



Publié sur *Le Cercle Les Echos* (<http://lecercle.lesechos.fr>)

Pour Alain Lamassoure, il faut réinventer un modèle de budget européen

Les 22 et 23 novembre, les 27 chefs d'Etat et de gouvernement de l'UE se sont réunis en conseil extraordinaire pour tenter de parvenir à un accord sur le cadre financier pluriannuel de l'UE pour la période 2014-2020. La Fondation Robert Schuman a interrogé Alain Lamassoure, président de la commission des Budgets du Parlement européen, qui nous livre son interprétation de la situation.

" Les budgets 2012 et 2013 semblent faire l'objet d'âpres compromis. Nous sommes dans une phase de blocage. Parallèlement, les discussions du Conseil européen sur le cadre financier pluriannuel 2014-2020 s'annoncent ardues. Pouvez-vous nous rappeler comment nous en sommes arrivés à cette situation ? "

La difficulté vient du fait que les budgets européens sont financés par les budgets nationaux et que ceux-ci sont eux-mêmes soumis à des contraintes extrêmement fortes. Pendant deux années consécutives, 2011 et 2012, le Parlement européen a accepté, pour aider les Etats membres, de fixer le niveau du budget européen au niveau qui était considéré comme acceptable par les principaux pays dits " contributeurs nets ", c'est-à-dire au fond la France et l'Allemagne.

Toutefois, nous savions qu'en 2012 notamment, le niveau des crédits de paiements, qui permettent de sortir l'argent pendant l'année, risquait d'être trop bas. Nous avons donc assorti notre accord sur le budget 2012 d'un engagement signé à la fois par le Conseil, la Commission européenne et le Parlement, qui permettrait d'adopter, si besoin, un budget supplémentaire pour abonder les crédits de paiements au niveau qui était nécessaire.

Dès le mois d'octobre, nous avons constaté que des programmes européens importants étaient à court de moyens financiers : le Fonds social européen, le Fonds de développement durable, le Programme-Cadre Recherche, le Fonds destiné à l'Aide humanitaire, Erasmus et tous les échanges universitaires et scolaires, etc. Depuis septembre, ces programmes n'ont plus un euro. Certains Etats membres ont fait des petites réserves, qui leur ont permis de continuer à financer ces programmes mais globalement il n'y a plus un euro disponible. Donc, le Parlement européen a déclaré, de manière très logique et raisonnable, et que personne ne peut contester : " Nous ne pouvons sérieusement pas aborder les négociations pour le budget de l'année prochaine sans avoir payé les factures de l'année 2012 et sans avoir donc abondé le budget 2012 à hauteur de 9 milliards € ". Ce montant représente l'ardoise à payer en 2012 sachant qu'aucun pays, aucun ministre du budget, même au Royaume-Uni, ne conteste le montant de cette ardoise. Mais, à notre surprise et déception, nous avons constaté que, jusqu'à présent, le Royaume-Uni, comme d'habitude, mais aussi la France et l'Allemagne, refusent de payer cette ardoise. Est-on crédible lorsqu'on examine un projet de budget et que l'on commence par ne pas honorer les engagements politiques et juridiques que l'on a pris par le passé ?

" De quelle manière le Parlement européen peut-il forcer les Etats membres à payer cette ardoise ? "

Les menaces ont été mises à exécution : nous avons rejeté le budget. Bien entendu, cela bloque la situation pour 2013. Mais sérieusement, dans quelle famille, dans quelle entreprise, dans quelle ville, dans quel Etat pourrait-on discuter ou décider sur le budget de l'année prochaine en étant incapable d'exécuter le budget de l'année en cours ? Je n'ai jamais rencontré une situation de ce genre, ni en Europe, ni en France. De toutes les façons, il faudra payer ces 9 milliards €, ce que personne ne conteste. Nous sommes obligés de les payer dans un délai variable selon les programmes, compris entre 45 jours et 2 mois, ou au plus tard 2 mois après le 31 décembre, c'est-à-dire fin février. Nous disons qu'il faut rajouter ces 9 milliards € soit dans un budget supplémentaire 2012 comme le propose la Commission européenne, soit en partie dans le budget supplémentaire de 2012 et le budget initial de 2013. Il faudra les payer au plus tard au tout début de l'année 2013, c'est aussi simple que cela et naturellement les gouvernements sont bien obligés de l'accepter. Encore une fois, personne ne peut contester cette argumentation.

