

**//COMMISSION DES AFFAIRES EUROPEENNES//**

**##Mercredi 9 novembre 2011## - Présidence de M. Simon Sutour, président -**

**@@Budget de l'Union européenne@@**

**&&Les ressources propres du budget de l'Union européenne**

*Communication de M. Pierre Bernard-Reymond&&*

**M. Simon Sutour, président.** – Mes chers collègues, Pierre Bernard-Reymond a été chargé d'étudier les propositions de la Commission européenne sur les ressources propres de l'Union. C'est une communication d'étape, les propositions n'étant pas encore arrêtées. Par ailleurs, il m'a semblé cohérent que notre collègue Bernadette Bourzai présente, à sa suite, le compte rendu de la conférence interparlementaire qui s'est tenue à Bruxelles sur ce thème, les 21 et 22 octobre derniers. Elle y représentait notre assemblée.

**M. Pierre Bernard-Reymond.** – Il y a deux façons de financer le budget européen :

- soit par les contributions de chaque Etat ;
- soit par des ressources qui lui sont affectées directement : on les appelle « des ressources propres ».

L'histoire du budget européen, c'est notamment l'histoire du mariage entre ces deux modes de financement :

- depuis l'origine de la Communauté jusqu'en 1970, le budget européen a été alimenté par des cotisations de chaque Etat ;

– à partir de 1970, les recettes du budget communautaire ont reposé – en partie – sur des ressources directement affectées : les ressources propres.

Depuis 1970, six décisions ont modifié le régime original, la dernière datant de 2007.

Au départ, les ressources propres étaient de trois natures :

- les droits de douane et les prélèvements agricoles,
- des cotisations « sucre » et « isoglucose ».

Mais avec la libéralisation du commerce mondial, ces droits n'ont fait que diminuer alors que les besoins du budget augmentaient. Il a donc fallu inventer de nouvelles ressources. Et au lieu d'inventer des ressources propres, on a créé en fait des contributions de chaque Etat sous deux formes :

– la contribution « Revenu National Brut » (RNB), qui est une contribution de chaque Etat en fonction de son RNB, selon un pourcentage qui est fixé chaque année. C'est en quelque sorte celle qui sert de variable d'ajustement ;

– la contribution TVA, qui pourrait faire illusion, que l'on pourrait croire être une ressource propre et qui, en fait, ne l'est pas puisque ce n'est pas une part de la TVA qui est versée directement au budget européen. C'est simplement l'assiette harmonisée de la TVA qui sert au calcul, par l'application d'un taux uniforme de 0,30 %, d'une autre contribution de chaque État. Cette ressource, au demeurant, ne cesse de décroître : sa part dans le financement de l'Union européenne est passée de 57 % en 1984 à 11 % aujourd'hui.

Ainsi, aujourd'hui, la structure des recettes du budget européen se présente ainsi :

– les ressources propres d'origine (droits de douane, prélèvements agricoles, sucre et isoglucose) : 14 %,

– les ressources dites TVA : 11 %,

– la ressource Revenu National Brut : 75 %.

En d'autres termes, les ressources propres de l'Union représentent en fait 14 %. Les ressources sous forme de contribution des Etats : 86 %.

Comme vous le voyez, les recettes du budget européen sont essentiellement de type « confédéral ».

L'avantage de cette situation réside dans la grande prévisibilité des recettes : on se met d'accord sur un montant de budget, on estime le montant attendu des ressources traditionnelles et TVA, et on détermine le complément par la ressource RNB dont on fixe les taux chaque année.

En revanche, ce système présente aussi beaucoup d'inconvénients. En effet, l'importante proportion de contributions nationales par rapport aux « ressources européennes » a développé des modes de raisonnement qui poussent certains États à se borner au calcul de ce qu'ils gagnent par rapport à ce qu'ils cotisent. C'est la théorie du « juste retour », le « *I want my money back* » de Margaret Thatcher.

En oubliant que l'appréciation de « la plus-value Europe » ne peut se borner à un calcul arithmétique et budgétaire, un calcul comptable, mais doit aussi prendre en compte :

– les avantages de l'intégration économique du marché unique, de la libéralisation des échanges, et ceci reste vrai malgré ce que nous constatons aujourd'hui et malgré ce qui reste à faire ;

– le principe de solidarité qui est ou doit être à la base de la construction européenne.

Par ailleurs, le principe de juste retour vicia la politique européenne dans la mesure où l'on a tendance à élaborer des politiques non pas pour leur intérêt intrinsèque, mais pour faire plaisir à tel ou tel pays dans un domaine où il est demandeur en lui permettant ainsi de se rapprocher d'un retour « juste ».

De plus, cette notion de juste retour a entraîné une complication extraordinaire des procédures budgétaires. Il ne fallait pas être grand clerc pour prévoir que la notion de juste retour, dès lors qu'elle était admise pour un pays, allait entraîner des demandes de rabais de la part d'autres gros contributeurs nets. Néanmoins, le principe du rabais, au demeurant, était en partie justifié. Par exemple, au temps des prélèvements agricoles qui étaient instaurés pour inciter à « acheter européen », il est certain que des pays « puissances agricoles » comme la France avaient un avantage comparatif important par rapport à la Grande-Bretagne qui n'avait pas une agriculture nationale importante, qui s'approvisionnait dans le monde entier et notamment dans les pays du Commonwealth et qui, donc, chaque fois, payait un écot important. C'est ainsi qu'en 1984, à Fontainebleau, on a instauré le rabais britannique puis des « rabais sur le rabais » pour d'autres pays contributeurs

nets. Aujourd'hui, parmi les pays contributeurs nets, seuls la France, l'Italie et le Danemark ne bénéficient pas de ce « rabais sur le rabais ».

