



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 décembre 2012.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES⁽¹⁾

**sur le « Pacte pour la croissance et l'emploi » arrêté par le Conseil
européen des 28 et 29 juin 2012,**

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. Razzy HAMMADI et Arnaud RICHARD

Députés

⁽¹⁾ La composition de cette Commission figure au verso de la présente page.

La Commission des affaires européennes est composée de : M^{me} Danielle AUROI, *présidente* ; M^{mes} Annick GIRARDIN, Marietta KARAMANLI, MM. Jérôme LAMBERT, Pierre LEQUILLER, *vice-présidents* ; MM. Christophe CARESCHE, Philip CORDERY, M^{me} Estelle GRELIER, M. André SCHNEIDER, *secrétaires* ; MM. Ibrahim ABOUBACAR, Jean-Luc BLEUNVEN, Alain BOCQUET, Emeric BREHIER, Jean-Jacques BRIDEY, Mme Nathalie CHABANNE, M. Jacques CRESTA, M^{me} Seybah DAGOMA, M. Yves Daniel, MM. Charles de LA VERPILLIÈRE, Bernard DEFLESSELLES, M^{me} Sandrine DOUCET, M. William DUMAS, M^{me} Marie-Louise FORT, MM. Yves FROMION, Jean-Claude FRUTEAU, Hervé GAYMARD, M^{me} Chantal GUITTET, MM. Razy HAMMADI, Michel HERBILLON, Marc LAFFINEUR, M^{me} Axelle LEMAIRE, MM. Christophe LÉONARD, Jean LEONETTI, Michel LIEBGOTT, M^{me} Audrey LINKENHELD, MM. Lionnel LUCA, Philippe Armand MARTIN, Jean-Claude MIGNON, Jacques MYARD, Michel PIRON, Joaquim PUEYO, Didier QUENTIN, Arnaud RICHARD, M^{me} Sophie ROHFRIETSCH, MM. Jean-Louis ROUMEGAS, Rudy SALLES, Gilles SAVARY, M^{me} Paola ZANETTI.

SOMMAIRE

Pages

RÉSUMÉ DU RAPPORT	5
INTRODUCTION.....	7
CHAPITRE I : LE PACTE POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI, UNE VOLONTÉ D'APPROCHE GLOBALE DE L'ÉCONOMIE.....	13
A. LA VISION DE LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE AXÉE SUR LE RETOUR À L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE DES ÉTATS ÉVOLUE.....	14
B. L'ACCENT MIS SUR LES RÉFORMES AU SEIN DES ÉTATS DOIT ÊTRE PRÉCISÉ.....	14
C. LA LIBÉRALISATION DE L'ÉCONOMIE REMÈDE À LA CRISE ÉCONOMIQUE ?.....	15
D. DÉSÉQUILIBRES MACROÉCONOMIQUES ET POLITIQUES SOCIALES	16
E. RÉTABLIR DES CONDITIONS NORMALES D'OCTROI DE CRÉDITS À L'ÉCONOMIE ET ACHÉVER D'URGENCE LA RESTRUCTURATION DU SECTEUR BANCAIRE : UNE ARDENTE OBLIGATION.....	19
CHAPITRE II : LES OUTILS DE RELANCE À LA DISPOSITION DE L'UNION MONÉTAIRE SONT LIMITÉS.....	21
A. UN PACTE RÉPONDANT À UN IMPÉRATIF POLITIQUE.....	21
B. UN PLAN DE RELANCE LIMITÉ PAR LES POSSIBILITÉS ACTUELLES DE L'UNION.....	22
C. LES LEÇONS DU PLAN DE RELANCE DE 2008	24
D. 2012, DES MOYENS FINANCIERS DE 120 MILLIARDS D'EUROS « POUR LES MESURES DE CROISSANCE À EFFET RAPIDE »	26
E. L'EFFET DÉMULTIPLICATEUR.....	27
1. Les plans de relance de 2008 et 2012, un point commun : le rôle de la BEI.....	27
2. La nécessité de recapitaliser la Banque européenne d'investissement	28
3. Les actions proposées en 2008 impliquaient le renforcement du capital de la BEI	29

4. La recapitalisation de la BEI devrait avoir un effet d'entraînement significatif	30
F. DES MOYENS FINANCIERS NOUVEAUX	31
1. Un moyen innovant : les obligations de projet	31
2. Un moyen traditionnel : l'accroissement des ressources fiscales	32
CHAPITRE III : LE REDÉPLOIEMENT DES FONDS STRUCTURELS	34
A. L'IMPORTANCE ACCORDÉE À LA POLITIQUE DE COHÉSION	34
B. LA MOBILISATION DE LA FRANCE	35
C. BILAN DES FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS	36
CHAPITRE IV : LES COMPLÉMENTS À APPORTER AU PACTE POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI	39
A. POUR ACCROÎTRE LA CAPACITÉ FINANCIÈRE DE L'UNION EUROPÉENNE, IL FAUT EXCLURE LES CRÉDITS EUROPÉENS DE LA LIMITATION DES DÉFICITS BUDGÉTAIRES	39
B. LE BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE DOIT ÊTRE À LA HAUTEUR DE SES AMBITIONS	40
Le cadre financier 2007-2013	41
C. LA POLITIQUE DE CHANGE DOIT ÊTRE DÉCIDÉE PAR LES POLITIQUES	42
CONCLUSION	45
TRAVAUX DE LA COMMISSION	47
CONCLUSIONS ADOPTÉES PAR LA COMMISSION	53
GLOSSAIRE	55
ANNEXES	57

RÉSUMÉ DU RAPPORT

Le Pacte pour la croissance et l'emploi arrêté par les chefs d'État et de Gouvernement de l'Union européenne, les 28 et 29 juin dernier, a pour ambition d'aider l'économie européenne à retrouver les chemins de la croissance économique, seule solution pérenne pour rétablir les équilibres budgétaires de la zone euro.

Le Président de la République française avait subordonné la ratification par la France du Traité sur la stabilité financière à l'adoption de ce document, long et complexe, qui liste l'ensemble des actions entreprises par l'Union européenne.

Si beaucoup des actions nécessaires pour retrouver les chemins de la croissance, décrites par ce Pacte, ont été engagées depuis plusieurs années, par exemple le brevet européen, il comporte néanmoins des actions novatrices en particulier pour le financement des projets de l'Union européenne.

Aussi ce rapport constitue-t-il une présentation générale et une mise en perspective du Pacte. Il serait présomptueux de prétendre dans ce bref document épuiser un tel sujet, aussi ce rapport sera-t-il suivi de travaux plus spécifiques, portant sur chacun des thèmes retenus par le Conseil européen.

La mise en perspective du Pacte avec les données économiques générales est indispensable : une croissance dynamique en Europe implique de lutter contre la surévaluation de l'euro, de promouvoir l'allongement du calendrier de retour à l'équilibre budgétaire et, à l'instar des États-Unis de s'interroger sur une suspension de la mise en œuvre des accords de Bâle III.

MESDAMES, MESSIEURS,

En matière économique l'Union européenne doit-elle parler l'allemand ou le latin ?

En d'autres termes, la crise économique que connaît l'Union européenne provient-elle d'une mauvaise gestion budgétaire des États, ayant généré une perte de confiance des marchés, ou de vices de construction intrinsèques à la zone euro, ayant entraîné une trop grande divergence de compétitivité entre les économies. La conjoncture économique doit-elle être traitée par une approche monétariste ou keynésienne ?

Culturellement « L'Europe du nord » et « l'Europe du sud » apportent des réponses divergentes à ces questions. Les effets de ce débat risquent d'être délétères pour la construction européenne. Pour une partie de la population européenne l'apport bénéfique du marché commun, puis de l'Union européenne, à la croissance économique n'apparaît plus aujourd'hui comme une évidence ; dans certains États l'Union européenne devient le bouc émissaire de la crise économique. Beaucoup, en France, considèrent que son refus d'utiliser les prérogatives qui lui sont reconnues en matière de gestion des taux de change, ou son insistance à imposer un calendrier de retour à l'équilibre budgétaire trop rapide, participent à l'aggravation de la crise économique et au cortège de difficultés sociales qui l'accompagne.

Cette vision est insuffisante : l'Union européenne ne se résume pas à une entité abstraite dirigée par des « technocrates » dépourvus de tout lien avec la réalité mais constitue d'abord une union politique en construction, reflet de la volonté des États. Son action souffre de la profonde division de ces derniers, aussi les récriminations évoquées au paragraphe précédent, qui font sans doute l'objet d'un certain consensus en France, ne sont-elles pas partagées majoritairement par nos partenaires de l'Union européenne, dont certains regardent avec effroi des idées de rachat de dettes souveraines par la Banque centrale européenne.

La gravité de la crise économique que nous connaissons a néanmoins fait évoluer les gouvernements de l'Union européenne et sortir la Commission européenne d'une attitude de rigorisme budgétaire qualifiée par certains

d' » autisme » : des concepts, tels que politique industrielle ou réciprocité dans les échanges commerciaux, perçus il y a peu comme des « gros mots », pour reprendre l'expression du Commissaire Michel Barnier devant notre Commission, sont aujourd'hui repris dans les discours de certains commissaires européens.

Cette révolution lexicale correspond-elle à une réalité dans l'action conduite ?

Ne traduit-elle pas plutôt une soumission au principe de réalité devant les effets économiques et sociaux dramatiques d'une austérité généralisée à l'ensemble des pays européens ?

Telles sont les questions auxquelles ambitionne de répondre, à travers l'analyse du Pacte européen pour la croissance de juin 2012, le rapport d'étape qui vous est présenté.

1. Le soutien à l'activité économique ne relève pas des missions traditionnelles de l'Union européenne

L'Union européenne est d'abord une union de droit, fondée sur une démarche juridique. La conduite de la politique économique conjoncturelle ne figure pas au rang des compétences dévolues à l'Union européenne, chargée d'une simple coordination par l'article 5 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui ne prévoit qu'une capacité d'intervention limitée de l'Union européenne : « Les États membres coordonnent leurs politiques économiques au sein de l'Union. À cette fin le Conseil adopte des mesures, notamment les grandes orientations de ces politiques ».

Il appartient donc aux États de définir la politique économique, en se coordonnant au sein du Conseil. Lorsqu'il est reproché à la Commission européenne de ne pas avoir une action assez dynamique dans la conjoncture économique, il faut considérer qu'avec un budget représentant environ 1 % du PIB de l'Union européenne elle n'en aurait pas les moyens, même si elle le voulait.

Néanmoins, la situation n'est pas si simple. Les États ne disposent plus des deux outils traditionnels du pilotage économique conjoncturel : la politique monétaire, et la politique budgétaire, de plus en plus encadrée.

L'incohérence de la situation actuelle est évidente : la compétence et les moyens appartiennent aux États, mais les outils monétaires, et en partie budgétaires, à l'Union européenne, qui ne les utilise pas suffisamment pour le soutien à la croissance.

2. La crise a mis en évidence la nécessité de disposer d'un gouvernement économique au niveau de l'Union

Aussi est-il logique de souligner la nécessité de disposer d'un gouvernement économique de l'Union européenne.

Une telle entreprise, souvent évoquée, n'est pas à l'ordre du jour, car elle se heurte à une difficulté majeure, les divergences d'approche entre les États européens. En effet, un gouvernement économique ne pourra régler aucun problème s'il ne dispose pas de véritables pouvoirs, incompatibles avec l'organisation actuelle de l'Union européenne. Il est évident que la mise en place d'un ministre économique de la zone euro, doté de réelles prérogatives telles que la faculté de censurer des budgets nationaux impliquerait une révision des traités et une révision constitutionnelle.

Ce débat est étroitement lié à celui sur la l'amélioration du fonctionnement démocratique de l'Union européenne, qui n'est pas l'objet de ce rapport. Vos rapporteurs sont convaincus que nous ne pourrons plus faire très longtemps l'économie d'une réflexion sur la création d'un gouvernement économique de la zone euro qui implique une réforme des traités européens, qui demandera beaucoup de temps car elle nécessite de profondes révisions des prérogatives et du fonctionnement des institutions européennes, ainsi que des rapports entre l'Union européenne et les États.

L'Europe budgétaire ne saurait constituer un gouvernement économique. Peu de personnes ont relevé le fait qu'il était étonnant de parler « d'Europe budgétaire ». Dans aucun État fédéral au monde le budget des États fédérés n'est soumis, ne fuisse pour avis, à l'appréciation de l'État central doté du pouvoir d'infliger des amendes. Il est évident que les länders allemands n'auraient jamais accepté d'être soumis pour leur budget à un contrôle équivalent à celui qui est imposé aux États de la zone euro par les « two » et « six pack » et le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire. Ce type de schéma traduit surtout le manque de confiance des États entre eux.

Or, plus que les déséquilibres budgétaires, le véritable motif des difficultés économiques structurelles est lié, pour vos rapporteurs, à la divergence de compétitivité et d'inflation entre les pays de la zone euro, masquée par la cécité des marchés qui n'ont pas assez différencié les taux d'intérêts entre les économies de la zone euro.

3. Une attitude pétrie de contradictions

Les gouvernements français successifs, depuis le déclenchement de la crise se sont trouvés confrontés à la "cécité" de quelques pays d'Europe du nord qui attribuent l'approfondissement de la crise en Europe à une perte de confiance des investisseurs, générée par un laxisme budgétaire excessif.

Cette position « rigide » les a conduits à bloquer ou retarder l'action de la BCE, de crainte d'une monétisation de la dette, interdite par les traités, avant de s'y soumettre de mauvaise grâce. Le retard apporté à l'aide à la Grèce n'a pas non plus servi les intérêts de l'Union européenne.

Il en est de même de l'absence de politique de change de la zone euro. Louis Gallois, Commissaire général à l'investissement, dans son rapport au Premier ministre sur la compétitivité française, souligne que la surévaluation de l'euro pénalise plus fortement les pays les plus faibles de la zone euro. Or les traités actuellement en vigueur permettraient à l'Union européenne de la mettre en place une politique de change, mais il manque la volonté politique et la surévaluation de l'euro explique en grande partie la différence de taux de croissance entre l'Europe et les États-Unis.

L'attitude de l'Union européenne est empreinte de paradoxes. Le Conseil du 27 juin 2012 a approuvé un plan de relance mais, parallèlement, la Commission européenne et le Conseil exigent le strict respect des disciplines budgétaires, qui va à l'encontre de l'objectif affiché de soutien à l'économie.

Une action efficace de l'Union européenne pour favoriser la croissance économique devra, pour reprendre la terminologie de la Banque centrale européenne (BCE), utiliser les « moyens non conventionnels »¹ à la disposition de l'Union européenne, pour éviter cette forme de schizophrénie qui la voit appuyer conjointement sur l'accélérateur et le frein en s'interdisant d'utiliser tous les outils dont elle dispose et en ne luttant pas contre un obstacle essentiel à la croissance économique et à la surévaluation de l'euro.

Il apparaît de plus en plus évident, au regard de l'expérience des pays du sud de l'Union européenne, que la politique d'austérité qui leur a été imposée, accompagnée d'une quasi mise sous tutelle de la Grèce, ne fonctionne pas : elle entraîne des souffrances incommensurables pour les peuples, détruit de la valeur, conduit les autres pays européens dans la récession et fait le lit des populismes.

Cette position ne signifie pas que le retour à l'équilibre des comptes ne soit pas une impérieuse nécessité, **mais une politique économique ambitieuse pour l'Europe ne saurait se réduire à la généralisation d'une rigueur excessive pouvant entraîner une déflation, ce que souligne l'OCDE dans son dernier rapport.** Il convient de relever d'ailleurs que lorsque les commentateurs parlent de la phobie de l'Allemagne pour l'inflation ils oublient un point d'histoire: l'arrivée au pouvoir d'Hitler n'est pas liée à l'hyperinflation de 1923, mais à la politique de déflation mise en œuvre en 1930 par le Chancelier Brüning, qui loin d'aider l'Allemagne à surmonter les difficultés de la crise de 1929, l'a plongée dans la récession.

Il est vital, pour combattre la montée des extrémismes et rétablir son image dans l'opinion publique que l'Union européenne ne fasse pas la même erreur et guide les politiques économiques sur les chemins de la croissance en s'en donnant les moyens et en procédant également à des révisions doctrinales

¹ Ce terme fait référence à celui employé par la Banque centrale européenne lorsqu'elle intervient pour racheter sur le marché secondaire la dette des États.

majeures, sur la gestion de l'euro, la discipline budgétaire et la gouvernance économique.

4. Une « nouveauté » : un plan de relance de l'Union européenne

Le Pacte pour la croissance et l'emploi, qui figure dans un document annexé au compte-rendu du Conseil européen des 28 et 29 juin 2012, est d'une lecture complexe car il mélange des actions nouvelles (augmentation du capital de la BEI, *obligations de projet*), des redéploiements de crédits non encore engagés et des actions de libéralisation du marché intérieur censées dynamiser la croissance.

Il constitue une novation car il n'est pas composé, à la différence de celui de 2008, presque exclusivement des mesures nationales (sur un montant de 200 milliards d'euros, 170 correspondait à l'addition des mesures nationales et seulement trente provenaient de l'Union européenne).

À la différence du précédent, il met à la disposition de l'Union européenne des outils financiers nouveaux lui permettant de pallier la faiblesse de ses moyens, car pour reprendre la phrase d'Alain Lamassoure, Président de la Commission du budget du Parlement européen, prononcée lors de son entretien avec vos rapporteurs : « **Le Pacte de croissance de l'Europe c'est le budget européen** ».

Une remarque s'impose : le débat sur la genèse de ce Pacte a peu d'intérêt. La « génération spontanée » n'existe pas en matière de négociations européennes, du fait du monopole de propositions de la Commission européenne.

Il est exact que le Président François Hollande avait fait de l'adoption de ce plan une condition de la ratification par la France du projet de Traité sur la stabilité, mais il est également exact que de nombreuses mesures figurant dans ce texte ont été initiées parfois depuis de longues années (par exemple le brevet européen) et que les crédits nouveaux engagés sont très limités.

Il est également exact que ce projet traduit une évolution dans l'état d'esprit de l'Union européenne.

Vos rapporteurs appartenant à des groupes politiques différents à l'Assemblée Nationale vont essayer de décrire le plus honnêtement possible les mesures proposées et leur genèse.

C'est pourquoi ils ne souhaitent pas rentrer à travers ce rapport dans le débat sur la paternité de telle ou telle mesure mais se projeter dans l'avenir, en essayant d'analyser l'efficacité des mesures proposées et les conditions nécessaires au rétablissement de la croissance en Europe.

En effet, comme le remarque l'OCDE : « La crise de la zone euro demeure une grave menace pour l'économie mondiale, malgré les récentes mesures qui ont atténué les pressions à court terme. La correction des

déséquilibres profondément enracinés à l'échelle de la zone a débuté, mais il faut aller beaucoup plus loin pour assurer la viabilité à long terme, notamment en mettant en œuvre des réformes structurelles tant dans les pays en déficit que dans ceux qui affichent des excédents. »

Cette remarque est particulièrement intéressante car elle indique clairement que, contrairement au discours tenu jusqu'à présent au sein de l'Union européenne, les problèmes ne viennent pas uniquement des pays en difficultés mais également des pays se portant mieux qui ont pratiqué une politique économique non coordonnée avec leurs partenaires ces dix dernières années. En d'autres termes les réformes conduites en Allemagne n'auraient jamais pu produire leur efficacité si les « pays du sud » n'avaient acheté la production allemande. Nous retrouvons là la nécessité d'appliquer la partie du Traité de Lisbonne consacrée à la coordination des politiques économiques pour que le Pacte pour la croissance et l'emploi produise la plénitude de ses effets.

CHAPITRE I : LE PACTE POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI, UNE VOLONTÉ D'APPROCHE GLOBALE DE L'ÉCONOMIE

Le communiqué du Conseil décrit l'esprit de cet accord en ces termes : « Les chefs d'État ou de gouvernement, exprimant leur détermination à favoriser une croissance intelligente, durable, inclusive, efficace dans l'utilisation des ressources et créatrice d'emplois, dans le contexte de la stratégie Europe 2020, soulignant la nécessité de mobiliser à cette fin l'ensemble des moyens, instruments et politiques à tous les niveaux de gouvernance dans l'Union européenne. »

Dès le début du document, les chefs d'État et de gouvernement affirment leur intention d'aborder l'ensemble des facteurs conditionnant l'activité économique, dans l'approche libérale qui est celle de la majorité des États de l'Union européenne. Cette vision implique que l'accent soit d'abord mis sur les réformes structurelles devant être engagées par les États ainsi que sur la nécessité d'un retour rapide aux équilibres budgétaires. Cette approche pose un problème conjoncturel évident.

L'encadré ci-après issu de l'analyse de l'OCDE sur la France traduit assez bien l'état d'esprit des organisations internationales vis-à-vis de notre pays, que nous retrouvons dans les travaux de l'Union européenne.

