sera-t-il suffisant ? Cette hausse est complétée par l'augmentation, hors budget, de la réserve d'urgence, à laquelle sont alloués 2,5 milliards d'euros et de celle du fonds européen pour le développement (le FED) qui mobilise 30 milliards d'euros.

Pour boucler un cadre financier représentant 1,05% du PIB, la Commission a recouru à un artifice qui va compliquer les négociations : elle a créé plusieurs instruments en dehors du budget ou en dehors des plafonds du cadre financier. Cela va à l'encontre du principe même de cette négociation, qui vise précisément à donner de la visibilité à la dépense de l'UE sur 7 ans et donc à anticiper les dépenses maximales. Ainsi, la Commission a sorti du cadre le financement des projets ITER (de réacteur thermonucléaire expérimental) et GMES (de surveillance spatiale pour l'environnement et la sécurité) dont les coûts ont dérivé et ne peuvent plus, selon elle, être supportés exclusivement par le budget de l'UE. Elle a néanmoins prévu de conserver au sein du budget le financement de Galileo (alternative européenne au système de positionnement par satellites américain), au motif que Galileo est « un projet dont l'UE est l'unique propriétaire ».

S'il est un peu tôt pour juger des conséquences de ce choix, il est légitime de s'interroger, dans ce contexte, sur l'avenir d'ITER, dont le réacteur doit être construit en France...

Enfin, la Commission envoie un signal politique au Conseil en prévoyant aussi de réduire les dépenses d'administration, qui représentent près de 6 % du budget de l'UE. Les fonctionnaires européens subiront un durcissement de leurs conditions de travail et leur nombre sera diminué de 5 % dans les institutions, agences et autres organes européens... Je souligne que la Commission elle-même a déjà gelé ses effectifs depuis 2007, alors que le traité de Lisbonne a étendu les compétences communautaires...

On le voit, la Commission a du mal à tout faire rentrer dans l'enveloppe très contrainte que le Conseil rechigne déjà à consentir... Difficile de « faire rentrer la couette dans l'édredon ! », pour reprendre l'expression de l'ambassadeur Philippe Etienne, représentant permanent de la France à Bruxelles. L'impératif du prochain cadre financier pluriannuel sera donc assurément de dépenser « mieux » au lieu de dépenser « plus ».

Comment faire ? Une première piste consiste à améliorer la cohérence et l'usage efficace des dépenses de l'UE.

En introduisant plus de conditionnalité dans l'octroi des fonds, la Commission entend justement qu'un euro dépensé par l'UE serve plusieurs objectifs : un euro de la politique de cohésion peut réduire la pauvreté et en même temps renforcer l'efficacité énergétique ; un euro de la PAC peut soutenir le revenu agricole et aussi contribuer à la lutte contre le changement climatique...

Il faut viser non seulement cette cohérence interne du budget de l'UE, mais aussi la cohérence entre les fonds européens et

nationaux. D'une certaine manière, au plan macroéconomique, cette convergence entre échelons politiques européens va progresser avec le « semestre européen » : en organisant un dialogue entre Bruxelles et les capitales des États membres sur les politiques économiques qu'ils mènent, cette procédure va contribuer à faire converger les politiques menées dans chaque Etat membre avec les objectifs de l'UE. Alain Lamassoure espère que ce rendez-vous annuel permettra de vérifier que les objectifs d'Europe 2020 sont bien pris en compte dans les budgets nationaux, ce qui ne fut pas le cas pour la stratégie de Lisbonne.

Au plan microéconomique, il est important de promouvoir une approche intégrée des projets pour favoriser la synergie entre les fonds publics, européens, nationaux ou locaux, et assurer ainsi une action cohérente et donc efficace.

Une deuxième piste pour mieux dépenser le budget européen, c'est de le concentrer sur les actions présentant une véritable valeur ajoutée européenne.

Comme le rappelle le Parlement européen dans le rapport de la commission SURE adopté fin mai 2011, un enjeu essentiel du prochain cadre financier pluriannuel est de veiller à retenir au niveau communautaire les dépenses apportant une plus-value à cet échelon, par rapport aux mêmes dépenses effectuées au niveau national. Si cette condition est respectée et que l'UE n'intervient pas en doublon des États membres, l'investissement au niveau européen peut permettre de réduire les dépenses nationales. Un euro investi dans le budget de l'UE peut réduire le budget national d'un euro, mais même de plus d'un euro, grâce à la plus-value significative d'une action commune et coordonnée au niveau européen. Le budget européen peut aider à optimiser les résultats des actions économiques et sociales. Comme le souligne Alain Lamassoure, maintenir 27

budgets nationaux en matière de développement et de coopération, conserver des réseaux consulaires distincts pour des États membres de l'accord de Schengen, garder au Botswana une représentation de 6 États membres de l'UE, est-ce bien raisonnable ?