Ainsi donc, au niveau de ses recettes, le budget européen :

- devient d'une extrême complexité,
- reflète de moins en moins l'esprit de solidarité,
- ne correspond que très partiellement à l'objectif d'intégration.

Cette dérive appelle une remise à plat. La Commission européenne et le Parlement européen la préconisent au moins depuis 2007.

Il a été entendu, à la suite d'un bras de fer entre le Conseil et le Parlement européen à propos du budget pour 2011, que cette question serait revue à l'occasion de l'examen des perspectives financières 2014-2020, certaines décisions prises en 2007 n'étant d'ailleurs valables que jusqu'en 2013. C'est une réforme qui exige l'unanimité du Conseil après simple consultation du Parlement européen (art. 311 du traité) avec ratification de chaque Etat.

Le 30 juin, la Commission a déposé des propositions en même temps que ses propositions pour le cadre financier pluriannuel 2014-2020.

C'est une réforme d'ampleur qui consiste :

- à simplifier considérablement le système,
- à renverser la proportion ressources propres / contribution des États.

Dans le contexte que nous connaissons, les États ne devraient pas être insensibles au fait que ce renversement de proportion accroîtrait les marges de manœuvre de leur budget national en allégeant la contribution nationale de chacun.

L'essentiel des propositions de la Commission consiste :

- d'une part à créer deux nouvelles ressources propres,
- d'autre part à simplifier considérablement le système des rabais et compensations en forfaitisant les rabais et, en fait, en programmant leur lente diminution au rythme de l'inflation puisqu'ils ne seraient pas révisables.

S'agissant des deux ressources propres, il s'agit de la fameuse taxe sur les transactions financières – la T.T.F. – dont l'économie générale a été présentée fin septembre sous la forme d'une proposition de directive, ainsi que d'une nouvelle ressource TVA.

La première pourrait financer le budget de l'Union en 2018 au plus tard. Des taux différenciés s'appliqueraient selon la nature des transactions (85 % des transactions seraient taxées). Le taux principal serait de 0,1 % et le taux sur les contrats dérivés de 0,01 %.

Son produit pourrait être ventilé entre le budget de l'Union et ceux des États. Ce matin même, la Commission a d'ailleurs revu et précisé la manière dont cette TTF pourrait abonder le budget. Son dernier projet prévoit ainsi que deux tiers des recettes tirées de l'application du taux minimal précité iraient à l'Union. Dans son estimation initiale, la Commission escompte en tirer 37 milliards d'euros en 2020, soit 23 % du budget de l'Union.

Il reste encore beaucoup à préciser, comme en témoignent ces ajustements de dernière minute. Et aussi beaucoup de pays à convaincre, en particulier le Royaume-Uni et la Suède qui ont affirmé hier leur opposition catégorique à la TTF. Or, si la TTF ne se fait pas à 27, elle ne peut pas devenir une ressource de l'Union.

Notre collègue Fabienne Keller a été chargée d'un rapport sur cette question dont nous attendons beaucoup. Je ne m'y attarderai donc pas.

La deuxième ressource propre serait une vraie ressource propre T.V.A., qui remplacerait l'actuelle ressource T.V.A.

Il ne s'agirait pas d'une contribution des États calculée sur une assiette T.V.A. harmonisée artificiellement, mais bel et bien d'un prélèvement à un pourcentage fixe appliqué à l'assiette T.V.A. réelle des États membres. Le produit serait directement transféré au budget européen. Les contributions RNB des États membres seraient réduites à due proportion. L'information que je vous livre est très récente, car ce matin, comme pour la TTF, la Commission européenne a modifié et précisé son projet initial.

L'assiette TVA retenue reposerait sur le plus petit dénominateur commun, à savoir les seuls produits taxés au taux normal dans chacun des 27 États membres. Seule la T.V.A. sur les biens et les services serait visée.

Le taux de prélèvement serait au maximum de 2 % et le taux effectif de 1 % – confirmé ce matin.

Le produit attendu serait de 29 milliards d'euros, soit 18 % du total des recettes. Mais c'est une estimation délicate, l'assiette retenue pouvant varier

considérablement selon que l'harmonisation de la TVA progresse ou non à la suite du récent Livre vert.

Si ces réformes voyaient le jour, alors qu'aujourd'hui nous n'avons que 14 % de ressources propres, nous en aurions 60 %. Dans un premier temps, cela paraît suffisant car les ressources propres étant moins prévisibles qu'une contribution, il faut au moins 40 % de variable d'ajustement quitte à envisager plus tard un rapport 75 % - 25 %.

Notons aussi que, par rapport aux intentions premières de la Commission, beaucoup d'hypothèses de création de ressources propres ont été abandonnées :

- taxe sur le secteur aérien (il est vrai déjà fort taxé, notamment à partir de 2012 avec les quotas d'émission de gaz à effet de serre),

- impôt sur les sociétés (trop complexe sans doute),

- accises sur les carburants, le tabac, l'alcool,

- taxe sur le CO<sub>2</sub>,

- taxe sur les activités financières.

En fait, la Commission a préféré proposer des taxes nouvelles plutôt que de s'attaquer à l'architecture des taxes existantes.

Mais nous sommes encore loin d'une solution.

Hier, le Royaume-Uni et la Suède ont rejeté catégoriquement la taxe sur les transactions financières alors que la France, la Grèce, l'Allemagne, l'Espagne et



l'Autriche sont plutôt favorables aux propositions de la Commission. Le Parlement européen y est très favorable.