« La France a les moyens d'y parvenir et de servir d'exemple pour la mise en œuvre de politiques meilleures contribuant à une vie meilleure. Elle possède plusieurs atouts majeurs dans lesquels elle peut puiser, en particulier une démographie dynamique, une productivité horaire parmi les plus élevées de l'OCDE, une position de leader mondial dans plusieurs secteurs clés tels que l'aérospatial et les transports, et des infrastructures de grande qualité. Les inégalités y sont aussi moins prononcées qu'ailleurs. Elle a enfin engagé des réformes importantes sur plusieurs fronts au cours des dernières années, notamment dans le domaine des retraites et de l'innovation. »

« Toutefois, afin de tirer les bénéfices des efforts déjà engagés, la France devra inverser la dérive des comptes publics pour éviter un accroissement du coût de la dette et pouvoir faire face à l'accroissement des dépenses qui accompagnera le vieillissement de la population. Elle devra également entreprendre une réforme profonde et globale afin de lever les obstacles à une croissance potentielle plus soutenue, rendre l'économie française plus compétitive et davantage créatrice d'emplois, et redonner aux jeunes générations confiance dans l'avenir. »

Source : OCDE, janvier 2012.

Aussi, dans cette ligne, le Conseil européen dans son communiqué donne-t-il la priorité à l'assainissement budgétaire, aux réformes structurelles et aux investissements ciblés, mais il n'évoque pas des questions essentielles pour la croissance économique telles que le soutien à la consommation ou la surévaluation de l'euro.

L'action de l'Union se développe, conformément aux traités, dans une vision libérale de l'économie, mais le discours des États les plus rigoureux est en train de changer, comme l'illustre la proposition de M^{me} Merkel d'introduction en Allemagne d'un salaire minimum dans les branches qui en sont dépourvues.

A. La vision de la croissance économique axée sur le retour à l'équilibre budgétaire des États évolue

Il est intéressant de relever que le Conseil considère que la crise économique que nous traversons est d'abord liée à la dette souveraine et à la faiblesse du secteur financier, conjuguées à une faible croissance et à des déséquilibres macro-économiques persistants.

Nous pouvons toutefois noter une inflexion des discours du Parlement européen et de la Commission sur l'analyse de la crise économique. Le 29 novembre 2012 le commissaire européen chargé des affaires économiques et monétaires, s'est heurté au scepticisme d'une partie des membres du Parlement européen, qui considèrent que les politiques d'austérité ont montré leurs limites, et il est intéressant également de relever que le Commissaire Olli Rehn a déclaré qu'il ne faut pas uniquement « agir sur les pays déficitaires mais aussi sur les excédentaires » qui contribuent pleinement aux déséquilibres économiques de l'Union européenne.

Au moment où nous écrivons ces lignes, le Pacte pour la croissance et l'emploi apparaît en phase avec les attentes du moment. L'insistance de la France pour obtenir que le Conseil acte une démarche indiquant les chemins d'un retour au développement économique avait surpris. Le constat que l'exigence d'austérité ne permettait pas de régler les problèmes, car par exemple la libéralisation du marché du travail ne crée pas immédiatement les emplois permettant d'occuper une population active, a gagné désormais du terrain.

Il est évident que l'approche économique de l'Union européenne reste libérale, mais elle apparaît plus équilibrée aujourd'hui qu'elle ne l'était lors de l'adoption du plan de relance de 2008.

B. L'accent mis sur les réformes au sein des États doit être précisé

Toutefois, certains termes du Pacte doivent être précisés, par exemple il est demandé aux États « d'assurer un assainissement budgétaire différencié, axé sur la croissance, qui respecte le « Pacte de stabilité et de croissance » et tienne compte de la situation propre à chaque pays. Vos rapporteurs ne peuvent qu'approuver ces termes, mais force est de constater que parallèlement la Commission européenne fait preuve de rigueur dans l'application de la règle des 3 % de déficit budgétaire. Elle a par exemple engagé une procédure de suspension de l'octroi des fonds structurels à l'encontre de la Hongrie, car elle considérait que

le retour du déficit de ce pays en dessous du seuil des 3 % en 2012 reposait sur des mesures non pérennes.

Certes la Commission européenne a accepté un assouplissement de ces exigences de retour à l'équilibre pour l'Espagne mais, à ce jour, elle n'a pas encore engagé le débat sur le calendrier de réduction des déséquilibres budgétaires que l'OCDE appelle de ses vœux.

Cette question est extrêmement importante. Il est paradoxal que l'Union européenne demande « qu'une attention particulière soit accordée aux investissements dans les secteurs d'avenir, directement liés au potentiel de croissance de l'économie », et que les coupes budgétaires demandées à certains pays se traduisent par l'effondrement des crédits publics de recherche.

Il en est de même lorsque le communiqué du Conseil parle de « recourir davantage à la « pression des pairs », il semble maladroit pour vos rapporteurs de donner le sentiment que le regard porté par les autres pays sur le budget d'un État pourrait prévaloir sur les volontés démocratiques, exprimées dans le cadre des parlements nationaux.

C. La libéralisation de l'économie remède à la crise économique ?

Le présupposé libéral est également affirmé par le Conseil lorsque ce dernier estime qu'il faut « libérer le potentiel national de croissance, grâce, entre autres, à l'ouverture de la concurrence dans le secteur des entreprises de réseau, à la promotion de l'économie numérique, à l'exploitation du potentiel de l'économie verte, à la suppression des restrictions injustifiées appliquées aux prestataires de services et aux mesures visant à faciliter le démarrage d'une entreprise. »

Si vos rapporteurs sont convaincus que la promotion de l'économie numérique, ou de l'économie verte, constitue des facteurs importants de la croissance économique, l'expérience française de libéralisation du rail ou de l'électricité les rend prudents sur les effets de la libéralisation. Elle est sans doute bénéfique quand les conditions de la concurrence existent ; il n'est pas évident qu'elle le soit dans des secteurs impliquant une forte immobilisation de capitaux et une gestion de long terme prenant en compte des considérations d'intérêt général.

Il en est de même sur le plan social. Il est difficile de prôner la rigueur budgétaire et de demander aux États d'accroître le déficit de leurs comptes en indiquant dans le communiqué du Conseil que : « les États membres procéderont rapidement à la mise en oeuvre de leurs plans nationaux pour l'emploi et élaboreront des plans nationaux pour l'emploi plus ambitieux et plus détaillés en prévision du prochain semestre européen. Ils devraient recourir aux possibilités de financer les subventions aux embauches temporaires par l'intermédiaire du Fonds social européen ».

Vos rapporteurs sont également perplexes devant l'affirmation que : « Des avantages économiques supplémentaires pouvant aller jusqu'à 330 milliards d'euros pourraient être réalisés dans le cadre de la « directive service. »

Bien entendu chacun de ces termes impose des études approfondies pour mesurer leur impact sur la croissance ? qui feront l'objet des prochains rapports. Toutefois l'exemple du domaine social devrait inciter à la prudence.

L'encadré qui suit, extrait du « Pacte pour la compétitivité de l'industrie » française, présenté il y a quelques jours par M. Louis Gallois, illustre les limites de la politique de la concurrence mise en œuvre par la Commission européenne.

.....
« **La politique de la concurrence « domine » toutes les politiques européennes** qui ne peuvent se déployer que dans le cadre qu'elle définit. Cette « domination » est également idéologique ; elle s'appuie sur une administration extrêmement compétente devant laquelle les autres administrations s'inclinent le plus souvent. La politique de la concurrence de la Commission souffre de deux faiblesses : d'une part, elle intègre mal la dimension de la compétition mondiale à laquelle l'industrie européenne est confrontée et donne la priorité au consommateur par rapport au producteur ; d'autre part, les décisions relatives à la concurrence (aides d'État ou concentrations) ne peuvent être remises en cause que devant la Cour de Justice Européenne ; elles sont donc très largement fondées sur des critères juridiques et prennent mal en compte la dimension économique, la taille du marché pertinent, les dynamiques des secteurs à moyen terme, les effets d'échelle ou les régimes d'aide dont bénéficient les concurrents. Nous ajoutons que les délais des procédures sont déconnectés de la réalité industrielle. ».....

D. Déséquilibres macroéconomiques et politiques sociales

L'article 153 (5°) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne exclut explicitement les rémunérations de la compétence de l'Union confortant ainsi la volonté de ne pas intégrer le domaine de la régulation de la politique salariale dans les compétences de l'Union européenne. Cette exclusion est désormais, dans les faits, mise en cause dans le contexte de la crise économique. Depuis 2007, la Commission formule des recommandations basées à la fois sur des considérations économiques et salariales et empiète ainsi sur une politique jadis réservée aux États membres. Alors que les partenaires sociaux s'offusquent d'une telle prise de position de la Commission, celle-ci propose des législations ayant des incidences dans ce domaine.

La Commission européenne s'est vu reconnaître par l'ensemble de textes dénommés « six pack »⁽¹⁾ la mission de traquer les déséquilibres macroéconomiques affectant les États, ce qui l'a conduit à intervenir davantage dans le domaine de la politique salariale.

L'instauration de la monnaie unique a retiré aux États membres un des leviers qui leur servait auparavant à gérer leur politique salariale : la dévaluation qui améliore leur compétitivité. Aujourd'hui la Commission exhorte à la modération salariale. On parle même de dévaluation interne. La Commission estime que si « *les salaires nominaux progressent plus rapidement que la productivité, le coût unitaire de la main d'œuvre augmente, ce qui a pour conséquences de détériorer la compétitivité des coûts et de pousser les entreprises exportatrices à réduire leur marge* ». Pour se prémunir d'une politique salariale disparate sur le territoire européen, la Commission s'est engagée à renforcer la coordination des politiques économiques. Pour ce faire, elle a pu émettre des recommandations mais aussi proposé des actes législatifs plus contraignants.

Dans le cadre du semestre européen², la Commission a également produit une série de recommandations pour la période 2011-2012 portant sur la politique salariale des États membres. Elle a ainsi recommandé à certains pays (Italie et Allemagne notamment) d'aligner les salaires sur le niveau de la productivité, à d'autres de revoir leur système d'indexation des revenus (Belgique, Chypre...) et à d'autres encore (dont la France) de prendre garde à ce que le développement du salaire minimum mène bien à la création d'emplois et au renforcement de la compétitivité. La Commission européenne, pour répondre à la crise économique, a eu tendance à s'ingérer dans les politiques habituellement nationales de modération salariale.

La politique menée par la Commission européenne en matière de régulation des politiques salariales est loin de faire l'unanimité auprès des spécialistes. Raymond Taurres, directeur de l'Institut International d'Étude Sociale au sein de l'Organisation Internationale du Travail, explique que la « *modération salariale encouragée par la Commission n'a pas entraîné les investissements productifs escomptés* ». Pour ce spécialiste, le problème n'est pas traité à la base par la Commission, celle-ci devant plutôt s'intéresser à la bonne redistribution des profits afin que ceux-ci servent la productivité et l'emploi. Pour cela, M. Taurres recommande la création d'un observatoire sur les revenus et les prix qui permettrait de réguler de manière plus efficace la politique salariale et de redonner une valeur « réelle » au travail.

⁽¹⁾ Il s'agit d'un ensemble de directives et de règlements qui organisent la surveillance macroéconomique et budgétaire des États.

² Voir Glossaire.

Au fil des mois, la Commission s'est toutefois inspirée des recommandations de différents spécialistes et a finalement infléchi sa politique. Son « paquet pour l'emploi » d'avril 2012 a notamment consisté en « des hausses [de salaire] qui aident à maintenir la demande globale lorsque l'évolution des rémunérations a pris beaucoup de retard sur l'évolution de la productivité ». Pour obéir à cet objectif de réadaptation des salaires, la Commission a établi trois axes : l'augmentation de certains salaires lorsque ceux-ci sont trop en retard sur l'évolution de la productivité, la fixation de salaires minimums adaptés et l'instauration d'un dialogue tripartite européen afin de suivre l'évolution des rémunérations en rapport avec la productivité, l'inflation, etc.

La Commission soutient donc une politique de modération salariale mais tient à ce que celle-ci reste « raisonnable ». Néanmoins sa politique est pour le moins contrastée en ce domaine et frôle parfois même la schizophrénie. Elle peut par exemple demander l'instauration d'un salaire minimum dans tous les pays européens afin de conserver une qualité d'emploi décente mais, dans le même temps imposer à certains pays sous assistance financière de baisser drastiquement le salaire minimum légal en vigueur. On s'interroge alors sur la cohérence de cette stratégie européenne : ces contradictions sont-elles un moyen d'atténuer des décisions antérieures trop fortes ou sont-elles simplement la résultante d'une mésentente entre les États ?

Cette question se trouve lorsque nous analysons le Pacte pour la croissance et l'emploi, au cœur des contradictions de l'Union européenne.

Le tableau qui suit comporte des indications sur la situation des travailleurs allemands qui ne permettent pas d'ériger ce pays en modèle ;

Données chiffrées sur la rémunération des travailleurs allemands

« En mars 2012, près de 7,29 millions de personnes bénéficiaient d'un contrat à salaire modéré (« mini-job »). Parmi eux, seuls 4,76 millions n'avaient pas d'autre salaire que ce mini-job. Près d'un million de jeunes vivent avec ce revenu, qui est généralement majoré de l'allocation « Hartz IV » de 375 euros. Une des principales critiques faites aux mini-jobs allemands est de créer des emplois au prix d'une augmentation de la pauvreté. »

- 20 % des salariés gagnent moins de 10.36 euros brut de l'heure.
- 10 % de la population cumule un second emploi pour environ 400 euros/mois.
- 10 % des citoyens possèdent 53 % des richesses.
- la moitié des salariés cumule à peine 1 % des richesses nationales.

Résumé pour la situation du marché de l'emploi en mars 2012 :

- 7,29 millions de personnes ont un « mini-job » dont 4,76 millions pour qui c'est le seul emploi.
- 1 million de jeunes vivent avec ce revenu plus une allocation (Hartz IV) de 375 euros.
- le salarié ne cotise pas pour sa retraite, toutefois l'employeur doit cotiser pour la sécurité sociale (13 %) et pour l'assurance vieillesse (15 %). Ce type de contrat de travail est à rapprocher du statut de stagiaire en France.

Source : Ifrap.

E. Rétablir des conditions normales d'octroi de crédits à l'économie et achever d'urgence la restructuration du secteur bancaire : une ardente obligation.

La volonté du Conseil de rétablir des conditions normales d'octroi de crédits à l'économie et d'achever d'urgence la restructuration du secteur bancaire est une priorité. Plusieurs des personnalités auditionnées par vos rapporteurs ont fait part de l'inquiétude que suscitait la mise en oeuvre par l'Union européenne des normes dites de « Bâle III », qui en accroissant les exigences en fonds propres et diminuent la capacité de prêts du secteur bancaire.

Il en est de même pour les assurances, avec les normes Solvency 2. Les États-Unis viennent de différer l'application sur leur territoire des normes de Bâle III. Il serait sans doute nécessaire que l'Union européenne n'handicape pas son secteur financier.

L'OCDE fait d'ailleurs dans ces travaux une priorité du règlement de cette question.

Exemples d'actions de libéralisations figurant dans le Pacte pour la croissance et l'emploi

« La Commission compte présenter à cet effet, à l'automne 2012, de nouvelles mesures visant à renforcer la croissance, dans le cadre du second Acte pour le marché unique...»

« Des progrès importants ont déjà été réalisés en ce qui concerne les mesures qui font partie du premier Acte pour le marché unique, notamment l'adoption de la proposition relative à la normalisation et l'accord auquel le Conseil est parvenu sur les propositions concernant la comptabilité, les fonds de capital-risque et les fonds d'entrepreneuriat social, ainsi que le règlement extrajudiciaire des litiges et le règlement en ligne des litiges. Un accord devrait intervenir dès que possible sur les propositions concernant les marchés publics, la signature électronique et la reconnaissance des qualifications professionnelles ... »

« La communication de la Commission relative à la mise en oeuvre de la directive sur les services est également accueillie favorablement et devrait être mise en oeuvre immédiatement, y compris au moyen d'un examen rigoureux par les pairs des restrictions nationales et d'une action rapide pour supprimer les obstacles injustifiés. Des avantages économiques supplémentaires pouvant aller jusqu'à 330 milliards d'euros pourraient être réalisés dans le cadre de cette directive. Le Conseil européen évaluera les progrès réalisés d'ici la fin de l'année 2012. »

« Des progrès doivent être réalisés rapidement pour mettre en place d'ici 2015 un marché unique numérique fonctionnant correctement, qui insufflera un nouveau dynamisme à l'économie européenne. En particulier, il convient de donner la priorité aux mesures visant à développer encore le commerce électronique transfrontière, notamment en facilitant le passage à la facturation en ligne et en promouvant l'utilisation transnationale de l'identification électronique et d'autres services en ligne... »

« L'achèvement complet du marché intérieur de l'énergie d'ici 2014, conformément aux délais fixés d'un commun accord, et les mesures qui seront prises pour faire en sorte qu'aucun État membre ne reste isolé des réseaux électrique et gazier européens après 2015, contribueront pour beaucoup à la compétitivité, à la croissance et à l'emploi dans l'Union européenne. Une fois la directive sur l'efficacité énergétique formellement adoptée, il faudra que les États membres la mettent en oeuvre rapidement, en mettant pleinement à profit ses dispositions pour exploiter l'important potentiel de création d'emplois qu'offre le secteur de l'énergie. Un accord devrait intervenir dans les meilleurs délais sur la proposition relative aux infrastructures énergétiques transeuropéennes ».

CHAPITRE II : LES OUTILS DE RELANCE À LA DISPOSITION DE L'UNION MONÉTAIRE SONT LIMITÉS

Le plan de relance de 2012, appelé « Pacte pour la croissance et l'emploi » se distingue fondamentalement de celui de 2008 pour plusieurs raisons importantes. En premier lieu, les États ne peuvent plus procéder à une relance de la même ampleur, car les plans de relance nationaux de 2008 ont entraîné un fort accroissement de la dette des États (24 % pour la France, 40 % pour la Grande Bretagne...) qui obère considérablement leur capacité de soutien de l'économie.

D'autre part, la crise grecque a fait courir un risque réel d'éclatement de la zone euro. Avec le recul, l'exigence « morale » des allemands de « punition » des spéculateurs a conduit à instiller au sommet de Deauville⁽¹⁾ un « virus » minant la confiance dans la zone euro en ouvrant la possibilité que les banques privées participent aux pertes générées par les difficultés d'un État membre de la zone euro, ce qui s'est d'ailleurs produit.

Cette situation nouvelle a conduit les opérateurs de marchés à ne plus considérer la zone euro comme une entité globale, mais à apprécier le risque de chaque pays et à faire varier en conséquence les taux d'intérêt.

Il convient également d'y ajouter l'action des États-Unis qui a conduit à des difficultés de financement en dollars de banques européennes.

Il semble à vos rapporteurs que l'attitude très intransigeante de l'Allemagne, notamment sur le rôle de la Banque centrale européenne, persistant dans son refus de faire de la BCE une banque centrale de plein exercice, c'est à dire prêteur en dernier ressort pour les États, a nui à la capacité de réaction collective de l'Union, et a aggravé la crise économique que nous traversons. Des évolutions très significatives ont néanmoins vu le jour progressivement - notamment à travers la mise en place des mécanismes de solidarité, dont l'Allemagne est le premier contributeur et par l'action de la BCE elle-même - mais tardivement et insuffisamment.

A. Un Pacte répondant à un impératif politique

L'engagement n° 11 du candidat François Hollande était le suivant : « Je renégocierai le Traité européen issu de l'accord du 9 décembre 2011 en privilégiant la croissance et l'emploi, et en réorientant le rôle de la Banque centrale européenne dans cette direction ».

⁽¹⁾ 18 octobre 2010.

Faute de pouvoir renégocier les termes du Traité au sens juridique du terme, car ce dernier était déjà en cours de ratification et il était quasi impossible de demander à des parlements ayant déjà adopté ce texte de se pencher à nouveau sur cette question, pour complaire à la France, le Gouvernement français a obtenu lors du Conseil européen du 29 juin l'adoption du « Pacte de croissance ». La question du rôle de la Banque centrale en matière de croissance ne pouvant pas être abordé directement par le Conseil du fait de l'indépendance de cette dernière, garantie par les traités.

Sur ce dernier point il apparaît impossible à vos rapporteurs d'obtenir de nos partenaires, en particulier allemands, une modification des traités pour transformer la BCE en banque centrale de plein exercice, par contre les traités permettent de mieux utiliser la BCE en lui donnant des instructions sur la politique de change et il est regrettable que ces dispositions ne soient pas mises en œuvre.

Le plan de 2012, à la différence de celui de 2008, est essentiellement communautaire, ce qui constitue à la fois son point fort et sa faiblesse.

Cela constitue un point fort car nous avons pu voir avec le plan de 2008, que l'Union européenne n'a pas été en mesure de coordonner l'action des gouvernements. Toutefois aujourd'hui l'Union risque la schizophrénie en maintenant ses exigences en matière de respect des disciplines budgétaires, alors qu'il faudrait au contraire donner du temps aux États pour revenir à l'équilibre budgétaire.

Le « nerf de la guerre » d'un plan de relance est bien entendu constitué par les moyens financiers mis en œuvre. Le Pacte pour la croissance et l'emploi mobilise, en faveur de mesures de croissance à effet rapide, sous des formes diverses un montant de 120 milliards d'euros (équivalant à environ 1 % du revenu national brut de l'Union européenne), mais en privilégiant des outils ayant un fort impact pour mobiliser des capitaux importants (l'effet de levier).