Pour que l'effet vertueux de la mutualisation fonctionne, il faut toutefois qu'il ne soit pas contrecarré par une bureaucratie étouffante... C'est malheureusement ce qui entrave l'efficacité du budget européen de la recherche. A première vue, il semble plus efficace de chercher une seule fois, en mutualisant les budgets pour obtenir un effet de masse critique, plutôt que 27... et pourtant, les sommes consacrées par l'UE à la recherche ne produisent pas l'effet escompté : aujourd'hui, un laboratoire français doit changer de comptabilité pour être éligible au PCRD ! La simplification des procédures est donc un objectif prioritaire pour faire éclore la valeur ajoutée européenne. La Commission affiche sa volonté d'avancer en ce domaine, tant mieux !

Troisième piste pour mieux utiliser le budget de l'UE : utiliser son effet de levier.

Puisque le cadre financier pluriannuel est trop étroit pour permettre la réalisation de tous les objectifs de l'Union européenne, il importe d'utiliser le budget européen comme un catalyseur : l'impact des investissements publics européens dans les infrastructures ou les grands projets peut être optimisé si ces investissements servent aussi à mobiliser dans leur sillage d'autres fonds, émanant de la Banque européenne d'investissement (BEI), de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) ou bien encore du secteur privé (fonds de pension, entreprises d'assurance...).

D'ores et déjà, il faut encourager le recours aux partenariats public-privé (PPP) pour

monter les projets européens qui présentent une rentabilité suffisante. Leur montage est délicat, la difficulté majeure consistant à trouver le bon partage des risques entre les secteurs public et privé. Mais les PPP ont fait la preuve de leur utilité pour contribuer à la fourniture d'infrastructures ou de services publics stratégiques, aussi bien dans le secteur des transports que dans celui des bâtiments et équipements publics ou encore celui de l'environnement.

Les nouveaux instruments financiers représentent un autre type d'instrument permettant de mobiliser les ressources privées en complément de l'investissement public. Ainsi, la politique de cohésion a lancé de nouveaux instruments combinant subvention et prêts. Ils présentent l'avantage d'exercer un plus grand effet de levier que les subventions traditionnelles, mais ils sont encore peu exploités par les régions. D'autres projets innovants sont envisagés à l'échelle de l'Union: les fonds de capital-risque européens, un fonds européen des brevets pour revendre ou louer les brevets non utilisés...

Enfin, il convient d'explorer la piste des « project bonds », ces émissions obligataires destinées à permettre le financement des grands projets prioritaires de l'UE, qu'il s'agisse de créer des infrastructures nouvelles ou de moderniser des infrastructures existantes. Ainsi, dans le secteur des transports, il s'agirait de remettre à niveau les infrastructures, de résorber les goulets d'étranglement, de numériser les systèmes de péage et de signalisation, de déployer des réseaux de station pour le véhicule décarboné... Dans le secteur de l'énergie, le financement devrait être consacré à rénover et mettre à niveau en termes de sûreté les centrales nucléaires, à promouvoir les énergies renouvelables, à renforcer l'efficacité énergétique...

Le mécanisme reposerait sur une garantie que l'UE et la BEI pourraient apporter en

appui aux emprunts obligataires qu'émettrait la société de projet assurant le financement de l'infrastructure : cette garantie améliorerait la qualité de ces obligations et les rendrait ainsi plus attractives pour les investisseurs. La BEI accorde déjà des garanties similaires pour des prêts relatifs à des projets européens en matière de transports.

Dans sa communication, la Commission confirme son intention d'encourager ce type d'emprunts. D'ores et déjà, les autorités françaises ont manifesté leur intérêt pour cette initiative. Elles insistent néanmoins sur la nécessité de limiter la couverture du risque de défaut de la société de projet et d'inscrire au budget communautaire ce risque, que l'Union prendrait en charge par le biais de la garantie : ainsi, les pertes éventuelles seraient plafonnées au niveau de la contribution budgétaire, en excluant tout engagement hors bilan pour le budget communautaire. Il faudra donc veiller à ce que les conséquences budgétaires des « project bonds » soient bien intégrées dans le prochain cadre financier pluriannuel.

Il me semble que seules ces pistes d'avenir permettraient de résoudre la quadrature du cercle et d'espérer une action européenne ambitieuse dans un cadre financier quasiment gelé.

