

Compte rendu

Commission des affaires européennes

Mardi 4 décembre
2012
16 h 30

Compte rendu n° 20

- I. Communication de M^{me} Marietta Karamanli sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal (COM(2012) 363 final – document E 7529) 3
- II. Examen du rapport d'information de MM. Razy Hammadi et Arnaud Richard sur le pacte de croissance 9
- III. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution 15

**Présidence de
M^{me} Danielle Auroi**
Présidente



COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mardi 4 décembre 2012

Présidence de M^{me} Danielle Auroi, Présidente de la Commission

La séance est ouverte à 16 h 30

I. Communication de M^{me} Marietta Karamanli sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal (COM(2012) 363 final – document E 7529)

M^{me} Marietta Karamanli, rapporteure. La Commission européenne a présenté une proposition de directive visant à améliorer la protection pénale des intérêt financiers, en faisant converger les dispositifs juridiques nationaux. Ce texte esquisse la mise en place d'un parquet européen.

Par « *intérêts financiers de l'Union* », on entend l'ensemble des recettes perçues et des dépenses exposées relevant du budget de l'Union européenne et de ses institutions. Par extension, sont également concernés les actifs des États membres lorsqu'ils sont destinés à soutenir ou stabiliser leur économie ou leurs finances publiques dans une perspective pertinente pour les politiques de l'Union.

D'après son rapport annuel sur la lutte contre la fraude, la Commission européenne dénombre pas moins de 1 230 « *irrégularités budgétaires frauduleuses* » commises en 2011, pour un volume financier cumulé de 404 millions d'euros de fonds publics, correspondant soit à des crédits communautaires indûment encaissés, soit à des ressources propres potentielles soustraites à la perception.

Le phénomène est en recul sensible par rapport à 2010, ce qui témoigne, d'une part, des bons résultats des procédures mises en place par la Commission européenne pour traiter les irrégularités et, d'autre part, de l'amélioration générale des systèmes de gestion et de contrôle des États membres.

Il n'en demeure pas moins que des différences significatives persistent entre les approches adoptées par ces derniers dans leurs procédures d'analyse des irrégularités, certains d'entre eux continuant de notifier des taux très bas de fraude. À cet égard, la Commission européenne préconise que les États membres rendent compte de la façon dont ils entendent adapter leur organisation pour mieux contrôler les secteurs ciblés comme présentant un risque fort d'irrégularités frauduleuses.

L'article 325 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) organise le partage des responsabilités entre l'Union européenne et ses États membres pour lutter contre la fraude, sans évoquer, notons-le, le recours au droit pénal.

L'Union européenne dispose déjà d'un *corpus* juridique faisant obligation aux États membres de fixer des règles minimales de droit pénal pour protéger ses intérêts financiers, fondé sur la Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes du 26 juillet 1995.

L'action s'appuie sur l'Office de lutte antifraude (OLAF), créé en 1999. Intégré à la Commission tout en bénéficiant d'un statut d'autonomie dans l'exercice de ses activités, sous le contrôle d'un comité de surveillance, l'OLAF mène des enquêtes administratives puis, en cas de besoin, transmet ses conclusions aux autorités judiciaires nationales.

Mais ces instruments se sont révélés insuffisants pour atteindre le haut niveau de protection attendu, ce qui nuit à la crédibilité de l'Union dans ses efforts de rigueur budgétaire et d'optimisation de l'argent du contribuable, sur le volet des recettes comme sur celui des dépenses.

Le dispositif juridique de protection des intérêts financiers de l'Union en vigueur souffre des déficiences suivantes : les capacités de détection des activités criminelles sont faibles et les mesures de suivi insuffisantes ; les sanctions ne sont pas assez dissuasives ; le taux de recouvrement des sommes perdues est bas.

Les membres du Parlement européen et les experts consultés par la Commission européenne ont convenu de l'existence de ces graves déficiences et ont recommandé une accentuation de la répression pénale des fraudes. En conséquence, elle propose de nouvelles mesures, à travers la proposition de directive qui vous est soumise aujourd'hui.

