

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du Plan

- Audition de M. Jean-Pierre Jouyet, secrétaire d'État auprès du ministre des Affaires étrangères et européennes, chargé des affaires européennes..... 2
- Informations relatives à la Commission..... 17

Mardi

31 juillet 2007

Séance de 15 heures

Compte rendu n° 14

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2006-2007

Présidence
de M. Didier Migaud
Président



M. Jean-Pierre Jouyet, secrétaire d'État auprès du ministre des affaires étrangères et européennes, chargé des affaires européennes, retrace les grandes lignes du projet de budget adopté en première lecture par le Conseil ECOFIN-Budget du 13 juillet dernier ainsi que les résultats de la première concertation avec le Parlement européen.

Ce projet de budget s'inscrit pleinement dans le cadre de l'accord de Bruxelles de 2002 sur le financement de la politique agricole commune d'ici à 2013 et des perspectives financières 2007-2013.

La Commission a présenté le 2 mai dernier un avant-projet pour un montant de 129,1 milliards d'euros en crédits d'engagement et 121,5 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation par rapport au budget de 2007 respectivement de 2 % et 5,2 %.

Le Conseil ECOFIN a apporté, le 13 juillet, des modifications au projet de la Commission et adopté un projet de budget plus rigoureux, pour un montant de 128,4 milliards d'euros en crédits d'engagement et de 119,4 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une hausse respective de 1,44 % et de 3,39 % par rapport au budget de 2007.

L'accord quasi-unanime exprimé par les États membres – tous sauf le Danemark – au sein du Conseil témoigne de la qualité du travail réalisé par la présidence portugaise. Il faut en tirer les leçons car la France, lors de sa présidence du Conseil européen durant le second semestre de 2008, aura la charge, dès janvier 2008, de préparer avec la Commission le projet de budget communautaire pour 2009.

Au total, le projet de budget s'établit à 0,97 % du revenu national brut de l'Union en crédits d'engagement et à 0,95 % en crédits de paiement.

La position adoptée par le Conseil en première lecture répond à deux impératifs : celui de la nécessaire discipline budgétaire au niveau des crédits de paiement et celui de la bonne mise en œuvre des politiques communautaires.

Les dépenses en faveur de la croissance et de la compétitivité – rubrique 1A – s'élèvent à 10 milliards d'euros en crédits d'engagement et connaissent une croissance de 6,8 % par rapport au budget de 2007.

Au sein de cette rubrique, les dépenses consacrées à la recherche sont majoritaires, avec une dotation de 5,8 milliards d'euros en crédits de paiement, soit 45 % de plus par rapport au budget de 2007. Les crédits de paiement consacrés aux réseaux trans-européens dans le domaine des transports et de l'énergie, inscrits à hauteur de 666 milliards d'euros, connaissent une hausse de 77 % par rapport au précédent budget en raison du lancement effectif des projets.

Le point essentiel de la discussion au Conseil a porté sur le financement de Galileo. Les États membres se sont mis d'accord sur une augmentation substantielle de la marge sous plafond, qui est portée à 343 millions d'euros, dont 250 millions pour entamer le projet, ce qui devrait permettre de financer Galileo en 2008.

Les actions structurelles –rubrique 1B– sont dotées d’une enveloppe de 46,9 milliards d’euros, soit une augmentation de 3,1 % par rapport à 2007. Le Conseil n’a pas modifié la proposition de la Commission qui reprend la programmation prévue dans les perspectives financières. La politique de cohésion devient ainsi le premier poste de dépense du budget communautaire.

La poursuite de la montée en puissance des fonds pour la cohésion provoque, pour la première fois, en crédits d’engagement, le dépassement de la rubrique 2 « ressources naturelles » par la rubrique 1 « compétitivité et cohésion ».

La rubrique 2 « ressources naturelles », qui regroupe, comme son nom l’indique, l’ensemble des dépenses en matière de ressources naturelles, et notamment la politique agricole commune, est dotée d’une enveloppe de 55,7 milliards d’euros.

Cette dotation, en dépit d’une très légère baisse par rapport à l’année dernière – 0,94 % –, est conforme à l’accord financier de Bruxelles de 2002. Au sein de cette enveloppe, 41,9 milliards d’euros sont destinés aux dépenses agricoles – premier pilier de la politique agricole commune – qui couvrent, pour la première fois, les aides directes à la Roumanie et à la Bulgarie. Ces aides directes s’inscrivent en hausse compte tenu de la montée en puissance des versements à destination des nouveaux États membres. Les interventions de marché et les dépenses qui y sont relatives sont, en revanche, atténuées, compte tenu notamment des bonnes conditions de prix sur les marchés mondiaux dans le domaine agricole.

Sur les autres composantes de la rubrique 2, l’instrument financier pour l’environnement, appelé LIFE+, voit ses crédits nettement accrus conformément à l’accord sur les perspectives financières de 2006.

Les actions concernant la justice et les affaires intérieures – rubrique 3A – sont dotées d’une enveloppe de 687 millions d’euros, ce qui constitue une augmentation de 10 % par rapport à 2007.

Les crédits consacrés à la mise en œuvre des programmes Culture, Médias, Jeunesse, Santé et Protection des consommateurs, qui figurent sous la rubrique 3B, s’élèvent à 584 millions d’euros, ce qui correspond globalement à une diminution de 10 % par rapport à 2007. Cette baisse résulte d’un changement de périmètre lié à l’entrée dans l’Union de la Roumanie et de la Bulgarie qui ne bénéficient plus de programmes spécifiques de transition. Le programme relatif à la jeunesse est en augmentation de 4 % par rapport à 2007 et les crédits d’engagement du programme culture sont en hausse de 3 %.

Les actions extérieures – rubrique 4 – se voient dotées d’un budget de 7,1 milliards d’euros en crédits d’engagement, ce qui correspond à une augmentation de 4,7 % par rapport à 2007.

