

//COMMISSION DES AFFAIRES EUROPEENNES//**##Mercredi 30 novembre 2011## - Présidence de MM. Simon Sutour, président et****Daniel Raoul, président de la commission de l'économie****&&Audition de M. Hervé Jouanjean, directeur général du budget à la
Commission européenne&&**

La commission des affaires européennes et la commission de l'économie procèdent à l'audition conjointe de M. Hervé Jouanjean, directeur général du budget à la Commission européenne, sur le budget européen pour 2012, le futur cadre financier de l'Union et les ressources propres du budget européen.

M. Simon Sutour, président de la commission des affaires européennes. – Merci au directeur du budget de la Commission européenne d'avoir répondu à notre invitation conjointe. Je veux vous dire ici, monsieur Jouanjean, combien nous apprécions votre disponibilité toujours renouvelée, lorsque nous nous rendons à Bruxelles.

M. Daniel Raoul, président de la commission de l'économie. – Recevez tous nos souhaits de bienvenue, en même temps que ces quelques questions, pour amorcer notre entretien : comment parvenez-vous à l'équilibre, entre les demandes du Parlement et les exigences des Etats membres ? Quelles sont les principales caractéristiques de cet équilibre ? Quel rôle joue votre direction générale dans l'élaboration des propositions financières de la Commission, en particulier dans le cadre de la Pac et des politiques de cohésion ? Quel est votre rôle dans les arbitrages ? La crise financière que traverse l'Europe vous a-t-elle conduits à modifier certains axes de vos prévisions ?

M. Hervé Jouanjean, directeur général du budget à la Commission européenne. – J'ai toujours plaisir à recevoir les élus à Bruxelles, y compris quand ils viennent de France... Nous sommes certes au service de la Commission européenne, mais il nous appartient aussi de travailler avec tous ceux qui participent aux décisions, y compris au plan national.

Le budget de l'Union, son cadre financier, ses ressources propres, ont donné lieu, à la suite d'une conciliation entre le Parlement européen et le Conseil des ministres, à un accord, lequel reflète des situations nationales difficiles. Le Conseil des ministres de juillet a arrêté les crédits de paiements à 129 milliards, soit une augmentation de 2,09 %, très inférieure aux 4,9 % proposés par la Commission ; un chiffre que nous n'avions pas sorti du chapeau, mais qui résultait d'une évaluation approfondie de la dépense, fondées sur les prévisions de paiement fournies par les administrations nationales, dont je rappelle qu'elles sont ordonnatrices, en gestion conjointe, de 80 % des dépenses, et sur lesquelles, après un examen critique, nous effectuons des arbitrages.

Cette année, notre calcul, mathématique, nous amenait à une croissance de 6,5 % à 7 %. Nous avons considéré qu'il était politiquement impossible de présenter un chiffre aussi élevé, et donc tranché, un peu au doigt mouillé, cette fois, je le reconnais, à 4,9 %, pour informer le Conseil des Ministres et le Parlement européen de la réalité de la pression sur les paiements, tout en restant dans des proportions admissibles.

Le Conseil des ministres en a décidé autrement. La progression sera, *in fine*, de 1,86 %, si l'on tient compte de la rallonge de 200 millions qui nous a été accordée cette année pour nous éviter d'être, véritablement, à court de moyens : situation inédite, sachant que nous avons plutôt coutume de rendre de l'argent aux budgets nationaux.

Le Parlement européen n'a pas remis en cause ce chiffre : le président de la commission du budget a persuadé ses collègues qu'il n'était pas opportun de batailler avec le Conseil sur les crédits de paiement. Il a préféré se battre pour rétablir les crédits d'engagement, que ce dernier avait réduits de 3,7 milliards. Nous sommes là dans la tradition du débat entre les deux instances, le Parlement s'attachant toujours à faire reconnaître par le Conseil les priorités qu'il a définies pour l'Union.

Mais il en résulte cette année, que la différence entre crédits d'engagements et crédits de paiement est frappante : 13 milliards. Cela n'est pas anormal en soi, puisque le budget européen est essentiellement un budget d'investissements, avec des dépenses étalées sur plusieurs exercices. Toutefois, au 31 décembre 2010, le reste à liquider était de 200 milliards, la pression sur les paiements, avec un budget en si faible augmentation risque d'être considérable dans les années à venir. Pour 2011, nous avons présenté un projet de budget rectificatif de 550 millions ; le Conseil des Ministres en a accordé 200 ; je crains que ce ne soit insuffisant. Déjà, nous ne signons plus de contrats de recherche, parce qu'ils appellent le paiement d'avances. Même situation tendue pour le Fonds social, où les dépenses ont crû de 8 milliards à la mi-novembre 2011 par rapport à la même date en 2010 : c'est considérable, plus que ce que nous avons rendu aux Etats membres en 2010 combiné avec la hausse du budget du dernier exercice. Pour y parer, les Etats membres ont adopté chaque année une déclaration par laquelle ils s'engagent à payer au-delà de ce que prévoit le budget, pour atteindre le montant des paiements effectivement nécessaire. A cet égard, il faut souligner que le budget européen est, lui aussi, sous l'œil des agences de notation. Il apporte des garanties d'emprunt, sa part au Fonds européen de stabilité financière, à hauteur de 60 milliards, ainsi qu'à d'autres mécanismes financiers. Le triple A que l'on nous accorde aujourd'hui est fondé sur la garantie des Etats, et la solidité de leurs bases. Si nous avons des

difficultés, le marché le saurait. Si la situation de l'un ou l'autre Etat membre se détériorait, cela aurait aussi des conséquences.