Le champ des infractions pénales couvrira désormais : la communication d'informations fausses, la non-communication d'informations requises ou le détournement de fonds en vue de percevoir indûment des crédits européens ou de se soustraire au versement de contributions participant aux ressources budgétaires européennes ; la communication ou la non-communication intentionnelle d'informations dans le but de fausser la passation d'un marché public ou l'instruction d'un octroi de subvention ; le blanchiment de capitaux ; la corruption passive ou active ainsi que le détournement de fonds par agent public ; le fait d'inciter à commettre un tel acte, de s'en rendre complice ou de tenter de le commettre.

Les États membres devront veiller à ce que les personnes physiques convaincues des infractions que je viens d'énumérer « *soient passibles de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives* ».

Pour les faits de blanchiment de capitaux et de corruption ayant occasionné un préjudice de 30 000 euros ou plus, et pour tous les autres faits ayant occasionné un préjudice de 100 000 euros ou plus, une fourchette de peines d'emprisonnement allant de six mois minimum à cinq ans maximum est prévue.

Lorsque les actes dénoncés présenteront la circonstance aggravante d'avoir été commis dans le cadre d'une organisation criminelle, la peine maximale devra être d'au moins dix ans.

En outre, les produits et instruments des infractions devront être gelés ou confisqués.

La prescription aux termes de laquelle l'enquête, les poursuites, le jugement et la décision judiciaire deviendront impossibles ne pourra être fixée à moins de cinq ans à compter

de la date de la commission de l'infraction. Pour contrecarrer les stratégies de soustraction à la justice, les États membres veilleront en outre : à ce qu'un nouveau délai, courant jusqu'à dix ans au moins à compter de la date de commission de l'infraction, soit enclenché à la suite de tout acte d'une autorité nationale compétente ; à ce que les peines infligées au titre de condamnation définitive puissent être exécutées pendant une période courant jusqu'à dix ans au moins à compter de la date de ladite condamnation.

Les autorités françaises soutiennent l'idée d'une action coordonnée conduite à l'échelon européen pour améliorer la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Toutefois, la transposition en droit français de la proposition de directive nécessiterait, en l'état, des mesures d'adaptation juridique extrêmement délicates.

Deux dispositions, en particulier, sont clairement incompatibles avec des principes du droit pénal français.

Premièrement, pour respecter les droits des justiciables, il conviendrait de réduire les délais de prescription prévus dans la proposition de directive : à trois ans, au lieu de cinq ou de dix ans selon les cas, pour ce qui concerne l'enclenchement de l'action publique ; de dix à cinq ans pour ce qui concerne l'exécution des peines.

Deuxièmement, la proposition de directive prévoit un système de fourchettes de durées d'emprisonnement. Or, en vertu des principes d'individualisation et de nécessité des peines, les peines minimales ont été abandonnées, dans notre pays, avec l'entrée en vigueur du nouveau code pénal, en 1994. Cette règle supporte actuellement une unique exception : les personnes condamnées en situation de récidive légale sont passibles de peines dites « *planchers* ». Les négociateurs français devront obtenir l'assurance que le juge restera libre de s'affranchir du seuil minimal de peine théorique, en accordant le bénéfice de circonstances atténuantes, faute de quoi il importerait qu'ils obtiennent la suppression pure et simple de la référence à un seuil de peines.

Comme nous l'avons mis en évidence, avec notre collègue Guy Geoffroy, dans notre rapport d'information de juin 2011 relatif au parquet européen, la lutte contre la grande criminalité transnationale appelle une réponse forte et commune de l'Union européenne palliant les insuffisances de la coopération judiciaire pénale et le morcellement de l'espace judiciaire européen. Nous y soutenions la création d'un parquet européen, conformément à l'article 86, paragraphe 1, du TFUE.

Une délégation de l'OLAF et de la direction générale justice de la Commission européenne, qui s'est déplacée à l'Assemblée nationale vendredi dernier, nous a apporté des informations précises et détaillées quant à une future proposition de règlement à ce sujet : en cours d'élaboration, elle devrait être adoptée par le collège des commissaires européens en milieu d'année 2013.