Les deux principaux postes de dépenses sont l’instrument pour l’aide au développement – 2,22 milliards d’euros – et celui pour la pré-accession : 1,5 milliard d’euros. Comme la France l’avait souhaité, les crédits consacrés spécifiquement à la conduite de la politique extérieure et de sécurité commune, soit 200 millions d’euros, connaissent une hausse significative – 25,8 % par rapport à 2007 – conformément aux dispositions de l’accord inter-institutionnel de mai 2006. Le Conseil a décidé d’inscrire en réserve

260 millions d'euros supplémentaires afin de faire face aux besoins éventuels concernant la Palestine – à hauteur de 80 millions d'euros – et le Kosovo – à hauteur de 180 millions d'euros.

La cinquième et dernière rubrique concerne les dépenses administratives, qui s'élèvent à 7,2 milliards d'euros, soit une progression maîtrisée à 3,6 % cette année. Comme en 2006, le Conseil n'a accordé que 50 % environ des hausses de crédit demandées par la Commission.

En ce qui concerne les recettes du budget communautaire, chacun sait qu'elles seront encore perçues sous le régime de l'ancienne décision « Ressources propres » du Conseil qui intègre l'intégralité du montant du chèque britannique. Un accord est intervenu en mars sur la nouvelle décision « Ressources propres », sur la base de l'accord du Conseil européen de 2005. Le processus de ratification parlementaire de la nouvelle décision est en cours de lancement dans les États membres et débutera prochainement en France. Il s'achèvera au plus tard au début de l'année 2009. En tout état de cause, les mesures de réduction du chèque britannique décidées en 2005 commenceront à prendre effet en 2009.

Globalement, le projet de budget est satisfaisant pour la France. Il préserve intégralement ses intérêts agricoles, dans le cadre de l'accord financier de 2002. Il reflète clairement la volonté du Conseil de se donner les moyens de trouver, dans le cadre des perspectives financières, des moyens pour financer Galileo dès 2008. Il répond à la nécessité de concilier maîtrise de la dépense et priorité accordée au financement de la stratégie de Lisbonne et au secteur de la justice et des affaires intérieures – JAI.

Pour ce qui est de la contribution de la France, sur la base de l'avant-projet de budget pour 2008, avant les coupes opérées par le Conseil, la Commission estime que la contribution française devrait s'établir l'année prochaine à 18,87 milliards d'euros. La France devrait rester le deuxième contributeur du budget communautaire, derrière l'Allemagne. Il s'agit d'un effort financier très important pour la nation. Néanmoins, la France devrait rester également le deuxième bénéficiaire du budget, derrière l'Espagne.

Le rabais britannique, dont nous finançons 27 %, continue de peser lourdement sur notre contribution brute. L'entrée en vigueur de la nouvelle décision « Ressources propres » va ouvrir la voie à une réforme du « chèque britannique » de façon à ce que le Royaume-Uni commence à payer sa juste part des coûts de l'élargissement.

La contribution nette de la France au budget communautaire est appelée à augmenter sensiblement durant la période de mise en œuvre des perspectives financières. En 2006, elle était encore limitée, selon les estimations, à 0,22 % du revenu national brut, mais elle devrait atteindre, sur la période 2007-2013, un niveau moyen de 0,37 % du revenu national brut. La période où notre pays était un contributeur net relativement modeste est révolue. Il faudra s'en souvenir lors des discussions sur la clause de réexamen des perspectives financières.

Le projet de budget adopté par le Conseil doit maintenant faire l'objet d'une discussion au sein du Parlement européen. En marge du Conseil Budget du 13 juillet, une réunion de conciliation avec le Parlement européen a permis d'identifier les principaux points d'achoppement entre les deux institutions : le Parlement européen souhaite augmenter les crédits de la rubrique 1A « compétitivité », en particulier dans le domaine de la recherche et de l'innovation ; demande une réouverture des perspectives financières pour le financement

de Galileo ; juge insuffisant le niveau des crédits de paiement de la politique de cohésion et demande le renforcement du financement des besoins concernant le Kosovo, la Palestine et, plus généralement, la politique extérieure et de sécurité commune.

En ce qui concerne enfin la clause de réexamen des perspectives financières de 2008-2009, sur laquelle les attentes de la commission des Finances sont fortes, le Conseil européen de décembre 2005 a invité la Commission à entreprendre un « réexamen complet et global, couvrant tous les aspects des dépenses de l'Union européenne, y compris la politique agricole commune, ainsi que des ressources, y compris la compensation en faveur du Royaume-Uni », et à présenter un rapport en 2008-2009. Ce rendez-vous a été confirmé dans l'accord inter-institutionnel de mai 2006 sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière.

Dans le cadre de ce mandat, la Commission devrait adopter, en septembre prochain, un document d'orientations, sous la forme d'un « questionnaire sur les futures politiques de l'Union ». Ce document sera soumis à l'ensemble des parties prenantes. Le processus de consultation devrait se conclure à la fin du premier semestre 2008 par une conférence « politique » à Bruxelles. Sur la base des résultats de la consultation, la Commission envisage, à ce stade, de présenter ses propositions fin 2008 ou début 2009 sous la forme d'un Livre blanc.

Conformément à l'accord politique de décembre 2005, ce rendez-vous portera sur les dépenses et sur les recettes.

Le réexamen des perspectives financières sous présidence française devra poursuivre deux objectifs. Le premier est la recherche d'aménagements limités du cadre financier décidé en 2005 pour la période 2007-2013. L'énergie doit voir sa part croître car les dépenses prévues à ce stade dans les perspectives financières sont limitées, tant en matière de recherche qu'en matière de réseaux trans-européens. Le second objectif est de mener un débat sur la structure du budget communautaire après 2013.

Le but de la présidence française sera de prendre toute sa part à la conduite de ce débat.

Il est vivement souhaitable que la commission des finances, et, plus largement, la représentation nationale, prenne toute sa place dans la préparation de ce rendez-vous très important pour l'avenir de l'Union européenne.

M. Jean-Louis Dumont, rapporteur spécial sur les affaires européennes, s'exprime en tant que rapporteur chargé d'une mission d'information sur les affaires européennes.

La visite du Président de la République à Bruxelles pour exposer l'état des finances publiques de la France et les perspectives qu'il souhaitait tracer a fait l'objet de critiques dans la presse française et européenne. Quelle est la perception à Bruxelles de la volonté politique française ? Le fait qu'il y ait du côté français deux visions bien opposées ne risque-t-il pas d'obérer la qualité des rapports à venir ?