Ce dernier a créé une commission spéciale sur ce sujet des ressources propres qui a rendu son rapport en mai. Le travail de cette commission est maintenant relayé par la commission des budgets que préside Alain Lamassoure.

Compte tenu des derniers développements et de l'hostilité du Royaume-Uni, je pense qu'il ne faut pas renoncer à réfléchir à d'autres ressources propres que celles que propose la Commission. Mes préférences iraient au tabac, à l'énergie et aux quotas d'émission de gaz à effet de serre.

Enfin, comme je l'ai dit précédemment, la Commission propose une simplification considérable du système des rabais et corrections.

Les bénéficiaires des rabais se verraient attribuer des montants forfaitaires :

- 2,5 milliards pour l'Allemagne,
- 1,05 milliard pour les Pays-Bas,
- 3,6 milliards pour le Royaume-Uni (pas très éloigné de ce qu'il reçoit depuis deux ans),
- 350 millions pour la Suède.

Ces corrections viendraient en déduction de leur contribution RNB. Le Royaume-Uni ne bénéficierait plus d'un traitement à part.

*A priori*, chacun de ces États, en participant à la contribution RNB, participerait au financement de son propre rabais.

Voilà, à ce stade, l'essentiel des propositions de la Commission qui doivent encore être précisées et affinées, comme ce fut le cas encore ce matin avec le dépôt de plusieurs propositions de précision ou d'amendement. Cette incertitude justifie ma démarche en deux temps, dont le premier est cette communication d'étape.

Enfin, Monsieur le Président, pour terminer, je ne peux évoquer le budget européen sans évoquer trois autres questions qui seront traitées par ailleurs et qui, à mon avis, méritent un débat dans notre commission.

La première est la part du budget européen dans le R.N.B. européen, aujourd'hui plafonnée à 1,23 %, dans les faits tournant autour de 1 %. Peut-on imaginer construire l'Europe longtemps dans de telles conditions ?

Il ne s'agit pas de générer des dépenses supplémentaires, comme feignent de le croire les États, il s'agit de les transférer du niveau national au niveau européen, ce qui, dans les circonstances actuelles, serait une aubaine pour tous les États endettés, si comme je le crois, un euro du budget de l'Union peut être plus efficace que le même euro dépensé par les budgets nationaux. Dans certains secteurs, il y a sûrement des gains importants à en attendre.

Un tel transfert des dépenses au niveau européen doit bien sûr se faire sans en augmenter le montant global.

La deuxième question concerne les « *projects bonds* », c'est-à-dire l'autorisation donnée à l'Europe de contracter des emprunts pour financer de grands

programmes européens, par exemple dans le domaine des grandes infrastructures et, pourquoi pas, dans la recherche.

La dernière, enfin, est celle des « *Eurobonds* », c'est-à-dire une mutualisation des emprunts qui pourrait commencer au niveau des seuls pays classés « AAA ».

J'en ai terminé, M. Le Président, pour mon rapport d'étape qui ne pourra être finalisé que lorsque les propositions de la Commission auront été précisées et que les premières réactions des États nous parviendront.

Je vous remercie de votre attention.

**M. Simon Sutour.** – Les trois pistes de réflexion que vous venez de soulever ne sont pas du tout hors-sujet, même si elles dépassent le champ strict des ressources propres. Au contraire, ce sont des parties essentielles de la réponse européenne à la crise actuelle. Elles font partie d'un tout. Nous sommes nombreux ici à partager votre point de vue.

**Mme Bernadette Bourzai.** – Sous l'impulsion de la présidence polonaise de l'Union, la Commission européenne et le Parlement européen ont invité les parlementaires des États membres à une conférence sur le cadre financier pluriannuel pour les années 2014-2020. J'ai eu l'honneur d'y représenter le Sénat, l'Assemblée nationale étant pour sa part représentée par M. Yves Bur. Le ministre chargé des affaires européennes, M. Jean Leonetti, nous avait auparavant réunis et nous avons tenté de faire entendre une voix française.

Il peut être utile de vous en donner un premier écho aujourd'hui pour compléter les propos de notre collègue Pierre Bernard-Reymond. En effet, l'une des

tables rondes de cette conférence portait sur les ressources propres et les résultats de cette table ronde ont fait l'objet d'un rapport devant l'ensemble des participants à la réunion. J'ai, pour ma part, assisté à une autre table ronde sur les dépenses de l'UE pour 2014-2020 dont était rapporteur M. Reimer Böge, qu'en tant qu'ancienne députée européenne, j'ai eu plaisir à retrouver.

Je n'insisterai pas sur les propos du commissaire Semeta, chargé de la fiscalité, puisque Pierre Bernard-Reymond vient de nous exposer les propositions de la Commission européenne. Je parlerai plutôt de la manière dont ces propositions ont été perçues par les parlementaires présents et les représentants des gouvernements.

De manière générale, la plupart des intervenants ont semblé ouverts à l'idée d'une réforme du financement de l'UE. Quels sont les arguments avancés pour soutenir les propositions de la Commission ? D'abord, il importe de ne plus faire dériver le financement de l'UE des budgets nationaux pour qu'il n'y ait plus de concurrence sur les mêmes ressources fiscales. Ensuite, la création d'une fiscalité proprement européenne pourrait être un moyen pour que les citoyens de l'UE s'approprient le projet européen, conformément à l'intuition première des pères fondateurs de l'Europe. Opposés à cet argument, quelques parlementaires ont à l'inverse exprimé la crainte que l'UE ne soit diabolisée, pour avoir créé de nouvelles taxes destinées à la financer. Enfin, la plupart des parlementaires ont marqué leur volonté d'en finir avec le caractère injuste de la quarantaine de dérogations qui existent dans la décision « ressources propres » en vigueur depuis 2006. Une parlementaire danoise, Mme Jensen, a même rapporté des propos de Tony Blair à l'issue de cette négociation ardue de 2006 : « La prochaine fois, on se tuera les uns les autres ! ».