B. Un plan de relance limité par les possibilités actuelles de l'Union

Ce plan de relance limité par les possibilités actuelles du budget de l'Union (1 % du PIB de l'Union européenne), ne permet pas, à lui seul, d'avoir l'effet contra-cyclique nécessaire. L'effort budgétaire consenti par les États membres dans le cadre de ce Pacte européen doit être complété d'un effort dans la conception même du budget européen, dont les rigidités limitent les possibilités de redéploiement et par là son utilisation contra-cyclique.

L'article 311 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) pose le principe du financement du budget européen par des ressources propres. Trois types de ressources propres peuvent être distingués : les ressources propres traditionnelles qui constituent des recettes fiscales perçues par les États membres pour le compte de l'Union européenne et les prélèvements sur les

ressources de TVA et le revenu national brut (RNB) qui s'apparentent à des ressources budgétaires.

L'introduction et l'augmentation des contributions nationales reposant sur la TVA mais surtout sur le RNB des États membres ont rendu plus aisée l'identification de l'ensemble des ressources mises à la disposition du budget européen. Parallèlement, la répartition des postes de dépenses européens ont été facile à déterminer : l'essentiel du budget européen étant destiné aux politiques de cohésion et à la politique agricole commune. La pratique consistant à déterminer le taux de retour pour chaque État membre s'est alors mise en place. Des contributeurs nets du budget de l'Union européenne et des bénéficiaires nets du budget ont alors émergés et avec eux la quête du « juste retour »⁽¹⁾.

Pour autant, la France, contributrice nette, n'est pas hostile à l'augmentation des crédits européens car une certaine idée de l'Europe doit prévaloir, celle d'un espace et d'une Union de solidarité. La Commission des affaires européennes a d'ailleurs adopté en novembre des conclusions ambitieuses sur le budget de l'Union dans le cadre du débat sur les perspectives financières 2014-2020.

Toutefois, deux conditions semblent émerger :

La première condition repose sur une **exigence de justice** concernant les montants des contributions nationales. Il est ainsi nécessaire que les rabais britanniques soient révisés. En effet, les circonstances qui avaient justifié, en leur temps, ces rabais ne s'appliquent plus aujourd'hui (en annexe : l'origine des rabais et les raisons qui justifient leur suppression aujourd'hui).

La seconde condition rendant acceptable une augmentation des crédits réside dans leur **mode de gestion**: les fonds européens doivent être mieux utilisés et mieux contrôlés.

Le rapport de la Cour des comptes européennes relatif à l'exécution du budget 2011 a souligné que les paiements sous-jacents aux comptes sont entachés d'un niveau significatif d'erreur, avec un taux estimatif d'erreur non négligeable qui ne correspond pas à une estimation de la fraude mais reflète le degré de non-conformité aux règles régissant les dépenses : infractions aux règles applicables en matière de passation des marchés publics, prise en compte de coûts inéligibles, calcul incorrect des dépenses déclarées dans le cadre de projets cofinancés par l'Union européenne ou encore surdéclaration de terres par les agriculteurs, etc. De plus, les systèmes de contrôle testés pour l'ensemble du budget de l'Union européenne ne sont que partiellement efficaces pour assurer la régularité des paiements.

⁽¹⁾ Voir glossaire.

Ces deux conditions, certes nécessaires, ne sont pourtant pas suffisantes. En effet, le budget européen dépendant presque exclusivement des contributions nationales et étant adopté à l'unanimité, la menace du veto d'un État partisan du gel ou de la baisse du budget plane donc toujours. De plus, les contributions nationales sont désormais très contraintes par la rigueur budgétaire.

Les politiques budgétaires ne doivent donc plus dépendre des seules contributions nationales mais également de recettes véritablement propres. Le projet de taxe sur les transactions financières va dans ce sens. Onze États se sont engagés à mettre en place cette taxe (TTF), dans le cadre d'une coopération renforcée. Elle devrait se monter à 0,1 % sur les ventes d'actions et d'obligations et à 0,01 % pour les produits dérivés et pourrait rapporter une dizaine de milliards d'euros en fonction de l'assiette qui sera retenue par les États participants. Une telle taxe s'inscrirait dans le cadre d'une « politique fiscale (devant) contribuer à l'assainissement budgétaire et à une croissance durable » (cf. infra).

Cette modalité de financement de l'économie reste néanmoins limitée. Pour que l'économie européenne soit financée de telle sorte à ce qu'elle mette en place des mesures de croissance, il est nécessaire que son financement, sur le fond et sur le long terme, soit revu.

C. Les leçons du plan de relance de 2008

La crise économique générée (ou révélée ?) par la faillite de la banque Lehmann Brothers a conduit les États à se substituer au secteur financier pour injecter les liquidités nécessaires dans l'économie. Ce faisant il y a eu un accroissement massif des dettes des États dans l'Union européenne, encouragée par l'Union européenne avec le plan de relance de 2008.

Le but de ce plan, par le biais de l'arme budgétaire, était d'atténuer l'impact du retournement de cycle sur l'économie réelle et aider les États membres à profiter au mieux du retour à la croissance à moyen terme, que les gouvernements espéraient proche. Il représentait quelque 1,5 % du PIB de l'Union européenne

De nombreuses voix se sont élevées pour souligner qu'il ne s'agissait pas d'un plan véritablement européen, mais d'une compilation de plans nationaux. Son financement reposait à 85 % sur les États ; sur un total de 200 milliards d'euros, l'addition des plans nationaux représentant ainsi 170 milliards d'euros.

L'Union européenne a pour cette raison été accusée par certains d'avoir voulu surtout réaliser une opération de communication. Le Conseil a limité les ambitions de la Commission. Elle souhaitait en particulier que la participation des États s'élève « au moins à 1,5 % du PIB » mais le Conseil a préféré « environ » 1,5 % du PIB. La Commission soulignait à juste titre que la coordination est

essentielle ; lors d'une récession, un plan de relance au sein de l'Union européenne profite à la fois au pays qui le met en œuvre et à ses voisins.

Il est en effet difficile de réaliser une relance isolément des autres États dans un univers de prohibitions de toute mesure pouvant fausser la concurrence. Cette règle communautaire va d'ailleurs très loin puisqu'il a été interdit au Gouvernement français de subordonner son prêt de six milliards d'euros au profit de l'industrie automobile à des clauses qui privilégieraient l'emploi des usines françaises. La marge de manœuvre plus large accordée aux États en matière d'aides pour soutenir les secteurs en difficulté, ne permet pas à un État de trop privilégier ses ressortissants au-delà d'un certain niveau, même si les fonds utilisés viennent de ses contribuables. Cette approche est sans doute conforme aux règles de droit de l'Union mais elle est difficile à comprendre pour les opinions publiques.

Avant même que la Commission européenne ne propose le plan de relance européen, les trois principales économies de l'Union européenne (l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni), avaient annoncé la mise en place de leur propre plan de relance, ce qui obérait de fait une action commune

La partie proprement européenne de ce plan comportait 30 milliards d'euros, provenant du budget et surtout de la Banque européenne d'investissement. L'Union européenne devait accélérer la distribution des fonds régionaux et sociaux, qui représentent 6,3 milliards d'euros et investir dans les secteurs de la construction et de l'automobile, durement touchés par la crise, afin d'encourager le développement de voitures propres et de bâtiments économes en énergie.

Le plan prévoyait également de donner un plus grand rôle à la Banque européenne d'investissement dans le financement de projets de grande ampleur, cette action se retrouve d'ailleurs dans le Pacte de 2012.

L'Union européenne a également engagée une action importante qui aurait méritée d'être reprise en 2012, rendant plus flexible le Pacte de stabilité et de croissance en utilisant la clause des « circonstances exceptionnelles », dans le but d'allonger le délai de réduction des déficits. Avec néanmoins un bémol important, pour la Commission européenne cette relance budgétaire *« est à prévoir pour une période maximum de deux ans (2009-2010) »*, au terme de laquelle *« les budgets des Etats membres devront s'engager à corriger la détérioration budgétaire et revenir aux objectifs à moyen terme »* d'équilibre des comptes publics.

Malheureusement la croissance n'est pas revenue en 2012 et aujourd'hui l'OCDE demande à la France de surtout ne pas s'acharner à revenir dès 2013 à un déficit budgétaire inférieur à 3 %.

D. 2012, des moyens financiers de 120 milliards d'euros « pour les mesures de croissance à effet rapide »

Les chiffres avancés dans le « Pacte pour la croissance et l'emploi » de l'Union européenne doivent, hélas être divisé par les 27 États de l'Union européenne. La France perçoit selon les actions conduites par l'Union européenne, entre 8 et 13 % des crédits proposés ; si nous estimons que la mobilisation de l'administration française permettra d'obtenir le meilleur du Pacte de croissance nous pouvons estimer qu'environ 10 % du total, soit 12 milliards d'euros, seraient injectés dans l'économie française. Cette somme correspond sans doute au maximum que peut faire l'Union européenne en l'état actuel de ses finances. Elle ne suffira pas à faire redémarrer l'économie française si elle n'est pas relayée par une politique économique nationale favorable à la croissance économique.

Ce plan ne pourra donc avoir un impact significatif sur l'économie européenne que si plusieurs conditions, faisant l'objet des chapitres suivants sont remplies.

– la première est que ces crédits aient un fort effet de levier c'est-à-dire que la promesse qu'un euro de crédits en génère 6 d'investissement soit atteinte ;

– la deuxième est que la Commission européenne ne s'appuie pas sur le traité sur la stabilité et la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire de mars 2012 pour imposer un retour trop rapide à l'équilibre budgétaire des États qui, en cassant la croissance économique peut être contreproductif. L'objectif de retour à l'équilibre n'est pas contestable pour vos rapporteurs, car il est la condition de la souveraineté nationale, mais son calendrier ne doit pas être tabou ;

Alors que les politiques budgétaires nationales demeurent le principal instrument pour faire face à des chocs économiques ponctuels, les contraintes fixées par le traité de Maastricht et le Pacte de stabilité et de croissance, dont les pays de la zone euro se sont dotés afin de coordonner leurs politiques budgétaires nationales et d'éviter l'apparition de déficits budgétaires excessifs, limitent l'utilisation de la politique budgétaire en fixant un seuil maximal de déficit des administrations publiques à 3 % du PIB.

La crise des dettes souveraines dans les États membres de la zone euro a révélé le poids de cette contrainte en matière de politique budgétaire, dans un contexte où les États ne peuvent plus faire usage de la politique monétaire. Dans une situation où plusieurs pays de la zone euro ont perdu leur crédibilité budgétaire avec à la clef des hausses considérables de taux d'intérêts, demandées par les marchés pour acquérir des titres de leurs dettes, seules deux solutions s'ouvrent à eux pour y remédier. Ces deux solutions sont, d'une part, l'abandon d'une partie de leur souveraineté budgétaire dans le cadre d'un fédéralisme accru, ce qui implique la mise en commun de tout ou partie de la dette souveraine des États de la zone euro, ou, d'autre part, la mise en œuvre de politiques de réduction des déficits crédibles par l'édiction de règles de discipline qui soient très

contraignantes. Cette seconde option a été privilégiée alors même que les ajustements de la politique budgétaire intervenant dans un contexte économique déjà déprimé a des effets délétères sur la croissance des États européens. Ainsi, on constate dans certains pays, et tout particulièrement en Grèce toute l'absurdité d'une politique de réduction du déficit qui entraîne une diminution de la croissance et des recettes fiscales, aggravant le déficit qu'elle avait pour vocation de résorber.

En l'absence d'une volonté politique de mettre en commun les ressources au sein de la zone euro, les États européens en sont ainsi réduits à emprunter une voie étroite qui leur permette à la fois de soutenir la croissance et de restaurer leur crédibilité budgétaire pour pouvoir bénéficier de taux d'intérêts peu élevés. Les politiques de réformes structurelles mises en œuvres par plusieurs d'entre eux pour recouvrir leur crédibilité budgétaire vis-à-vis de leurs créanciers n'ont toutefois fait montre que d'un impact limité à court terme sur la croissance économique.

La mise en œuvre par la BCE d'une politique de change décidée par le Conseil, ce qui est prévu par le Traité de Maastricht, puis de Lisbonne, ne doit pas non plus constituer un tabou. La surévaluation de l'euro nous a sans doute coûté quelques points de croissance ce qui nous imposent les efforts budgétaires que nous devons aujourd'hui accomplir.

Le niveau élevé de l'euro, par rapport aux autres monnaies mondiales entre 2005 et 2012 (au-dessus de 1,3 dollar pour 1 euro) a joué un rôle – très souvent sous-estimé – dans la divergence des économies européennes. Les pays qui ont su échapper à la concurrence par les prix, en créant des avantages différenciants, ont bénéficié d'un euro fort qui réduisait le coût de leurs importations sans faire souffrir leurs exportations ; les pays exposés à la compétition par les prix – la France en fait partie – ont vu leur compétitivité durement remise en cause ; l'euro fort a pesé sur les prix à l'exportation qui sont devenus de moins en moins générateurs de marges et il a stimulé les importations de produits manufacturés concurrents des productions locales. Pour faire simple, l'euro fort renforce les forts et affaiblit les faibles.

Rapport de Louis Gallois « Pacte pour la compétitivité de l'industrie française ».

E. L'effet démultiplicateur

1. Les plans de relance de 2008 et 2012, un point commun : le rôle de la BEI

La Banque européenne d'investissement, créée en 1957, avec le Traité de Rome, est l'institution financière des États membres de l'Union européenne. Elle a prêté à des conditions particulièrement intéressantes environ 500 milliards d'euros depuis sa création. Elle emprunte sur les marchés financiers pour financer des projets au sein de l'Union européenne ainsi que dans les pays partenaires méditerranéens, par son fonds euro-méditerranéen d'investissement et de partenariat (FEMIP).

Le capital versé de la Banque européenne d'investissement (BEI) devrait être augmenté de 10 milliards d'euros, l'objectif étant de renforcer ses fonds propres et d'accroître d'un montant de 60 milliards d'euros sa capacité totale de prêt, ce qui permettra de libérer jusqu'à 180 milliards d'euros d'investissements supplémentaires.

En outre les États membres ont la possibilité, conformément aux dispositions et pratiques existantes, de collaborer avec la Commission afin d'utiliser une partie de leur dotation en fonds structurels pour partager le risque de prêt supporté par la BEI et fournir des garanties de prêt dans les domaines de la connaissance et des compétences, de l'utilisation efficace des ressources, des infrastructures stratégiques et de l'accès au financement pour les PME.

2. La nécessité de recapitaliser la Banque européenne d'investissement

Théoriquement dotée d'un capital de 232 milliards d'euros, seuls 11 milliards d'euros ont été libérés (c'est-à-dire versé par ses actionnaires). Elle est à ce jour le plus important émetteur de dette non souveraine du monde.

Au départ cette banque avait été créée pour aider au développement des régions les moins avancées de la CEE, en particulier le Mezzogiorno. Cette mission s'est quelque peu estompée et, par exemple l'Italie du nord représente aujourd'hui 85 % des concours de la BEI à l'Italie. Ces financements ne sont donc pas réservés aux régions déshéritées mais la France qui reçoit environ 8% des prêts de la BEI n'utilise pas le potentiel qu'elle pourrait en tirer (il faudrait pour cela que sa part remonte aux environs de 13 %).

En France l'action de la BEI, qui s'élève à 80 milliards d'euros de prêts depuis 1958, se structure autour de quatre actions principales : le soutien aux PME, en particulier en matière de recherche, les infrastructures demandant des financements longs, les nouvelles énergies, la recherche et l'innovation, la BEI réfléchit actuellement sur les plans d'investissement des hôpitaux.

Plus globalement la BEI a accordé ces dernières cinq années 68 milliards d'euros de prêts à l'appui de 400 projets dont 35 milliards consacrés à la recherche et développement, 10 milliards à l'innovation, 12 milliards à l'éducation, 8 milliards aux technologies propres, 7 milliards au financement de projets avec partage des risques et 10 milliards d'euros au déploiement de réseaux de télécommunications.

Comme l'illustre le tableau ci-dessous, son action a été loin d'être négligeable en 2008 et 2009 mais n'a pas pu être poursuivie les années suivantes.

Augmentation du volume total de prêts dans tous les pays d'intervention en 2008
--

La Banque européenne d'investissement a augmenté son volume total de prêts pour les petites et moyennes entreprises (PME) de plus de 42 % en 2008 dans tous ses pays d'intervention, hausse qui témoigne de sa volonté de renforcer rapidement son soutien à l'économie européenne dans le contexte de crise actuelle. La BEI s'est engagée en septembre dernier à renforcer ses financements en faveur des PME afin d'aider les petites entreprises à surmonter la tourmente économique et financière. C'est ainsi que ses prêts aux PME ont atteint 8,1 milliards d'euros l'année dernière – les prêts octroyés au cours du dernier trimestre représentant à eux seuls plus de la moitié de ce montant – contre 5,7 milliards en 2007. Parallèlement, la Banque a également révisé son processus d'octroi de prêts pour le rendre plus simple, plus souple et plus transparent. Dans le même temps, le Fonds européen d'investissement, qui est le bras financier du groupe BEI spécialisé dans les petites entreprises, a fourni 2 milliards d'euros de garanties aux banques commerciales pour leurs prêts aux PME et a investi plus de 400 millions d'euros dans des fonds de capital-risque. *Source : BEI*

3. Les actions proposées en 2008 impliquaient le renforcement du capital de la BEI

Le Conseil européen considérait en 2008 que : « La crise actuelle impose un renforcement des interventions du groupe de la Banque européenne d'investissement (BEI). Au cours des deux prochaines années, la BEI augmentera d'environ 15 milliards d'euros ses interventions annuelles dans l'Union européenne. Cette montée en puissance, qui se concrétisera par la mise à disposition de prêts, de fonds propres, de garanties et de financement avec partage des risques, exercera également une influence positive en entraînant des investissements supplémentaires provenant de sources privées... Pour permettre à la BEI d'accroître ses activités de financement, les États membres devraient décider, avant la fin de l'année, d'incorporer les réserves de la BEI afin de renforcer son assise financière de l'ordre de 60 milliards d'euros, ce qui enverra un signe politique très clair aux marchés et accroîtra considérablement la capacité de prêt de la Banque. »

Or l'effort de la BEI n'a pas pu être poursuivi en 2010 et 2011. La capacité de prêts de la BEI est aujourd'hui entamée par une série de facteurs. Le conseil des gouverneurs (c'est-à-dire les ministres des finances des 27) ont décidé de réduire en 2012 le volume des prêts accordés par la BEI du fait des limites imposées par son capital puisque aujourd'hui sur 200 milliards d'euros d'encours, 20 milliards d'euros proviennent de ses capitaux propres et 180 sont empruntés sur les marchés financiers à des conditions favorables dans la mesure où la BEI est notée triple A.

Il convient de noter que 10% de l'activité de la BEI s'exerce hors de l'Union européenne et que le Conseil des gouverneurs a demandé à la Banque d'exclure les pays n'appartenant pas à l'Union européenne des prêts octroyés grâce à l'augmentation de capital souscrite.

M. Werner Hoyer, président de la Banque européenne d'investissement (BEI) soulignait en le regrettant, lors de son audition par notre Commission le 7 novembre dernier, que « la banque, sur décision imposée par le Conseil des

gouverneurs, *a dû diminuer au cours des deux dernières années le volume des crédits accordés, alors même qu'il eût été préférable de mener une action contra-cyclique en soutenant un plus grand nombre de projets après la faillite de Lehman Brothers et la crise des dettes souveraines.* Malheureusement, à l'époque, la situation politique européenne ne le permettait pas. Sur les 232 milliards de capital de la banque, seulement 11 milliards étaient versés, auxquels s'ajoutaient les bénéfices des quinze dernières années d'activité, la BEI, qui ne distribue pas de dividendes, ayant accumulé des profits. Toutefois, cette base ne nous permettait pas d'élargir notre portefeuille. »

Il existe néanmoins une différence importante en 2008, la BEI en incorporant ses réserves a pu se recapitaliser sans intervention des États. Cela n'est pas possible en 2012.

4. La recapitalisation de la BEI devrait avoir un effet d'entraînement significatif

Le Conseil a décidé d'augmenter le capital de la BEI à travers une contribution financière de 10 milliards d'euros, ce qui représente une contribution de la France de 1,7 milliard d'euros. La décision du Conseil européen du mois de juin permettra donc de doubler le capital payé et de conduire sa mission contra-cyclique.

Comme le souligne son Président : « *Grâce à cette augmentation de capital, nous pourrions accroître le volume de nos prêts sur trois ans de quelque 60 milliards d'euros, lesquels devraient engendrer sur la même période quelque 180 milliards d'euros d'investissements supplémentaires... Notre activité en France devrait atteindre les 7 milliards par an au cours des prochaines années.* »

Pour pouvoir prêter de tels montants, la BEI doit être en mesure de se financer sur le marché des capitaux. L'année dernière elle a emprunté 76 milliards d'euros auprès des investisseurs, dont près de la moitié n'étaient pas européens, ce qui fait de *la BEI le plus gros émetteur non souverain au monde.* Grâce à sa notation triple A, elle peut se financer à des taux attractifs, qu'elle répercute dans une large mesure sur nos emprunteurs.