Quelle a été la consommation du budget 2007. Aura-t-elle des conséquences sur la contribution française pour 2008 ?

M. Jean-Pierre Jouyet a parlé des modifications apportées au projet de budget ou souhaitées par le Parlement européen. Le Conseil de l'Union a également émis un certain nombre d'hypothèses. Qu'en est-il en cette période entre première lecture et lecture définitive du projet au Parlement ?

Plusieurs rendez-vous sont prévus concernant la politique agricole commune. M. Jean-Pierre Jouyet a indiqué que la dotation de la rubrique 2, où figurent les dépenses agricoles, était en légère baisse par rapport à 2007 alors que les dépenses devaient être chaque année identiques sur la période 2007-2013. La sanctuarisation de la PAC jusqu'à cette date est-elle assurée ?

La France sera-t-elle amenée, au cours de la présidence française, à faire des choix stratégiques – évolutions structurelles ou vraies réformes – en accord éventuellement avec des organisations professionnelles et économiques agricoles, en cours d'exécution des fonds pour la période considérée ?

Y a-t-il des changements importants concernant les fonds structurels ? Les différences observées entre le niveau des crédits de paiement par rapport à celui des crédits d'engagement sont-elles inquiétantes pour la qualité de la consommation de ces crédits ? Certaines régions françaises ont la mauvaise habitude de ne pas consommer la totalité des crédits et de reverser les crédits non consommés à Bruxelles.

Il est réjouissant de constater que Galileo pourra être financé en 2008. Peut-on être aussi optimiste en ce qui concerne l'Institut européen de technologie ?

Il conviendrait que la France s'emploie, lors de la présidence française, à ouvrir une réflexion sur une conception du budget de l'Europe plus globale en fonction des besoins de l'espace européen. Actuellement, chaque fois qu'il est question du budget de l'Europe, on parle des contributions de chaque pays avec les retours escomptés. Il serait bien de définir des perspectives financières, tant en recettes qu'en dépenses, propres à l'Europe. Certains reprocheront à la gauche de vouloir proposer un nouvel impôt, mais il s'agit simplement de faire émerger différemment une contribution qui existe déjà.

M. Gilles Carrez, rapporteur général rappelle que la commission des Finances a été conduite à adopter, début juillet, la résolution sur l'avant-projet de budget pour 2008, dans laquelle elle a insisté sur différents points. Elle a, en particulier, demandé que le Gouvernement veille à obtenir une évaluation réaliste des crédits de paiement nécessaires au budget communautaire, étant donné que la contribution de la France telle qu'elle figure en prélèvement sur recettes dans le budget français est liée à la consommation effective des crédits de paiement. M. Jean-Pierre Jouyet dispose-t-il d'une évaluation plus précise pour le prélèvement de recettes 2007 ?

On constate fort heureusement l'allocation d'une part croissante des ressources du budget communautaire aux politiques liées à la stratégie de Lisbonne, point sur lequel M. Daniel Garrigue avait beaucoup insisté. À cet égard il conviendrait d'obtenir des précisions sur les équilibres du budget pour 2008.

Dans la résolution était également réaffirmée l'importance majeure du projet Galileo.

Le dernier point de la résolution était qu'une « place centrale soit attribuée dans le programme de la présidence française, qui intervient à compter du 1^{er} juillet 2008, aux travaux relatifs à la clause de révision des perspectives financières qui mèneront à une réforme d'ensemble du système budgétaire communautaire. » Le budget pour 2008 est en effet très contraint par les perspectives financières 2007-2013 adoptées l'année dernière. Une révision de celles-ci est prévue en 2009, révision qui doit être préparée par la présidence française.

M. Jean-Pierre Jouyet a évoqué ce point à la fin de son intervention liminaire. A-t-il des éléments plus précis sur les intentions du Gouvernement quant à cette remise à plat du système budgétaire ?

Enfin, quelle est la position du Gouvernement sur les propositions de la Commission européenne tendant à renforcer le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance ?

M. le secrétaire d'État a répondu d'abord sur la présentation faite par le Président de la République de la politique budgétaire française devant l'Eurogroupe, démarche tout à fait novatrice même si un chef de gouvernement, M. Jean-Claude Juncker, préside cette instance.

Les engagements pris par M. Nicolas Sarkozy ont été salués par les différents participants : réduction du déficit budgétaire – 2,3 % en 2008 contre 2,4 % en 2007 –, efforts pour tendre vers l'équilibre budgétaire en 2010, ou 2012 en fonction du taux de croissance, sur la base d'un programme de stabilité révisé qui devrait être communiqué au mois de septembre à la Commission et à l'Eurogroupe. M. Jean-Claude Juncker a déclaré que le programme de réformes du Gouvernement était de nature à redonner une dynamique nouvelle à l'économie de la zone euro dans son ensemble.

Un commissaire européen a reconnu que le pacte de stabilité était sorti renforcé de la réunion du 9 juillet dernier. Les Allemands ont mis l'accent sur la nécessité de conjuguer les réformes avec le ralentissement de la réduction du déficit public, d'autant qu'ils avaient mené la même stratégie entre 2002 et 2005. D'une manière générale, il a été mis en avant qu'il fallait faire en sorte que la politique de réforme conduite puisse contribuer davantage à la croissance économique de l'Union européenne.

Le pacte de stabilité va être réactualisé en fonction des deux hypothèses de croissance envisagées par la France. Le Gouvernement réfléchit aux moyens d'associer la commission des Finances à cet exercice. M. Jean-Pierre Jouyet propose à M. Gilles Carrez de l'accompagner à Bruxelles pour défendre auprès de la Commission la politique économique de la France.

Concernant le pacte de stabilité et de croissance, certaines propositions de la Commission paraissent assez satisfaisantes, notamment celles qui permettront d'inscrire la politique budgétaire dans une perspective économique plus large, c'est-à-dire de mettre en lumière les réformes propres de la France en matière de règles et institutions budgétaires : mise en œuvre de la LOLF, création d'un ministère des comptes publics, existence d'une conférence nationale des finances publiques. D'autres propositions font également partie des priorités de la France, comme améliorer la gouvernance économique de la zone euro, mettre l'accent sur les facteurs d'écart d'inflation et de compétitivité, demander à l'Eurogroupe des rapports sur la coordination des politiques budgétaires.