Ce budget, ainsi que l'ont dit les journaux, est donc un budget de rigueur. La trajectoire des années à venir sera difficile. Les marges de manœuvre qui nous seront laissées, dans le cadre de la programmation pluriannuelle 2013-2020 sont faibles. Par ailleurs, il est important de souligner que le budget européen est, à 94,3 %, un budget d'investissement, seuls 5,7 % allant aux dépenses administratives. C'est une dépense qui revient quasi totalement dans les Etats membres. C'est d'ailleurs pourquoi, comme contribuable français, j'ai été choqué de lire, dans la lettre jointe à nos déclarations d'impôts de cette année, que la contribution de la France au budget de l'Europe était présentée au quatrième rang de nos dépenses, après l'éducation, la dette et la défense, sans aucune référence aux 13 milliards d'euros qui reviennent en France, via la Pac, notamment.

Pour assurer ces dépenses d'investissement et tout particulièrement pour les politiques de cohésion et de soutien à la recherche, dont les programmes courent sur plusieurs années, l'Union européenne a besoin de pouvoir agir dans un cadre pluriannuel qui est adopté à l'unanimité des Vingt-sept. Budget d'investissement pour l'essentiel le budget de l'Union européenne, si on le compare aux budgets nationaux, est, de surcroît, très modeste. Il ne représente pas plus de 1 % du revenu national brut, quand la part des budgets nationaux de chaque Etat varie de 37 % à 55,8 % de leur RNB. Il a baissé, alors que les budgets nationaux augmentent. Le réduire ne changera donc guère les choses sinon très marginalement.

Quels sont nos objectifs ? Mettre en œuvre le traité de Lisbonne et les nouvelles orientations stratégiques « 2020 », moderniser, cibler des objectifs précis, simplifier. Sachant que le mode d'élaboration des règlements qui président aux programmations – discussion au

Conseil et « codécision » avec le Parlement – donne lieu à des mécanismes de gestion des fonds très complexes, nous avons voulu simplifier. Nous présenterons en janvier, au Parlement et au Conseil, des propositions de simplification, qui feront bien ressortir, je l'espère, combien pourraient être épargnées de complications.

Nous présenterons un budget réorienté, mieux équilibré dans son financement. Sur sept ans, en euros constants 2011, le budget se stabilisera au plafond des dépenses prévu pour 2013, dernière année du cadre budgétaire actuel : le contexte exige une telle maîtrise. Il s'établira à 1 025 milliards sur la période, soit une moyenne de 1,05 % du RNB, en baisse par rapport au taux d'appel actuel. Les crédits de paiement s'établiront à 970 milliards, soit un taux de 1 %, qui répond précisément au souhait initialement exprimé par la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne, qui demandaient une stabilisation des dépenses sur la base de 2013. Mais la ligne de but s'est hélas, depuis, déplacée, et les Britanniques exigent désormais que l'on raisonne, non plus sur 2013, mais sur 2011...

La structure du budget a été modifiée pour mettre l'accent sur les dépenses d'innovation et de recherche, celles qui créent croissance et emploi. Mais nos marges de manœuvre sont rétrécies par deux contraintes. La Pac, en premier lieu, dont la France peut se féliciter que sa continuité et sa stabilité ne soient pas substantiellement remises en cause : le chiffre proposé représente en effet une stabilisation des dépenses en euros courants. Seconde contrainte, la cohésion, pour la stabilisation de laquelle nous avons pu abaisser le plafond des transferts vers ceux qui en bénéficient le plus, en tenant compte de l'amélioration de leur situation. Les montants ainsi libérés ont permis d'augmenter les disponibilités pour la « croissance intelligente », et l'investissement, en particulier avec le Fonds Européen de connexions pour financer ce qu'en anglais on désigne par les termes de « *core infrastructures* », afin d'achever de tisser les mailles du grand marché intérieur de l'énergie,

des transports et des technologies de l'information. S'ajoutent à cela les crédits destinés à la sécurité, à la citoyenneté, à l'Europe dans le monde, tandis que les dépenses administratives seront stabilisées grâce à un effort de réduction des effectifs de 5 % sur cinq ans et à une stabilisation des crédits de personnel des agences.

Vous voyez que, contrairement à ce que l'on entend dire par certains, qui invoquent une augmentation de 3,2 % des dépenses sur la période, le budget est stabilisé. On peut toujours jouer avec les statistiques, certains comparent la moyenne 2013/2020 à celle de 2007/2013. S'agissant d'une stabilisation de la dépense au niveau de 2013, il est évident que soit le chiffre de 2013, soit la moyenne 2013/2020 – ce qui est la même chose – est en croissance par rapport à la moyenne 2007/2013. C'est une vérité statistique qui ne changera rien au fait que la dépense est stabilisée sur la base 2013. Si l'on examine maintenant l'évolution de la dépense exécutée au regard du plafond de crédits de paiement, on constate, outre une tendance à la baisse des moyens dont dispose le budget, que les deux courbes se rapprochent.