Le débat qui s'est ensuite engagé a surtout porté sur la taxe sur les transactions financières. En effet, les propositions détaillées de la Commission en matière de TVA n'étaient pas encore sur la table et une certaine confusion régnait sur ce sujet : le commissaire a simplement précisé qu'il ne s'agissait pas de rajouter un point de TVA à la TVA existante dans tous les États membres mais de la ponctionner d'un point pour abonder le budget de l'UE, ce qui viendrait en diminution des contributions nationales.

Concernant la taxe sur les transactions financières (TTF), la grande majorité des parlementaires se sont montrés favorables à cette idée. La plupart ont jugé qu'il était juste de taxer le secteur financier, aidé par des fonds publics et exempté de TVA : cela constituait une forme de « juste retour », ou même, selon certains, une application du principe pollueur-payeur ! Alain Lamassoure, président de la commission du budget du Parlement européen, s'est aussi félicité que la Commission, en proposant un impôt à base large et taux faible, veille à minimiser les distorsions.

Sans surprise, des voix discordantes se sont fait entendre de la part des Suédois, des Britanniques et, dans une moindre mesure, des Finlandais et des Danois. Évoquant l'expérience de son pays, la Suède, M. Andersson a reconnu que le secteur financier devait prendre sa part du fardeau mais a estimé que la taxe proposée par la Commission n'était pas le meilleur moyen pour cela. Il a ainsi évoqué l'impact très négatif qu'avait eu en Suède la taxe sur les obligations créée à la fin des années 1980 : durant la première semaine qui avait suivi l'entrée en vigueur de la taxe, le volume des négociations d'obligations avait chuté de 85 % ! Les recettes retirées furent donc très décevantes par rapport aux attentes.

En réponse, plusieurs parlementaires ont estimé que cet échec de la taxe sur les transactions financières en Suède démontrait a contrario la nécessité de prévoir une telle taxe à l'échelle de l'UE et non pas au seul échelon national.

Le Royaume-Uni, pour sa part, a surtout dénoncé la confusion des objectifs poursuivis par la Commission : la taxe sur les transactions financières a-t-elle pour objectif d'abonder le budget de l'UE, d'aider les pays en développement, de freiner la spéculation financière ou de diminuer les distorsions liées aux diverses fiscalités nationales dans le domaine financier ? Les parlementaires britanniques ont jugé nécessaire de clarifier les objectifs de la TTF, sans quoi cette taxe serait vouée à l'échec. Ils se sont aussi employés à montrer que la TTF envisagée par la Commission européenne n'était pas comparable au droit de timbre qui frappe, au Royaume-Uni, la vente de titres britanniques. Les opérations effectuées par des non-résidents et les transactions de valeurs mobilières étrangères n'y étant pas taxées, plus de 77 % des transactions seraient en fait exemptes du droit de timbre au Royaume-Uni. Lord Harrison a renvoyé à un rapport du Parlement britannique contestant l'analogie entre le « *duty stamp* » britannique et le projet de TTF européenne.

En réponse, le commissaire Semeta a insisté sur la nécessité de garder l'esprit ouvert sur les propositions de la Commission. Il a fait valoir que le droit de timbre n'empêchait pas la place de Londres d'être une place financière majeure et que la TTF permettrait simplement de « mettre du sable dans les roues » du « *trading* haute fréquence », sans préjudice pour l'économie réelle. Enfin, il a reconnu la possibilité d'un léger impact récessif de la TTF (- 0,5 point de PIB), mais il a estimé que n'importe quelle autre taxe produisant le même rendement aurait un effet encore pire sur le PIB de l'UE.

Le commissaire Semeta a conclu en rappelant qu'en matière de ressources propres, le Conseil était seul à même de décider mais que les parlements nationaux auraient à ratifier la décision. Il a donc jugé excellent de poursuivre la discussion ouverte lors de cette réunion. La présidence danoise a déjà annoncé une deuxième conférence de ce type.

Je tiens toutefois à souligner, pour finir, que le Parlement européen, par la voix de son président de la commission du budget, a marqué sa volonté de s'immiscer également dans le débat, même si la procédure lui confère un rôle seulement consultatif en matière de ressources propres : Alain Lamassoure a en effet assuré que, pour le Parlement européen, il n'y aurait pas d'accord sur le cadre financier 2014-2020 s'il n'y avait pas d'accord politique sur la création de nouvelles ressources. Je note d'ailleurs que, lors de la table ronde consacrée aux dépenses de l'UE, M. Reimer Böge a fait la même déclaration...

**M. Jean Bizet.** – Permettez-moi de féliciter les deux intervenants. Notre collègue Pierre Bernard-Reymond a su simplifier une question très compliquée. De ce point de vue, la forfaitisation des rabais serait bienvenue ! La part que l'UE consacre à son budget n'est que de 1 % de son PIB : c'est un peu court pour faire une véritable politique européenne. Il me semble que, vu les circonstances, nous devrions réserver aux États la rigueur et confier la relance à l'UE ! Nous devrions pour cela miser sur les complémentarités entre l'UE et ses États membres et lancer à l'échelon communautaire de grandes politiques, notamment en matière d'infrastructures ou d'énergie.