Si la valeur ajoutée par la BEI est principalement financière, car les taux d'intérêt et les maturités de ses prêts sont plus favorables que ceux des banques commerciales, elle est également en mesure d'accompagner les emprunteurs dans leurs démarches afin d'obtenir des financements sur les fonds structurels auprès de la Commission européenne.

La BEI n'a pas besoin de prêter plus mais de retrouver son niveau de 2009-2010. Aussi, la recapitalisation de la BEI est-elle une nécessité liée au maintien de son triple A et au niveau d'investissement qu'elle souhaite financer,

il est possible de se demander si nous ne devrions pas en faire plus. **Il faut également se demander si le financement lié à cette recapitalisation ne devrait pas être étendu hors du territoire européen.**

F. Des moyens financiers nouveaux

La faiblesse du budget communautaire interdit à l'Union européenne de jouer un rôle contra cyclique comparable à celui, par exemple, de l'État fédéral américain, ne serait-ce que parce que le budget de la défense, outil privilégié de relance dans le passé aux Etats-Unis, n'est pas de la compétence de l'Union européenne.

Il est donc indispensable que l'Union européenne se dote de moyens d'action plus importants en innovant car, même si nous pouvons le regretter, ses crédits devraient stagner dans les années à venir, du fait de la volonté fortement affirmée de certains grands États.

Cette situation implique que l'Union européenne multiplie ses moyens par une ingénierie financière dont les obligations de projets constituent le premier exemple.

1. Un moyen innovant : les obligations de projet

Les « obligations de projets », ou « project bonds », ne constituent pas à proprement parler une idée neuve, le Président Barroso les avait évoqué dès son discours d'investiture devant le Parlement européen. Néanmoins leur mise en œuvre effective a été accélérée par le Pacte de croissance, la mise en place de cet instrument n'ayant pas été portée avant mai 2012 devant le Conseil des ministres.

Il s'agit d'un produit financier nouveau qui a pour objectif de développer une capacité de prêts à l'économie en associant des institutions différentes. Les obligations de projet reposent sur un mécanisme de garantie qui entraîne un fort effet multiplicateur, c'est ainsi que la BEI espère arriver à mobiliser 4 milliards d'euros à partir d'un crédit communautaire de 230 millions d'euros servant de garantie.

L'effet de levier espéré par la BEI pour ce type de produits est en effet de 18 contre 6 pour les prêts traditionnels. Néanmoins il est difficile de nous projeter dans l'avenir car la mise en œuvre de ce projet est complexe ; il a pour objectif d'attirer des investisseurs institutionnels, tels que les compagnies d'assurance ou les fonds de pension.

Il ne s'agit en aucun cas d'*obligations de l'Union européenne*. Les *obligations de projet* ne sont pas des obligations communes émises par la Commission ou la BEI : mais des obligations émises par une société chargée de

réaliser et d'exploiter un projet particulier, qui sont souscrites par des investisseurs institutionnels, du fait qu'elles bénéficient d'une garantie fournie conjointement par la BEI et la Commission européenne.

La Commission a affecté à cette phase pilote une enveloppe de 230 millions d'euros, qui nous permettra d'émettre des garanties en faveur de projets prioritaires à hauteur de 4 milliards d'euros.

L'attribution des prêts accordés reposera sur l'expertise de la BEI qui prévoit de ne financer *durant la phase expérimentale des projets d'une ampleur limitée (aux environs de 200 millions d'euros); en France deux projets autoroutiers pourraient être financés par ce moyen.*

La phase expérimentale a déjà débuté, ce qui est remarquable, elle devrait déboucher en 2013 sur des applications concrètes permettant de démarrer rapidement des travaux en attente de financement.

La phase pilote des obligations liées à des projets devrait être lancée rapidement après la phase expérimentale, de façon à générer des investissements supplémentaires pouvant aller jusqu'à 4,5 milliards d'euros en faveur de projets pilotes portant sur des infrastructures essentielles dans les domaines des transports, de l'énergie et du haut débit.

Il faut noter que le livre blanc sur les transports présenté en 2011 par la Commission européenne évalue à 1 500 milliards d'euros les besoins en infrastructure pour les trente ans à venir, il s'agit dans la plupart des cas de projets financièrement rentables (en particulier pour les réseaux de transport d'énergie et de télécommunications) qui doivent pouvoir être financés sur le long terme ce qui, du fait des difficultés des marchés monétaires est de plus en plus difficile.

À condition que le rapport intermédiaire et l'évaluation de la phase pilote soient positifs, le volume de ce type d'instruments financiers pourrait être accru dans tous les pays à l'avenir, en vue notamment de soutenir le mécanisme pour l'interconnexion en Europe.

Néanmoins ce « produit » devra faire ses preuves sur les marchés financiers européens car, même s'il bénéficiera de la double garantie de l'Union européenne et de la BEI, il sera en concurrence avec les produits « classiques ». Cela impliquera la nécessité d'identifier des projets de valeur pour asseoir sa crédibilité et réussir ainsi les premières émissions.

2. Un moyen traditionnel : l'accroissement des ressources fiscales

La taxe sur les transactions financières (TTF) avait également été engagé avant le sommet du 29 juin, le précédent Gouvernement français disposait

même des signatures nécessaires à la mise en oeuvre d'une coopération renforcée et un texte de loi en ce sens avait été voté par le Parlement français et une résolution par le Parlement européen.

Au départ elle devait rapporter 57 milliards en y incluant les 27 États mais, son produit limité à 11 pays serait compris entre 10 et 20 milliards d'euros. Toutefois la ratification parlementaire dans les pays concernés prendra du temps.

Il faut cependant engager plus avant le débat sur les ressources propres représentées par la TTF et la TVA européenne. L'affectation au budget communautaire est une question essentielle. Il s'agit de couper le cordon ombilical avec les budgets nationaux. Cela permettrait de mettre un terme aux revendications délétères des rabais, et rabais sur les rabais, et de promouvoir une approche réellement européenne du budget de l'Union, plus transparente pour nos concitoyens européens. Cela permettrait aussi, du moins vos rapporteurs l'espèrent-ils, de soulager les budgets de la France, de la Belgique et de l'Italie dont la contribution est anormalement élevée. En effet, suite à la mise en place de mécanismes réduisant la contribution de certains Etats, le principe à la base des contributions des Etats au budget de l'Union européenne, à savoir la proportionnalité entre la somme apportée au budget de l'Union européenne et le Produit intérieur brut, a été mise à mal par les « rabais » dont bénéficient entre autres le Royaume-Uni, l'Allemagne et les Pays-Bas.

CHAPITRE III : LE REDEPLOIEMENT DES FONDS STRUCTURELS

Plusieurs fonds composent les fonds structurels européens :

Le Fonds Européen de Développement Régional (**FEDER**), le Fonds Social Européen (**FSE**) et, réservé exclusivement aux États les plus en difficultés au sein de l'Union, le **Fonds de cohésion**. Les trois fonds sur la période 2007-2013 représentent 347 milliards d'euros, soit environ un tiers du budget de l'Union Européenne.

Selon les données graphiques fournies par la DATAR⁷⁾ il est possible de mesurer l'État d'avancement des programmes européens concernant le FEDER et le FSE.

Le Pacte pour la croissance et l'emploi prévoit que « des moyens des fonds structurels ont été réaffectés en faveur de la recherche et de l'innovation, des PME et de l'emploi des jeunes, et **55 milliards d'euros supplémentaires** seront consacrés à des mesures destinées à dynamiser la croissance au cours de la période actuelle ».

Ces crédits émanant du FEDER portent sur les programmes de deux objectifs européens : « compétitivité régionale et emploi » et « convergence ».

Il ne s'agit pas à proprement parler de crédits supplémentaires mais de sommes qui risquaient ne pas être consommées rapidement et qui vont faire l'objet d'une réaffectation afin de venir soutenir dès l'année 2013 la conjoncture, beaucoup dépendra de la volonté des États membres qui peuvent d'envisager des réaffectations dans les limites de leurs enveloppes nationales, conformément aux règles existantes et en coopération avec la Commission.

A. L'importance accordée à la politique de cohésion

Le Conseil considère que la politique de cohésion réformée offre une occasion d'investir pour sortir de la crise car elle constitue un instrument de première importance pour les investissements, la croissance et la création d'emplois à l'échelle de l'Union européenne.

Vos rapporteurs s'inquiètent d'une vision trop centrée sur l'Union européenne alors que les pays du bassin méditerranéen pourraient contribuer également à la croissance de l'Union européenne, qui n'accorde que 2 % de ses

⁽⁷⁾ Délégation à l'aménagement du territoire.

investissements dans le monde à cette zone essentielle à sa prospérité et dont la démocratie demande à être consolidée.

B. La mobilisation de la France

Le Gouvernement s'est rapidement mobilisé pour rendre effective la mobilisation des fonds structurels décidée par le Conseil européen. Dans une circulaire du 27 août 2012, adressée aux préfets de région et au président du conseil régional d'Alsace, le Premier Ministre insiste sur la nécessité de « dynamiser les taux de programmation et de paiement » des crédits dont bénéficie la France au titre des fonds structurels européens.

Cette action n'est pas forcément facile à conduire car les projets du FEDER sont trop dispersés, par exemple il en existe environ 3000 par an en Aquitaine pour un montant moyen de 30 000€.

La France reçoit environ 8% des fonds structurels. Il est donc nécessaire de se concentrer sur les grands projets car, l'enveloppe prévue au titre de la programmation 2007-2013 pour la France des trois fonds communautaires (FSE, FEDER, Feoga) ne s'élève qu'à 15,8 milliards d'euros. Pour *le seul Feder, quelque 2,6 milliards d'euros n'était pas programmés par la France au 1er juillet 2012*. En outre, *le volume de crédits effectivement versés par la Commission européenne est en diminution par rapport à la précédente période de programmation (2000-2006), avec un taux ne dépassant pas 30 % à 18 mois du lancement de la future programmation européenne (2014-2020)*. Le chef du Gouvernement rappelle également que *les 2,6 milliards d'euros non programmés par la France, au titre du Feder, ont été intégrés dans le Pacte pour la croissance et l'emploi*

Pour le Premier ministre, il faut désormais « optimiser l'utilisation des ressources disponibles » avec pour objectif final de financer des « projets d'investissement directement porteurs de croissance et d'emploi ». Les préfets ont ainsi pour mission, en concertation notamment avec les conseils régionaux, « d'étudier toutes les mesures de nature à faire émerger les projets créateurs de croissance et d'emploi sur [leurs] territoires ».

Les domaines à privilégier portent sur l'innovation, la recherche, les TIC (technologies de l'information et de la communication), l'amélioration de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables dans le logement et les PME.

Gérés actuellement par les services de l'État, les fonds structurels devraient à terme être décentralisés au profit des régions. François Hollande a confirmé ce transfert de compétences lors d'une rencontre avec les présidents de régions, mercredi 12 septembre 2012. Des expérimentations devraient être engagées en ce sens en 2013. Pour l'heure, seule la région Alsace assure à titre expérimental la gestion décentralisée du FEDER.

Il résulte des auditions conduites par vos rapporteurs qu'actuellement les projets visant à favoriser les économies d'énergies seraient favorisés car des travaux de type isolation d'énergie peuvent être engagés rapidement, d'autant que sur ce point le Gouvernement est en phase avec la Commission européenne.

Il semble que la France ne définit pas assez précisément ses attentes vis-à-vis des fonds structurels de l'Union européenne. D'où l'accent mis sur les fonds européens, qui illustre également l'absence depuis 15 ans d'un budget d'investissement civil de l'État français (les investissements civils ne représentent que 13 milliards d'euros dans son budget). **La procédure des emprunts d'avenir a constituée un moyen d'y remédier, elle mériterait d'être étendue au niveau européen**

Le **grand emprunt 2010**, ou **investissements d'avenir**, est un emprunt lancé par l'État français sur les [marchés financiers](#) en 2010. Cette initiative a été préparée en 2009 par la commission Juppé-Rocard, co-présidée par [Alain Juppé](#) et [Michel Rocard](#).

L'investissement opéré via le grand emprunt doit permettre de générer en moyenne 0,3 % de croissance supplémentaire chaque année pendant dix ans, estime la ministre de l'Économie. Cette évaluation se base sur des études précédentes de l'OCDE, du CAE et de Bercy sur l'impact d'un surcroît de dépenses de recherche et développement (crédit d'impôt recherche), d'enseignement supérieur et de développement des technologies de l'information. D'ici à 2020, le PIB serait ainsi dopé de 3 %, ce qui occasionnerait environ 1,5 % de PIB de recettes fiscales et sociales supplémentaires, soit quasiment le montant des investissements initiaux. Le grand emprunt s'autofinancerait donc à un horizon de onze ans, estime le ministère de l'économie

Face à cette « faiblesse des niveaux de paiement des programmes », le Premier ministre recommande la mise en oeuvre de « mesures de bonne gestion » pour accélérer la programmation des crédits communautaires afin de limiter le « risque de dégageant d'office » qui se traduit par le non versement par Bruxelles des financements initialement disponibles.

C. Bilan des fonds structurels européens

Les fonds structurels européens ont été créés dans le but d'installer une certaine solidarité, notamment financière, entre les différents états membres de l'Union Européenne. Toutefois, les fonds n'ont pas vocation à atténuer la compétitivité des pays dans l'économie mondiale et donc pour cela ils ont tendance à agir sur la profondeur des structures économiques des États.

Le bilan chiffré de l'exécution de ces programmes se trouve à l'annexe III du rapport.

Le Premier ministre dans sa circulaire du 27 août 2012 (Annexe 1), adressée aux Préfets de région et au Président de la Région Alsace (qui bénéficie d'une délégation de pouvoir de l'Etat) dresse un bilan des fonds dont la France pourrait bénéficier et en tire plusieurs leçons :

Il considère d'abord que la gestion des programmes financés pourrait être améliorée (« compte tenu de la faiblesse des niveaux de paiement des programmes...vous étudierez tous moyens visant à optimiser le taux de paiement »).

Il souhaite également que soit « relancée la dynamique en en direction des projets créateurs de croissance et d'emploi », ce que nous ne pouvons qu'approuver.

CHAPITRE IV : LES COMPLÉMENTS À APPORTER AU PACTE POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI

Une action efficace de l'Union européenne implique de conduire des actions qui ne sont pas dans la génétique de l'Union européenne.

A. Pour accroître la capacité financière de l'Union Européenne, il faut exclure les crédits européens de la limitation des déficits budgétaires

L'Union européenne adopte un Pacte de croissance de 120 milliards d'euros, mais refuse obstinément d'accorder aux États les délais supplémentaires pour le retour à l'équilibre que justifie la crise économique que nous traversons.

Il existe pourtant un moyen de desserrer cet étai qui conduit à aggraver l'austérité : exclure les budgets européens de l'assiette des déficits faisant l'objet du contrôle budgétaire de l'Union européenne. En effet les disciplines issues du traité de Maastricht visent à un objectif qui est d'établir la confiance entre les états de la Zone euro. Mais cet argument perd de sa pertinence s'agissant de l'Union européenne, dans la mesure où les budgets étant décidés à 27 la notion de contrôle au regard des engagements pris pour le fonctionnement de la zone euro n'a pas lieu d'être.

Nous avons pu mesurer lors de nos rencontres à Bruxelles les 5 et 6 novembre l'impossibilité pour l'Union européenne de dégager des crédits aidant à la croissance économique car les États sont dans l'impossibilité d'accepter tout effort supplémentaire en faveur de l'Union européenne de crainte de dépasser le seuil autorisé de déficit budgétaire et de risquer les sanctions prévues par les traités.

Les crédits européens correspondant à 1% du PIB, il serait logique si nous les retranchons de ramener le seuil de déficit prévu pour l'an prochain à 2 % du PIB. Mais si les versements français à l'Union européenne sont exclus de l'équilibre budgétaire, le Gouvernement pourra accepter un effort supplémentaire en faveur de la solidarité européenne, sans qu'en contrepartie soit exigé un effort fiscal supplémentaire des populations européennes car il s'agit de dépenses à caractère exceptionnel qu'il est légitime d'étaler dans le temps.

Les sommes en causes sont importantes. Le montant de la contribution française au profit de l'Union européenne (prélèvement sur recettes et ressources propres traditionnelles nettes) a été multiplié en valeur par cinq entre 1982 et 2012, passant de 4,1 milliards d'euros en 1982 à 20,6 milliards d'euros en 2012 où la France a fourni 16,4% des ressources de l'Union européenne, derrière l'Allemagne (19,9%). La contribution française au budget de l'Union européenne absorbe environ 7% des recettes fiscales nettes nationales

A cette contribution se sont ajoutés ces deux dernières années les sommes que notre pays a dégagé pour aider à lutter contre la crise de l'euro qui auront fait croître la dette française de 4,73 % du PIB. Si une aide de 100 milliards d'euros en faveur de l'Espagne est décidée la France devra verser 25 milliards d'euros, si le fonds de stabilisation financière lève la totalité des 192 milliards prévus la France devra verser 41,9 milliards d'euros La France s'est engagées à prêter à la Grèce 16,73 milliards d'euros et à ce jour en a effectivement versé 11,45 (au 1er juin 2012).

Si, par exemple la dotation de la France au capital de la BEI destinée à favoriser la croissance en Europe, d'environ 1 milliard, qui doit être versée en 2013 doit être compensée par une majoration équivalente des impôts il est évident que les mesures de relance européenne n'auraient aucun intérêt.

C'est pourquoi les crédits européens doivent être exclus de l'appréciation portée sur les budgets nationaux.

B. Le budget de l'Union européenne doit être à la hauteur de ses ambitions

Le débat sur la programmation budgétaire n'est pas neutre car le budget de l'Union européenne peut difficilement jouer un rôle contra cyclique s'il est calculé au plus juste et si plusieurs années à l'avance la totalité des sommes disponibles sont pré affectées, comme l'illustrent les tableaux ci-après.

Le budget adopté le 15 décembre 2010 prévoit les dépenses suivantes :

<i>en millions d'euros</i>	Budget 2010		Budget 2011	
	Engagements	Paiements	Engagements	Paiements
1a Compétitivité pour la croissance et l'emploi	14 863	11 343	13 521	11 628
1b Cohésion pour la croissance et l'emploi	49 387	36 371	50 981	41 652
2 Préservation et gestion des ressources naturelles	59 499	58 136	58 659	56 379
3a Liberté, sécurité et justice	1 006	739	1 139	813
3b Citoyenneté	681	672	683	646

<i>en millions d'euros</i>	Budget 2010		Budget 2011	
	Engagements	Paiements	Engagements	Paiements
4 L'Union européenne en tant que partenaire mondial	8 141	7 788	8 754	7 238
5 Administration	7 907	7 907	8 173	8 172
Total	141 484	122 955	141 909	126 527
En % du RNB	1,17 %	1,02 %	1,13 %	1,01 %

Le cadre financier 2007-2013

Le cadre financier 2007-2013, officiellement adopté le 17 mai 2006 et révisé par la suite, prévoit les dépenses suivantes sur cette période¹⁴. Pour la première fois, les dépenses relatives à la politique régionale dépassent celles consacrées à la politique agricole commune :

Poste budgétaire	Crédits prévus sur la période 2007-2013 (millions d'euros)
1. Croissance durable	437 778
<i>1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi</i>	89 363
<i>1b. Cohésion pour la croissance et l'emploi</i>	348 415
Article détaillé : <u>Politique régionale de l'Union européenne.</u>	
2. Conservation et gestion des ressources naturelles	413 061
<i>dont : Agriculture - dépenses de marché et paiements directs</i>	330 085
Article détaillé : <u>Politique agricole commune.</u>	
3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	12 216
<i>3a. Liberté, sécurité et justice</i>	7 549
Article détaillé : <u>Espace de liberté, de sécurité et de</u>	

Poste budgétaire	Crédits prévus sur la période 2007-2013 (millions d'euros)
<u>justice.</u>	
3b. <i>Citoyenneté</i>	4 667
4. L'Union européenne en tant que partenaire mondial	55 935
5. Administration	55 925
6. Compensations	862
Total crédits d'engagement	975 777

C. La politique de change doit être décidée par les politiques

Le Conseil d'analyse économique a rendu en 2008 un rapport sur la Politique de change de l'euro qui confirme ce que vient de dire Louis Gallois dans son « Pacte pour la compétitivité de l'industrie française », à savoir : « le redressement de la compétitivité dans les pays les plus exposés à la concurrence par les prix, et donc en France, est ainsi, pour partie, lié à un niveau plus acceptable de l'euro par rapport aux principales monnaies mondiales. Les économistes fixent ce niveau entre 1,15 et 1,2 dollar pour un euro en parité du pouvoir d'achat. Il importe que l'Eurogroupe, qui en a la responsabilité, appuyé par la BCE qui en a les clés, s'exprime clairement (il ne l'a pratiquement jamais fait dans ce sens). Les marchés fixent la valeur des monnaies mais l'expérience montre qu'ils écoutent ce que disent les responsables politiques et mesurent ce que font les Banques Centrales. Nous ne sous-estimons évidemment pas la difficulté de dégager un consensus sur ce point au sein de l'Eurogroupe ! ».