Il est vrai que nous avons placé quelques lignes de dépenses hors du cadre financier, mais sans sortir en rien de la pratique traditionnelle, où de tels mécanismes de flexibilité ont toujours existé. De fait, ils sont nécessaires dans un budget très structuré, et qui subit l'influence, ajouterais-je pour le déplorer, de l'obsession des Etats membres sur l'évolution de leur contribution nette qui domine le comportement des délégations au point de nuire à l'efficacité de la dépense, puisque chacun préfère afficher un solde positif plutôt que travailler sur la structure des politiques : voilà qui sera un vrai débat pour le prochain cadre financier.

Nécessaire flexibilité, donc, comme cela a toujours été le cas, et non effet d'une manipulation des chiffres. Pour l'aide d'urgence, tout d'abord – et les besoins n'ont pas manqué : raz de marée en Asie, tremblements de terre en Turquie ou en Haïti, intervention humanitaire en Lybie, inondations au Pakistan, etc. Le Fonds de solidarité est également placé hors budget, pour des raisons que chacun comprendra. Nous avons renforcé le Fonds d'ajustement à la mondialisation, pour répondre à des situations affectant, au-delà de l'industrie, le monde agricole, qui pourrait être mis à rude épreuve par les résultats de l'une ou l'autre négociation multilatérale ou bilatérale à venir, et auquel nous affectons jusqu'à 2,5 milliards, tandis que 500 iront à l'industrie. A quoi s'ajoute une réserve de crise pour l'agriculture, nouvelle disposition qu'il nous a semblé justifié de sortir de la rubrique 2, puisqu'elle sert à faire face à des dépenses imprévues, comme celles qu'a entraînées la crise du concombre, mais non pas stables.

Le FED, enfin, reste, comme cela est de tradition, hors cadre. Il est vrai que le Parlement européen et la France plaident pour son intégration. On peut comprendre la position française : la clé de répartition étant différente du taux d'appel en pourcentage du RNB, sa contribution lui coûte plus cher. Mais nous avons franchi une nouvelle étape dans l'harmonisation des clés de répartition.

Pour ce qui concerne les projets ITER et G.M.E.S., enfin, la Commission, sous l'impulsion de son Président, a voulu envoyer un message aux Etats membres. Il s'agit là de projets majeurs, fondamentaux pour l'avenir, mais dont le coût est, du même fait, faramineux au regard de la taille du budget européen. D'autant que les coûts de financement ne sont pas suffisamment maîtrisés. Pour ITER, les mesures prises en concertation avec le management du projet devraient résoudre les problèmes de gestion, mais il n'en reste pas moins que nous

travaillons dans l'inconnu : il est impossible de prévoir toutes les situations. En témoigne la rallonge de 1,3 milliard dont il faudra bien décider très rapidement maintenant

Or, les Etats membres, qui ne sont pas prêts à mettre plus d'argent frais au pot, demandent, comme ce fut le cas pour Galileo, que l'on procède par redéploiement des ressources. C'est là un sujet de discorde entre Conseil et Parlement. Depuis dix-huit mois, nous disons au conseil d'administration d'ITER que nous sommes d'accord pour financer les surcoûts, mais que nous avons à régler un problème de procédure budgétaire. Osons croire qu'il se résoudra avant la fin de l'année, sauf à susciter de lourdes difficultés. Nous avons donc voulu envoyer un message : on ne peut demander au budget européen de financer ces surcoûts, au détriment des programmes de recherche et du soutien aux PME qui contribuent à l'innovation.

Un mot sur la finalisation des maillages énergie, transport et technologies de l'information, avec l'utilisation des instruments financiers, notamment les « project bonds » européens. La rigueur du cadre financier nous amène à rechercher des financements innovants, avec des effets de levier importants, sachant que les projets visés sont susceptibles de générer des retours sur investissement suffisamment importants pour financer les remboursements. D'où la décision de mettre ces instruments financiers à la disposition de la Banque européenne d'investissement et des institutions homologues au sein des Etats, comme la CDC pour la France. On répond ainsi aux besoins en mettant à disposition des moyens plus importants, sous forme de garantie ou de participation au capital des sociétés de financement. L'objectif, tout particulièrement en matière d'infrastructures, est de conférer un statut privilégié à des opérations que le marché, parce qu'elles sont à très long terme, n'est pas prêt à financer. Si bien que pour parler en ces termes, nous améliorons leur *rating* pour les rendre

bancables (sourires). Cela dit, il ne faudrait pas que certains y voient l'occasion de réduire encore le budget européen, ce qui serait dramatique.

Pour la recherche et l'innovation, comme pour la cohésion, nous avons voulu regrouper les instruments, dont la dispersion complique beaucoup les choses pour les bénéficiaires, qui doivent frapper à plusieurs portes et répondre à des exigences différentes. Nous proposons un instrument global, simplifié, avec une présentation des dossiers et des méthodes de contrôle standardisés.

Au total ce seront 80 milliards qui iront à la recherche et à l'innovation, et 40 milliards aux infrastructures et aux technologies de l'information, auxquels s'ajoutent les 10 milliards du Fonds de cohésion fléchés vers les infrastructures.

La politique de cohésion est, elle aussi, simplifiée. Une nouvelle architecture, distingue trois catégories de régions – régions en retard de développement, ou dit de convergence, avec un PIB par habitant inférieur à 75 % à la moyenne de l'Union, régions en transition, avec un PIB compris entre 75 % et 90 %, régions plus avancées, avec un PIB supérieur à 90 % de la moyenne. Au-delà du filet de sécurité qui s'applique aux régions qui quittent la convergence : les régions qui demeurent au-delà du seuil de 75 % mais au-dessous de celui de 90 % peuvent souffrir d'importants problèmes de reconversion, susceptibles de les tirer vers le bas ; il faut aussi concentrer des moyens en leur faveur pour de simples raisons d'équité. La conditionnalité est aussi renforcée, la part de la Pac et de la cohésion est ramenée pour chacune de ces politiques à 33 % du budget à l'horizon 2020. Pour la Pac, outre le changement de structure des paiements directs, un paiement vert est introduit. Un effort de convergence, *via* l'harmonisation régionale et nationale des paiements ainsi que la réduction des écarts entre les Etats membres est engagé.