On peut toutefois imaginer dégeler les moyens financiers à disposition de l'UE en créant enfin une nouvelle ressource propre, qui permettrait d'affranchir la négociation sur les dépenses du raisonnement des États membres en termes de « juste retour » et de soldes nets. Mais notre collègue Pierre Bernard-Reymond y reviendra le moment venu et présentera les propositions de la Commission en la matière. Pour ma part, je tiens simplement à me féliciter du soutien que la Commission apporte à l'appel lancé par le Parlement européen en faveur d'une conférence interparlementaire, avec les

parlements nationaux, pour débattre sérieusement de cette question fondamentale.

Comme vous le voyez, le défi de ce cadre financier pluriannuel est de traverser la tempête financière en sauvegardant modestement ce qui peut l'être. Comme nous l'a dit le directeur du Budget de la Commission, M. Hervé Jouanjan, l'Europe n'est pas vue aujourd'hui par les États membres comme une opportunité mais comme une dépense. Si l'UE affiche des ambitions mais ne se donne pas les moyens de les réaliser, la distance entre

l'UE et les citoyens européens risque encore de s'accroître. A nous de défendre une vision de moyen terme au-delà des strictes considérations comptables.

Ce sujet mérite encore d'être creusé. Je n'ai pu, vu les délais, vous présenter qu'une réaction à chaud par rapport aux propositions de la Commission qui nous sont arrivées jeudi dernier. Mais nous pourrions approfondir le sujet à l'automne et insister sur les points durs que nous souhaiterions voir préserver dans la longue négociation qui s'annonce.

La commission a décidé d'autoriser la publication du rapport.

5 – SDCI : « La grosse colère des élus locaux est légitime ».

Tribune parue dans le journal « *Ouest France* » du 12 juillet 2011.

A lire leur quotidien préféré, nos concitoyens ne peuvent manquer ces jours-ci d'être stupéfaits de voir les levées de boucliers émanant de presque tous les conseils municipaux, en réactions aux projets préfectoraux de schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI).

De quoi s'agit-il ? Il s'agit de la mise en œuvre concrète de la nouvelle Loi du 16 décembre 2010 sur la réforme territoriale. Dans le but de simplifier et généraliser l'intercommunalité, la Loi demande à chaque Préfet de faire des propositions de rapprochements, fusions, voire suppressions de certaines structures intercommunales.

On ne peut bien sûr rejeter a priori l'objectif de rationalisation qui est visé... En réalité, ce qui pêche, c'est la méthode d'essence autoritaire imposée par cette Loi de 2010. Les élus de terrain ont le sentiment que la méthode expéditive (consultations à minima et pouvoir discrétionnaire accordé aux Préfets) s'inscrit dans un processus inquiétant de recentralisation « jacobine ».

De fait, ce qui est réellement en cause, c'est le principe même de « libre administration » des collectivités et partant, le fondement de base de la décentralisation.

Inscrite à l'article 34 de la Constitution et confortée par l'acte II de la décentralisation « RAFFARIN » de 2004, la « libre administration » a même été déclarée « liberté fondamentale » par un arrêt du Conseil d'Etat de 2001 et figure en lettres d'or à l'article L1111-1 du CGCT, le fameux Code général des collectivités !

Le problème aujourd'hui soulevé par les élus est clairement celui d'un constat de dessaisissement des communes au regard d'une de leur responsabilité essentielle : celle de décider librement et selon une démarche volontaire du « bon » niveau de coopération entre collectivités (EPCI et syndicats de communes). Des syndicats seraient autoritairement supprimés, des limites intercommunales seraient déplacées, des

compétences seraient réattribuées et ceci dans un temps de décision très court et selon un mode de décision quelque peu expéditif.

Comme on peut le voir quotidiennement dans les compte-rendus de presse, les réactions des conseils municipaux (d'ailleurs au-delà des clivages politiques) sont parfois virulents : des élus s'estiment victimes d'une « marche forcée » ; regrettent qu'on « enlève la prérogative aux élus » ou craignent de « voir » s'éloigner les lieux de décision dans lesquels la représentation des petites communes sera minorée ».

Nul ne peut bien sûr mettre en doute la volonté de bien faire des Préfets... Mais le fait est que la Loi nouvelle leur a confié une bien délicate mission ressentie sur le terrain comme recentralisatrice voire culpabilisatrice...

On se doit de rappeler que lors de l'examen du projet de Loi au Sénat, des propositions insistantes avaient, à gauche et au centre, été formulées pour que le calendrier soit mieux adapté dans le temps et que les décisions elles-mêmes ne puissent apparaître comme des décisions prises à la hussarde.

Le gouvernement ne l'a pas voulu ainsi... Les propositions d'amendement ont été toutes rejetées et la méthode autoritaire maintenue dans la loi. D'où la grosse colère des élus locaux aujourd'hui.

A mes yeux, le principe de libre administration doit rester un acquis démocratique intangible. S'affranchir de cette exigence ce serait faire prendre un vrai risque à notre République « décentralisée ».