Certaines propositions de la Commission sont plus problématiques. Celle qui vise à créer un lien direct entre les engagements pris dans le programme de stabilité et la procédure budgétaire reviendrait à encadrer très fortement la conduite de la politique budgétaire et fiscale au niveau national dans un cadre pluriannuel. Cela instituerait une certaine automaticité qui irait un peu trop loin et poserait des problèmes à la représentation nationale française. Les propositions qui tendent à mieux spécifier les réformes prévues afin d'atteindre concrètement les objectifs budgétaires impliqueraient un engagement pluriannuel plus fort des autorités nationales. C'est à la commission des Finances et à la représentation nationale de voir jusqu'où elles souhaitent s'engager pour se conformer à ces recommandations.

Dans le stade actuel de la procédure, ces propositions doivent être examinées par le Comité économique et financier. Cela étant, il ne s'agit ni de modifier, ni de durcir le pacte de stabilité et de croissance, mais d'améliorer sa mise en œuvre, notamment dans le cadre d'une perspective pluriannuelle.

Le prélèvement sur recettes 2007 au profit des Communautés européennes se situe, compte tenu des derniers éléments connus, à un chiffre légèrement inférieur à celui qui était indiqué dans la loi de finances initiale : 16,8 milliards d'euros contre 18,7 milliards.

M. Jean-Louis Dumont et M. le rapporteur général font valoir qu'il s'agit d'un écart important.

M. le secrétaire d'État acquiesce et souligne que cela indique une sous-exécution importante du budget 2006 au niveau communautaire. La sous-consommation des crédits 2006 a été particulièrement importante dans le secteur des politiques internes, notamment dans les domaines de la recherche et des réseaux trans-européens, où les crédits de paiement n'ont été consommés qu'à hauteur de 83 %, selon les indications de la Commission.

Cette réduction non prévue des prélèvements sur recettes contribuera à une meilleure maîtrise du déficit public en 2007 pour atteindre l'objectif d'un solde de 2,4 % du produit intérieur brut.

En ce qui concerne l'exécution du budget de 2007, on note d'ores et déjà, en l'état actuel des informations, une sous-exécution importante des crédits de la politique agricole commune, compte tenu notamment de la bonne tenue – ou moins mauvaise qu'escompté dans le projet de budget initial – des cours mondiaux.

Il est clair, dans l'esprit du Gouvernement, que les engagements qui ont été pris en ce qui concerne la politique agricole commune jusqu'en 2013 seront sanctuarisés, quels que soient les bilans de santé auxquels il faudra procéder. Les seuls aménagements qui pourront intervenir ne seront que marginaux, tel l'abandon de la jachère en 2008, et en fonction des évolutions conjoncturelles des marchés.

Concernant les vraies réformes, notamment celles qui pourraient être faites sous la présidence française, la France souhaite que la politique agricole commune soit davantage intégrée dans d'autres types de politiques, que ce soit le développement durable, le développement régional, la politique de recherche et d'innovation, ou encore une politique plus forte dans le secteur de l'industrie agroalimentaire, afin de donner le sentiment d'avoir une politique non pas défensive mais plus offensive et plus horizontale.

La France aura un choix à faire entre deux possibilités.

La première est d'en rester aux accords existants et de procéder à des ajustements marginaux sur les perspectives financières et sur la structure du budget : correction de certaines injustices comme le chèque britannique, ajustements en termes de politique agricole commune, relèvement des crédits d'un certain nombre de politiques dites du futur, entrant notamment dans le cadre de l'agenda de Lisbonne, comme la recherche, l'innovation, la technologie, ainsi que l'énergie qui est aujourd'hui le parent pauvre du budget communautaire.

La seconde possibilité est de dépasser l'horizon 2013 et de profiter de la présidence française pour essayer de construire un budget beaucoup plus orienté vers les politiques du futur, en prévoyant de nouveaux types de ressources et le développement de politiques communes qui seront par ailleurs développées dans le cadre du nouveau traité s'il était signé et ratifié.

La seconde option est séduisante sur le plan intellectuel et porteuse d'avenir, mais elle présente l'inconvénient, quand on regarde les leçons du passé, de se retourner contre ceux qui ont essayé de la suivre. Tous ceux qui ont voulu se lancer dans de grandes réformes en matière financière et ont fait des plans sur la comète à un horizon de dix ou quinze ans sous leur présidence en ont été les victimes. Cela a été le cas des Allemands lors de leur présidence en 2003 avec la politique agricole commune et des Britanniques avec l'élargissement et le chèque britannique alors qu'ils avaient des positions très avancées, comme en témoigne le discours sur les perspectives financières que M. Tony Blair a prononcé à l'ouverture de la présidence anglaise.

Le choix n'est pas facile à faire. En l'état actuel des réflexions du Gouvernement, le souci de réalisme et de pragmatisme l'emporterait sur le dessein plus lointain, quelles que soient les ambitions partagées en commun avec la commission des Finances sur la réforme de la structure du budget communautaire.

En ce qui concerne les fonds structurels, une nouvelle programmation est prévue à partir de cette année et un nouveau mode de gestion est mis en œuvre s'accompagnant d'un accroissement des responsabilités pour les préfetures. Selon les éléments dont le Gouvernement dispose, le résultat final en termes de consommation n'est pas mauvais compte tenu de la mobilisation des collectivités locales, et la consommation de ces fonds structurels s'élèverait à 99 % au niveau communautaire.

En ce qui concerne Galileo, des engagements ont été pris pour 2008 mais il y a d'autres problèmes à résoudre. Un Conseil aura lieu au mois d'octobre car il reste à sécuriser un financement public européen qui ne remette pas en cause le cadre des perspectives financières d'ici à 2012. Trois éléments restent en discussion.

Le premier est d'améliorer la gouvernance de Galileo, et de voir comment travailler avec l'Agence européenne et quelles coopérations nouer avec celle-ci et les centres nationaux spatiaux.