Ce texte tendrait à la création d'un parquet européen intégré, autour d'un office central, coordonnant l'action d'un réseau de procureurs nationaux des États membres participants.

L'idée est de bâtir une structure légère, appuyée sur les moyens des juridictions des États membres, ainsi que sur les ressources de l'OLAF et d'Eurojust. Chaque État membre désignerait parmi ses procureurs des « *procureurs européens* », possédant la double casquette : ils continueraient à travailler au profit de leur parquet national ; quand ils auraient

à traiter d'une affaire impactant les intérêts financiers de l'Union, ils agiraient au titre du parquet européen.

Dans un premier temps, ce parquet européen serait uniquement chargé des questions relatives à la protection des intérêts financiers de l'Union. Si cette option peut apparaître en retrait par rapport aux orientations préconisées dans notre rapport d'information de juin 2011, force est de reconnaître qu'elle obéit au réalisme. En effet, plusieurs pays sont opposés à l'idée même d'un parquet européen, et seule la protection des intérêts financiers de l'Union échappe à l'obligation d'unanimité. L'essentiel est de dépasser les notions de souveraineté nationale et de coopération internationale pour intégrer l'action pénale et ainsi éviter les conflits entre juridictions des États membres, quand ce n'est leur inaction.

Mais il ne faut pas perdre de vue le « *programme de Stockholm* », qui prévoyait l'élaboration d'un système global d'obtention de preuves dans les affaires revêtant une dimension transfrontalière. Une fois le parquet européen constitué et son efficacité reconnue, il conviendra d'avancer dans cette direction pour repousser les marges de ses compétences.

M. Jacques Myard. Je suis opposé à ce projet, qui s'apparente à une usine à gaz.

La Présidente Danielle Auroi. Il s'inscrit pourtant clairement dans le prolongement des travaux de notre Commission.

M^{me} Marie Louise Fort. Les conventions fiscales conclues avec les paradis fiscaux sont-elles intégrées dans ce dispositif ?

M^{me} Marietta Karamanli, rapporteure. Ce sujet n'entre pas dans le champ de la proposition de directive.

La Présidente Danielle Auroi. C'est vrai, mais il y a là une piste à creuser pour notre Commission.

M^{me} Marietta Karamanli, rapporteure. Absolument. Je répète que la notion d'intérêts financiers de l'Union s'entend comme l'ensemble des recettes et des dépenses relevant soit du budget de l'Union, soit des budgets de ses institutions. La proposition de directive vise les fraudes et non les opérations financières dans les paradis fiscaux.

M. Jacques Myard. Avec ce projet, nous restons au milieu du gué ; sa logique voudrait que soit institué un véritable tribunal pénal européen. Mais cela ne répondrait qu'à un besoin théorique de certains cercles européens ; ce serait superfétatoire par rapport aux dispositifs nationaux existants. En effet, quand une infraction est constatée, les États membres ont l'obligation d'instruire, à partir de leur parquet.

M^{me} Marietta Karamanli, rapporteure. Je ne partage pas du tout votre analyse. Il s'agit de créer un service central pour instruire sur les dossiers de fraude avec une vision européenne globale, mais en s'appuyant sur les moyens nationaux existants.

M. Jacques Myard. Le droit pénal est au cœur de la vie des peuples.

M. Yves Daniel. Vous avez évoqué une estimation du montant de la fraude. Mais le coût de la lutte contre celle-ci a-t-il été estimé ?

M^{me} Marietta Karamanli, rapporteure. Le choix qui a été fait est celui d'une structure légère, appuyée sur Eurojust, l'OLAF et un réseau de correspondants parmi les procureurs des États membres, afin de traiter les dossiers avec réactivité. Dans notre rapport d'information de 2011, nous proposons un système un peu plus ambitieux : un parquet européen en bonne et due forme, avec un champ de compétences plus étendu mais un coût plus élevé.

