



CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2010-2011

TT

Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration et Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 08 mars 2011

ORDRE DU JOUR :

Entrevue avec M. Marc Lemaître, Chef de Cabinet du Commissaire Lewandowski, sur la réforme du budget de l'Union européenne

*

Présents : M. Marc Angel, Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. Xavier Bettel, M. Fernand Boden, M. Félix Braz, M. Ben Fayot, Mme Marie-Josée Frank, M. Norbert Hauptert, M. Fernand Kartheiser, Mme Martine Mergen, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration

M. Xavier Bettel, M. Fernand Boden, M. Alex Bodry, M. Gast Gibéryen, M. Norbert Hauptert, M. Lucien Lux, M. Claude Meisch, M. Roger Negri, M. Gilles Roth, M. Lucien Thiel, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Finances et du Budget

Excusés : Mme Lydie Err, M. Fernand Etgen, M. Paul Helminger, M. Jacques-Yves Henckes, Mme Lydia Mutsch, M. Marcel Oberweis, Mme Lydie Polfer, M. Lucien Weiler, membres de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration

M. François Bausch, membre de la Commission des Finances et du Budget

*

Présidence : M. Ben Fayot, Président de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration
M. Michel Wolter, Président de la Commission des Finances et du Budget

Entrevue avec M. Marc Lemaître, Chef de Cabinet du Commissaire Lewandowski, sur la réforme du budget de l'Union européenne

Présentation de M. Lemaître

Dépenses

Au vu de la situation économique et financière critique dans les différents Etats membres, les discussions autour du budget commun s'avèrent difficiles, notamment pour le volet dépenses. En effet, le contexte général européen invite plutôt à l'épargne et au repli national.

Dans le débat concernant les dépenses il y a lieu de mettre en évidence plusieurs aspects.

- A cause de la crise économique et financière de 2009, le pourcentage du PIB que les Etats membres accordent à l'UE passe d'1% à 1,10%. Avec comme conséquence un point de départ plus élevé pour les discussions budgétaires.
- L'UE n'a pas encore ressenti les répercussions budgétaires des élargissements de 2004 et 2007. En ce qui concerne la politique agricole commune (PAC), les nouveaux Etats membres rejoignent très lentement le niveau d'aide des anciens Etats membres, cette progression étant étalée sur une période de dix ans qui se terminera en 2014 pour les dix Etats qui ont rejoint l'UE en 2004 et en 2017 pour la Roumanie et la Bulgarie. Cela signifie donc que pour la période 2007-2013 les dépenses pour la politique agricole ont été moins élevées qu'elles l'auraient été si ces pays avaient bénéficié d'emblée d'un haut niveau d'aide. La donne changera en 2014 avec comme conséquence une pression sur le budget agricole.
- La situation est comparable pour la politique de cohésion dont une règle bien définie détermine le taux maximum dont un Etat membre peut bénéficier. Ce taux correspond au niveau de prospérité de l'Etat membre. Le taux le plus élevé étant de 3,8 % et est attribué à la Bulgarie et à la Roumanie. Malgré la crise économique et financière le PIB des Etats membres a globalement enregistré une croissance depuis 2005. Ce qui équivaldrait à allouer des sommes plus élevées aux Etats membres.

Ces deux derniers exemples montrent bien que les chiffres budgétaires atteindraient des sommets si de nouvelles règles n'étaient pas appliquées dans la période budgétaire à venir. D'autant plus que d'autres postes méritent aussi d'être renforcés. Ceci avait déjà été le cas pour le budget 2007-2013 qui avait vu le budget alloué à la recherche et aux réseaux transeuropéens augmenter considérablement, à raison de 10% par an. En conséquence, les moyens alloués à la recherche auront doublé en 2013 par rapport à 2006. Cette tendance sera maintenue à l'avenir avec un accent particulier sur les infrastructures énergétiques comme décrit dans le plan européen de relance économique afin de garantir une sécurité énergétique majeure, notamment à travers les énergies renouvelables.

Le budget européen devra aussi promouvoir la mobilité, notamment celle des étudiants.

Une dernière priorité doit être accordée à la politique d'immigration et d'asile. Il s'agit de donner aux Etats membres de l'espace Schengen plus de moyens pour surveiller leurs frontières externes à l'UE et faire face à l'immigration en provenance des pays tiers.

PAC et politique de cohésion

Les deux politiques doivent être soumises à une réforme dont l'objectif est de réduire leur part dans le budget de l'UE.

La PAC occupe actuellement une part budgétaire de 40%, avec néanmoins une tendance décroissante depuis une dizaine d'années. Pour que cette tendance puisse aussi être maintenue à l'avenir il faut renforcer les conditionnalités d'obtention des aides directes et il faut arriver à un début de convergence en ce qui concerne les aides par hectare. En effet, les chiffres sont très divergents et vont de 80€/ha en Lettonie à 500€/ha en Grèce. Une solution serait l'introduction d'une prime à l'hectare au lieu de se baser sur la référence historique.