**M. Bernard Piras.** – C'est très bien.

**M. Jean Bizet.** – Je sais que je m’inscris ici dans la ligne des suggestions de Jacques Delors. Je crois qu’une telle répartition des tâches donnerait une meilleure image de l’UE aux nouvelles générations.

Concernant la TTF, je n’ai pas de position de principe sur ce sujet. Sans doute l’échec d’une telle taxe en Suède peut-il s’expliquer par son taux trop élevé et son périmètre strictement national ; la solution se situe peut-être dans une taxe à 27 États membres, mais 27, sera-ce suffisant pour éviter les effets négatifs de la taxe ? En tout état de cause, il ne sert à rien d’espérer la créer aujourd’hui à l’échelle mondiale, comme nous avons dû le constater à l’issue du sommet du G20 qui s’est tenu à Cannes la semaine dernière. Tant mieux si l’UE montre l’exemple, même si elle n’est suivie que tardivement, comme en matière environnementale. Ce sont malheureusement autant de distorsions qui persistent dans l’intervalle... En tout état de cause, le faible niveau du taux de TTF proposé par la Commission européenne ne devrait pas mettre en péril les transactions financières dans l’UE.

**M. André Gattolin.** – Je félicite à mon tour mes deux collègues. Je déplore le manque d’ambition du budget européen. Pour boucler le budget 2011 de l’UE, il manque près de 500 millions d’euros, et encore, après avoir prélevé plus d’un demi-milliard d’euros sur les dépenses destinées au développement rural. Le dernier demi-milliard pourrait être pris sur le Fonds social européen (FSE), or je constate son importance dans mon département : ainsi, le FSE finance deux tiers de la Maison pour l’emploi de Suresnes ! Il n’est pas rassurant de se dire que les décisions sur le cadre financier pluriannuel 2014-2020 seront prises sous présidence danoise, le Danemark manifestant un engagement partiel dans l’UE et ayant obtenu en 1992 une clause d’*«opting out»* concernant l’entrée dans l’euro. Il est aussi intéressant d’observer que les Pays-Bas, circonspects à l’égard de la TTF, ont voulu



soumettre le débat sur la création d'une telle taxe à leur parlement national. Il me semble qu'en tout cas, la situation actuelle ne nous laisse pas d'autre choix que de créer cette nouvelle ressource.

**M. Simon Sutour.** – Vous serez sans doute intéressés d'apprendre que l'ambassadeur du Danemark viendra s'exprimer devant notre commission début 2012, lorsque son pays prendra la présidence de l'UE.

**M. Bernard Piras.** – Nous gardons l'espoir que la taxe sur les transactions financières soit un jour appliquée à l'échelle mondiale, mais il s'agit d'un rêve à long terme. On peut comprendre les réserves qu'exprime aujourd'hui la Suède, après la mauvaise expérience qu'elle a vécue en instaurant une TTF, mais elle seule l'avait instaurée, ce qui change fondamentalement la donne. Je m'interroge sincèrement : quels sont les risques de délocalisations des activités financières si la TTF était mise en place à l'échelle européenne ? Par ailleurs, pourquoi la création de ressources propres allégerait-elle les budgets nationaux ?

**M. Jean-Paul Emorine.** – Il n'est plus possible que les États membres de l'UE raisonnent en termes de juste retour et calculent leur contribution nette : ces notions ne permettent pas de construire l'Europe. La proposition de la Commission concernant une véritable ressource TVA me convient. Celle relative à la mise en place d'une TTF est intéressante, mais je m'étonne de la répartition envisagée de son produit : deux tiers pour l'UE, un tiers pour les États membres. Pourquoi ne pas transférer au niveau européen des compétences qui gagneraient à être mutualisées à cette échelle ? Je pense à la politique de défense, comme l'avait d'ailleurs proposé Jean Monnet. Le budget que la France consacre à la défense avoisine 37 milliards

d'euros : il y a ici un gisement d'économies. Le rapprochement franco-britannique en ce domaine représente un premier pas, qu'il faudrait approfondir.

**M. Joël Guerriau.** – Nous vivons une crise de la gouvernance de l'Europe. La France et l'Allemagne tentent de gérer la crise. Il me semble que la vraie problématique budgétaire, c'est que le budget de l'UE dépend de celui des Etats et n'est pas alimenté par des ressources propres, ce qui prive l'UE de toute autonomie de décision. Concernant la TTF, je crois qu'il s'agit d'une excellente piste et qu'il ne faut absolument pas y renoncer. Ce serait un contrepoids efficace à la théorie du juste retour.

**Mme Bernadette Bourzai.** – Le budget de l'UE est décidément trop faible : il tourne autour de 130 milliards d'euros par an, ce qui n'est pas loin du montant du déficit budgétaire français ! Pour la négociation du précédent cadre financier, une lettre de six Etats membres (« les six radins »), dont la France, avait exigé de contenir le budget de l'UE en-dessous de 1 % du PIB de l'UE. A nouveau, cinq Etats membres ont fait une démarche analogue en décembre 2010, tandis que le Parlement européen s'est prononcé en juin 2011 pour une augmentation d'au moins 5 % des ressources de l'UE. Comme l'a montré notre collègue François Marc dans son rapport de juillet 2011, la Commission européenne a mis sur la table un projet qui répond en fait aux exigences du Parlement européen, mais en recourant à un artifice comptable puisqu'elle a sorti du cadre financier pluriannuel des lignes budgétaires très lourdes correspondant aux grands projets GMES et ITER et maintenu hors du cadre certains fonds : la réserve pour aides d'urgence, le fonds de solidarité, sans parler du Fonds européen de développement... On voit bien quelles difficultés l'UE aura à finaliser son cadre financier pluriannuel 2014-2020. Pour répondre à M. Jean Bizet, je conviens avec lui que le principe de réciprocité doit être