Je viens de faire une conférence devant une centaine d'élus de Bavière, région germanique la plus attachée à la rigueur budgétaire et la plus attentive à ce que le budget européen soit bien géré, n'augmente pas, qu'on le gère plutôt mieux que d'ajouter de l'argent. Evidemment, ils étaient effarés de constater que des factures de l'année passée ne puissent pas être payées.

" Concernant le budget 2013, les prises de position sont très divergentes, notamment concernant le rabais britannique, mais d'autres aussi, qui souhaitent voir l'application du principe " I want my money back ". Sur le montant du budget, la Commission a fait une proposition à la hausse, on entend aussi une demande de réduction du budget de la part du Président du Conseil. Ce sont donc des visions assez opposées : le citoyen européen est perdu. Pouvez-vous faire un état des lieux de ces positions qui sont contradictoires ? Deuxièmement, comment est-ce que cet argent sera dépensé, faut-il revenir sur la structure des dépenses telle que la Politique Agricole Commune qui représente 40% du budget communautaire ? "

La négociation est mal engagée et je regrette la méthode choisie par le Président Van Rompuy. Cette méthode consiste à avoir un entretien bilatéral, ce qui dans le vocabulaire européen, équivaut à un confessionnal, avec chacun des Etats membres et avec le Parlement européen parce qu'il ne peut pas y avoir d'accord sans l'aval du Parlement européen. Ensuite, cette méthode consiste à présenter un compromis susceptible de satisfaire chacun des 28 Etats membres (la Croatie devrait nous rejoindre l'an prochain et est donc concernée par ces négociations), et le Parlement européen. Mais où est l'esprit européen dans tout ça, où est la vision européenne ?

Ce que je souhaite, c'est que le Conseil européen des 22 et 23 novembre pose le problème au niveau où il doit l'être. Nous sommes en 2012, l'Union a traversé une crise d'une violence inouïe à la suite de la faillite de Lehman Brothers et tout ce qui a suivi (dettes souveraines, crise de la zone euro, etc.). Le Conseil européen a été amené à prendre, courageusement et dans la douleur, mais il y est parvenu, des décisions qui permettent de consolider l'Union économique et monétaire et de mettre en place ce qui ressemble à un système original de solidarité entre pays européens : le Traité budgétaire, le Mécanisme européen de solidarité, le lancement d'une Union bancaire qui reste encore à préciser mais sur lequel il y a un accord politique, etc. Il s'agit de savoir comment, sur ces bases, nous allons pouvoir sortir de la crise et relancer la croissance. Sans cela, ce qui nous menace tous dès l'année prochaine, c'est la récession. Cela mettrait par terre tous les efforts d'assainissements que nous avons faits jusqu'à présent. Comment allons-nous pouvoir, avant 2020, retrouver la compétitivité ? En résumé, il faut se demander comment sortir de la crise financière, comment relancer la croissance, et comment retrouver la compétitivité.

Compte tenu de ces objectifs, quel rôle le budget européen peut jouer dans tout cela ? Nous savons que c'est un petit budget, qui ne va pas beaucoup augmenter. Il ne représente que 1% du PIB, c'est-à-dire qu'il est 40 fois plus petit que l'addition des budgets nationaux. Ce sont donc évidemment ces budgets qui restent l'arme économique principale, mais le budget européen reste important, à condition qu'il soit concentré sur les dépenses d'avenir permettant de soutenir la croissance et de retrouver la compétitivité. De 2012 jusqu'en 2020, de quel budget disposons-nous pour parachever ce que nous avons entrepris ces dernières années ? Quel est son montant ? Quelles doivent-êtres les priorités, et comment allons-nous les financer ? Nous manquons de ressources partout, où trouver les ressources financières nouvelles pour financer le budget européen dont nous avons besoin ? C'est de cette manière que les chefs d'Etat et de gouvernement doivent poser le problème.