Pour le volet « Europe dans le monde », le niveau des dépenses proposé part de l'hypothèse que la part de la contribution de l'Union européenne dans la contribution globale de l'Europe à l'aide au développement est maintenue.

J'en viens, avec la question des ressources propres, au financement du budget. Les pères fondateurs avaient prévu de l'alimenter, progressivement, par des ressources propres. Au sens strict, celles-ci recouvrent, aujourd'hui, deux types de ressources, d'une part les ressources propres traditionnelles, les droits de douane, en forte baisse avec l'ouverture des marchés ainsi que les cotisations sucre, et d'autre part la TVA, calculée selon des modalités statistiques complexes auxquelles nous proposons de renoncer, ainsi que, calculée selon une clef établie sur base du revenu national brut, la contribution budgétaire des Etats. Ces deux sources de financement représentent aujourd'hui 85 % des recettes du budget et c'est bien là le drame. Les Etats ne regardent que le niveau de leur contribution et oublient ce qu'ils reçoivent du budget européen; bien peu acceptent de se souvenir que les nouveaux Etats membres, qui nous ont ouvert leurs marchés, ont droit, en contrepartie, aux aides sur lesquelles nous nous sommes engagés.

Ce mode de financement par pourcentage du RNB est devenu un poison pour le débat. Compte tenu des deux contraintes que sont le maintien de la Pac et des engagements dans le domaine de la politique de cohésion, il est clair que toute réduction globale de la taille du budget telle qu'évoquée par de nombreux Etats membres réduira nécessairement les disponibilités pour les dépenses d'avenir. Autrement dit, il faut craindre que les Etats décident de couper où cela fait le moins de mal à court terme, c'est-à-dire les infrastructures et la recherche, là où cela fait le plus mal pour l'avenir.

La Commission propose plusieurs évolutions. En finir, tout d'abord, avec une contribution TVA coûteuse et inutile, pour introduire un prélèvement d'un point de TVA au bénéfice de l'Union européenne. Sachant qu'il convient, dans un souci d'équité, de tenir compte des différences de régimes entre les Etats, l'idée envisagée est de n'utiliser, comme base de référence, que les produits taxés au taux standard dans l'ensemble de l'Union. Introduire, ensuite, une ressource propre nouvelle, à hauteur des deux tiers du produit de la taxe sur les transactions financières, si elle est adoptée. Avec un tel schéma, nous serions aujourd'hui à 60 % de véritables ressources propres. Et je n'indique pas le bénéfice collatéral, pour les Etats, de la réduction comptable de la dépense, puisque ces ressources ne transiteraient plus par leur budget national.

Nous proposons, enfin, de modifier le régime des corrections financières. S'il est normal que continuent de s'appliquer les principes de Fontainebleau, qui veulent qu'un Etat dont la contribution est disproportionnée au regard de sa prospérité soit en droit de demander une correction, il reste que le régime actuel est inéquitable, et crée la confusion. Nous proposons donc de le remplacer par un système forfaitaire. La correction obtenue par le gouvernement britannique en 1984, établie sans limite de temps, alors que le pays, fort contributeur au budget agricole, était beaucoup plus pauvre qu'aujourd'hui, n'a plus lieu d'être, mais le Royaume-Uni n'en mérite pas moins, pour de toutes autres raisons, de bénéficier d'une correction. Nous proposons de l'établir à 3,6 milliards. L'Allemagne, qui profite aujourd'hui de rabais flous, bénéficierait quant à elle de 2,5 milliards, les Pays-Bas de 1,05 milliards, la Suède de 350 millions.

J'en viens, pour finir, au calendrier des négociations. La présidence danoise souhaitait aboutir au Conseil européen de juin 2012. Mais les circonstances politiques étant ce qu'elles sont, il paraît difficile de trancher avant la fin des échéances électorales françaises.

Juin ne pourra donc être que l'occasion de dresser un état des lieux et d'avancer sur les modalités techniques, la vraie négociation, dont M. Van Rompuy prendra les rênes, ne pouvant aboutir qu'au second semestre de 2012, sous présidence chypriote. En tout état de cause, puisse le dossier suffisamment avancer, au cours de cette année, pour que les actes sectoriels que nous avons définis soient examinés par le Conseil à temps pour nous permettre de préparer du moins le budget pour 2014 en connaissance de cause.

M. Simon Sutour, président. – Merci pour cet exposé complet. Au Sénat, nous sommes très attentifs à la PAC – un groupe de travail lui est consacré – et à la politique de cohésion. Il nous est plus agréable de vous entendre sur la politique de cohésion que d'écouter le secrétaire d'Etat aux affaires européennes sur ce même sujet. Le Sénat a adopté à l'unanimité une proposition de résolution que j'ai cosignée avec M. Gaillard pour appuyer les propositions de la Commission sur la politique de cohésion, notamment en ce qui concerne la notion de région intermédiaire que vous avez développée dans votre exposé. J'espère que nous aboutirons sur cette question. La carte de l'Europe que vous nous avez présentée était particulièrement éloquente à cet égard.