appliqué et qu'il faut mettre un terme aux distorsions qui subsistent entre l'UE et ses partenaires. Il ne faut pas renoncer à trouver des solutions mondiales. Je reconnais notamment que la taxe sur les billets d'avion, dont le Président Chirac a été à l'initiative, a été un succès, alors que certains annonçaient qu'elle aurait des effets cataclysmiques. Enfin, je crois également très fructueux que l'UE mette l'accent sur le financement de grands projets et, à cet égard, je me réjouis, avec mon collègue Roland Ries, d'avoir été chargée de travailler pour notre commission sur le projet de fonds européen « Connecting Europe » auquel le projet de cadre financier pluriannuel prévoit d'attribuer 50 milliards d'euros, 30 pour les réseaux de transport, 10 pour ceux de transport et 10 pour ceux de télécommunications.

**M. Pierre Bernard-Reymond.** – La question du niveau du budget de l'Union – seulement 1 % du RNB à ce jour – souffre d'une mauvaise présentation. La réaction immédiate des États membres, peut-être animés par la jalousie, consiste, au nom d'un faux souci de cohérence, à réclamer de l'Union des efforts équivalents à ceux des États membres.

Ce raisonnement ne tient pas si l'on veut bien être de bonne foi et écouter les arguments des partisans d'un budget européen plus important. Le transfert de dépenses des budgets nationaux vers l'Union ne pourrait se faire qu'à dépenses globales constantes. Il faut être sans ambiguïtés sur ce point. A cette condition, les États membres pourraient même retrouver des marges de manœuvre.

Il faudrait aussi analyser les relations financières dans les États fédéraux entre le niveau fédéral et les États fédérés. Le cas de la Californie, qui est au bord de la faillite, serait peut-être instructif.

S'agissant de la taxe sur les transactions financières, le partage des recettes que j'ai évoqué – deux tiers pour l'Union, un tiers pour les États membres – est avant tout une proposition tactique et réaliste de la Commission européenne face à des États qui rechignent à abandonner des compétences et des pouvoirs. La cohérence mériterait que l'intégralité de cette taxe aille à l'Union.

Je dirais à M. Bernard Piras que le Royaume-Uni espère certainement que la taxe sur les transactions financières verra le jour chez plusieurs États membres, afin de retirer les fruits d'éventuelles délocalisations... Ceci doit conduire les États membres favorables à ce projet à le faire modestement et avec une grande prudence. L'objectif doit être que la taxe existe. Sa montée en puissance, afin qu'elle joue son rôle systémique, devra venir dans un second temps.

Quant au « *duty stamp* » britannique, il n'a que peu de rapports avec ce que serait la taxe sur les transactions financières. Une minorité de transactions sont concernées et pas celles qui posent le plus de problèmes au regard de l'instabilité financière.

Enfin, cette crise doit nous aider à dépasser notre crispation sur les mots. Certaines réactions à la crise invoquent la défense de la souveraineté des États. Je crois que c'est se payer de mots quand on voit la situation de la Grèce ou de l'Italie. À l'avenir, encore plus, être souverain n'ira pas sans plus d'Europe. La souveraineté réelle sera européenne ou ne sera pas.

Le problème est que les exécutifs européens ont pris un tel poids qu'ils ne parviennent plus à se dessaisir de leurs pouvoirs. Cette concentration du pouvoir est aussi, croient-ils, un barrage au populisme. C'est une erreur.

En réalité, l'Union agit toujours en réaction à la crise. Elle n'anticipe rien. Le dernier Conseil européen illustre cela en actant simplement le projet d'une réforme a minima des traités. Au contraire, il ne faut pas avoir peur d'aller plus loin et plus vite. Une piste serait par exemple de donner au Parlement européen la compétence pour valider les décisions prises au niveau du Conseil européen sans passer par les parlements nationaux. De telles idées choquent encore, mais il faut faire bouger les lignes. De même, l'Europe des cercles concentriques doit être assumée.

Je terminerai en disant que je ne suis pas pour autant favorable à une Constitution européenne dans l'immédiat. Un tel projet ne peut être qu'un aboutissement. En réalité, il faut accepter de réviser régulièrement les traités afin de tirer les enseignements de la pratique et ouvrir des perspectives.

**@@Agriculture et pêche@@**

**&&Nomination des membres du groupe de travail sur la politique agricole commune&&**

**M. Simon Sutour.** – Le deuxième point de notre ordre du jour est la nomination, par notre commission, des membres du groupe de travail sur la PAC qui est commun avec la commission de l'économie. Notre commission s'est déjà prononcée pour le maintien de ce groupe de travail commun, il s'agit seulement aujourd'hui d'en nommer officiellement les membres.

\*

**La commission a nommé les membres suivants,** par ordre alphabétique :

M. Alain Bertrand (RDSE),

M. Michel Billout (CRC),

M. Jean Bizet (UMP),

Mme Bernadette Bourzai (Soc),

M. Jean-Paul Emorine (UMP),

M. Joël Guerriau (UCR),

M. Jean-François Humbert (UMP).

\*

**M. Simon Sutour. – La commission a prévu de compléter ultérieurement cette composition par un membre supplémentaire appartenant au groupe socialiste.**

Jusqu'à présent, ce groupe a fonctionné avec deux co-rapporteurs, l'un de la majorité, l'autre de l'opposition, pour chacune des deux commissions.

Cette formule n'exclut naturellement pas de faire état, dans le rapport, d'opinions divergentes.