Concernant la politique de cohésion, il y a lieu de réformer le système selon lequel un pourcentage maximum du PIB national est pris en compte. Actuellement, l'enveloppe allouée à la politique de cohésion s'élève à 350 milliards €, dont 50% reviennent aux nouveaux Etats membres et 50% aux anciens. Si cette règle n'est pas réformée nous passerons à une situation où les anciens Etats membres financeront la politique de cohésion à raison de 95%.

Il est important qu'à l'avenir le budget de l'UE reste un budget pour toute l'UE.

Recettes

Le système actuel est particulièrement complexe étant donné qu'il y existe une multitude de systèmes de compensations pour différents Etats membres comme par exemple le chèque britannique ou le rabais sur les droits de douane.

Jusqu'à présent le budget a été principalement financé à travers les ressources RNB (contributions nationales au budget de l'UE) à hauteur de 85%. Les droits de douanes représentent 12% du budget, le restant provenant de la politique de concurrence, notamment des amendes aux entreprises.

Pour la période à venir le Traité préconise l'utilisation de ressources propres comparables aux droits de douane. Concrètement, ces ressources découleraient d'une politique commune et l'argent serait transféré directement dans les caisses de l'UE au lieu de transiter par les budgets des Etats membres. Ceci permettrait entre autres de dépasser la logique du « juste retour » évoquée par les Etats membres.

La Commission européenne propose six options :

- Une taxe dans le secteur financier sous deux formes différentes. D'un côté la « financial transaction tax » et de l'autre la « financial activities tax ».
- Les recettes en provenance de la vente de droits d'émissions de CO2 (ETS : système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre).
- Un impôt sur le transport aérien.
- Une TVA européenne.
- Une tax sur l'énergie.
- Un impôt sur les sociétés.

Les deux options les plus probables seraient les recettes issues du système ETS et celles du trafic aérien qui serait une taxe sur les vols coordonnée par Euro Contrôle route.

Discussion

Parlements nationaux / Parlement européen

Depuis l'entrée en vigueur du nouveau Traité aussi bien des avis politiques que des avis motivés des parlements nationaux sont parvenus à la CE. De nombreux avis ont notamment concerné l'organisation du système de garantie de l'épargne que la CE avait proposé d'harmoniser à un taux minimal. Certains parlements nationaux ont estimé que la CE allait trop loin dans ses attributions et que cela serait plutôt du ressort des Etats membres.

Les parlements nationaux auront en fin de compte un rôle important dans la structuration des recettes du budget communautaire étant donné qu'ils pourront aviser la proposition de la CE sur la définition des recettes.

Le PE se rallie à la CE, notamment en ce qui concerne les ressources propres et attend ses propositions. Concernant les dépenses, le PE aurait plutôt tendance à ne pas imposer de limites budgétaires et exige que toutes les politiques soient financées convenablement. Finalement, le PE et le Conseil de l'Union européenne doivent s'accorder sur le niveau et la structure des dépenses. Ceci est une procédure assez lourde où le Conseil doit voter à l'unanimité et le PE doit donner un avis conforme à la majorité des sièges.

TVA européenne

Actuellement, les ressources TVA sont basées sur une assiette statistique harmonisée. L'idée d'une TVA européenne est de définir en points de pourcentage une partie de cette assiette. C'est une approche difficile, notamment au vu des nombreuses exceptions qui existent dans les différents pays concernant l'application du taux de TVA. Une proposition serait d'ajouter un point de pourcentage à chaque taux national défini. Un problème est de savoir si ce point de pourcentage doit être additionnel au taux existant ou non. S'il est additionnel il risque de poser un problème politique, notamment pour les produits qui connaissent un taux zéro. La TVA européenne est une réalisation très délicate d'un point de vue politique.

Financial transaction tax / financial activities tax

Cette proposition a déjà fait l'objet d'une communication de la CE dans laquelle elle plaide plutôt pour une taxe sur les activités financières étant donné qu'une taxe sur les transactions pourrait comporter des risques financiers importants. Un impôt sur les transactions ne serait possible dans un contexte européen que sur des actions et des obligations. Un impôt plus large n'aurait de sens que s'il était appliqué au niveau mondial. Il est à noter finalement que la communication ne présente pas cette proposition en vue d'un financement du budget de l'UE.

Taxe sur l'énergie

L'impôt sur l'énergie qui découlerait des accises serait très difficile à mettre en œuvre d'un point de vue pratique étant donné qu'il faudrait mettre en place une agence spécifique qui existerait à côté des instituts nationaux. Les accises rapportent dans l'UE 2 à 2,5% du PIB, donc beaucoup plus de ce dont l'UE aurait besoin.