Puis la Commission a approuvé le documents européen COM 2012 363 final – E 7529 et a adopté les conclusions suivantes à l'unanimité :

« La Commission des affaires européennes,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le Traité sur l'Union européenne, notamment son article 3, paragraphe 2,

Vu le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, notamment ses articles 83, paragraphes 1 et 2, 86, paragraphe 1, et 325,

Vu la décision n° 2007-554 DC du 9 août 2007 du Conseil constitutionnel,

Vu l'article 8 du code de procédure pénal,

Vu l'article 133-3 du code pénal,

Vu la Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes du 26 juillet 1995 (acte du Conseil 95/C 316/03),

Vu le rapport annuel 2011 de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 19 juillet 2012 « Protection des intérêts financiers de l'Union européenne – Lutte contre la fraude » (COM [2012] 408),

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 26 mai 2011 « Protection des intérêts financiers de l'Union européenne par le droit pénal et les enquêtes administratives – Une politique intégrée pour protéger l'argent des contribuables » (COM [2011] 293),

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 20 septembre 2011 « Vers une politique de l'UE en matière pénale : assurer une mise en œuvre efficace des politiques de l'UE au moyen du droit pénal » (COM [2011] 573),

Vu le rapport d'information de la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale du 29 juin 2011 « Le parquet européen : une création de plus en plus nécessaire » (n° 3608),

Considérant la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal (COM [2012] 363 / n° E 7529),

Considérant qu'il importe d'accroître le degré de protection des intérêts financier de l'Union, non seulement pour optimiser les crédits alloués aux politiques européennes, mais aussi pour améliorer la crédibilité budgétaire des autorités européennes,

Considérant qu'une aggravation et une harmonisation des sanctions pénales punissant la fraude aux intérêts financiers de l'Union s'impose à cet égard,

1. Approuve les orientations générales de ladite proposition de directive ;

2. Estime toutefois indispensable de ne pas fixer des délais de prescription trop longs, qui porteraient atteinte aux droits des justiciables, et par conséquent :

a) de remplacer, à l'article 12, paragraphe 1, les mots « cinq ans » par les mots « trois ans » ;

b) de supprimer l'article 12, paragraphe 2 ;

c) de remplacer à l'article 12, paragraphe 3, les mots « dix ans » par les mots « cinq ans ».

3. Se déclare par ailleurs favorable, en vertu des principes d'individualisation et de nécessité des peines, à la suppression des seuils minimaux de six mois d'emprisonnement prévus à l'article 8, paragraphe 1, ou, à défaut, à ce que le juge conserve la latitude de fixer librement la peine à exécuter, dans la seule limite du maximum applicable ;

4. Invite les États membres à faire progresser leurs méthodologies et leurs dispositifs de recueil et de traitement des données quantitatives et qualitatives relatives à la fraude aux intérêts financiers de l'Union, afin de donner à la Commission européenne les moyens d'évaluer convenablement l'ampleur du phénomène ;

5. Rappelle son attachement à la création d'un parquet européen afin de passer, en matière pénale, d'une logique de coopération à une logique d'intégration, qu'il s'agisse de la protection des intérêts financiers de l'Union comme de celle des intérêts financiers des États membres ;

6. Formule le souhait que les réflexions menées actuellement au sein de la Commission européenne aboutissent dès que possible à la présentation d'une proposition de règlement relative à la constitution de ce parquet européen ;

7. Préconise, conformément au programme de Stockholm, l'élaboration d'un système global d'obtention de preuves dans les affaires revêtant une dimension transfrontalière, qui pourrait être rattaché au futur parquet européen. »

II. Examen du rapport d'information de MM. Razy Hammadi et Arnaud Richard sur le pacte de croissance

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 constituent 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 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.

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. Razzy 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 Etats 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 suivantes :

« 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 ».

III. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution

Sur le rapport de la **Présidente Danielle Auroi**, la Commission a examiné des textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution.