Le deuxième élément en discussion est d'arriver à un accord avec les partenaires allemands et britanniques de la France sur les retours industriels et les points d'application de Galileo, notamment militaires. La réussite de ce programme reposera, en effet, sur des

engagements publics très forts, lesquels seront en partie d'origine militaire. La discussion devra aboutir au partage le plus équitable possible des retours industriels en fonction des points forts de chacune des industries des trois pays dans le domaine spatial et aéronautique.

Le troisième type de question à se poser est de savoir où et avec quelles marges la France pourra financer ce programme durant la période 2009-2010, les sommes en jeu étant bien supérieures aux 300 millions prévus pour 2008.

Un financement de 308 millions d'euros est nécessaire, sur la période 2008-2013, pour la mise en place de l'Institut européen de technologie. Le coût de fonctionnement prévu paraît réaliste au regard de celui des structures de recherche comparables en Europe. Une part de financement privé est également prévue, conformément aux objectifs de Barcelone. Il existe déjà des communautés de connaissance et d'innovation regroupant diverses entités publiques ou privées. L'une d'elles sera consacrée au changement climatique et aux énergies renouvelables.

La remarque de M. Jean-Louis Dumont relative à la présentation des contributions nationales est pleinement justifiée. Elle devrait être plus synthétique, plus communautaire, en faisant la part des enjeux économiques et sociaux. Il convient de ne pas raisonner en termes de « juste retour ». Il se trouve cependant que les modes de présentation traditionnels subsistent encore et donnent lieu à bien des crispations.

M. le rapporteur général rappelle la réaction du président de la BCE aux propos de M. le secrétaire d'État, qui, dans un entretien accordé à l'*International Herald Tribune*, avait déclaré que le Gouvernement devait pouvoir « influencer » les décisions de la Banque centrale européenne. Dans un entretien au quotidien *La Croix*, M. le secrétaire d'État évoque la possibilité de « dialoguer » avec la BCE. La question est de savoir ce que peut signifier ce dialogue.

Le **Président Didier Migaud** souhaite compléter la question de M. le rapporteur général, qui rejoint celle de la gouvernance économique au niveau de l'Union européenne, ainsi que celle de l'euro fort.

Il s'agit de savoir comment améliorer cette gouvernance, et quelles marges de manœuvre permettraient de faire en sorte que l'Europe soit mieux armée face aux stratégies de certains de ses concurrents, qui peuvent organiser la faiblesse de leur monnaie. Le sujet ne doit pas être tabou. Il doit être possible de faire évoluer les partenaires européens de la France, non pas en adoptant des positions dogmatiques, mais en invitant à plus de pragmatisme.

M. le secrétaire d'État, après avoir rappelé que ces questions relevaient non pas de sa compétence mais de celle du ministre de l'économie et des finances, souligne que l'indépendance de la BCE, ses prérogatives et ses statuts n'étaient remis en cause par personne en France. Les membres de la BCE ne doivent pas être influencés, ce qui serait contraire à l'article 108 du Traité. Il ne saurait être dérogé à cette règle.

En revanche, il est normal que les décisions et les orientations de la BCE s'inscrivent, comme cela est le cas pour d'autres banques centrales, dans le cadre d'une analyse économique large, prenant en compte non seulement la maîtrise de l'inflation et la stabilité des prix, mais aussi la croissance, la compétitivité et le maintien d'activités sur le sol

européen. À cet égard, un dialogue est nécessaire, et existe d'ailleurs déjà : le président de la BCE participe aux travaux de l'Eurogroupe, et le président de celui-ci est invité aux sessions de la BCE. Néanmoins ce dialogue est parfois trop formel et réducteur. Il convient de l'enrichir, afin que puissent être abordées dans le cadre de l'Eurogroupe des questions d'intérêt commun, telles que les écarts d'inflation, les écarts de productivité, les retards de compétitivité d'un pays de la zone euro par rapport à un autre, les moyens de développer les politiques de recherche, les politiques industrielles, l'innovation, ou encore d'autres aspects plus financiers, comme l'intégration des marchés financiers et leur régulation.

En matière de gouvernance, des progrès ont été accomplis. La présidence de l'Eurogroupe, assurée par M. Jean-Claude Juncker, est stable et reconnue. Toutefois il convient que ce président puisse mieux porter la voix de l'Eurogroupe sur la scène internationale, notamment auprès d'instances telles que le FMI ou la Banque mondiale.

S'agissant des politiques de change, il fait également respecter le Traité, dont l'article 111 confie une responsabilité aux autorités politiques, puisque celles-ci définissent les orientations générales, sur la base de propositions et de recommandations de la BCE, laquelle est chargée de la mise en œuvre de ces politiques. Il serait normal qu'un dialogue soit instauré, visant à savoir si, au regard d'un diagnostic économique partagé entre les différentes parties prenantes de l'Eurogroupe, les taux de change appellent ou non des corrections. Ce dialogue doit être mené dans la discrétion, compte tenu de la force et de la prégnance des marchés. Il est tout à fait normal que l'Europe dispose d'une capacité d'analyse suffisante. À cet égard, il ne serait pas mauvais que l'Eurogroupe se dote d'une structure d'analyse autonome.

Dans un monde où règne la volatilité des changes, où le rythme d'appréciation ou de dépréciation des monnaies a des influences perturbatrices sur telle ou telle activité économique, il est normal que la zone euro ait les moyens de réagir de manière appropriée. Il n'est pas possible de s'en remettre au libre jeu du marché. Même si les moyens d'action sont limités, il n'est pas impossible d'envoyer des signaux. Au demeurant, le libre jeu du marché ne prévaut pas partout, puisque certaines monnaies, notamment en Asie, sont administrées, de sorte que les rapports de parité entre l'euro et un certain nombre de devises ne correspondent pas aux réalités ou à la force économique des parties en présence.

Le **Président Didier Migaud** souligne que la commission des Finances pourrait prendre des initiatives visant à faire partager aux partenaires européens de la France un certain nombre de préoccupations, notamment dans le cadre de ses relations bilatérales avec la commission des Finances du Bundestag, ou dans celui de la préparation de la présidence française.