Je crois que jusqu'à présent, ce fonctionnement a été globalement satisfaisant. Si vous en êtes d'accord, les deux co-rapporteurs pourraient être, pour notre commission, Bernadette Bourzai et Jean-Paul Emorine.

**Cette proposition a été approuvée par la commission.**

## **@@Economie, finances et fiscalité@@**

### **&&Point d'actualité sur la situation de la Grèce**

Communication de M. Simon Sutour&&

**M. Simon Sutour, président.** – Si j'ai souhaité faire ce bref point d'actualité sur la situation de la Grèce, c'est parce qu'au cours des deux dernières semaines nous avons entendu beaucoup de choses sur ce pays, sur sa place en Europe et au sein de la zone euro, et je crois qu'il n'est pas inutile d'apporter certaines précisions.

#### **1. La Grèce hors de la zone euro ?**

Tout d'abord, on a entendu ici et là qu'il faudrait exclure la Grèce de la zone euro, ou encore qu'elle pourrait elle-même décider de se retirer et de revenir à la drachme.

Il faut rappeler qu'**aucune procédure n'est prévue par les traités pour exclure un État de la zone euro.** Dans l'esprit des rédacteurs du traité de Maastricht, aucun retour en arrière n'était envisageable. De même, l'entrée dans la monnaie unique était considérée comme obligatoire pour tout État membre, dès lors qu'il satisfaisait aux conditions prévues par les traités. Un protocole annexé au traité précisait que la marche vers la monnaie unique avait « *un caractère irréversible* ».

La seule dérogation prévue par le traité de Maastricht concernait le Royaume-Uni. À la suite de son référendum négatif sur le traité de Maastricht, le Danemark a obtenu une dérogation identique. Enfin, la Suède, qui ne bénéficie pas d'une dérogation prévue par les traités, est également restée en marge à la suite du refus du peuple suédois par référendum d'adopter la monnaie unique.



Les autres États membres qui ne sont pas aujourd'hui dans la zone euro devront la rejoindre dès qu'ils auront satisfait aux critères définis par les traités, car l'appartenance à la zone euro est une obligation juridique pour les États membres, sauf pour ceux qui bénéficient d'une dérogation.

En l'état actuel des traités, l'exclusion d'un pays de la zone euro est donc impossible.

**Les traités ne prévoient pas davantage la possibilité d'un retrait volontaire de la zone euro.** L'entrée dans la zone euro étant une obligation juridique et les taux de conversion des monnaies nationales en euro étant « *irrévocablement* » fixés, il en ressort qu'un État membre ne peut pas décider de sortir de la zone euro.

Cela ne veut pas dire que l'Union est une prison. D'abord parce qu'entrer dans l'Union est un choix volontaire. Ensuite parce qu'un Etat membre peut se retirer de l'Union : ce droit de retrait est prévu à l'article 50 du traité sur l'Union européenne.

Ainsi, la Grèce ne peut ni être exclue de la zone euro, ni se retirer de cette zone. Tout ce qu'elle pourrait faire, c'est décider de se retirer complètement de l'Union.

Il faut ajouter que les Grecs eux-mêmes n'envisagent ni d'abandonner l'euro, ni de se retirer de l'Union. La très grande majorité des Grecs ne veulent pas d'un retour à la drachme. Ce serait abandonner une monnaie stable et forte contre une monnaie fondante. Et cela ne pourrait qu'aggraver les difficultés du pays, avec un retour de l'inflation, des dévaluations en chaîne, un alourdissement de la dette, une fuite des capitaux.

On ne voit donc pas l'intérêt d'agiter des hypothèses sur le départ de la Grèce de la zone euro, ce qui ne sert qu'à entretenir l'inquiétude.

## **2. Qu'en est-il d'une « faillite » de la Grèce ?**

Le débat sur une « faillite » de la Grèce n'est pas non plus très clair. La faillite d'un Etat n'est pas une rareté dans l'histoire. Mais les conditions ont changé. D'abord parce qu'aujourd'hui on n'envisage plus, et c'est heureux, une intervention militaire pour prendre des gages. Surtout, parce que le développement de la finance rend les conséquences plus difficiles à cerner.

Un Etat est en « faillite », ou en « défaut », lorsqu'il ne peut pas honorer tout ou partie de sa dette dans les conditions prévues.

Ce défaut peut être encadré, négocié, et c'est ce qui est prévu dans le plan d'aide à la Grèce, puisque le secteur privé accepte une décote de 50 % sur les titres qu'il détient, tandis que les Etats allongent la durée des prêts qu'ils ont accordés dans le cadre du premier plan et baissent les taux d'intérêt. C'est un défaut ordonné.

Le défaut de paiement peut au contraire être unilatéral. Le précédent le plus comparable est celui de l'Argentine, qui s'est déclarée en défaut de paiement en 2001. On invoque parfois ce précédent pour dire qu'une faillite pure et simple de la Grèce ne serait pas une catastrophe. En réalité, ce serait bien plus grave dans le cas de la Grèce.