● Textes « actés »

Aucune observation n'ayant été formulée, la Commission *a approuvé* les textes suivants :

➤ *Commerce extérieur*

- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant certains règlements relatifs à la politique commerciale commune en ce qui concerne les procédures d'adoption de certaines mesures (**COM(2011) 0082 final – E 6094**) ;

- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la mise en œuvre des accords conclus par l'Union européenne à l'issue des négociations menées dans le cadre de l'article XXVIII du GATT 1994, et modifiant et complétant l'annexe I du règlement (CEE) n° 2658/87 relatif à la nomenclature tarifaire et statistique et au tarif douanier commun (**COM(2012) 0115 final – E 7202**) ;

- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'allocation de contingents tarifaires applicables aux exportations de bois de la Fédération de Russie vers l'Union européenne (**COM(2012) 449 final – E 7605**) ;

- Proposition de décision du Conseil relative à la position à adopter, au nom de l'Union européenne, au sein de la commission mixte UE-AELE, en ce qui concerne l'adoption d'une décision modifiant la convention du 20 mai 1987 relative à un régime de transit commun (modification des codes SH et des codes emballages) (**COM(2012) 490 final – E 7865**) ;

- Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1344/2011 portant suspension des droits autonomes du tarif douanier commun sur certains produits industriels, agricoles et de la pêche (**COM(2012) 639 final – E 7866**) ;

- Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et la République populaire de Chine au titre de l'article XXIV, paragraphe 6, et de l'article XXVIII de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de 1994 concernant la modification de concessions dans les listes d'engagements de la République de Bulgarie et de la Roumanie, dans le cadre du processus d'adhésion à l'Union européenne (**COM(2012) 640 final – E 7867**) ;

- Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et la République populaire de Chine, au titre de l'article XXIV, paragraphe 6, et de l'article XXVIII de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de 1994 ; concernant la modification de concessions dans

les listes d'engagements de la République de Bulgarie et de la Roumanie, dans le cadre du processus d'adhésion à l'Union européenne (**COM(2012) 641 final – E 7868**) ;

- Proposition de décision du Conseil arrêtant la position de l'Union européenne au sein du Conseil général de l'Organisation mondiale du commerce concernant l'adhésion de la République du Tadjikistan à l'Organisation mondiale du commerce (**COM(2012) 646 final – E 7869**).

➤ *Energie*

- Proposition de décision du Conseil relative à l'établissement d'une position de l'Union européenne sur un projet de décision du Conseil ministériel de la Communauté de l'énergie concernant la mise en œuvre par la République de Moldavie de l'article 9 de la directive 2009/73/CE (**COM(2012) 644 final – E 7848**).

➤ *Politique agricole commune*

- Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision 2003/17/CE du Conseil en prorogeant la période prévue pour son application et en mettant à jour le nom d'un pays tiers et les noms des autorités chargées de certifier et de contrôler la production (**COM(2012) 0343 final – E 7670**) ;

- Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 7/2010 portant ouverture et mode de gestion de contingents tarifaires autonomes de l'Union pour certains produits agricoles et industriels (**COM(2012) 638 final – E 7846**).

➤ *Politique de développement*

- Proposition de décision du Conseil prorogeant la période d'application de la décision 2010/371/UE du 7 juin 2010 portant conclusion de la procédure de consultation avec la République de Madagascar au titre de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-UE (**COM(2012) 653 final – E 7872**).

➤ *Questions institutionnelles*

- Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à l'Année européenne des citoyens (2013) (**COM(2011) 0489 final – E 6531**).

➤ *Recherche*

- Proposition de décision du Conseil approuvant la conclusion par la Commission européenne, au nom de la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'un accord sur la coopération scientifique et technologique entre la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, associant la Confédération suisse au programme-cadre de la Communauté européenne de l'énergie atomique pour des activités de recherche et de formation dans le domaine nucléaire (2012-2013) (**COM(2012) 651 final – E 7871**).

➤ *Santé*

- Règlement (UE) de la Commission portant application du règlement (CE) n° 1338/2008 du Parlement européen et du Conseil relatif aux statistiques communautaires de

la santé publique et de la santé et de la sécurité au travail, en ce qui concerne les statistiques fondées sur l'enquête européenne par interview sur la santé (EHIS) (**D022728/02 – E 7794**).