M. Joël Guerriau. – Merci pour cette excellente présentation. Nous mesurons les difficultés de votre fonction.

Quelques Etats membres suggèrent de sanctionner ceux qui ne respectent pas les règles de bonne gestion budgétaire, notamment en réduisant les fonds structurels. Qu'en pensez-vous ?

Plusieurs Etats connaissent une crise sans précédent de leur dette. Quel devrait-être le rôle de l'Europe ? Pourrait-elle contribuer à une politique de relance ?

Vous avez parlé de recours à des instruments financiers innovants, notamment grâce aux emprunts obligataires européens. Un grand emprunt européen pourrait-il contribuer à la relance ?

M. Simon Sutour, président. – Je vais laisser la parole à Mme Bourzai qui a représenté le Sénat à une réunion qui s'est tenue le mois dernier à Bruxelles et à laquelle participaient les représentants des Etats membres, des parlements nationaux et les eurodéputés.

Mme Bernadette Bourzai. – Il serait sans doute préférable que je vous fasse part de mes réflexions à la fin de cette réunion.

Une question très précise : le 21 octobre, le fonds de connexion se montait à 50 milliards et vous nous l'avez annoncé à 40 milliards. S'agit-il d'une des restrictions que l'on vous a imposées ?

M. Daniel Raoul, président. – La taxe sur les transactions financières (TTF) sera-t-elle créée ? Quelle pourrait être l'échéance de sa mise en place ?

M. Richard Yung. – Comment voyez-vous l'évolution des ressources propres d'ici à huit ans ?

Pour certains, les *eurobonds* permettent de lever de l'argent à moindre coût pour aider les Etats qui ont du mal à emprunter sur les marchés, alors que d'autres, dont je suis, estiment que ces *eurobonds* doivent être considérés comme une ressource supplémentaire permettant de financer un certain nombre de grands projets.

J'en viens aux remboursements à la Grande-Bretagne, la perfide Albion. Vous proposez de les stabiliser à 3,6 milliards pour le prochain cadre financier. Ne pourrait-on envisager de réduire progressivement ce montant ?

Mme Fabienne Keller. – Merci pour votre présentation. Le budget de l'Europe est aux mains de deux Français, ce qui nous donne une responsabilité particulière.

Vous avez évoqué la question de la notation. Pouvez-vous développer ? Pensez-vous que l'Union européenne doit pouvoir s'endetter ?

Pouvez-vous nous en dire plus sur la TTF ? La Commission a beaucoup évolué sur le sujet après la prise de position du Parlement européen. Au-delà de la ressource que va fournir cette taxe, il serait intéressant de mesurer le volume des transactions et la nature des produits échangés.

Le financement des opérations transfrontalières a été un levier important dans le développement des projets bi ou tri nationaux. Beaucoup d'Etat membres y tiennent mais la France est particulièrement concernée avec ses huit frontières.

Enfin, ma dernière question portera sur la Magistrale, l'axe ferroviaire Paris – Budapest via Strasbourg. Ce projet est-il maintenu ? Certes, les 40 milliards annoncés peuvent paraître considérables mais si l'on additionne le ferroviaire, les gazoducs, la sécurisation des approvisionnements électriques, les interconnexions en Europe et le très haut débit, cette somme est relativement modeste puisqu'il s'agirait, en définitive, de 7 à 8 milliards par an.

M. Simon Sutour, président. – Je donne la parole à Pierre Bernard-Reymond, qui est à l'origine de cette audition

M. Pierre Bernard-Reymond. – Rendons à César ce qui lui appartient : j'ai repris une idée de M. Jouanjean, que je remercie pour son initiative.

Le budget de l'Union européenne représente 1 % du revenu national brut européen (RNB), ce qui est presque ridicule. Etant un Européen convaincu, je pense que nous ne pourrions pas être crédibles tant que ce budget en restera à un si faible niveau. Le budget fédéral des Etats-Unis représente 25 % du RNB, ce qui donne la mesure de la différence entre les marges de manœuvres de l'Union et celles d'un véritable Etat fédéral.

Les Etats qui croulent sous leurs dettes veulent, à juste titre, les réduire mais pourquoi projettent-ils au niveau de l'Europe les mêmes réflexes ? On pourrait très bien transférer un certain nombre d'investissements à l'Europe et donner ainsi au budget européen une autre capacité. En outre, cela améliorerait les marges de manœuvres de chaque Etat et leur permettrait de réduire leurs dettes souveraines. Le fait d'entériner la stagnation de ce budget à 1% est très décevant.

J'en viens aux *project bonds* : souhaitez-vous pouvoir emprunter pour les grandes infrastructures ?

Etes-vous favorables à la mutualisation des emprunts des Etats avec les *eurobonds* ? Pourquoi ne pas commencer par la mutualisation de dettes des Etats classés AAA ? Cette première étape permettrait de solliciter les marchés à des taux inférieurs à ce qu'ils sont aujourd'hui.

Pour les ressources propres, vous préconisez d'abandonner la solution TVA, telle qu'elle était présentée jusqu'à présent, mais vous souhaitez instaurer une nouvelle ressource TVA. Selon vous, seuls les biens et services taxés au taux normal dans les 27 Etats constitueraient l'assiette de cette nouvelle ressource. Interdirait-on alors à un Etat de changer de taux de TVA pour l'empêcher de s'exonérer d'une partie de l'assiette ?