M. Daniel Garrigue revient au problème de la sous-exécution du budget communautaire. La situation s'était améliorée ces dernières années. Elle s'est de nouveau détériorée en 2006.

Par ailleurs, la montée en puissance de certaines politiques semble se heurter à des difficultés. Il est possible, par exemple, que l'augmentation des crédits de la recherche de 50 % dans le budget 2008 soit due en réalité aux retards du 7^e PCRD.

La multiplication des agences décentralisées a été beaucoup discutée par le rapporteur budgétaire du Parlement européen. Elles peuvent être considérées comme un instrument

efficace, qui peut utilement prolonger la LOLF. Cependant il est aussi possible de craindre qu'à terme, elles nuisent à la cohérence des politiques européennes.

S'agissant de Galileo, la question qui est au cœur des discussions est celle de la part relative des financements communautaires et des financements gouvernementaux. Il importe de connaître précisément la position française.

Les programmes nationaux de réforme devaient être liés à la stratégie de Lisbonne. Plus personne n'en parle. On peut se demander s'ils existent encore ou s'ils sont tombés aux oubliettes. Dans cette seconde hypothèse, cet oubli concerne-t-il seulement la France ou l'ensemble des pays de l'Union ?

M. Michel Bouvard, après avoir remercié M. le secrétaire d'État de son analyse sur la gouvernance économique de l'euro, se demande dans quelle mesure les partenaires européens de la France sont perméables aux préoccupations françaises sur cette question.

Il est surprenant que le Gouvernement envisage d'inscrire dans le projet de loi de finances pour 2008 un programme « Présidence française de l'Union européenne ». Les programmes doivent être stables. Or la durée de la présidence française sera de six mois. En outre, si ce programme devait disparaître, la loi de finances comprendrait une mission n'incluant qu'un seul programme, ce qui est interdit par la LOLF.

Il convient que soit précisée la position du Gouvernement sur l'épargne réglementée, notamment sur le Livret A. Le relèvement de sa rémunération pose déjà un problème d'équilibre par rapport à la ressource. Une évasion plus importante vers le système bancaire conduirait à sa remise en cause.

La mise en œuvre des programmes opérationnels des politiques de cohésion pose problème. Dans la quasi-totalité des régions françaises, aucun programme opérationnel n'a été définitivement approuvé dans le cadre des négociations avec les instances européennes. Or la règle du dégageant d'office va s'appliquer, comme elle s'appliquait s'agissant des programmes de l'objectif 2.

Le financement envisagé pour Galileo pourrait avoir pour effet de diminuer les crédits visant à financer les réseaux de transports européens. Il convient de s'assurer qu'un deuxième prélèvement ne soit pas effectué au bénéfice de Galileo, notamment lors de la révision à mi-parcours du programme. La réalisation des 14 projets prioritaires retenus par le sommet d'Essen en décembre 1994 ne pourrait qu'en souffrir.

Le Livre vert sur la politique européenne de la montagne, souhaité par le président Barroso, semble, selon certains, être accueilli par la France avec une certaine timidité. Il convient que la position du Gouvernement soit précisée.

Le retour des crédits Natura 2000 a été annoncé. Sur le terrain, ils sont quasiment inexistantes.

M. Jean-Marie Binetruy, après avoir dit partager les préoccupations exprimées par M. Michel Bouvard sur le sort qui serait réservé au Livre vert sur la politique européenne de la montagne, rappelle que la contribution de la Suisse au fonds de cohésion est égale à un tiers de ce qu'elle devrait être si ce pays était membre de l'Union européenne. Depuis 1972,

la Suisse est liée à l'Europe par des accords de libre-échange, et, depuis 1999, par des accords bilatéraux, notamment sur la libre circulation des personnes. Elle bénéficie ainsi de la plupart des avantages de l'Union européenne sans en avoir les inconvénients.

Les travailleurs frontaliers français ont un pouvoir d'achat important, qu'ils dépensent en France. Le taux de chômage dans les régions frontalières est faible. Cependant les entreprises françaises n'arrivant pas à recruter leur personnel sont parfois contraintes à se délocaliser vers la Suisse, avec toutes les conséquences que cela peut avoir pour les collectivités françaises. En vue de limiter cette concurrence, une renégociation des accords bilatéraux en matière fiscale serait peut-être opportune.

M. Pierre-Alain Muet souscrit à l'idée d'un dialogue avec la BCE. L'Europe est actuellement confrontée au problème posé par les taux de change des monnaies asiatiques. Or cette question fait l'objet d'un dialogue entre l'Asie et les États-Unis. Il importe de trouver les moyens de faire en sorte que l'Europe puisse peser davantage.

S'agissant du programme de stabilité français, il convient de souligner que la France, dans une période de forte reprise de la croissance européenne, est l'un des rares pays à maintenir un déficit budgétaire important en 2007 et 2008. Elle sera ainsi isolée par rapport aux autres pays européens.

Les priorités du budget européen sont la recherche, les réseaux transeuropéens, l'énergie. Le Gouvernement a-t-il des propositions s'agissant de la construction d'une Europe de la recherche ou d'une Europe de l'énergie ?

M. Philippe Vigier souligne que, en ce qui concerne les programmes opérationnels des politiques de cohésion, la procédure d'appels à projets n'est pas achevée à ce jour. En outre, le cadre fixé par les instances européennes, s'il était très large, a été restreint par la France. Les déclinaisons régionales apportent encore des restrictions supplémentaires, de sorte que le dégagement d'office à la fin de l'année 2013 est l'issue la plus probable. Il serait dommage que les financements européens très importants qui ont été décidés pour la période 2007-2013 ne soient pas utilisés en raison d'obstacles dressés par la bureaucratie française.

M. Marc Le Fur rappelle plusieurs contentieux opposant la France à la Commission européenne. Ceux touchant à la pêche, notamment, peuvent avoir des incidences sur les finances publiques, puisque la France risque des amendes. D'autres contentieux peuvent avoir des conséquences sur les recettes de l'État, comme ceux qui s'annoncent concernant le livret A, ou encore l'organisation des jeux et des paris. Il convient de savoir comment sont défendus les intérêts de la France dans tous ces contentieux, et quelles en seraient les incidences, à moyen terme, sur les finances publiques.