Service européen pour l'action extérieure (SEAE)

Le SEAE doit être neutre d'un point de vue budgétaire. Aux yeux de la CE il y a lieu de considérer l'ensemble du corps diplomatique et ce service serait faisable qu'avec la participation d'au moins un tiers des diplomates nationaux. Cela représenterait aussi une chance pour une rationalisation des diplomaties nationales. Le coût total, y compris les 130 délégations à travers le monde, serait de 500 millions € par an.

Politique de cohésion

La politique de cohésion est le premier véhicule pour la transposition de la politique UE 2020. D'où la nécessité de voir la politique de cohésion appliquée à travers toute l'UE.

La politique de cohésion a compté ces dernières années un niveau plutôt élevé de dossiers irrecevables. Cette tendance a néanmoins changé en 2009 où le taux est passé à 3% par rapport à des taux dépassant 10% des années précédentes et ceci grâce aux nouvelles règles de la période 2007-2013. La cause principale des refus de la part de la Cour des Comptes européenne ayant été le plus souvent que les agences régionales s'occupant du marché public ne s'étaient pas conformées aux règles imposées par l'UE. Or, dans la plupart des cas il avait été constaté que les Etats membres n'avaient pas correctement transposé les directives européennes créant une incompatibilité entre les législations nationale et européenne.

Concernant les infrastructures, il y a lieu de les financer prioritairement à travers les fonds de cohésion. Le nouveau budget permettra la réalisation de grands projets d'infrastructure, y compris dans le réseau transeuropéen des transports et de l'énergie.

Politique étrangère

S'agissant de la politique étrangère il y a lieu aussi de la financer davantage à travers le budget européen. Cela éviterait des problèmes de coordination et assurerait une plus grande cohérence. Mais cette proposition se heurte à l'exigence de ne pas augmenter le budget de l'UE.

Budget de l'UE

Le budget total est de 130 milliards € et aucune mesure ne dépasse les 20 milliards €. L'effet serait renforcé avec l'introduction de plus d'une ressource propre. Il est très bien probable que la CE propose d'adopter plusieurs ressources propres. Concrètement, d'après la proposition de la CE au moins 2/3 du budget serait financé par les ressources RNB.

La CE envisage de faire des propositions pour garder une certaine flexibilité dans un cadre budgétaire pour une période de 7 ans. L'efficacité sera aussi garantie, notamment avec l'introduction de plus de conditionnalités comme par exemple dans le cadre de la PAC ou de la politique de cohésion. En matière de politique de cohésion les Etats membres devront se fixer moins de buts et se concentrer sur quelques projets.

Concernant la durée de la période budgétaire, la CE avait dans un premier temps considéré les 5 ans puisqu'ils correspondent aussi aux périodes législatives des institutions européennes et que c'était une demande du PE. Dans un deuxième temps, elle a considéré une période plus longue de 7, voire 10 ans afin de limiter les discussions autour du budget qui ont la réputation d'être difficiles et de diviser les Etats membres. Le PE a entretemps aussi réduit sa pression.

La logique du « juste retour » est difficile à éradiquer surtout dans les Etats membres qui financent au moins $\frac{3}{4}$ du budget. La solidarité ne détient plus une place exclusive et les Etats membres ont tendance à privilégier la cause nationale. Pour parer cette tendance la CE s'engage à équilibrer les dépenses entre tous les Etats membres et à rendre plus transparentes les recettes.

Simplification administrative

S'agissant de la simplification administrative, celle-ci a déjà été proposée l'année dernière au niveau du règlement financier, règlement horizontal définissant de quelle manière les fonds

du budget européen peuvent être dépensés. La proposition est actuellement en codécision et devrait être évacuée à la fin de cette année. Ceci permettra à la CE de mettre plus facilement sur pied des programmes et aux bénéficiaires d'y accéder plus rapidement. Il s'agit de programmes gérés au niveau communautaire comme la recherche, l'éducation ou les réseaux transeuropéens. Ils ne concernent pas les programmes dont la gestion est partagée comme la PAC ou la politique de cohésion. Pour ces deux politiques la CE compte analyser un moyen de simplifier leur gestion dans le sens de la proportionnalité tout en introduisant une majeure conditionnalité.

Taxe sur le trafic aérien

L'impôt sur le trafic aérien qui a déjà été introduit par certains Etats membres concerne plutôt une taxe sur les passagers. A noter que les petits Etats membres perdraient à introduire une telle taxe au risque de provoquer des délocalisations. Il serait en conséquence logique de gérer une taxe sur le trafic aérien au niveau européen avec une zone plus vaste. Un tel impôt concernerait les vols sur le territoire de l'UE. Cette gestion rapporterait jusqu'à 20 milliards € par an et serait une bonne solution pour clôturer le débat sur le « juste retour ».

Luxembourg, le 1^{er} avril 2011

La secrétaire,
Tania Tennina

Le Président de la Commission des Affaires
étrangères et européennes, de la Défense,
de la Coopération et de l'Immigration,
Ben Fayot

Le Président de la Commission des Finances
et du Budget,
Michel Wolter