Les positions de la Grande-Bretagne et de la Suède sur la TTF sont inquiétantes. S'agit-il d'une simple posture avant que la négociation ne s'engage ou bien d'un refus ferme ? Si tel est le cas, ne faudrait-il pas examiner d'autres ressources propres, comme les taxes sur l'énergie, sur le tabac, sur l'alcool, sur le CO2, que vous aviez un temps envisagées avant de les repousser ?

Certains sont favorables à la TTF et s'autres y sont opposés, et puis il y a ceux qui anticipent sur son attribution. Comment parvenir à ce que le produit de la TTF aille bien aux ressources propres de l'Union européenne ?

Comment avez-vous calculé les rabais forfaitaires des Etats qui en bénéficient ? A partir de quel seuil estimez-vous qu'un Etat membre mérite un rabais ?

M. Hervé Jouanjan. – La question des ressources propres est la plus importante : la semaine dernière, j'étais au Comité des représentants permanents pour un débat d'orientation politique, sur cet aspect de la proposition de la Commission. Ceux parmi mes collaborateurs qui avaient connu les précédentes batailles ont trouvé que la discussion s'était mieux passée qu'en 2003 lorsque la Commission avait proposé de mettre en place de nouvelles ressources propres : à l'époque, le projet avait été enterré en vingt minutes par le Conseil des Ministres. Cette fois-ci, il n'y a pas eu de rejet unanime et il y a même eu des

ouvertures, mais nous sommes encore bien loin du compte. Ce qui m'a frappé, c'est le manque total de vision de la part de certains intervenants qui voulaient tous se débarrasser de l'actuelle ressource TVA mais pour en revenir à la contribution sur le RNB, c'est-à-dire une contribution classique pour une organisation de type intergouvernemental. Cela démontre une absence totale d'ambition pour l'Union. J'ai été très choqué et je le leur ai dit. C'était la première fois depuis la décision sur les ressources propres de 1970 que la Commission proposait un paquet aussi bien structuré. Va-t-il passer ? Nous en sommes loin, mais un certain nombre d'Etats membres sont disposés à discuter de la TTF, ce qui ne signifie nullement qu'ils sont tous disposés à en faire une ressource propre, du moins dans un premier temps.

Sur la TVA, les positions sont partagées. Nous avons bien dit qu'il ne s'agissait pas d'ajouter un point de TVA mais de prélever, au sein de la TVA de chaque pays, un point pour financer le budget européen. En outre, la Commission va prochainement proposer de moderniser le système de la TVA, afin de lutter contre la fraude. Il est question de plusieurs dizaines de milliards d'euros, voire même 180 milliards, qui pourraient revenir dans les caisses des Etats européens.

En ce qui concerne la TTF, la Suède a eu une expérience malheureuse, ayant fixé un taux beaucoup trop élevé. Nous proposons un taux très faible avec une assiette très large : 0,01% pour les produits dérivés et 0,1% pour les autres opérations, ce qui ne devrait pas avoir d'effets majeurs sur la délocalisation des activités. Certains prennent le prétexte d'une petite phrase dans les études d'impact de la Commission pour prétendre que cette taxe réduirait le nombre de transactions. Certes, mais dans un domaine très particulier, le *high speed trading* qui génère des profits substantiels pour certains opérateurs, mais dont l'existence est inutile pour le financement de l'économie et qui est une véritable plaie pour le système financier.

A ma connaissance, tout le monde veut s'en débarrasser, à commencer par les autorités du *New York stock exchange*.

Nos amis britanniques y voient une attaque contre la place de Londres ce qui n'est pas l'intention de la Commission : les crédits que les Etats ont mis à la disposition du système financier au moment de la crise de 2008 ont été considérables et la contribution de ce système au financement des dépenses publiques est faible, d'autant qu'il ne paye pas la TVA. Il est donc équitable que le système financier contribue au fonctionnement des Etats grâce à cette TTF. Si nous pouvions avoir une décision au niveau international, notre tâche en serait facilitée, mais si personne ne commence, la TTF ne verra jamais le jour. Continuons à agir, comme l'a fait le gouvernement français lors du sommet du G20, pour obtenir la création de cette taxe. La question de l'affectation nous renvoie à la vision politique de l'Europe : voulons-nous la doter de ressources propres, mettre le budget européen à l'abri de fluctuations économiques et politiques nationales ? Aujourd'hui, chaque Etat en difficulté veut réduire sa contribution. Est-ce une bonne chose ?

Si cette TTF n'est pas mise en œuvre, quelles pourraient être les autres ressources propres ? La Commission a examiné diverses possibilités, notamment une taxe sur l'énergie mais elle pénaliserait les nouveaux Etats membres beaucoup plus énergivores. Une taxe sur l'aviation civile aurait pu rapporter entre 10 et 15 milliards, mais elle n'a pas été retenue. Elle aurait posé moins de problème que la contribution de l'aviation civile au système d'*emissions trading*. Nous avons repoussé la taxe sur la base d'imposition commune pour les entreprises qui est à l'heure actuelle irréaliste.