Lorsque l'Argentine a décidé de faire défaut et de sortir de la zone dollar, cela s'est traduit par une récession de 11 % et une fuite des capitaux. A partir de 2003, l'économie argentine est repartie, mais essentiellement parce que ce pays est un exportateur agricole important et que les cours des produits qu'il exporte se sont

envolés. La situation de la Grèce n'est pas comparable. Par ailleurs, depuis sa faillite, l'Argentine ne peut plus emprunter ; elle aurait besoin de trouver un accord avec ses créanciers pour revenir sur le marché. La question n'est toujours pas complètement réglée : il est possible que finalement on s'oriente, au total, vers une décote de l'ordre de 50 %, ce qui n'est pas très différent de ce qui a été prévu dans le plan d'aide à la Grèce. Enfin, la dette de la Grèce est proportionnellement trois fois plus importante que ne l'était celle de l'Argentine, et une partie de cette dette considérable est détenue par les banques grecques. En cas de faillite désordonnée, on pourrait assister à une panique bancaire, tandis que la Grèce, ramenée à ses seules ressources, aurait les plus grandes difficultés à se financer. **Un défaut unilatéral serait donc un scénario noir d'abord pour la Grèce elle-même.**

Quelles seraient les conséquences d'un défaut unilatéral sur le reste de la zone euro ? Certaines banques seraient particulièrement affectées ; il pourrait se produire une crise de confiance entre les banques comme cela s'est produit en 2008. Par ailleurs, la dette d'autres pays de la zone euro ferait l'objet d'attaques spéculatives, entraînant une hausse des taux d'intérêt.

De plus, un défaut unilatéral entraînerait le déclenchement des CDS (*Credit Default Swaps*), c'est-à-dire des contrats d'assurance contre le risque de défaillance de l'Etat grec. Le versement prévu par ces contrats est déclenché lorsqu'un défaut de paiement est déclaré. C'est une organisation professionnelle internationale, l'*International Swaps and Derivatives Association* (ISDA), qui décide si un pays est considéré en défaut de paiement.

L'ISDA n'a à ce jour été saisie d'aucune demande de décision sur la dette grecque, parce que la restructuration de la dette grecque a été jusqu'à

maintenant proposée aux banques européennes sur la base du volontariat. Il n'en serait pas de même, bien entendu, en cas de défaut unilatéral.

Or, il est très difficile de savoir quelles seraient les conséquences d'un déclenchement des CDS. Ces contrats sont échangés sur des marchés de gré à gré. L'ISDA ne peut donc recenser et contrôler que les CDS dont elle a connaissance. L'ISDA indique que le montant des CDS sur la dette grecque est d'environ 75 milliards de dollars en valeur brute et 3,7 milliards en valeur nette. Elle en déduit que le risque théorique de perte maximale pour une institution financière est de 3,7 milliards d'euros.

Mais ces chiffres sont à considérer comme des montants minimaux. On ne peut pas connaître le montant total des CDS, ni la répartition des positions sur les différents acteurs. On ne peut pas exclure des mauvaises surprises.

On voit qu'une faillite pure et simple de la Grèce serait calamiteuse pour ce pays et dangereuse pour les autres pays de la zone euro. Personne n'y a intérêt.

### **3. La Grèce fait-elle suffisamment d'efforts ?**

Enfin, je voudrais très rapidement aborder un dernier point. Certains commentateurs ont mis en doute la réalité des efforts de la Grèce pour assainir sa situation. On a entendu des jugements sans appel qui, à mon avis, ne devraient plus avoir cours entre Européens. C'est le grand retour des stéréotypes nationaux.

Je ne dis pas que la Grèce n'est pas responsable de l'accumulation de sa dette. Mais il ne faut pas nier les efforts considérables qu'elle est en train de consentir. Son déficit budgétaire primaire (c'est-à-dire hors paiement de la dette) est passé de près de 10 % du PIB à environ 1 %, et cela sur fond de récession. L'année

prochaine, c'est un excédent primaire qui est envisagé. Donc, l'effort d'assainissement est indiscutable, même s'il y a des retards dans la mise en œuvre de certaines mesures.

Je crois donc que ce n'est pas le moment de diffuser la méfiance envers la Grèce en cultivant certains clichés. Il faut au contraire conforter l'ancrage européen de la Grèce, afin de lui donner des perspectives au-delà des graves difficultés du présent.

Je crois que nous devons juger les derniers événements en Grèce avec un peu de recul. Le point important est le mouvement vers un gouvernement d'union, qui durera peut-être plus longtemps que prévu. C'était une difficulté majeure pour la Grèce que le plan européen et les réformes afférentes n'étaient pas assumées par toutes les forces politiques de gouvernement. Malgré l'insistance du PPE, la Nouvelle Démocratie refusait d'accepter les demandes de la « troïka ». Le sacrifice de Georges Papandreou a ouvert la perspective d'une large union.

**M. Jean-François Humbert.** – Je rejoins les observations qui viennent d'être faites. Les difficultés de la Grèce viennent de loin. Les uns et les autres ont repoussé les changements nécessaires. Il faut absolument éviter les dérapages. Cela doit nous conduire à être solidaires de la Grèce, et celle-ci à accélérer les réformes indispensables.

**@@Questions diverses@@**

**M. Simon Sutour, président.** – Je dois vous demander encore un court instant d'attention car nous sommes saisis d'un texte urgent.

Ce texte vise à autoriser la Commission européenne à entamer des négociations avec l'Afghanistan en vue d'un accord de coopération.

Cette démarche s'inscrit dans la perspective de la conférence de Bonn où, en décembre prochain, dix ans après la conférence de Petersberg de 2001, la communauté internationale renouvellera son engagement en faveur de l'Afghanistan.

L'accord devrait établir une coopération principalement dans les domaines du développement, des échanges commerciaux et des investissements, ainsi qu'en matière de liberté, de sécurité et de justice. Des clauses politiques contraignantes devront être agréées par les autorités afghanes, dans des domaines tels que les droits de l'homme, la non-prolifération des armes de destruction massive ou la lutte contre le terrorisme.

Il s'agit seulement d'autoriser l'ouverture de négociations. Je crois que nous serons tous d'accord, à ce stade, pour que le Gouvernement donne son feu vert sans attendre que le délai prévu pour l'examen parlementaire soit expiré.