Vos rapporteurs partagent totalement cette analyse car la surévaluation de l'euro constitue un véritable obstacle sur la route du retour à une croissance économique au sein de l'Union européenne.

Elle génère également des phénomènes de concurrence déloyale entre les dix pays non membres de l'euro qui ont dévalué leur monnaie, parfois fortement comme le Royaume-Uni et la Pologne venant concurrencer par ce moyen les dix-sept pays membres de la zone euro.

Cette concurrence déloyale peut également être insidieuse. Nous le voyons avec la construction automobile allemande qui a beaucoup délocalisée en Europe de l'Est et dont la compétitivité a été dopée par la chute des monnaies locales par rapport à l'euro (le zloty polonais a perdu 40 % depuis 2008).

Le rapport du Conseil d'analyse économique conclut à l'intérêt d'une politique active de change de la zone euro.

« Une telle politique trouve d'abord une base légale dans le Traité de Maastricht, et dans une concertation accrue entre le pouvoir monétaire (la BCE) et les pouvoirs politiques représentés par l'Eurogroupe et le Conseil Ecofin. En cas d'atteinte de seuils jugés intolérables soit pour la croissance et l'emploi (surévaluation dangereuse de la monnaie) soit pour l'inflation intérieure (accélérée par une sous-évaluation marquée), il ne faut pas hésiter à mettre en œuvre des interventions sur le marché des changes. À condition de bien choisir les seuils et le moment appropriés et de compter sur des actions coordonnées de plusieurs grandes banques centrales. Il est clair que la parité euro/dollar est cruciale pour nous, mais qu'il faut aussi prendre en compte les pays et les monnaies qui s'accrochent plus ou moins au dollar (plutôt plus que moins comme la Chine) au point de faire supporter à l'euro l'essentiel des ajustements nés de la fragilité persistante du billet vert. »

Christian de Boissieu, Président du Conseil d'analyse économique

Les traités sur l'Union européenne prévoient explicitement la possibilité pour le Conseil européen, après consultation de la BCE, de formuler des orientations générales de politique de change de l'euro vis-à-vis des autres monnaies (articles 119 et suivants du TPEUE). Mais il existe deux difficultés qui jusqu'à présent n'ont pas pu être surmontées :

– une interprétation de l'indépendance de la Banque centrale européenne qui va au delà des dispositions des traités et fait considérer comme illégitime une intervention de l'Ecofin alors qu'elle est prévue par les textes ;

– une absence de consensus des pays de l'euro autour d'une orientation de la politique de change.

Il n'est pas douteux que la BCE tiendrait le plus grand compte d'une position claire exprimée sur ce sujet par les Gouvernements de la zone euro. D'autre part les marchés sont à l'affût des messages politiques et nous pouvons penser que si un message de fermeté leur est adressé l'euro retrouverait assez spontanément un cours correspondant au cours de parité des pouvoirs d'achat c'est à dire 1,15 \$ pour un euro.

Il convient également de noter que l'analyse formulée en 2008 par le Conseil d'analyse économique demeure valable car les conditions pour des interventions efficaces sur le marché des changes en vue de ramener l'euro entre 1,10 et 1,20 dollars paraissent à peu près réunies.

L'euro est clairement au-dessus de sa zone de variations maximales acceptables. Le contexte macroéconomique de ralentissement européen est favorable à une baisse spontanée de l'euro.

Au moment où notre pays a besoin d'accroître ses ressources fiscales, la mise en œuvre d'une politique de change éviterait de recourir à une solution préconisée par le Conseil d'analyse économique qui illustre l'absurdité de la situation actuelle : « il reste toujours possible et sans doute souhaitable d'alléger certains coûts fiscaux pesant particulièrement sur l'industrie comme la taxe

professionnelle afin de compenser les handicaps causés par le niveau trop élevé de l'euro. »

CONCLUSION

Lors du sommet du 18 octobre 2012 les Chefs d'État et de Gouvernement ont réaffirmé leurs engagements, dans des conclusions qui plaident pour un coup d'accélérateur sur la croissance : *» il est essentiel que l'Union européenne fasse rapidement un maximum d'efforts pour mettre en œuvre les mesures sur lesquelles ils se sont mis d'accord ces derniers mois afin de relancer la croissance, l'investissement et l'emploi, rétablir la confiance et rendre l'Europe plus compétitive«*.

Selon les conclusions du Conseil, les 120 milliards d'euros sont donc en cours d'élaboration :

– la Banque européenne d'investissements, va *« dans les prochaines semaines »* augmenter son capital de 10 milliards d'euros, ce qui devrait *« porter sa capacité de prêt globale à 60 milliards d'euros »* ;

– le document affirme encore que le projet de réallouer 55 milliards d'euros de Fonds structurels inutilisés est *« en bonne voie »* ;

– enfin, le programme d'émissions de dette communes, ou *« project bonds »*, pour financer des infrastructures de transport, de télécoms ou d'énergie est sur les rails. Ainsi, sur l'enveloppe prévue par l'Union européenne, 100 millions d'euros ont déjà été autorisés, et les 130 millions restants doivent être mobilisés début 2013. L'Union européenne espère ainsi lever des investissements pouvant atteindre 4,5 milliards d'euros pour lancer ces grands projets dans leur phase pilote. Dans un document préparé en vue du sommet, le président de la Commission, José Manuel Barroso, évoque ce lancement pour mars 2013 *« au plus tard »*.

Reste que l'affectation des fonds (pour beaucoup déjà existants à travers les 55 milliards de Fonds structurels non utilisés) à des projets précis doit encore faire l'objet de négociations entre les États, qui doivent proposer des projets porteurs de croissance, et la Commission, qui a ses priorités, notamment l'interconnexion entre pays européens d'infrastructures de transports, d'énergie et de télécoms, doit les accepter.

Plus que jamais il est nécessaire de maintenir la pression sur l'Union européenne afin que celle-ci place la croissance au cœur de ses préoccupations.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le 4 décembre 2012, sous la présidence de Mme Danielle Auroi, Présidente, pour examiner le présent rapport d'information.

M. Razy Hammadi, co-rapporteur. Merci Madame la Présidente, notre travail sera un travail de suivi, de veille et « d'harponnage » des décisions qui viendront mettre en œuvre le Pacte pour la croissance et l'emploi. Comme vous l'avez justement souligné, nous n'appartenons pas avec Arnaud Richard à la même sensibilité politique, mais nous avons essayé de livrer le travail le plus objectif possible. Aussi, ce premier rapport fait-il le point sur ce qui a été décidé à travers le Pacte de croissance arrêté par les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne, le 29 juin dernier.

Notre position n'est ni angélique, ni partisane, nous nous voulons très objectifs et sans concession sur la faisabilité, la densité et les perspectives à moyen et à long terme du Pacte de croissance. Cet état d'esprit se ressent dans la manière dont nous avons abordé le rapport.

Dès l'introduction, nous soulignons que ce Pacte existe par la volonté du Président de la République, qui a subordonné la ratification du traité sur la stabilité et la gouvernance de l'Union économique et monétaire à sa ratification. Mais nous soulignons également l'antériorité de certaines mesures visées par ce document qui ont été déjà engagées, par exemple les brevets, ou l'Acte pour le marché unique, sur lequel la Commission européenne travaille déjà depuis plusieurs mois.

Il est vrai qu'à côté de la présentation médiatique du Pacte, le ressenti des acteurs peut être différent. Aussi, nous sommes-nous rendus avec Arnaud Richard à Bruxelles ; nous avons également auditionné les anciens ministres, les actuels, les responsables de la BEI, des groupes parlementaires de droite et de gauche du Parlement européen ... Tout cela nous autorise à dire par exemple, que dans de nombreux pays de l'Union européenne l'Acte pour le marché unique est considéré comme un pilier fondamental du Pacte, alors qu'en France les médias ont plutôt insisté sur son volet financier : c'est-à-dire l'augmentation du capital de la BEI, la taxe sur les transactions financières, la mise en place des obligations de projets et l'accélération du déblocage des fonds structurels. Notre rôle de parlementaires nous amène à ne pas être simplement juges de la copie rendue, mais à avoir une réflexion sur les entraves à la croissance économique que subit l'Union européenne. Elles tiennent à des problématiques budgétaires, voire réglementaires, mais pas seulement ; aussi ne nous sommes-nous pas interdits de poser des questions sur les problèmes posés par l'absence de gestion du taux de change ; le rapport Gallois fait d'ailleurs de ce thème un déterminant fort de la compétitivité nationale.

Lorsque nous nous interrogeons pour savoir si l'Union européenne doit parler l'allemand ou le latin », c'est-à-dire trancher le débat entre monétaristes et keynésiens, nous éclaircissons ce qui pourrait apparaître comme un chemin utile vers un plan de croissance de l'Union européenne.

Il nous est apparu également nécessaire de rappeler les contradictions entre les attentes vis-à-vis de l'Union européenne et le texte des traités qui ne confèrent à cette dernière qu'une action de coordination en matière économique ; l'examen de chaque proposition nous amène également à souligner la contradiction entre une Union européenne qui rappelle, parfois par voie de commandement, la discipline budgétaire, mais est incapable de mener une politique économique intégrée. D'où les grandes revendications que nous avons voulu introduire dans ce rapport, car il nous semblait contradictoire d'affirmer une grande ambition à travers ce Pacte de croissance et une petite ambition par un budget européen limité, alors qu'il reste le seul outil macroéconomique à effets contra-cycliques, dont dispose l'Union européenne. La politique conduite par l'Union européenne peut être critiquée car elle a ajouté de l'austérité à l'austérité. Le plan de 2012 est très différent de celui de 2008 qui était financé à 75 % par les États avec pour conséquence une augmentation des dettes nationales. Mais deux éléments majeurs ne nous ont pas permis de sortir de la crise : ce plan n'était pas coordonné et le sommet de Deauville a ouvert la possibilité aux investisseurs privés de subir des pertes sur la dette souveraine des États, ce qui a généré la défiance des marchés.

M. Arnaud Richard, co-rapporteur. D'aucun aurait pu penser naturel que ce travail aboutisse à deux rapports différents, au vu de nos positions de départ, puisque l'un a voté la ratification du traité sur la stabilité et la gouvernance de l'Union monétaire et l'autre non. Or nous avons fait preuve de pragmatisme et d'absence de tabous pour essayer de comprendre ce plan, qui est complexe.

Le présupposé libéral est affirmé par le Conseil lorsque ce dernier estime qu'il ne faut « libérer le potentiel national de croissance, grâce, entre autres, à l'ouverture de la concurrence dans le secteur des entreprises de réseau, à la promotion de l'économie numérique, à l'exploitation du potentiel de l'économie verte, à la suppression des restrictions injustifiées appliquées aux prestataires de services et aux mesures visant à faciliter le démarrage d'une entreprise ». Si nous sommes convaincus que la promotion de l'économie numérique ou de l'économie verte constitue des facteurs importants de la croissance économique, l'expérience française de libéralisation du rail ou de l'électricité nous rend prudents sur les effets de la libéralisation. Elle est sans doute bénéfique quand il existe une forte concurrence, il n'est pas évident qu'elle le soit dans des secteurs impliquant une immobilisation importante de capitaux et une gestion de long terme impliquant la prise en compte de considérations d'intérêt général.

Il en est de même sur le plan social. Il est difficile de prôner la rigueur et d'indiquer dans le communiqué du Conseil que « les États membres procéderont rapidement à la mise en oeuvre de leurs plans nationaux pour l'emploi et élaboreront des plans nationaux pour l'emploi plus ambitieux et plus détaillés en prévision du prochain semestre européen. Ils devraient recourir aux possibilités de financer les subventions aux embauches temporaires par l'intermédiaire du Fonds social européen ». En effet, la politique de subventionnement des embauches est extrêmement coûteuse.

Vos rapporteurs sont également perplexes lorsqu'il est indiqué que : « Des avantages économiques supplémentaires pouvant aller jusqu'à 330 milliards d'euros » pourraient être réalisés dans le cadre de la directive services. J'adresserai à cette occasion une petite pique au Président de la République : il me semble que ce dernier avait ces données en tête quand il a avalisé le Pacte de croissance.

Les chiffres avancés dans le « Pacte pour la croissance et l'emploi » de l'Union européenne doivent, hélas, être divisés par les 27 Etats de l'Union européenne. La France perçoit selon les actions conduites par l'Union européenne, entre 8 et 13% des crédits proposés ; si nous estimons que la mobilisation de l'administration française permettra d'obtenir le meilleur du Pacte de croissance, nous pouvons estimer qu'environ 10% du total soit 12 milliards d'euros seraient injectés dans l'économie française. Cette somme correspond sans doute au maximum que peut faire l'Union européenne en l'état actuel de ses finances.

Ce plan prévoit, comme celui de 2008, de donner un plus grand rôle à la Banque européenne d'investissement dans le financement de projets de grande ampleur.

M. Razy Hammadi, co-rapporteur. Le plan de 2012 comporte des aspects novateurs, en particulier sur deux points : le rôle de la BEI et les obligations de projets.

La BEI, créée en 1957, avec le Traité de Rome, est l'institution financière des États membres de l'Union européenne. Elle a prêté à des conditions particulièrement intéressantes environ 500 milliards d'euros depuis sa création. Elle emprunte sur les marchés financiers pour financer des projets au sein de l'Union européenne, ainsi que dans les pays partenaires méditerranéens, par son fonds euro-méditerranéen d'investissement et de partenariat (FEMIP).

La BEI a accordé ces cinq dernières années 68 milliards d'euros de prêts à l'appui de 400 projets dont 35 milliards consacrés à la recherche et développement, 10 milliards à l'innovation, 12 milliards à l'éducation, 8 milliards aux technologies propres, 7 milliards au financement de projets avec partage des risques et 10 milliards d'euros au déploiement de réseaux de télécommunications.

Si la valeur ajoutée par la BEI est principalement financière – les taux d'intérêt et les maturités de ses prêts sont plus favorables que ceux des banques commerciales –, elle tient également à la qualité de l'expertise de ses équipes.

L'augmentation de son capital de 10 milliards d'euros, alliée à des contrats de partenariat, lui permettra d'accroître le volume de ses prêts pour un montant espéré de 60 milliards d'euros. Nous tenons à souligner qu'il existe un hiatus entre les actions que les gouvernements souhaitent voir conduites par la BEI et le débat sur le budget européen qui pourrait négliger les crédits dits « A1 », consacrés à la recherche et à l'innovation. D'autre part, la BEI va devoir mettre en place des actions de « monitoring », afin d'identifier les activités et les projets les plus pertinents. En outre, nous avons été étonnés d'apprendre que les États avaient exigé que l'augmentation du capital de la BEI soit affectée à des projets exclusivement situés dans l'Union européenne. Traditionnellement, la banque consacre 10 % environ de ses actions à des projets euro-méditerranéens, il nous semble que ces derniers sont indispensables à la croissance européenne.

Il y a eu un effondrement du fait de la crise, du financement à long terme de l'économie européenne. Les obligations de projets constituent une réponse innovante à ce défi. En effet, les budgets communautaires, condamnés à stagner dans les années à venir, imposent à l'Union européenne de trouver des solutions originales pour accroître ses financements. Les obligations de projet constituent le premier exemple d'une ingénierie financière innovante.

Les « obligations de projets » ne constituent pas à proprement parler une idée neuve, néanmoins leur mise en œuvre effective a été accélérée par le Pacte de croissance. Nous devons noter d'ailleurs que la mise en place de cet instrument n'avait pas été portée avant mai 2012 devant le Conseil des ministres.

Il s'agit d'un produit financier nouveau qui a pour objectif de développer une capacité de prêts à l'économie en associant des institutions différentes. Les obligations de projet reposent sur un mécanisme de garantie qui entraîne un fort effet multiplicateur, c'est ainsi que la BEI espère arriver à mobiliser 4 milliards d'euros à partir d'un crédit communautaire servant de garantie de 230 millions d'euros.

L'effet de levier espéré par la BEI est en effet de 18. Néanmoins il est difficile de nous projeter dans l'avenir car la mise en œuvre de ce projet est complexe.

L'attribution des prêts accordés reposera sur l'expertise de la BEI qui prévoit de ne financer durant la phase expérimentale des projets d'une ampleur limitée (aux environs de 200 millions d'euros); en France deux projets autoroutiers pourraient être financés par ce moyen.

Il faudra néanmoins que ce « produit » fasse ses preuves sur les marchés financiers européens. Même s'il bénéficiera de la double garantie de l'Union européenne et de la BEI, il sera en concurrence avec les produits « classiques ».

Cela impliquera la nécessité d'identifier des projets de valeur pour asseoir sa crédibilité et réussir ainsi les premières émissions.

Ce point avait également été engagé avant le sommet du 29 juin et un texte de loi en ce sens avait été voté par le parlement français et une résolution adoptée par le Parlement européen. Le débat sur les sommes que doit rapporter cette taxe est essentiel. Les parlements nationaux doivent exercer la plénitude de leurs attributions et je suis inquiet que le Président Barroso ait indiqué que les sommes perçues au titre de cet impôt devraient être affectées en priorité au désendettement des États, cela me paraissant contradictoire avec l'objectif d'amélioration de la croissance.

M. Arnaud Richard, co-rapporteur. Les 120 milliards d'euros de financement liés au Pacte de croissance sont en voie d'être mis en œuvre. Selon les conclusions du Conseil du 19 octobre 2012, la Banque européenne d'investissements, bras financier de l'Union européenne, va « dans les prochaines semaines » augmenter son capital de 10 milliards d'euros. Le document affirme encore que le projet de réallouer 55 milliards d'euros de Fonds structurels inutilisés est « en bonne voie ». Enfin, le programme d'émissions de dette garantie, ou « project bonds », pour financer des infrastructures de transport, de télécoms ou d'énergie est sur les rails. Ainsi, sur l'enveloppe de 230 millions d'euros prévue par l'Union européenne, 100 millions d'euros ont déjà été autorisés, et les 130 millions restants doivent être mobilisés début 2013. L'Union européenne espère ainsi lever des investissements pouvant atteindre 4,5 milliards d'euros pour lancer ces grands projets dans leur phase pilote. Dans un document préparé en vue du sommet, le président de la Commission évoque ce lancement pour mars 2013 « au plus tard ».

Reste que l'affectation des fonds - pour beaucoup déjà existants en particulier les 55 milliards de Fonds structurels non utilisés - à des projets précis doit encore faire l'objet de négociations entre les États, qui doivent proposer des projets porteurs de croissance, et la Commission, qui a ses priorités, notamment l'interconnexion entre pays européens d'infrastructures de transports, d'énergie et de télécoms. Vos rapporteurs sont assez inquiets sur la mise en œuvre de ce volet du Pacte de croissance.

Ce Pacte ne pourra donc avoir un impact significatif sur l'économie européenne que si plusieurs conditions sont remplies.

La première est que ces crédits aient un fort effet de levier et que, par exemple l'objectif de la BEI, un levier de 6, soit atteint, c'est-à-dire qu'un euro de crédits en génère six d'investissement.

La deuxième est que la Commission européenne ne s'appuie pas sur le traité de stabilité financière pour imposer un retour trop rapide à l'équilibre budgétaire des États qui, en cassant la croissance économique, peut être contreproductif. L'objectif de retour à l'équilibre n'est pas contestable pour vos

rapporteurs car il est la condition de la souveraineté nationale, mais son calendrier ne doit pas être tabou.

La mise en œuvre par la BCE de la politique de change décidée par le Conseil, ce qui est prévu par le Traité de Maastricht, puis de Lisbonne ne doit pas non plus constituer un tabou. La surévaluation de l'euro nous a sans doute coûté les quelques points de croissance et doit être regardée d'un point de vue politique.

Il convient également d'avoir à l'esprit la phrase d'Alain Lamassoure, Président de la Commission du budget du Parlement européen, prononcée lors de son entretien avec vos rapporteurs : « Le Pacte de croissance de l'Europe c'est le budget européen ».

Je ne voudrais pas néanmoins achever cette présentation sur une note trop pessimiste d'où les propositions que nous vous faisons.

La Présidente Danielle Auroi. Je vous remercie pour l'excellente qualité de ce rapport et aussi pour être parvenus à proposer des conclusions communes qui soulignent fortement la transversalité des travaux et de l'état d'esprit de la Commission des affaires européennes. Nous revenons de Bruxelles où nous avons essayé de convaincre le Président Van Rompuy de l'utilité du Pacte pour la croissance et l'emploi. Vos conclusions vont nous aider pour promouvoir ce Pacte, comme nous l'avons fait à travers l'audition récente devant notre Commission du Président de la Banque européenne d'investissement.

M. Charles de La Verpillière. Je ferais juste remarquer que les conclusions proposées sont clairement keynésiennes. Je ne suis pas sûr que Keynes ou ceux qui ont cru appliquer ses préceptes ont eu toujours raison. C'est un acte de foi, j'ai quelques doutes, mais je voterai les conclusions.

M. Arnaud Richard, corapporteur. La politique de change ne ressort pas au keynésianisme. C'est un acte politique dont on sait bien qu'elle ne serait pas facile à mettre en œuvre, mais c'est une politique monétaire envisageable.