Malheureusement, c'est un exercice qui n'a plus été fait à ce niveau depuis 30 ans, depuis le Conseil de Fontainebleau de 1984, où le Président Mitterrand, le Chancelier Kohl et Margaret Thatcher s'étaient mis d'accord sur le fondement d'un cadre budgétaire européen sur lequel nous nous basons depuis 28 ans. Les rendez-vous successifs, qui ont eu lieu tous les 7 ans entre leurs successeurs, se sont contentés de reconduire grossièrement les accords précédents. Chacun des chefs d'Etat et de gouvernement ont laissé le soin de régler les négociations sur le budget à leurs ministres du budget, voire à un niveau inférieur.

Cette fois-ci, je crois qu'il faut que les chefs d'Etat et de gouvernement se comportent comme tels et non pas comme chefs de bureau du budget. Je regrette que la méthode employée conduise en fait à prendre le problème par le mauvais bout en essayant de faire accepter un compromis acceptable par les Etats membres. Cette méthode, en soi, organise l'affrontement parce qu'elle se fonde sur l'opposition ou, en tout cas, elle exacerbe l'opposition entre pays contributeurs-nets, qui veulent payer le moins

possible, et les pays bénéficiaires nets, qui veulent recevoir le plus possible. C'est une situation qui est inacceptable pour les pays de la première catégorie et qui est humiliante pour les citoyens, les peuples de la deuxième catégorie.

Je préconise donc une approche européenne et la recherche prioritaire de nouvelles ressources telles que la taxe sur les transactions financières, qui est déjà sur la table, une taxe carbone pour taxer les émissions les plus polluantes pour soulager les budgets nationaux. Il faut aussi couper le cordon ombilical qui existe actuellement entre les budgets nationaux et le budget européen et donner enfin à l'Union européenne les moyens suffisants pour faire face à la période 2014-2020.

" Vous préconisez donc d'arrêter cette succession de 'copier/coller' budgétaire effectué depuis 30 ans?"

Exactement ! Il faut réinventer un modèle de budget : à mes yeux, le risque n'est pas tellement que le montant soit gelé, c'est le risque que le modèle du budget soit fossilisé et qu'il devienne un monument historique. La proportion que nous avons actuellement avec 40% consacré à l'agriculture, 40% consacré à la politique régionale et de cohésion, 10% pour la politique étrangère, 10% au nouvelles politiques de compétitivité, c'est ce que nous avons déjà il y a 15 ans, avec des financements qui viennent des contributions nationales. Donc, le risque auquel nous faisons face, c'est de se retrouver en 2020 avec un budget dont le montant, la répartition et le financement correspondent aux besoins de l'Europe des années 1990. Cette situation serait tout à fait lamentable.

" Concernant ce nouveau modèle, on voit qu'il n'y a pas d'accord concernant les ressources propres. Prenons par exemple la taxe sur les transactions financières : cela concerne un nombre de pays définis dans l'Union européenne. Comment imaginer ensuite que cette somme soit allouée sur l'ensemble du budget européen ? En tirant le diable par la queue, on pourrait estimer que cette transaction pourrait être ramenée à un certain montant qui pourrait faire partie du rabais britannique ou autre. Il y a donc une sorte de schizophrénie. Est-ce possible d'aller vers plus d'intégration et d'aller vers des ressources propres autonomes, avec finalement des visions politiques très différentes ?"

Ce n'est pas une vision fédérale. Il faut bien comprendre le fait que le budget européen soit financé par des ressources propres, que certains appellent, d'une manière quelque peu provocante, un " impôt européen ". Mais cela existe depuis 1951; c'est dans les Traités depuis cette date.