Les *EU project bonds* proposés dans les documents de la Commission sur le cadre financier sont des émissions d'obligation effectuées par des opérateurs auxquels nous

apportons des garanties ou au capital desquels nous participons pour renforcer leurs structures financières. Il ne s'agit donc pas pour l'Union ou pour le budget européen de s'endetter mais d'apporter des garanties pour permettre le montage d'opérations financières. Sur les *eurobonds*, nous sommes dans un domaine totalement différent puisqu'il s'agit de savoir si l'on peut financer les Etats grâce l'émission de ces *bonds*. La Commission a présenté cette semaine un livre vert sur les *stability bonds* – la même chose –qui analyse la possibilité d'émettre de telles obligations au regard de l'article 125 du Traité qui interdit des soutiens mutuels. L'approche la plus ambitieuse implique des modifications du Traité et donc des délais importants de plusieurs mois, voire plus. Nous ne sommes donc pas tout à fait dans le même calendrier que les marchés. En outre, Mme Merkel a rejeté ces propositions assez brutalement.

Le président de la commission des budgets du Parlement européen, M. Lamassoure, a parfaitement raison : l'Europe dispose d'une valeur ajoutée qui permet de faire des économies au niveau national et d'en tirer bénéfice au niveau européen. Malheureusement aujourd'hui, les Etats membres ne sont pas ouverts à ces idées. Il faudra bien, un jour ou l'autre, que nous avancions et que nous acceptions un partage des tâches plus efficaces entre les Etats et l'Europe.

Une anecdote à ce propos : lorsque j'étais négociateur commercial à l'OMC, j'ai toujours été étonné de voir qu'alors même que l'Union européenne négociait pour le compte de ses Etats membres, nous étions suivis à chaque réunion par une cohorte de fonctionnaires nationaux. C'était totalement inutile : pourquoi ne pas faire confiance au négociateur qui avait un mandat de négociation très clair, qui devait rendre des comptes et qui, s'il ratait sa négociation, recevait un accueil des plus négatifs lorsqu'il revenait devant le Conseil des ministres pour proposer la signature d'un accord ? Pour avoir négocié un certain nombre

d'accords internationaux, je puis vous assurer que la nécessité de faire accepter l'accord par les Etats en Conseil des ministres était notre obsession. Dans bien des domaines, beaucoup plus importants, nous pourrions donc faire des économies.

Sur la question de la notation AAA, il faut d'abord savoir que le budget européen ne peut pas être en déséquilibre. Il n'y a donc pas de dettes. Cela dit, le décalage croissant entre les crédits d'engagement et les crédits de paiement et l'augmentation du reste à liquider peut inquiéter. En ces temps budgétaires difficiles, c'est un défi pour la Commission comme pour les directions des budgets des Etats membres.

En application des décisions du Conseil, nous intervenons sur les marchés pour emprunter de l'argent que nous prêtons à notre tour. Nous l'avons fait pour la Hongrie il y a trois ans et aujourd'hui même, le compte de la Commission auprès de la BCE a été crédité de plus de deux milliards, soit le montant que ce pays devait mettre à notre disposition puisque l'emprunt était arrivé à échéance et que nous devions, nous même, rembourser les opérateurs sur les marchés. L'opération s'est bien passée même si nous étions très attentifs compte tenu de la situation difficile du pays. Dans ces cas là, nous sommes de simples intermédiaires pour faire bénéficier nos Etats membres plus faibles du AAA. C'est ce que nous faisons pour les soutiens de balance des paiements pour les pays non membres de la zone euro, pour le FESF avec les 60 milliards communautaires et pour des opérations de la Banque européenne d'investissement. Si nous avons ce triple A, c'est parce que les Etats membres donnent une garantie illimitée de fournir des fonds pour payer les opérateurs sur le marché au cas où un Etat, auquel nous aurions prêté de l'argent, ferait défaut. Nous aussi, nous sommes donc sous la surveillance permanente des agences de notations.

Vous m'avez interrogé aussi sur les fonds de cohésion : 40 milliards sont inscrits à la rubrique croissance soutenable et 10 figurent dans les fonds de cohésion pour les nouveaux Etats membres et qui seront gérés directement par la Commission, ce que ces Etats acceptent d'ailleurs mal car ils voudraient gérer eux-mêmes ces crédits. Mais nous souhaitons une assurance que ces fonds seront utilisés dans les projets qui intéressent l'Europe, à savoir les maillons faibles comme les grands liens autoroutiers, ferroviaires ou énergétiques dont l'Europe a besoin pour achever ses grilles.

Avec les programmes de coopération transfrontalière, nous avons renforcé la cohésion territoriale et les dispositions du traité de Lisbonne sont mieux mises en œuvre. Le nouveau cadre financier pluriannuel apporte plus de moyens pour ces programmes.

J'en viens aux sanctions. Nous cherchons à ce que nos politiques soient au service de nos objectifs, notamment l'objectif 2020. Nous allons donc instaurer une conditionnalité *ex ante* : lorsque nous négocierons avec les Etats les programmes nationaux pour la mise en œuvre du cadre stratégique, nous leur demanderons de nous assurer qu'ils disposent des outils nécessaires pour la mise en place et l'accompagnement de ces programmes. Nous vérifierons que les objectifs ont été atteints, sinon les paiements seront suspendus. Enfin, la macro-conditionnalité, proposée par la Commission, sera un dispositif très progressif lié à la mise en œuvre de notre nouvelle politique en matière budgétaire. Il s'agira d'accompagner les décisions du Conseil par des actions concrètes concernant la mise à disposition de fonds. Ainsi, dans le cadre d'un programme d'ajustement, nous examinerons si les programmes financés au titre des fonds auront été amendés pour tenir compte des recommandations du Conseil ou non.