M. Razy Hammadi, corapporteur. Le keynésianisme n'a pas trop mal réussi en effet au président Roosevelt. Ma conviction personnelle est que le keynésianisme nécessite un *leadership* car il a pour vocation de répondre à une crise de confiance. Cette crise du *leadership* a été évoquée par toutes les personnes rencontrées. Vous avez raison de dire que c'est un acte de foi car, si cette crise de *leadership* perdure, alors aucune politique ne produira d'effets.

La Présidente Danielle Auroi. La situation dans ce domaine devrait s'éclaircir après les élections allemandes.

La commission a ensuite adopté les conclusions dont le texte figure ci-après.

CONCLUSIONS ADOPTÉES PAR LA COMMISSION

La Commission des affaires européennes,

Vu les conclusions du Conseil Européen des 28 et 29 juin 2012, et en particulier son annexe intitulée « Pacte pour la croissance et l'emploi » ;

1. Se félicite de l'adoption par le Conseil européen du « Pacte pour la croissance et l'emploi » et en particulier de la somme de 120 milliards d'euros affectée au financement de l'économie ;
2. Se félicite de la poursuite de la mise en œuvre de trois instruments novateurs, les obligations de projets, la taxe sur les transactions financières et la taxation des produits énergétiques ;
3. Souligne l'importance qu'il y a à rétablir les conditions normales d'octroi de crédits à l'économie. Demande que soit engagée une réflexion sur une éventuelle suspension des accords de « Bâle III » et « Solvency 2 », dans l'idée de retrouver des marges de manœuvre pour le financement à long terme de l'économie, et pour tenir compte de la mise en place d'une supervision bancaire européenne ;
4. Rappelle qu'aux termes de l'article 119 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne la politique de change est de la compétence de l'Union européenne ;
5. Souhaite qu'il soit fait application de l'article 219 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et que le Conseil, sur proposition de la Commission européenne ou de la Banque centrale européenne, détermine une politique de change de l'euro par rapport aux principales monnaies mondiales ;
6. Demande que soit éclaircie la notion d'« assainissement budgétaire différencié, axé sur la croissance », au regard des nouveaux textes européens relatifs à la supervision macroéconomique de la zone euro (investissements productifs, fonctionnement financé par la dette) ;
7. Préconise que la Commission européenne, au vu de la conjoncture économique dégradée des pays de l'Union, propose de décaler d'au moins un an le retour des États à l'équilibre budgétaire ;
8. Demande que les crédits accordés par les États à l'Union européenne et à ses institutions ou à des actions de solidarité vis-à-vis

des États en difficultés de la zone euro, soient exclus du plafond de déficit autorisé car, s'agissant de décisions de l'Union européenne, la notion de discipline communautaire n'a guère de sens ;

9. Estime qu'un budget européen revu à la baisse, s'agissant notamment des crédits d'innovation et de recherche, annihilerait les effets du « Pacte pour la croissance et l'emploi ».

GLOSSAIRE

Semestre européen

Le semestre européen commence au mois de **janvier** avec la **publication de l'examen annuel de la croissance** qui doit être ensuite discuté au sein des différentes formations du Conseil et au Parlement européen avant le Conseil européen du mois de mars. Au **Conseil européen de printemps**, les Etats membres doivent alors identifier les principaux défis auxquels doit faire face l'Union européenne et formuleront les **orientations stratégiques** sur les politiques à suivre.

C'est sur la base de ces orientations que **les Etats membres présentent leurs stratégies budgétaires à moyen terme dans leurs programmes de stabilité et de convergence**. Dans le même temps, ils élaborent leurs **programmes nationaux de réforme**, indiquant les mesures qu'ils prendront pour renforcer leurs politiques dans des domaines tels que l'emploi, la recherche, l'énergie, l'innovation ou l'inclusion sociale. Deux documents qui doivent être transmis au mois d'**avril** à la Commission européenne.

Sur la base de ces programmes et de l'évaluation qu'en aura faite la Commission, le Conseil formule des **orientations spécifiques** pour chaque Etat membre au mois de juin ou **juillet**. L'évaluation tient compte du réalisme macro-économique des programmes présentés, ou encore de savoir sur les principaux défis en termes de consolidation fiscale, de compétitivité ou encore de déséquilibres sont bien pris en compte. Ces orientations politiques sont ainsi présentées avant que les Etats membres n'aient finalisé leur projet de budget pour l'année à suivre.

Juste retour

Cette notion a été introduite dans les budgets européens au début des années 80, lorsque le Premier Ministre Britannique, Margaret Thatcher a demandé que son pays ne contribue pas au budget européen pour des sommes beaucoup plus importantes que celles qu'elle recevait de l'Union européenne. Cette action a donné lieu au « chèque britannique », c'est-à-dire à un rabais dont la Grande Bretagne mais également d'autres États (Allemagne, Pays Bas) bénéficient par rapport à la contribution au budget de l'Union européenne qu'ils devraient normalement acquitter.

ANNEXES

ANNEXE 1 :

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS

Personnalités auditionnées par la Commission des affaires européennes

M. Bernard CAZENEUVE, Ministre délégué auprès du Ministre des affaires étrangères chargé des affaires européennes

(Compte rendu n°10)

M. Michel BARNIER, Commissaire européen

(compte rendu n°11)

M. Werner HOYER, Président de la banque européenne d'investissement

(Compte-rendu n°12)

M. Christian NOYER, Gouverneur de la banque de France

M. Ramon FERNANDEZ, Directeur général du Trésor, ministère de l'économie et des finances

(compte-rendu n°9)

Liste des personnes auditionnées par les Rapporteurs

- **M. François BAROIN**, député, ancien ministre de l'économie et des finances

- Premier Ministre, secrétariat général aux affaires européennes :

M. Raymond DE PASTOR, responsable secteur questions économiques et financières

M. Patrick FAUCHEUR, responsable secteur transports et politiques régionales

- Parlement européen

M. Liem HOANG NGOC, Membre de la commission des affaires économiques et monétaires,

M. Jean-Paul GAUZÈS Membre de la commission des affaires économiques et monétaires, Parlement européen

M. Alain LAMASSOURE

Président de la commission budgets, Parlement européen

- Banque européenne d'investissement

M. Dominique DE CRAYENCOUR, Directeur du bureau bruxellois

- Commission européenne

Cabinet de **M. Michel BARNIER**, Commissaire en charge du marché intérieur et des services, Commission européenne **M. Olivier GUERSENT**, Chef de cabinet

Direction générale affaires économiques et financières, **M^{me} Anne BUCHER**, Directrice en charge des réformes structurelles et de la compétitivité

- Représentation permanente auprès de l'Union européenne

M. Philippe ETIENNE, Ambassadeur, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne

ANNEXE 2

**Liberté Egalité Fraternité
République Française
PREMIER MINISTRE**

N° 5603/SG

Paris, le 27 août 2012
Le Premier ministre
à
Messieurs les Préfets de région
Monsieur le Président du Conseil régional
d'Alsace

**Objet : Mesures en faveur de la mobilisation du FEDER pour la croissance et l'emploi -
Pacte pour la croissance et l'emploi**

P. J.: Annexe 1 : conclusions du Conseil européen des 28 et 29 juin 2012
Annexe 2 : synthèse des mesures de bonne gestion financière

La France bénéficie de 15,8 milliards d'euros de financements communautaires au titre de la période 2007-2013 dans le cadre de la politique régionale cofinancée par les fonds structurels. Cet apport financier est d'autant plus important qu'il a un impact direct sur le développement régional.

Votre mobilisation soutenue et constante et celles de vos équipes permet de répondre aux différentes sollicitations en matière notamment de préparation des futurs programmes européens 2014-2020, de mise en œuvre des programmes actuels, de plans de reprise et d'audits. Elle mérite d'être saluée.

Le Pacte pour la croissance et l'emploi adopté par le Conseil européen des 28 et 29 juin 2012 comporte un ensemble de « mesures de croissance à effet rapide », pour un montant total de 120 milliards d'euros, dont 55 milliards d'euros au titre des fonds structurels. Il marque un nouveau tournant dans l'utilisation des fonds structurels et leurs contributions à la croissance et l'emploi de notre pays.

Les 55 milliards d'euros mentionnés dans les conclusions du Conseil représentent le montant de fonds structurels non encore programmés dans l'ensemble de l'Union européenne. Le montant pour la France est évalué, au 1^{er} juillet 2012, à 1,8 milliard d'euros sur les programmes opérationnels FEDER de l'Objectif « compétitivité régionale et emploi » et 0,8 milliard sur l'Objectif « convergence » qui sont donc susceptibles d'être mobilisés en faveur de projets d'investissement directement porteurs de croissance et d'emploi.

Parallèlement, le pourcentage des crédits européens effectivement versés par la Commission européenne aux porteurs de projet est inférieur, en comparaison à la programmation antérieure à la même époque, avec respectivement 30 % pour l'Objectif «compétitivité régionale et emploi » et 27 % pour l'Objectif « convergence » au 1^{er} juillet 2012.

Il convient donc d'optimiser l'utilisation des ressources disponibles des programmes opérationnels en contribuant aux objectifs recherchés par le Pacte européen pour la croissance et l'emploi.

A cet effet, une série de mesures peut dynamiser les niveaux de programmation et de paiement des programmes opérationnels en direction de la croissance et de l'emploi.

Certaines mesures sont actuellement en cours de discussion avec la Commission européenne afin de faciliter les modifications de programmes. Elles visent notamment à permettre les modifications de maquette qui conduisent à :

- une augmentation des taux de cofinancement communautaire des programmes opérationnels dans le respect des plafonds prévus par les règlements (50 % pour l'objectif Compétitivité régionale et emploi, 75 % pour l'objectif Convergence).
- une diminution à la marge et dans des cas justifiés du niveau d'earmarking dans le respect du niveau national des seuils réglementaires de 60 % (Convergence) et 75 % (Compétitivité régionale et emploi).
- une accélération de l'examen des dossiers faisant l'objet d'une procédure « grand projet ».

Ces dispositions ont pour objectif d'introduire un maximum de souplesse dans la gestion des programmes afin de dynamiser les taux de programmation et de paiement ainsi que de vous laisser toute latitude dans l'utilisation des crédits européens encore disponibles en direction des projets émergeant sur votre territoire.

Vous serez tenus informés dans les meilleurs délais de l'état d'avancement de ces discussions avec la Commission européenne et des suites qui y sont réservées.

D'autres mesures relèvent de votre niveau de responsabilité en termes d'autorité de gestion ; elles sont détaillées ci-après.

Cette démarche d'ensemble doit être conduite dans le respect des règles européennes relatives au suivi, à l'évaluation et au contrôle des programmes. Il importe de maintenir une attention constante au bon emploi des fonds et à leur mise en œuvre rapide au service des territoires qui en bénéficient.

Je vous demande en conséquence d'étudier toutes les mesures de nature à faire émerger les projets créateurs de croissance et d'emploi sur vos territoires, à les instruire dans les meilleurs délais et à programmer des opérations à réalisation rapide, condition de réussite des programmes. Il s'agira de poursuivre une double orientation :

- relancer la dynamique de programmation en direction des projets créateurs de croissance et d'emploi,
- augmenter les niveaux de paiement grâce à des mesures de bonne gestion.

I. DYNAMISER LA PROGRAMMATION: UNE ANIMATION RÉGIONALE SPÉCIFIQUE POUR FAIRE EMERGER DES PROJETS CREA TEURS D'EMPLOI

Vous devez veiller au bon fonctionnement des instances de suivi et de programmation, gage de l'efficacité et de la bonne mise en œuvre des programmes. Ces instances doivent être informées régulièrement de l'avancée du programme tant au niveau de la programmation, du paiement que du risque de dégageant d'office et être en capacité de proposer toutes modifications des programmes ou documents de mise en œuvre afin d'améliorer leur efficacité.

Par ailleurs, pour la mobilisation des crédits non encore programmés ou pour l'utilisation des crédits qui seraient libérés par une non réalisation à 100% de projets, il vous revient, sans alourdir le dispositif de gouvernance existant, de consacrer un temps lors des Comités de programmation, à l'émergence de projets d'investissements directement porteurs de croissance et d'emploi comme par exemple dans les domaines de l'innovation, de la recherche, des TIC, d'amélioration de l'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables dans le logement, des PME, notamment au travers des nouveaux instruments financiers. Il vous revient de veiller à l'affectation prioritaire des crédits disponibles à ces projets. A cette fin, vous mobiliserez l'ensemble des acteurs du programme au premier lieu desquels le Conseil régional, les services techniques de l'Etat, des collectivités, des partenaires associatifs et consulaires, etc. dans le but de valoriser tous les projets potentiels et d'accompagner les porteurs de projets.

Vous pourrez le cas échéant encourager les transferts de crédits disponibles vers les mesures créatrices d'emploi et de croissance au sein des programmes opérationnels (recherche, innovation, compétitivité des entreprises...). Ce dispositif peut vous conduire à maximiser l'utilisation des taux plafonds de subvention globale fixés par la circulaire du 13 avril 2007 à 50 % de la contribution communautaire (FEDER).

II. DES MESURES DE BONNE GESTION VISANT À FLUIDIFIER LES PAIEMENTS DE SUBVENTIONS

Compte-tenu de la faiblesse des niveaux de paiement des programmes, vous porterez une attention particulière à la bonne remontée des factures des maîtres d'ouvrages, aux paiements réguliers des subventions européennes, ainsi qu'à la certification au fil de l'eau des factures. Vous étudierez tous moyens visant à optimiser le taux de paiement et à réduire les délais de traitement administratif, tout en veillant à maintenir la qualité de l'exécution de la dépense et de sa certification.

Afin de vous aider dans l'accomplissement de ces tâches, vous pourrez utilement vous appuyer, dans ce contexte exceptionnel de crise, sur les dispositifs développés en-annexe.



Jean-Marc AYRAULT

— 64 —

ANNEXE 1

CONCLUSIONS

DU CONSEIL EUROPEEN DU 29 JUIN 2012 A BRUXELLES



CONSEIL EUROPÉEN

**Bruxelles, le 29 juin 2012
(OR. en)**

EUCO 76/12

**CO EUR 4
CONCL 2**

NOTE DE TRANSMISSION

- | | |
|-----------|-----------------------------------|
| 1) du: | 2) Secrétariat général du Conseil |
| 3) aux: | 4) délégations |
| 5) Objet: | 6) CONSEIL EUROPÉEN |
| | 7) 28 et 29 JUIN 2012 |
| | 8) |
| | 9) CONCLUSIONS |
-

Les délégations trouveront ci-après les conclusions du Conseil européen (28 et 29 juin 2012).

Au cours des deux ans et demi qui se sont écoulés, l'Union européenne a pris des mesures importantes et ambitieuses pour surmonter la crise et améliorer la gouvernance de l'Union économique et monétaire (UEM). Cependant, l'Europe traverse à nouveau une période de fortes tensions. La crise liée à la dette souveraine et la faiblesse du secteur financier, conjuguées à une faible croissance et à des déséquilibres macroéconomiques persistants, retardent la reprise économique et font peser des risques sur la stabilité de l'UEM. Cette situation a un impact négatif en termes de chômage et est susceptible d'affecter la capacité de l'Europe à bénéficier d'une amélioration progressive des perspectives économiques mondiales.

Nous sommes par conséquent déterminés à prendre des mesures énergiques pour faire face aux tensions sur les marchés financiers, rétablir la confiance et relancer la croissance. Nous réaffirmons notre volonté de préserver l'UEM et de l'asseoir sur une base plus solide pour le futur. Une croissance forte, intelligente, durable et inclusive, reposant sur des finances publiques saines, des réformes structurelles et des investissements destinés à stimuler la compétitivité, demeure notre principale priorité.

C'est pourquoi les chefs d'État ou de gouvernement ont décidé aujourd'hui d'un "Pacte pour la croissance et l'emploi", qui englobe les actions que les États membres et l'Union européenne doivent mener pour relancer la croissance, l'investissement et l'emploi, et rendre l'Europe plus compétitive. Nous avons également approuvé les recommandations par pays, destinées à orienter les politiques et les budgets des États membres. Enfin, nous avons insisté sur le rôle que le prochain cadre financier pluriannuel devrait jouer dans le renforcement de la croissance et de l'emploi. Le président du Conseil européen a présenté le rapport intitulé "Vers une véritable Union économique et monétaire".

Nous sommes déterminés à prendre les mesures qui s'imposent pour assurer la stabilité financière, la compétitivité et la prospérité de l'Europe et, partant, pour améliorer le bien-être de ses citoyens.

I. CROISSANCE, INVESTISSEMENT ET EMPLOI

1. L'Union européenne continuera à faire tout ce qui est nécessaire pour remettre l'Europe sur la voie d'une croissance intelligente, durable et inclusive. Rappelant l'importance que revêtent l'assainissement budgétaire, les réformes structurelles et les investissements ciblés pour assurer une croissance durable, les chefs d'État ou de gouvernement ont décidé d'un "Pacte pour la croissance et l'emploi", qui fournit, au niveau des États membres, de l'UE et de la zone euro, un cadre d'action cohérent mobilisant tous les moyens, instruments et politiques possibles (cf. annexe).

Ils ont invité le Conseil à se pencher rapidement sur la manière d'améliorer la coopération entre les institutions afin d'assurer la mise en œuvre en temps utile des dispositions du présent pacte nécessitant l'adoption de textes législatifs de l'UE.

2. Le Conseil européen a, dans l'ensemble, approuvé les recommandations par pays, que les États membres traduiront dans leurs décisions nationales à venir sur les budgets, les réformes structurelles et les politiques de l'emploi, clôturant ainsi le semestre européen 2012.

3. Les chefs d'État ou de gouvernement des États membres participants sont convenus d'une solution pour résoudre la dernière question en suspens dans le dossier du brevet, à savoir celle du siège de la division centrale du tribunal de première instance de la juridiction unifiée en matière de brevets (JUB). Ce siège, de même que le bureau du président du tribunal de première instance, seront établis à Paris. Le premier président du tribunal de première instance devrait être originaire de l'État membre accueillant la division centrale sur son territoire.

Compte tenu de la nature hautement spécialisée des litiges en matière de brevets et de la nécessité de maintenir des normes de haute qualité, des chambres spécialisées seront créées dans deux sections de la division centrale, l'une à Londres (chimie, y compris les produits pharmaceutiques, classification C, nécessités courantes de la vie, classification A) et l'autre à Munich (mécanique, classification C).

En ce qui concerne les actions à intenter auprès de la division centrale, il a été convenu que les parties auront la possibilité d'intenter une action pour contrefaçon devant la division centrale si la partie défenderesse est domiciliée en dehors de l'Union européenne. Par ailleurs, si une action en nullité est déjà pendante devant la division centrale, le titulaire du brevet devrait pouvoir intenter une action pour contrefaçon devant la division centrale. La partie défenderesse n'aura pas la possibilité de demander qu'une affaire de contrefaçon soit transférée d'une division locale à la division centrale si elle est domiciliée dans l'Union européenne.

Nous suggérons que les articles 6 à 8 du règlement mettant en œuvre la coopération renforcée dans le domaine de la création d'une protection par brevet unitaire devant être adopté par le Conseil et le Parlement européen soient supprimés.

II. RAPPORT SUR L'UEM

4. Le rapport intitulé "Vers une véritable Union économique et monétaire" présenté par le président du Conseil européen, en collaboration avec le président de la Commission, le président de l'Eurogroupe et le président de la Banque centrale européenne (BCE), expose "quatre éléments essentiels" pour l'avenir de l'UEM: un cadre financier intégré, un cadre budgétaire intégré, un cadre de politique économique intégré et un renforcement de la légitimité démocratique et de l'obligation de rendre des comptes.

À la suite d'un échange de vues ouvert, au cours duquel différents points de vue ont été exprimés, le président du Conseil européen a été invité à élaborer, en collaboration étroite avec le président de la Commission, le président de l'Eurogroupe et le président de la BCE, une feuille de route spécifique et assortie d'échéances précises pour la réalisation d'une véritable union économique et monétaire, qui comprendra des propositions concrètes concernant le maintien de l'unité et de l'intégrité du marché unique dans le domaine des services financiers et qui tiendra compte de la déclaration du sommet de la zone euro et, entre autres, de l'intention de la Commission de présenter des propositions sur la base de l'article 127.

Ils examineront ce qui peut être fait dans le cadre des traités actuels et quelles mesures sont susceptibles de nécessiter une modification des traités. Afin d'assurer l'adhésion des États membres à ce processus, ceux-ci seront étroitement associés aux réflexions et consultés à intervalles réguliers. Des consultations seront également menées avec le Parlement européen. Un rapport intermédiaire sera présenté en octobre 2012 et un rapport final avant la fin de l'année.

III. CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

5. Le Conseil européen a procédé à un échange de vues approfondi avec le président du Parlement européen sur le futur cadre financier pluriannuel (CFP).

6. Le Conseil européen s'est félicité des progrès accomplis au cours de la présidence danoise, qui fournissent une base et des orientations pour la dernière phase des négociations au cours de la future présidence chypriote. Le cadre de négociation sera encore affiné, afin qu'un accord puisse intervenir avant la fin de 2012, dans le respect du principe selon lequel il n'y a d'accord sur rien tant qu'il n'y a pas d'accord sur tout. Il conviendra aussi d'accélérer les travaux sur les textes législatifs pertinents en vue de leur adoption rapide, selon les procédures prévues par le traité. Dans le cadre de ce processus, toutes les institutions compétentes sont invitées à coopérer étroitement, dans le respect des compétences que leur confère le traité.