La Communauté économique, dans laquelle le Royaume-Uni est entré en 1973, était une communauté économique financée entièrement par des ressources européennes -ou fédérales, appelez-cela comme vous voulez-, composées par les droits de douane, une taxe sur le chiffre d'affaires des entreprises sidérurgiques et minières dans le cas du Traité CECA, et 1,43% de TVA qui était directement affecté au budget européen : tout le monde trouvait cela normal, les eurosceptiques ne hurlaient pas au fédéralisme.

Il s'agit de revenir à une situation de ce genre. La bonne nouvelle, c'est que cette argumentation que je déploie, paraissait totalement irréaliste et utopique il y a un an et demi encore. Les gens m'écoutaient en souriant, en disant " vous n'y arriverez jamais ". Aujourd'hui, c'est devenu la position officielle du Parlement européen, et la Commission européenne a mis des propositions concrètes sur la table conformément à ce que permet le Traité de Lisbonne. Ce n'était pas possible avant sur ces sujets.

Aussi, la plupart des Etats membres ne contestent pas la nécessité de revoir le système de ressources. Dans le cas de la taxe sur les transactions financières, c'est extrêmement intéressant parce que, certes, il y a des pays qui préfèrent dire à ce stade, " moi je ne veux pas y participer", sous-entendu " j'espère que cette taxe pénalisera les activités financières de ceux qui y recourent, et donc j'en tirerai le bénéfice ". Sauf que, il y a deux phénomènes qui vont se produire.

Tout d'abord, onze pays sont prêts à se lancer dans la mise en place de cette taxe, qui s'appliquera même aux pays qui n'ont pas pris part à la coopération renforcée, comme le Royaume-Uni par exemple. Pourquoi ? Parce que c'est une taxe indirecte. S'il y a une transaction avec le Royaume-Uni, ou la City, et Wall Street, il n'y aura pas de taxe européenne. Par contre, pour toutes les transactions entre la City et le continent européen, ou entre la City et les pays qui y participent, alors, à ce moment-là, l'acteur côté City paiera aussi la moitié de la taxe. Les citoyens britanniques vont se rendre compte qu'eux aussi paient, sauf qu'étant donné qu'ils ne participent pas directement à cette taxe, ils ne participeront pas aux décisions entourant celle-ci. Déjà, c'est un premier élément de réflexion.

Deuxièmement, les Britanniques vont constater qu'à partir du moment où l'Italie, l'Espagne, l'Allemagne appliquent cette taxe et décident d'appliquer le revenu de cette taxe au budget européen, ces pays pourront diminuer d'autant leur contribution nationale au budget européen, et cela soulagera leur budget national. Donc, ces pays gagneront deux fois lorsque le Royaume-Uni perdra deux fois. On verra. Pour moi, ce qui est plus important, c'est que la pédagogie selon laquelle on sortira de nos contradictions actuelles, c'est-à-dire en revenant à la lettre des Traités européens selon lesquels le budget européen est financé par les ressources de l'Union européenne, cette pédagogie prospère. Plus l'affrontement sera dur, plus l'impasse risque d'être totale au Conseil européen les 22 et 23 novembre, et plus cette porte de sortie apparaîtra comme évidente à tout le monde.

" Votre position a changé sur la notion de budget de la zone euro. Pourquoi ce changement d'approche? "

Ici, j'invite nos amis français et vos lecteurs de la Fondation Robert Schuman à repenser cette problématique. Depuis le Traité de Maastricht, les Français, que cela soit les centristes traditionnellement pro-européens, ou les gaullistes qui sont européens, (Balladur, Juppé, Sarkozy, Fillon), ou du côté des socialistes, il y a une vision commune qui est que l'Europe doit avancer plus vite.

Il y a des pays qui sont systématiquement opposés à cette idée, comme le Royaume-Uni ou des pays moins pressés, qui n'ont pas la possibilité d'avancer aussi vite. Il faut donc des avant-gardes qui se lancent. Appelons cela une avant-garde, un premier cercle, peu importe.

Cette avant-garde doit être la zone euro puisque ce sont des pays qui ont déjà la monnaie commune et dont les intérêts communs sont un peu plus étroits, et qui, en même temps, ont fait preuve de la plus grande volonté d'adhérer à l'Union européenne. C'était vrai il y a quinze ans. On ne peut pas faire comme si rien ne s'était passé depuis 15 ans. Depuis, il s'est passé deux phénomènes très importants.