Le **Président Didier Migaud** voudrait que M. le secrétaire d'État indique à la Commission où en sont les discussions en cours sur l'harmonisation fiscale, notamment sur l'assiette de l'impôt sur les sociétés et sur la TVA. La possibilité d'envisager un taux réduit sur certains produits répondant à des critères environnementaux a été évoquée. L'application d'un taux réduit dans le secteur de la restauration serait également à nouveau discutée.

M. le secrétaire d'État apporte les éléments de réponse suivants :

La progression des crédits consacrés à la recherche dans le budget européen s'explique en partie, comme l'a suggéré M. Daniel Garrigue, par les retards pris dans le lancement du 7^e PCRD.

Il n'est pas possible de porter un jugement d'ensemble sur les agences décentralisées. Certaines fonctionnent bien. Il n'est pas nécessaire de les multiplier à l'infini. L'évolution de la rubrique 5 du budget, consacrée aux dépenses administratives, fait apparaître l'absence d'un effort de rationalisation : entre les agences et les services de la Commission européenne, alors qu'une meilleure fongibilité devrait être possible, on observe trop souvent des phénomènes de doublonnage. La mise en œuvre des agences devrait donc faire l'objet d'une évaluation beaucoup plus stricte. Cela étant, les agences répondent parfois à des besoins opérationnels.

En ce qui concerne Galileo, le Gouvernement privilégie un financement communautaire. Il n'est pas favorable à un financement qui s'effectuerait dans le cadre dit intergouvernemental, celui de l'Agence spatiale européenne. En effet la logique de juste retour qui s'appliquerait alors serait préjudiciable aux intérêts industriels français, et ce dans un secteur stratégique dont l'enjeu est l'indépendance de l'Europe face à la Chine, aux États-Unis et au Japon.

S'agissant des programmes nationaux de réforme, un rapport devrait prochainement dresser un bilan des progrès accomplis et intégrer les nouvelles orientations du Gouvernement. Mme la ministre de l'économie et des finances est responsable du PNR français. Au niveau européen, des discussions avec la présidence portugaise vont préparer les nouvelles lignes directrices qui seront approuvées par le Conseil européen de mars 2008.

Pour ce qui est du dialogue avec la BCE, les thèses françaises gagnent du terrain. Le ministre de l'économie allemand a récemment déclaré que l'euro fort n'était pas sans poser de problèmes à un certain nombre de secteurs industriels. Cela étant, il importe d'évoquer les questions monétaires en des termes qui ne heurtent pas de front la culture économique allemande, laquelle, pour des raisons historiques bien connues, ne les envisage qu'à l'aune de la stabilité des prix, garante de l'absence d'inflation, voire de la performance de l'économie allemande. Néanmoins, dès lors que l'on ne remet pas en cause l'indépendance de la BCE, ni l'objectif de la stabilité des prix, les Allemands peuvent éprouver les mêmes inquiétudes que les Français, notamment devant la sous-évaluation des monnaies asiatiques. D'autres pays n'ont pas de culture de politique de change. C'est par exemple le cas de l'Autriche, de la Grèce, du Portugal. Il est donc particulièrement important de faire partager les préoccupations françaises aux autres pays de la zone euro.

Le dialogue sur les questions monétaires internationales ne se résume pas à un tête-à-tête sino-américain. Toutefois il est vrai que, aux yeux de la Chine, les autorités politiques américaines sont clairement identifiées, ce qui n'est pas le cas des autorités européennes. C'est pourquoi une représentation de l'Union européenne plus lisible est particulièrement importante sur la scène financière internationale. Cela étant, l'Europe est présente, de manière discrète mais réelle, dans les discussions délicates actuellement en cours entre les autorités chinoises, japonaises et américaines.

L'introduction dans le projet de loi de finances pour 2008 d'un programme « Présidence française de l'Union européenne » répond à un souci de transparence. Le but de ce programme, qui relève d'une mission « Direction de l'action du gouvernement », conduite

par le secrétariat général du Gouvernement, est de faire apparaître, dans les budgets de 2008 et 2009, l'ensemble des dépenses supplémentaires occasionnées par la présidence européenne. En outre, la gestion de la présidence française de 2000 avait conduit la Cour des comptes à formuler des observations dont il importait de tenir compte afin de ne pas tomber dans les mêmes errements.

Les discussions en cours autour du Livret A correspondent à un problème apparu en 1993 au sujet du Livret bleu. Une décision de la Commission respecte les objectifs d'intérêt général en ce qui concerne la bancarisation des populations les plus fragiles et la collecte pour le financement de la construction. Une mission a été confiée à M. Michel Camdessus, qui remettra son rapport avant la fin de l'année 2007. C'est au vu de ses conclusions que le Gouvernement arrêtera une position. D'ici là, des mesures conservatoires ont été prises, puisque le Gouvernement a décidé d'engager un recours devant la Cour européenne de justice portant sur la décision de la Commission européenne du 10 mai dernier remettant en cause le mode de distribution du Livret A.

En ce qui concerne la mise en œuvre des programmes opérationnels, la nouvelle programmation 2007-2013, approuvée par la Commission, a été préparée en étroite concertation avec les acteurs locaux, donc sous le pilotage des préfetures de région. La chaîne de décision a été simplifiée, ce qui devrait aboutir à une meilleure consommation des crédits. Le Gouvernement n'a pas connaissance, au stade actuel, d'une éventuelle mesure de dégageement d'office. Des informations plus précises seront communiquées par écrit à la Commission en ce qui concerne l'exécution des crédits et le rythme de leur consommation.

S'agissant des réseaux transeuropéens, les crédits sont insuffisants par rapport aux besoins français. Des discussions avec le commissaire chargé de ce dossier ont été engagées. La France a demandé à ses partenaires espagnols, directement concernés par le développement de certaines liaisons, d'appuyer ses efforts en vue d'obtenir une enveloppe plus importante. Dans les plans de financement de Galileo actuellement à l'étude, il n'est pas prévu de prélèvements supplémentaires sur les réseaux transeuropéens. Le commissaire chargé du dossier y veille particulièrement.