IV. AUTRES POINTS

- a) Le Conseil européen s'est félicité de la déclaration du sommet de la zone euro du 29 juin 2012 et de l'utilisation des instruments FESF/MES existants, qui seront mis en œuvre conformément aux orientations en vigueur, lesquelles précisent les procédures applicables.
- b) Élargissement: le Conseil européen a approuvé la décision prise par le Conseil d'ouvrir les négociations d'adhésion avec le Monténégro le 29 juin 2012.
- c) Justice et affaires intérieures: le Conseil européen a salué les progrès réalisés en ce qui concerne le règlement Dublin II, la directive relative aux conditions d'accueil et la directive relative aux procédures d'asile, ainsi qu'en matière de réinstallation. Il a rappelé qu'il tenait à ce que les travaux sur le régime d'asile européen commun soient achevés d'ici la fin de 2012. Il a aussi souligné l'importance de la libre circulation dans l'espace Schengen et a pris acte de l'état d'avancement des travaux consacrés aux propositions relatives à la gouvernance de cet espace et au règlement sur les visas. Il a insisté sur l'importance que revêtent la solidarité et la coopération en matière de gestion des frontières extérieures, d'asile et de lutte contre l'immigration clandestine. Il a également mis l'accent sur l'importance qu'il y a à renforcer la coopération avec les pays du voisinage. Il reviendra sur ces questions si nécessaire.

- d) Énergie nucléaire: le Conseil européen a invité les États membres à assurer en temps voulu la mise en œuvre intégrale des recommandations formulées dans le rapport du groupe des régulateurs européens dans le domaine de la sûreté nucléaire (ENSREG) à la suite de l'achèvement des tests de résistance dans le domaine de la sûreté nucléaire. La Commission et l'ENSREG sont convenus que des travaux supplémentaires sont nécessaires. Le Conseil européen a pris note de ce que la Commission entend présenter, dans le courant de l'année, une communication détaillée sur le sujet. Il a appelé à une mise en œuvre rapide des recommandations du groupe ad hoc sur la sécurité nucléaire. Il a demandé que des efforts supplémentaires soient déployés pour renforcer la coopération entre l'UE et l'ensemble de ses voisins en matière de sûreté et de sécurité nucléaires.
- e) Syrie: le Conseil européen:
- a condamné vigoureusement les violences brutales et les massacres de civils et a demandé instamment au régime syrien de mettre immédiatement un terme à ses attaques contre les civils;
 - a demandé que soit menée une enquête internationale transparente, indépendante et rapide concernant les violations du droit international et des droits de l'homme, afin de faire en sorte que les responsables de ces actes en répondent;
 - a appelé à un arrêt total des violences de la part de toutes les parties; a rappelé qu'il incombe au premier chef au régime de faire respecter le cessez-le-feu, de mettre en œuvre le plan en six points de l'Envoyé spécial Kofi Annan, de permettre un accès humanitaire sans restriction et sans entrave et d'assurer la sécurité des observateurs des Nations unies en Syrie;
 - a encouragé les groupes d'opposition syriens à s'entendre sur un ensemble de principes communs afin d'œuvrer à une transition ouverte à tous, ordonnée et pacifique qui conduise à un avenir où le pays serait libéré du président Assad et de son régime brutal;
 - a rappelé qu'il appuyait sans réserve le plan de Kofi Annan et a salué les efforts que celui-ci déploie afin de travailler avec les principaux partenaires internationaux pour faire avancer le processus politique;
 - a demandé une action unie de la part du Conseil de sécurité des Nations unies afin que soient exercées des pressions plus énergiques et plus efficaces, y compris l'adoption de sanctions globales relevant du chapitre VII; à cet égard, s'est félicité de l'adoption par le Conseil de l'UE de mesures restrictives supplémentaires et a décidé de continuer à envisager de nouvelles mesures.

- f) Iran: Le Conseil européen a souligné qu'il était vivement préoccupé par la nature du programme nucléaire iranien et que l'Iran devait se conformer d'urgence à l'ensemble de ses obligations internationales, y compris la mise en œuvre intégrale des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies et du Conseil des gouverneurs de l'AIEA. Le Conseil européen soutient pleinement les efforts consentis à cet égard par la Haute Représentante et le groupe des E3+3. À la lumière des négociations qui ont eu lieu récemment entre le groupe des E3+3 et l'Iran à Istanbul, Bagdad et Moscou, le Conseil demande instamment à l'Iran de décider s'il est prêt à s'engager dans un processus de négociation sérieux destiné à restaurer la confiance dans la nature exclusivement pacifique de son programme nucléaire. L'Iran doit engager un dialogue constructif en s'attachant à parvenir à un accord sur des mesures de confiance concrètes et à répondre aux préoccupations de la communauté internationale. Le Conseil européen salue l'entrée en vigueur pleine et entière, le 1^{er} juillet 2012, de l'embargo de l'UE sur le pétrole iranien.
- g) Droits de l'homme et démocratie: le Conseil européen s'est félicité de l'adoption par le Conseil du cadre stratégique de l'UE en matière de droits de l'homme et de démocratie et du plan d'action y afférent, et il a souligné qu'il était important de maintenir les droits de l'homme et la démocratie au cœur de la politique étrangère de l'UE.
- h) Aide publique au développement (APD): le Conseil européen s'est félicité du deuxième rapport annuel sur l'aide publique au développement de l'Union européenne et a réaffirmé qu'il était résolu à atteindre d'ici 2015 les objectifs fixés en matière d'aide au développement, conformément à ses conclusions de juin 2005.
-

"PACTE POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI"

Les chefs d'État ou de gouvernement,

exprimant leur détermination à favoriser une croissance intelligente, durable, inclusive, efficace dans l'utilisation des ressources et créatrice d'emplois, dans le contexte de la stratégie Europe 2020,

soulignant la nécessité de mobiliser à cette fin l'ensemble des moyens, instruments et politiques à tous les niveaux de gouvernance dans l'Union européenne,

rappelant l'importance que revêtent des finances publiques saines, les réformes structurelles et les investissements ciblés pour assurer une croissance durable,

ont décidé du pacte suivant:

ACTIONS À MENER AU NIVEAU DES ÉTATS MEMBRES

- 1) Tous les États membres restent pleinement résolus à prendre sans tarder les mesures qui s'imposent au niveau national pour atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020. Les nouveaux instruments dont dispose l'Union européenne en matière de gouvernance économique doivent être appliqués dans leur intégralité et de manière efficace, et il faudrait recourir davantage à la "pression des pairs". Les propositions en cours, qui visent à compléter ce cadre ("two-pack"), doivent être adoptées rapidement.
- 2) Dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations par pays, les États membres s'attacheront en particulier:

- a) à assurer un assainissement budgétaire différencié, axé sur la croissance, qui respecte le pacte de stabilité et de croissance et tienne compte de la situation propre à chaque pays; une attention particulière doit être accordée aux investissements dans les secteurs d'avenir directement liés au potentiel de croissance de l'économie et aux mesures destinées à garantir la viabilité des régimes de retraite. La Commission examine actuellement de près l'incidence des importantes contraintes budgétaires sur les dépenses publiques génératrices de croissance et sur les investissements publics. Elle présentera un rapport sur la qualité des dépenses publiques et les mesures qu'il est possible de prendre dans les limites des cadres budgétaires européen et nationaux;
- b) à rétablir des conditions normales d'octroi de crédits à l'économie et à achever d'urgence la restructuration du secteur bancaire;
- c) à promouvoir la croissance et la compétitivité, notamment en s'attaquant aux déséquilibres profonds et en allant plus loin dans les réformes structurelles afin de libérer le potentiel national de croissance, grâce, entre autres, à l'ouverture de la concurrence dans le secteur des entreprises de réseau, à la promotion de l'économie numérique, à l'exploitation du potentiel de l'économie verte, à la suppression des restrictions injustifiées appliquées aux prestataires de services et aux mesures visant à faciliter le démarrage d'une entreprise;
- d) à lutter contre le chômage et à s'attaquer de manière efficace aux conséquences sociales de la crise, à poursuivre les réformes destinées à améliorer les niveaux d'emploi, à intensifier les efforts visant à augmenter l'emploi des jeunes, et notamment à améliorer la première expérience professionnelle des jeunes et leur participation au marché du travail, l'objectif étant que, en l'espace de quelques mois suivant leur sortie de l'école, les jeunes se voient proposer un emploi de bonne qualité, une formation continue, un apprentissage ou un stage, pouvant bénéficier du soutien du FSE; et à élaborer et mettre en œuvre des politiques efficaces visant à lutter contre la pauvreté et à soutenir les groupes vulnérables. Les États membres procéderont rapidement à la mise en œuvre de leurs plans nationaux pour l'emploi et élaboreront des plans nationaux pour l'emploi plus ambitieux et plus détaillés en prévision du prochain semestre européen. Ils devraient recourir aux possibilités de financer les subventions aux embauches temporaires par l'intermédiaire du Fonds social européen;

- e) à moderniser l'administration publique, notamment en réduisant les retards dans le système judiciaire, en diminuant les charges administratives et en développant les services d'administration en ligne. Il convient d'échanger les bonnes pratiques en la matière.

**CONTRIBUTION DES POLITIQUES EUROPÉENNES À LA
CROISSANCE
ET À L'EMPLOI**

- 3) D'autres mesures doivent être prises d'urgence au niveau de l'Union européenne pour stimuler la croissance et la création d'emplois, améliorer le financement de l'économie à court et moyen terme et rendre l'Europe plus compétitive en tant que lieu de production et d'investissement.
- a) L'approfondissement du marché unique, par l'élimination des obstacles qui subsistent, contribuera dans une très large mesure à promouvoir la croissance et l'emploi, en particulier dans l'industrie numérique et le secteur des entreprises de réseau. La Commission compte présenter à cet effet, à l'automne 2012, de nouvelles mesures visant à renforcer la croissance, dans le cadre du second Acte pour le marché unique. Des progrès importants ont déjà été réalisés en ce qui concerne les mesures qui font partie du premier Acte pour le marché unique, notamment l'adoption de la proposition relative à la normalisation et l'accord auquel le Conseil est parvenu sur les propositions concernant la comptabilité, les fonds de capital-risque et les fonds d'entrepreneuriat social, ainsi que le règlement extrajudiciaire des litiges et le règlement en ligne des litiges. Un accord devrait intervenir dès que possible sur les propositions concernant les marchés publics, la signature électronique et la reconnaissance des qualifications professionnelles. La communication de la Commission visant à améliorer la gouvernance du marché unique est la bienvenue. Les États membres et la Commission veilleront à l'amélioration de la mise en œuvre et du respect des règles relatives au marché unique, et la Commission assurera un suivi des résultats obtenus, notamment au moyen d'un rapport annuel dans le cadre du semestre européen. La communication de la Commission relative à la mise en œuvre de la directive sur les services est également accueillie favorablement et devrait être mise en œuvre immédiatement, y compris au moyen d'un examen rigoureux par les pairs des restrictions nationales et d'une action rapide pour supprimer les obstacles injustifiés. Des avantages économiques supplémentaires pouvant aller jusqu'à 330 milliards d'euros pourraient être réalisés dans le cadre de cette directive. Le Conseil européen évaluera les progrès réalisés d'ici la fin de l'année 2012.

- b) Des progrès doivent être réalisés rapidement pour mettre en place d'ici 2015 un marché unique numérique fonctionnant correctement, qui insufflera un nouveau dynamisme à l'économie européenne. En particulier, il convient de donner la priorité aux mesures visant à développer encore le commerce électronique transfrontière, notamment en facilitant le passage à la facturation en ligne et en promouvant l'utilisation transnationale de l'identification électronique et d'autres services en ligne. Il est également essentiel de stimuler la demande pour le déploiement de l'internet à haut débit, de moderniser le régime européen du droit d'auteur et de faciliter l'octroi de licences, tout en garantissant un niveau élevé de protection des droits de propriété intellectuelle et en tenant compte de la diversité culturelle.
- c) Des efforts supplémentaires doivent être déployés pour réduire la charge réglementaire globale au niveau de l'UE et au niveau national. La Commission présentera, d'ici la fin de 2012, une communication sur les prochaines étapes en matière de "réglementation intelligente", y compris des mesures visant à soutenir les microentreprises.
- d) L'achèvement complet du marché intérieur de l'énergie d'ici 2014, conformément aux délais fixés d'un commun accord, et les mesures qui seront prises pour faire en sorte qu'aucun État membre ne reste isolé des réseaux électrique et gazier européens après 2015, contribueront pour beaucoup à la compétitivité, à la croissance et à l'emploi dans l'UE. Une fois la directive sur l'efficacité énergétique formellement adoptée, il faudra que les États membres la mettent en œuvre rapidement, en mettant pleinement à profit ses dispositions pour exploiter l'important potentiel de création d'emplois qu'offre le secteur de l'énergie. Un accord devrait intervenir dans les meilleurs délais sur la proposition relative aux infrastructures énergétiques transeuropéennes.
- e) Il faut poursuivre les efforts déployés pour faire en sorte que les activités de recherche se traduisent rapidement en innovations qui répondent aux demandes du marché, ce qui permettra de renforcer la compétitivité de l'Europe et contribuera à relever les défis auxquels la société est confrontée. L'espace européen de la recherche doit être renforcé, notamment en améliorant le soutien à la R&D et les possibilités d'investissement pour les jeunes entreprises et les PME novatrices. Le futur programme pour la compétitivité des entreprises et des PME (COSME) et le programme Horizon 2020 faciliteront l'accès des PME novatrices au financement. Il importe tout particulièrement de renforcer les technologies génériques clés, qui revêtent une importance systémique pour la capacité d'innovation et la compétitivité de l'industrie et de l'ensemble de l'économie, y compris dans des domaines tels que la nanotechnologie, la biotechnologie et les matériaux de pointe.

- f) Pour certains pays, la politique de cohésion réformée offre une occasion d'investir pour sortir de la crise car elle constitue un instrument de première importance pour les investissements, la croissance et la création d'emplois à l'échelle de l'UE, ainsi que pour les réformes structurelles au niveau national. Elle représente une part importante des investissements publics dans l'UE et contribue à l'approfondissement du marché intérieur.
- g) L'accord intervenu aujourd'hui sur le brevet unitaire permettra de réduire considérablement les coûts pour les PME et dopera l'innovation grâce à un brevet abordable et de grande qualité en Europe et à une juridiction spécialisée unique.
- h) Il est indispensable de stimuler le financement de l'économie. Un montant de 120 milliards d'euros (équivalant à environ 1 % du revenu national brut de l'UE) est mobilisé en faveur de mesures de croissance à effet rapide:
- Le capital versé de la Banque européenne d'investissement (BEI) devrait être augmenté de 10 milliards d'euros, l'objectif étant de renforcer ses fonds propres et d'accroître d'un montant de 60 milliards d'euros sa capacité totale de prêt, ce qui permettra de libérer jusqu'à 180 milliards d'euros d'investissements supplémentaires, à répartir dans l'ensemble de l'Union européenne, y compris les pays les plus vulnérables. Le Conseil des gouverneurs de la BEI devrait prendre une décision dans ce sens de manière à ce qu'elle entre en vigueur au plus tard le 31 décembre 2012.
 - La phase pilote des obligations liées à des projets devrait être lancée immédiatement, de façon à générer des investissements supplémentaires pouvant aller jusqu'à 4,5 milliards d'euros en faveur de projets pilotes portant sur des infrastructures essentielles dans les domaines des transports, de l'énergie et du haut débit. À condition que le rapport intermédiaire et l'évaluation de la phase pilote soient positifs, le volume de ce type d'instruments financiers pourrait être accru dans tous les pays à l'avenir, en vue notamment de soutenir le mécanisme pour l'interconnexion en Europe.

- Le cas échéant, et dans le respect des règles de dégagement, les États membres ont la possibilité, conformément aux dispositions et pratiques existantes, de collaborer avec la Commission afin d'utiliser une partie de leur dotation en fonds structurels pour partager le risque de prêt supporté par la BEI et fournir des garanties de prêt dans les domaines de la connaissance et des compétences, de l'utilisation efficace des ressources, des infrastructures stratégiques et de l'accès au financement pour les PME. Des moyens des fonds structurels ont été réaffectés en faveur de la recherche et de l'innovation, des PME et de l'emploi des jeunes, et 55 milliards d'euros supplémentaires seront consacrés à des mesures destinées à dynamiser la croissance au cours de la période actuelle. Il conviendrait de renforcer encore le soutien aux PME, notamment en veillant à ce qu'elles aient plus facilement accès aux fonds de l'UE.

Les États membres ont également la possibilité d'envisager des réaffectations dans les limites de leurs enveloppes nationales, conformément aux règles existantes et en coopération avec la Commission.

- L'action du Fonds européen d'investissement devrait être renforcée, notamment en ce qui concerne ses activités dans le domaine du capital-risque, en liaison avec les structures nationales existantes.
- i) Le budget de l'Union européenne doit être un catalyseur de croissance et un vecteur d'emploi pour toute l'Europe, notamment en mobilisant les investissements productifs et dans le capital humain. À l'intérieur du cadre financier pluriannuel, les dépenses devraient être mises à profit au service de la croissance, de l'emploi, de la compétitivité et de la convergence, dans le droit fil de la stratégie Europe 2020.

- j) La politique fiscale devrait contribuer à l'assainissement budgétaire et à une croissance durable. Il convient de faire progresser les travaux et les discussions consacrés aux propositions de la Commission sur la taxation des produits énergétiques, l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés et la révision de la directive relative à la fiscalité des revenus de l'épargne. Conformément à ce qui a été indiqué lors de la session du Conseil du 22 juin 2012, la proposition relative à une taxe sur les transactions financières ne sera pas adoptée par le Conseil dans un délai raisonnable. Plusieurs États membres demanderont dès lors une coopération renforcée en la matière, l'objectif étant qu'elle soit adoptée d'ici décembre 2012. La Commission poursuit les travaux portant sur les moyens concrets d'améliorer la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales et présentera sous peu un plan d'action comprenant des pistes à cet effet. Un accord doit intervenir rapidement sur les directives de négociation visant la conclusion d'accords sur la fiscalité de l'épargne avec des pays tiers. Les États membres participant au pacte pour l'euro plus poursuivront leurs discussions structurées sur les questions de politique fiscale, notamment pour assurer les échanges de bonnes pratiques.
- k) Stimuler l'emploi, tant pour les femmes que pour les hommes, et en particulier pour les jeunes et les chômeurs de longue durée, constitue clairement une priorité. Le Conseil procédera rapidement à l'examen des propositions figurant dans le "paquet emploi" présenté par la Commission, qui met l'accent sur la création d'emplois de qualité, la réforme structurelle des marchés du travail et l'investissement dans le capital humain, et se prononcera sans tarder sur ces propositions. Il est essentiel de s'attaquer au chômage des jeunes, en particulier au travers des initiatives de la Commission relatives aux garanties pour la jeunesse et au cadre de qualité pour les stages. Il est également important de prendre des mesures en faveur de la réactivation des travailleurs âgés. Il convient d'améliorer la gouvernance de l'UE, y compris la surveillance multilatérale des politiques de l'emploi.

- l) La mobilité de la main-d'œuvre au sein de l'UE devrait être facilitée. Il convient de faire du portail EURES un véritable outil européen de placement et de recrutement, et d'examiner la possibilité de l'étendre aux apprentissages et aux stages, ainsi que d'accorder un soutien supplémentaire à l'action préparatoire "Ton premier emploi EURES". Il faudrait élaborer, au niveau de l'UE, de nouveaux instruments permettant de mieux déterminer les nouvelles compétences qui sont nécessaires, améliorer la reconnaissance des qualifications professionnelles et les compétences linguistiques, réduire le nombre de professions réglementées et faciliter l'acquisition et le maintien des droits à pension transfrontières et d'autres droits relevant de la sécurité sociale pour les travailleurs de l'UE. Il faudrait également faire avancer les travaux sur la proposition relative au contrôle du respect des droits des travailleurs détachés.
- m) Le commerce doit être mieux utilisé en tant que moteur de croissance. L'Union européenne est déterminée à favoriser des échanges commerciaux libres, équitables et ouverts tout en défendant avec force ses intérêts, dans un esprit de réciprocité et de bénéfice mutuel, en particulier à l'égard des principales économies mondiales. Il convient d'examiner rapidement la proposition de la Commission sur l'accès aux marchés publics dans les pays tiers. Si le renforcement du système multilatéral demeure un objectif essentiel, les négociations bilatérales menées actuellement et celles qui pourraient l'être à l'avenir sont particulièrement importantes du point de vue économique. À cet égard, il faudrait notamment s'efforcer davantage de supprimer les entraves aux échanges, d'améliorer l'accès aux marchés, de mettre en place des conditions d'investissement appropriées, de protéger la propriété intellectuelle et d'ouvrir les marchés publics. Les accords qui ont été mis au point doivent être rapidement signés et ratifiés. Les accords de libre-échange avec Singapour et le Canada devraient être achevés pour la fin de l'année; en ce qui concerne les négociations avec l'Inde, un nouvel élan doit être imprimé par chacune des parties; il convient en outre de poursuivre les travaux visant à approfondir les relations commerciales que l'UE entretient avec le Japon. Les chefs d'État ou de gouvernement attendent avec intérêt les recommandations du groupe de haut niveau UE-États-Unis sur l'emploi et la croissance et s'engagent à œuvrer en faveur de l'objectif consistant à lancer, en 2013, des négociations relatives à un accord transatlantique global sur le commerce et les investissements.