Premièrement, contrairement à ce qu'on imaginait alors, les pays membres de la zone euro ne se sont pas limités à une petite demi-douzaine. Il y en a actuellement 17 et, dans 4-5 ans maximum, il y en aura 25. Ne parlons donc plus d'avant-garde : 4-5 ans c'est demain. Le temps qu'on ait un accord politique, pour le mettre par écrit dans un

Traité et qu'on le fasse ratifier, il faut au moins 3-4 ans, probablement plus. Donc ce qui veut dire qu'affirmer que la zone euro est une avant-garde n'est plus valide politiquement.

J'ajoute que, si véritablement on voulait quand même insister, comme l'a fait le Président Sarkozy à propos du Traité budgétaire, afin que les pays qui sont déjà dans l'Euro travaillent entre eux et entre eux seuls, croyons-nous vraiment que pour avancer il faudrait mettre en place une organisation nouvelle à côté de celle qui existe, pour être sûr d'avoir la Grèce en se passant de la Pologne ? La réponse est évidemment non. Voilà pour le premier changement : tout le monde est ou sera dans l'euro, sauf le Royaume Uni.

Deuxième changement intervenu depuis quinze ans (et je dirais même depuis 15 jours), c'est que, désormais, il n'y a pas à Londres un parti traditionnellement eurosceptique, qui est généralement le parti d'opposition, et un parti moins eurosceptique, qui est en général le parti au pouvoir, les deux partis font maintenant de la surenchère dans l'euroscepticisme. Le seul parti pro-européen est le parti libéral-démocrate, qui a malheureusement renoncé à ce combat et préfère rester au pouvoir que de porter haut le pavillon européen.

Cela est une nouveauté politique : jusque-là, nous pouvions penser que, dans nos relations toujours complexes avec le Royaume-Uni, il y avait des périodes un peu plus difficiles selon le parti au pouvoir au 10, Downing Street. Maintenant on est sûr qu'on est dans une période différente. D'autant que le Premier ministre britannique a annoncé au congrès du parti conservateur il y a quelques semaines qu'il saisirait l'occasion des prochaines élections qui auront lieu au plus tard au printemps 2015 pour poser la question de confiance ou pas et de proposer au peuple britannique de renégocier ses relations avec l'Union européenne. Le Traité de Lisbonne rend possible la sortie de l'Union d'un Etat membre, à tout moment, et sur sa seule décision.

En abordant cette négociation sur le cadre budgétaire, les partenaires du Royaume-Uni sont fondés à faire un préalable et à demander aux dirigeants britanniques s'ils négocient sur la période 2014-2015 ou s'ils négocient vraiment sur 2020. Nous ne pouvons accepter de négocier avec eux pour le budget européen jusqu'à 2020 que si nous avons la garantie qu'ils seront avec nous dans l'Union européenne en 2020. Cela vaut évidemment pour n'importe quel autre pays.

" Est- ce que dans la configuration actuelle, il y a un leadership qui permettrait de poser cette question au préalable ? Est-ce qu'il y a un capitaine à bord du bateau européen? "

Nous le saurons dans quelques jours. C'est aux grands dirigeants de l'Union européenne c'est-à-dire le Président du Conseil européen, le Président de la Commission européenne, la Chancelière allemande, le Président français et le président du Conseil italien, et j'ajouterais aussi le Premier ministre polonais par le poids de la Pologne par son travail, ses efforts, sa réussite et la qualité de ses dirigeants, de poser cette question aux dirigeants britanniques. Je pense que c'est absolument nécessaire sinon nous risquons d'aboutir à un accord décevant.

Propos recueillis par la Fondation Robert Schuman.

Fondation Robert Schuman

URL source: <http://lecercle.lesechos.fr/economie-societe/international/europe/221159414/alain-lamassoure-faut-reinventer-modele-budget-europ>