Le ministre de l'agriculture sera mieux à même de préciser la position du Gouvernement sur le Livre vert sur la politique européenne de la montagne.

Des précisions seront apportées ultérieurement à la Commission sur le retour des crédits Natura 2000.

Les négociations avec la Suisse sont toujours complexes. Il semble difficile d'entamer une révision des accords liant l'Union européenne à ce pays. Le Gouvernement entend examiner les moyens d'encourager les coopérations locales visant à mieux assurer la gestion du bassin d'emploi, notamment en termes de formation de la main-d'œuvre qualifiée dont l'industrie locale a besoin.

S'il est vrai que la croissance que connaît l'Europe coïncide avec une période de déficit budgétaire en France, cela n'a rien de surprenant. L'Allemagne a connu entre 2003 et 2005 une croissance assez forte avec des programmes de réformes plus étalés. La France, elle, a des programmes très concentrés dans le temps, dont on peut attendre un impact important en termes de croissance. Que l'État ne soit pas en mesure d'affecter tous les gains

de la croissance au dégagement d'excédents, cela n'est pas une situation inédite en France, où d'autres choix ont également été faits en ce sens à d'autres époques.

Le développement de la recherche sera une priorité de la présidence française.

La politique énergétique ne doit pas se résumer à une libéralisation, mais doit viser à développer les interconnexions et les capacités de production. L'énergie et le développement durable seront au cœur de la présidence française. Il convient, en matière d'innovation et de recherche, de mettre l'accent sur l'incitation au développement de produits propres.

En ce qui concerne les réseaux transeuropéens, il conviendra de développer les marges dans le cadre d'une perspective financière, si la France trouve suffisamment d'appuis de la part de ses partenaires.

Plusieurs contentieux avec la Commission européenne sont pendants. S'agissant des nitrates, un décret devrait, à la rentrée, mettre la France dans une situation de conformité. En ce qui concerne les jeux, la France a obtenu du commissaire McCreevy une suspension des procédures qu'il s'apprêtait à lancer, moyennant l'engagement d'études visant à une ouverture maîtrisée du marché des jeux. Deux objectifs doivent être poursuivis. Le premier est la prise en compte d'impératifs d'ordre public, notamment la lutte contre le blanchiment, ainsi que, dans l'ordre social, la lutte contre l'addiction du joueur. Le second est l'obtention, en ce qui concerne les paris hippiques, de deux garanties : l'une sur le financement de la filière équine, l'autre sur le maintien du caractère mutualisé des paris, qui distingue l'organisation des jeux en France de celle qui prévaut dans d'autres pays. Du point de vue juridique, le cas de la France n'est pas le plus difficile à défendre, et il sera défendu si les discussions avec le commissaire McCreevy devaient ne pas aboutir à des solutions équilibrées. S'agissant de l'équilibre entre paris traditionnels et paris en ligne, des propositions seront faites à la Commission d'ici au mois de septembre.

Les travaux visant à étudier les possibilités d'une harmonisation fiscale se poursuivent en ce qui concerne l'impôt sur les sociétés, notamment sur l'assiette commune consolidée. La Commission européenne devrait faire des propositions au début de l'année 2008. C'est l'un des champs dans lesquels des coopérations renforcées devraient être promues, notamment au vu des écarts de taux et des écarts de base entre les différents pays européens.

Pour ce qui est de la TVA, des initiatives vont être prises par le Royaume-Uni et la France, en vue de faire en sorte qu'elle soit utilisée comme instrument d'incitation fiscale pour développer des productions propres ou des énergies renouvelables.

En ce qui concerne les distorsions entraînées par l'application d'un taux réduit dans le cadre du marché intérieur, la Commission européenne vient de faire une communication indiquant des pistes d'ouverture. Les délais d'ouverture sont fixés à 2010.

La fraude à la TVA est, pour le Conseil des ministres de l'économie et des finances et la Commission européenne, un sujet de préoccupation majeur. La négociation en cours sur les règles de perception de la TVA intracommunautaire est extrêmement difficile. Il apparaîtrait souhaitable de procéder à des expérimentations plutôt que de s'engager dans la voie d'une généralisation de la lutte contre la fraude, qui paraît, à ce stade, quelque peu irréaliste.

Le **Président Didier Migaud** remercie M. le secrétaire d'État d'avoir répondu de manière très directe et très complète aux questions des membres de la Commission.

*

* *

Informations relatives à la Commission

La Commission a reçu, en application de l'article 12 de la loi organique relative aux lois de finances :

– Un projet de décret portant transfert de crédit, à raison de 21,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 8,7 millions d'euros en crédits de paiement en provenance des programmes 154 « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural » et 227 « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés » de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » et à destination du programme 162 « Interventions territoriales de l'État » de la mission « Politique des territoires ».

Ce mouvement est destiné à mettre en œuvre, dans la région Bretagne, un plan spécifique visant à réduire les rejets de nitrates des exploitations agricoles situées à proximité des points de captage d'eau où un taux anormalement élevé de nitrates a été mesuré.

– Un projet de décret portant transfert de 2 575 équivalents temps plein travaillés et de 161 831 596 euros de la mission Écologie à quatre autres missions (Transports, Développement et régulation économiques, Agriculture, Solidarité et intégration), destinés à financer les rémunérations de personnels travaillant pour le compte du ministère de l'Écologie et certaines dépenses de fonctionnement courant.

La commission des Finances a désigné MM. Michel Bouvard, Charles de Courson, Thierry Carcenac et Jean-Pierre Brard membres de la mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances.

La Commission a également désigné les membres pour siéger au sein d'organismes extra-parlementaires conformément à la liste ci-après :

– Conseil supérieur de l'administration pénitentiaire :
M. René Couanau.

– Comité de gestion du fonds de soutien aux hydrocarbures :
M. Alain Cacheux.

– Comité sur le coût et le rendement des services publics :
M. Georges Ginesta, titulaire
M. Jean Launay, titulaire
Mme Béatrice Pavy, suppléante.
M. Gérard Bapt, suppléant.