- n) La stabilité financière est un préalable de la croissance. Le rapport intitulé "Vers une véritable union économique et monétaire" esquisse d'importantes idées à cet égard. Il existe un certain nombre de domaines où les États membres qui partagent une monnaie unique, et d'autres qui souhaitent s'associer à la démarche, veulent aller plus loin dans leurs efforts de coordination et d'intégration de leurs politiques financières, budgétaires et économiques dans le cadre de l'Union européenne, en respectant pleinement l'intégrité du marché unique et de l'Union européenne dans son ensemble. `
-

ANNEXE 2

SYNTHESE

Règles de bonne gestion financière

AU NIVEAU DU PROGRAMME OPERATIONNEL:

-> maximiser le cas échéant les niveaux de subventions globales autorisés afin de favoriser les projets créateurs de croissance et d'emploi

—> procéder aux modifications des documents de mise en œuvre (DOMO) visant à élargir à de nouvelles catégories de bénéficiaires les subventions, d'accroître les taux de subvention, d'intégrer de nouveaux champs d'éligibilité dans toutes les limites prévues par les programmes opérationnels. En effet, de nombreux DOMO sont encore aujourd'hui beaucoup plus restrictifs que les programmes opérationnels, ce qui peut avoir pour effet de freiner les niveaux de consommation des fonds européens.

AU NIVEAU DU PROJET :

Instruction :

-> favoriser l'utilisation de dossier simplifié pour les demandes de subvention inférieure à 100 000 euros

-> acceptation des lettres d'intention pour des collectivités locales pour permettre la programmation de l'opération (mais nécessité d'avoir la délibération pour le solde de la subvention)

Programmation :

-> réserver un temps lors des Comités de programmation pour favoriser l'émergence de projets créateurs de croissance et d'emploi

-> avoir recours au paiement alternatif pour les opérations de faible montant

-> encourager le recours aux taux maximum autorisés

-> limiter le nombre de cofinancement en particulier pour les projets de faible montant

Conventionnement :

-> favoriser l'utilisation des arrêtés pour les subventions de faible montant (inférieur à 23 000 € pour les organismes privés et 100 000 € pour les organismes publics).

Paiement :

—> le système d'avance aux porteurs de projet ne disposant pas d'une trésorerie suffisante pour démarrer leurs opérations : à titre de rappel, il est actuellement possible de procéder au versement d'une avance allant de 5 % à 20 % de la subvention communautaire en cas de

difficulté de trésorerie (sauf dispositions communautaires spécifiques notamment celles relatives à la réglementation des aides d'Etat spécifiques).

-> les acomptes afin de favoriser la réalisation des projets : vous pourrez largement recourir aux paiements d'acomptes dans la limite de 80% de la subvention européenne prévisionnelle.

-> la possibilité de paiement du solde du FEDER sans attendre le versement effectif des contreparties nationales. La certification du cofinancement demeure nécessaire et le suivi des cofinancements réellement perçus doit être assuré. Cette pratique peut être limitée le cas échéant en cas de sous réalisation de l'opération.

-> la recommandation devra être donnée aux services instructeurs d'une transmission rapide et complète des demandes de paiement au service en charge du versement de l'aide européenne.

-> les relations entre les autorités de gestion et de certification doivent être fluidifiées afin d'augmenter les niveaux de certification et lutter contre le risque de dégageant d'office. A cet effet, vous pourrez élaborer, avec votre autorité de certification, un calendrier partagé des appels de fonds adaptés en fonction de l'état d'avancement général des programmes ; des plans d'action commun afin de veiller à une remontée au fil de l'eau des certificats de service fait et à une validation rapide de ceux-ci (identification des erreurs les plus fréquentes, lecture commune des textes applicables, rétro planning....).

Ces mesures doivent s'accompagner d'une sensibilisation, de votre part, des porteurs de projet à l'intérêt d'une remontée rapide des pièces justificatives de dépenses et des bilans d'exécution afin de permettre le versement des subventions de manière plus régulière. Par ailleurs, vos services sont invités à assurer au fil de l'eau le suivi de la réalisation des projets afin d'être en capacité de procéder à la reprogrammation des crédits en cas de sous réalisation des crédits européens et de mobiliser les crédits FEDER sur de nouveaux projets. A cet effet, un suivi des projets sera assuré lors des Comités de programmation afin de garantir la bonne remontée des factures, les délais de traitement administratif et de certification.

Contrôle :

-> le cas échéant vous pourrez alléger les contraintes pesant sur vos services en externalisant le contrôle de service fait soit par appel d'offre soit par convention avec un organisme d'Etat « in house » doté d'une expérience en la matière.



Synthèse générale des programmes européens

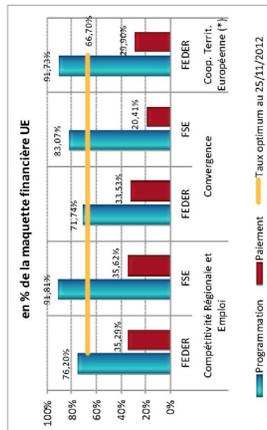
Avancement des programmes européens par objectif et par fonds

	Maquettes financières			Dossiers Programmés			Dossiers Payés			Dépenses					
	Coût total (€)	UE (€)	%	Nbre	Coût total	UE	%	Coût total	UE	%	Certifiés AC	UE	%		
Compétitivité Régionale et Emploi	17 628 745 563	5 736 211 025	32,54%	23 881	16 021 624 149	5 098 096 762,26%	31,82%	8 668 484 315	50 888%	2 024 202 367	35,29%	7 589 537 551	87,48%	2 536 438 058	44,60%
FSE	8 684 391 434	4 484 830 686	51,64%	52 855	9 841 326 073	107,31%	1,09%	4 388 449 470	48,85%	1 601 029 879	36,62%	3 983 501 579	90,62%	1 889 734 085	44,27%
FEDER	4 623 052 748	2 279 307 810	49,30%	3 358	3 641 006 967	78,76%	21,54%	2 015 183 888	45,59%	764 252 092	37,91%	1 730 385 851	76,92%	884 067 194	38,79%
FSE	1 238 439 790	889 894 014	72,28%	2 338	1 096 239 735	88,52%	80,70%	540 517 337	49,30%	183 842 800	20,47%	474 554 892	87,73%	344 893 106	38,20%
FEDER	3 687 005 634	2 412 289 128	65,45%	1 728	3 722 141 164	64,78%	17,39%	1 229 801 081	33,05%	721 241 345	29,99%	1 229 801 081	100,00%	NC	NC

Données Infocentre Presse au : 06/12/2012

ANNEXE 3 : L'UTILISATION DES FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS

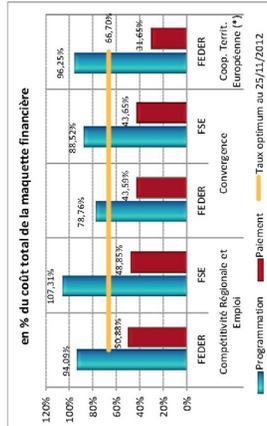
Taux de programmation et de paiement



Evolution des taux depuis le mois de septembre

	Programation		Paiement	
	Compétitivité Régionale et Emploi	FSE	Compétitivité Régionale et Emploi	FSE
	+1,86%	+1,57%	+1,86%	+1,57%
	+3,71%	+3,71%	+3,71%	+3,71%
	+1,70%	+1,70%	+1,70%	+1,70%

Données Infocentre Presse au : 06/12/2012



Le taux optimum correspond au taux théorique de programmation permettant d'atteindre un niveau de programmation de 100 % à la clôture de la programmation le 31/12/2015.

(*) Etat d'avancement de l'ensemble des programmes intéressants La France

Source : DATAR

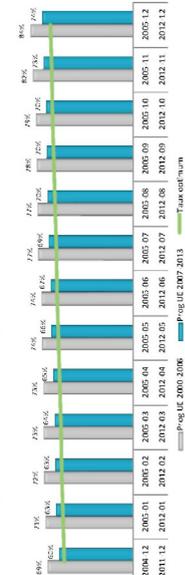


Synthèse générale des programmes européens

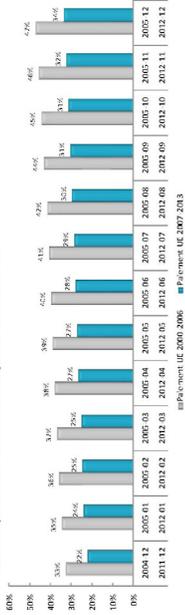
Evolution des taux d'avancement au cours des 12 derniers mois

FEDER Objectifs Compétitivité & Convergence

Taux de programmation en % de la maquette financière UE

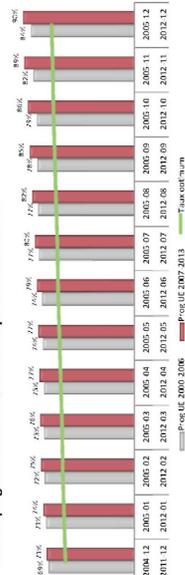


Taux de paiement en % de la maquette financière UE

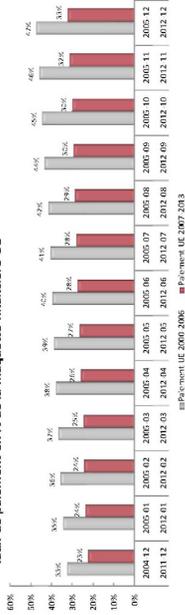


FSE Objectifs Compétitivité & Convergence

Taux de programmation en % de la maquette financière UE



Taux de paiement en % de la maquette financière UE



Les taux de programmation et de paiement UE 2000-2006 sont les taux cumulés FEDER et FSE au cours de la période équivalente
 Le taux optimum correspond au taux théorique de programmation permettant d'atteindre un niveau de programmation de 100 % à la clôture de la programmation le 31/12/2015



Synthèse générale du dégageement d'office



Niveau de certification UE au : 06/12/2012

	Miquettes UE (1)	Seuil à atteindre (2)	Niveau de certification UE (3)	Taux de certification (4)	MT UE restant à certifier (5)	Dépenses nouvelles à réaliser (6)
PO Compétitivité	2 724 666 475	2 243 463 463	2 506 952 224	112,53%	57 129 456	174 655 157
PO Plurirég. Com pétitivité	69 724 297	59 689 795	51 955 834	89,13%	8 703 690	20 729 846
PO Convergence	1 110 363 834	759 439 804	894 067 194	111,43%	45 332 215	89 471 136
PO Compétitivité	2 189 524 936	1 852 432 636	1 977 107 345	106,73%	0	0
PO Convergence	4 38 426 832	370 628 030	344 663 106	93,43%	29 992 219	40 309 433

	Seuil à atteindre	FEDER restant à certifier
Alsace	31 292 446	0
Aquitaine	161 715 568	0
Auvergne	85 228 900	0
Basse-Normandie	74 745 143	0
Bourgogne	72 004 525	0
Bretagne	113 358 045	0
Centre	60 857 753	0
Champagne-Ardenne	76 486 968	14 643 894
Corse	62 014 241	16 640 827
Franche-Comté	60 499 348	0
Haute-Normandie	90 399 044	0
Ile-de-France	62 426 965	0
Languedoc-Roussillon	103 953 469	0
Limousin	52 449 798	0
Lorraine	135 764 714	0
Midi-Pyrénées	177 234 056	0
Nord-Pas-de-Calais	256 171 367	0
PACA	124 995 950	13 244 392
Pays-de-la-Loire	124 995 950	0
Picardie	83 046 515	13 600 198
Poitou-Charentes	77 046 515	0
Rhône-Alpes	137 678 395	0
Alpes (PACA)	14 399 077	1 605 217
Massif-Central (Auvergne)	16 721 509	6 108 332
Loire (Centre)	13 934 500	790 271
Rhône (Rhône-Alpes)	13 934 500	0
PO FSE	1 862 432 638	0

Compétitivité Régionale et Emploi

PO FEDER

PO Plurirégionaux
FEDER

PO FSE



Les programmes opérationnels FEDER

Etat d'avancement par région

Programmes opérationnels FEDER	Crédits UE FEDER		Dépenses Publiques Nationales		Dépenses Privées		TOTAL	
	(€)	%	(€)	%	(€)	%	(€)	%
Alsace								
Maquette	75 824,973		104 503,306		42 160,000		180 428,279	
Programmé	53 862,431	70,9	130 197,456	124,6	44 235,251	104,9	184 059,887	102,0
Payé	28 412,200	34,8	58 322,101	56,8	32 277,723	76,6	86 734,000	47,5
Aquitaine								
Maquette	362 371,083		656 501,915		367 030,652		650 872,979	
Programmé	309 860,558	79,0	544 467,232	97,5	276 103,655	71,6	654 400,611	89,9
Payé	171 950,749	43,7	317 244,879	56,8	222 455,020	57,5	498 405,628	57,4
Auvergne								
Maquette	206 790,439		332 145,000		63 980,000		538 935,439	
Programmé	169 779,806	82,1	332 510,024	100,1	285 389,897	399,8	502 289,831	92,2
Payé	65 613,886	47,4	152 424,873	45,9	167 598,756	223,4	237 938,789	44,1
Basse-Normandie								
Maquette	181 354,410		184 104,410		119 750,000		365 458,320	
Programmé	126 191,751	69,6	182 300,057	99,0	160 652,370	134,4	308 491,909	84,4
Payé	62 097,709	34,2	91 928,790	49,9	118 659,262	99,1	154 026,869	42,1
Bourgogne								
Maquette	185 580,803		300 774,882		114 137,837		488 355,265	
Programmé	147 467,127	78,5	296 071,477	98,1	139 431,672	122,2	442 538,804	91,0
Payé	67 182,017	36,2	160 124,866	53,2	69 639,918	61,3	227 306,913	46,7
Bretagne								
Maquette	301 893,854		549 229,000		11 869,000		850 922,854	
Programmé	223 623,965	74,2	384 182,148	71,8	58 611,966	492,6	618 116,142	72,6
Payé	120 469,686	39,9	207 627,260	37,9	30 569,014	254,3	328 327,171	38,6
Centre								
Maquette	168 165,531		271 111,420		102 027,916		473 298,951	
Programmé	157 010,062	89,0	311 388,630	112,4	108 419,465	106,3	468 406,722	99,0
Payé	66 510,638	33,9	135 629,853	49,0	64 664,958	63,7	202 340,491	42,8
Champagne-Ardenne								
Maquette	185 580,803		322 488,903		185 468,639		508 089,008	
Programmé	113 168,224	61,0	250 924,518	77,8	125 354,512	75,8	384 112,142	71,7
Payé	50 669,719	27,3	150 360,542	46,6	63 461,870	38,4	201 027,261	39,6
Corse								
Maquette	150 465,376		188 820,376		44 750,000		340 285,752	
Programmé	121 078,815	80,5	135 290,340	71,3	45 957,802	102,7	258 388,955	75,3
Payé	50 749,842	33,7	50 912,284	26,8	38 146,315	65,2	101 661,906	29,9
Franche-Comté								
Maquette	146 789,783		215 546,522		74 460,000		362 336,305	
Programmé	117 369,909	80,0	239 451,349	111,1	89 172,516	120,1	358 821,258	98,5
Payé	59 488,893	46,5	139 964,391	64,9	52 213,510	70,3	199 453,713	55,0
Haute-Normandie								
Maquette	219 311,261		381 440,320		86 320,204		650 751,881	
Programmé	155 712,735	71,0	475 698,150	125,8	86 940,311	100,9	635 400,953	105,8
Payé	62 501,455	28,5	221 612,043	58,1	54 576,896	63,3	284 113,688	47,3
Ile-de-France								
Maquette	151 469,770		132 946,770		29 200,000		284 416,540	
Programmé	116 886,830	77,2	188 026,695	142,2	89 968,952	306,1	306 892,885	107,6
Payé	38 910,600	26,3	62 233,088	46,8	38 372,864	131,4	102 033,898	35,9

Maquette : maquette financière du programme FEDER.
 Programmé : somme des montants programmés de la dernière programmation validée des dossiers.
 Payé : somme des montants payés de la dernière programmation validée des dossiers.
 Les pourcentages des montants programmés et payés sont calculés par rapport à la maquette financière.



Les programmes opérationnels FEDER

Etat d'avancement par région

Programmes opérationnels FEDER	Credits UE FEDER		Dépenses Publiques Nationales		Dépenses Privées		Dépenses Publiques		TOTAL	
	(€)	%	(€)	%	(€)	%	(€)	%	(€)	%
Languedoc-Roussillon										
Maquette	370 430 027		388 937 120		137 771 703		658 807 147		794 578 850	
Programme	302 865 717	75,1	362 895 457	83,9	272 183 693	107,6	586 852 173	86,2	338 135 066	105,5
Payé	89 312 170	36,7	163 916 251	42,3	151 038 371	132,1	282 923 421	40,0	444 898 132	56,0
Limousin										
Maquette	127 259 135		208 146 534		247 165 322		335 405 659		562 570 991	
Programme	95 532 384	75,1	243 369 834	116,9	193 486 626	78,3	338 902 228	101,0	532 388 056	91,4
Payé	54 863 423	43,1	154 430 081	74,2	131 000 462	53,0	208 269 504	62,4	340 283 968	58,4
Lorraine										
Maquette	329 408 415		338 241 213		217 823 807		667 847 628		885 471 429	
Programme	211 405 287	64,2	508 350 481	150,3	238 248 488	109,4	719 755 778	107,8	958 004 276	108,2
Payé	69 512 851	30,2	220 428 962	68,1	179 168 320	82,3	328 939 413	49,4	508 125 734	57,5
Midi-Pyrénées										
Maquette	430 023 629		478 381 920		319 834 160		508 405 549		1 228 339 109	
Programme	374 403 883	87,1	503 811 694	105,3	489 720 843	103,1	878 015 577	96,7	1 387 736 420	111,3
Payé	165 248 528	38,4	222 927 806	46,6	323 641 004	101,2	388 178 332	42,7	711 817 336	57,9
Nord-Pas-de-Calais										
Maquette	700 853 570		708 801 284		650 245 146		1 489 754 654		2 190 000 000	
Programme	513 584 590	73,3	609 358 301	76,3	511 937 334	74,2	1 122 942 861	74,9	1 634 880 195	74,7
Payé	189 622 563	28,5	373 814 693	46,8	384 510 401	55,7	573 237 278	38,2	957 747 677	43,7
PACA										
Maquette	302 234 812		411 434 812		79 550 000		713 659 624		793 219 624	
Programme	245 527 937	81,2	384 549 188	93,5	105 051 395	132,1	639 077 128	88,3	735 128 480	92,7
Payé	63 074 822	30,5	197 327 830	48,0	76 640 827	96,3	288 412 862	40,6	388 053 468	46,1
Pays-de-la-Loire										
Maquette	302 234 812		523 725 716		163 416 617		625 960 350		991 379 147	
Programme	206 178 916	68,2	506 374 361	96,7	89 894 628	54,2	712 253 197	86,3	802 247 626	80,9
Payé	102 237 945	33,8	388 926 083	70,1	45 679 627	27,6	468 164 028	58,8	514 643 605	51,9
Picardie										
Maquette	201 489 631		382 244 000		109 480 000		583 737 631		692 217 631	
Programme	166 438 704	82,6	327 655 294	85,7	100 009 096	92,6	494 063 998	84,6	584 473 084	85,9
Payé	63 149 716	31,3	135 351 748	35,4	55 807 500	51,4	198 501 464	34,0	254 308 044	36,7
Poitou-Charentes										
Maquette	201 489 631		272 833 333		25 000 000		474 328 864		498 328 864	
Programme	163 105 572	80,9	288 183 471	105,6	212 125 109	948,5	451 289 643	95,1	663 414 151	132,9
Payé	65 382 316	42,4	135 062 332	49,5	131 551 200	526,2	228 444 648	46,5	351 996 848	70,5
Rhône-Alpes										
Maquette	334 049 586		379 608 703		102 210 385		713 638 289		816 668 684	
Programme	278 538 208	83,4	384 243 785	101,2	127 232 864	74,0	662 781 993	92,9	796 034 857	96,8
Payé	157 632 121	47,2	228 766 063	60,3	85 446 829	83,3	368 388 183	54,1	472 235 012	57,9
TOTAL	5 883 083 944		7 728 429 171		3 354 445 674		11 321 584 145		16 873 968 839	
PO FEDER	4 270 098 981	72,6	7 603 487 142	98,4	3 850 624 466	114,5	11 673 284 103	99,1	16 720 368 869	94,3
PO FEDER	1 981 930 947	35,4	3 586 344 439	57,2	2 988 779 639	76,6	5 940 275 386	44,9	8 509 651 225	51,0

Maquette : maquette financière du programme FEDER.

Programme : somme des montants programmés de la dernière programmation validée des dossiers.

Payé : somme des montants payés de la dernière programmation validée des dossiers.

Les pourcentages des montants programmés et payés sont calculés par rapport à la maquette financière.