Mme Bernadette Bourzai. – J’ai représenté le Sénat à la conférence sur le cadre financier pluriannuel pour les années 2014-2020 qui s’est tenue à Bruxelles les 20 et 21 octobre dernier, à l’invitation de la Commission européenne et du Parlement européen. Je voudrais indiquer quelques enseignements que j’ai tirés de ces échanges.

D’abord, un consensus s’est dégagé sur la nécessité d’améliorer l’efficacité de la dépense. Le commissaire Hahn a lui-même appelé de ses vœux des dépenses plus ciblées et tournées vers le résultat. La majorité des intervenants ont soutenu l’idée de poser des conditions plus strictes au versement des fonds structurels. Certains ont néanmoins critiqué la macro conditionnalité économique, proposition visant à suspendre le versement des fonds structurels lorsqu’un Etat ne respecte pas ses obligations en termes de dette et de déficit. En réponse, le commissaire Hahn s’est voulu rassurant. Pour lui, ce mécanisme a une vocation plus préventive que punitive. Il a aussi fait observer que ce mécanisme existait déjà pour le fonds de cohésion.

Le représentant de la France, M. Philippe Etienne, a rappelé la nécessité de simplifier les règles, notamment pour le budget recherche ; il a insisté pour une évaluation et une réforme de toutes les politiques européennes, et pas seulement de la PAC ! Il a également appelé à améliorer les synergies entre le budget européen et les budgets nationaux. Des représentants du Royaume Uni et du Danemark ont été encore plus loin dans leur plaidoyer en faveur de l’efficacité budgétaire. Ainsi, le député danois Lundquist est allé jusqu’à conclure la table ronde avec ces mots : « moins, c’est plus », c’est-à-dire que moins de budget, c’est plus d’Europe ! C’est dire la valeur ajoutée de l’Europe...

Deuxième grande idée force des intervenants : le cadre financier doit être mis au service de la croissance. Le représentant de la chambre des communes a demandé de se

concentrer sur une seule question : pourquoi la croissance stagne-t-elle dans l'UE ? La plupart des intervenants, au premier rang desquels l'espagnol Salvador Garriga-Polledo, rapporteur pour le Parlement européen sur le cadre financier pluriannuel, ont estimé que le cadre financier pluriannuel pouvait être un instrument au service de cet objectif. C'est pourquoi le Parlement européen veut augmenter d'au moins 5 % les dépenses de l'Union pour 2014-2020. D'autres intervenants ont plutôt demandé un lien plus étroit entre les dépenses de cohésion et celles de compétitivité. Le commissaire Hahn a mis l'accent sur le fonds « Connecting Europe » doté de 50 milliards d'euros et sur l'augmentation de 80 milliards d'euros du budget Recherche et innovation. Philippe Etienne a demandé de ranger aussi la sécurité alimentaire parmi les dépenses d'avenir. Un député allemand a estimé, pour sa part, que les moteurs clés de la compétitivité européenne seraient l'exploitation d'une économie pauvre en carbone et le marché unique du numérique. Surtout, de très nombreux intervenants ont défendu la politique de cohésion, en considérant qu'elle est non seulement un outil de solidarité mais aussi un investissement d'avenir.

Troisième constat que l'on peut dégager de cette table ronde : un consensus est loin d'être complètement acquis aujourd'hui. Ainsi, concernant la PAC, certains, comme le ministre italien chargé des affaires étrangères, ont jugé que la Commission allait trop loin. D'autres au contraire ont jugé qu'elle n'était pas assez audacieuse ; par exemple, un député portugais a dénoncé la lenteur du processus de convergence des paiements, puisque cette convergence ne sera complètement effective qu'en 2037 pour les pays baltes!

De même, pour ce qui concerne la politique de cohésion, une tension est apparue entre les principes de solidarité et d'efficacité. Le représentant de la Hongrie a critiqué l'abaissement du plafond des aides dont un Etat peut bénéficier au regard de son PIB, ce qui traduirait un défaut de solidarité à l'égard des Etats les plus pauvres. D'autres, comme les élus

lettons ou slovènes, ont souligné la faible absorption des fonds structurels dans certains pays, et ont jugé prioritaire de récompenser les pays les plus efficaces dans la consommation des crédits.

Je voudrais souligner que le Parlement européen a affiché une position très ferme. Le rapporteur Böge a insisté sur le rôle que le Parlement européen entend jouer dans l'élaboration du cadre financier pluriannuel, y compris sur les ressources budgétaires, alors que cet aspect n'entre pas, selon les traités, dans ses compétences. Et il a exclu de ramener le montant du cadre financier sous la barre de 1 % du RNB (revenu national brut).

Pour ma part, j'ai soutenu la position française sur la PAC et la recherche, y compris l'importance des projets ITER et GMES. Conformément à la position prise par le Sénat, j'ai bien sûr soutenu la politique de cohésion, en particulier la création d'une nouvelle catégorie de régions en transition. J'ai insisté également sur la nécessité de rétablir les moyens des régions ultrapériphériques, mais le Commissaire Hahn s'est limité, sur ce sujet, à encourager la coopération entre ces régions, ce qui s'entend pour les Caraïbes, mais moins bien pour La Réunion ou Mayotte et qui justifie notre vigilance à l'avenir !

M. Simon Sutour, président. – Ce sujet va continuer à nous occuper tout au long de l'année 2012, surtout au cours du second semestre.