➤ *Sécurité alimentaire*

- Proposition de règlement du Conseil concernant l'utilisation de l'acide lactique pour réduire la contamination microbiologique de surface des carcasses de bovins (**COM(2012) 578 final – E 7760**) ;

- Règlement (UE) de la Commission modifiant les annexes II, III et IV du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus du 2-phénylphénol, de l'amétoctradine, des souches DSM 14940 et DSM 14941 d'*Aureobasidium pullulans*, du cyproconazole, du difénoconazole, des dithiocarbamates, du folpet, du propamocarbe, du spinosad, du spirodiclofène et du tébufenpyrade présents dans ou sur certains produits (**D023352/02 – E 7853**).

➤ *Transports*

- Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2008/106/CE du Parlement européen et du Conseil concernant le niveau minimal de formation des gens de mer (**COM(2011) 0555 final – E 6587**).

● **Point B**

La Commission *a approuvé* les textes suivants :

➤ *Espace de liberté, de sécurité et de justice*

- Projet de décision du Conseil concernant la demande de l'Irlande de participer à certaines des dispositions de l'acquis de Schengen relatives à la création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (**14428/12 – E 7875**).

➤ *Pêche*

- Proposition de règlement du Conseil fixant, pour la campagne de pêche 2013, les prix d'orientation et les prix à la production de l'Union pour certains produits de la pêche conformément au règlement (CE) n° 104/2000 (**COM(2012) 687 final – E 7891**).

● **Procédure d'examen en urgence**

Par ailleurs, la Commission *a pris acte de l'approbation*, selon la procédure d'examen en urgence, du texte suivant :

- Règlement (UE) de la Commission modifiant le règlement (UE) n° 748/2012 établissant des règles d'application pour la certification de navigabilité et environnementale des aéronefs et produits, pièces et équipements associés, ainsi que pour la certification des organismes de conception et de production (**D022277/02 – E 7874**).

● Accords tacites de la Commission

En application de la procédure adoptée par la Commission les 23 septembre 2008 (textes antidumping), 29 octobre 2008 (virements de crédits), 28 janvier 2009 (certains projets de décisions de nominations et actes relevant de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) concernant la prolongation, sans changement, de missions de gestion de crise, ou de sanctions diverses, et certaines autres nominations), et 16 octobre 2012 (certaines décisions de mobilisation du fonds européen d'ajustement à la mondialisation), celle-ci *a approuvé tacitement* les documents suivants :

- Proposition de règlement d'exécution du Conseil instituant un droit antidumping définitif sur les importations de cuirs et peaux chamoisés originaires de la République populaire de Chine, à l'issue d'un réexamen au titre de l'expiration des mesures effectué en vertu de l'article 11, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1225/2009 du Conseil (**COM(2012) 634 final – E 7876**) ;

- Décision du Conseil portant nomination d'un membre belge et d'un suppléant belge du Comité des régions (**16149/12 – E 7880**) ;

- Proposition de règlement d'exécution du Conseil modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 1138/2011 instituant un droit antidumping définitif et portant perception définitive du droit provisoire institué sur les importations de certains alcools gras et leurs coupes originaires de l'Inde, d'Indonésie et de Malaisie (**COM(2012) 690 final – E 7894**) ;

- Conseil de direction du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (CEDEFOP): Nomination de: M. Tobias ERIKSSON (SE), membre dans la catégorie des représentants des organisations des employeurs (**16330/12 – E 7897**) ;

- Décision du Conseil portant nomination d'un membre allemand et d'un suppléant allemand du Comité des régions (**16702/12 – E 7898**) ;

- Virement de crédits n° DEC 39/2012 à l'intérieur de la section III, Commission, du budget général pour l'exercice 2012 (**DEC 0039/2012 – E 7902**) ;

- Virement de crédits n° DEC 47/2012 à l'intérieur de la section III, Commission, du budget général pour l'exercice 2012 (**DEC 47/2012 – E 7903**) ;

- Virement de crédits n° DEC 48/2012 – Section III - Commission - Budget général exercice 2012 (**DEC 48/2012 – E 7904**) ;

- Virement de crédits n° DEC 53/2012 à l'intérieur de la section III, Commission, du budget général pour l'exercice 2012 (**DEC 53/2012 – E 7905**) ;

- Projet de décision d'exécution du Conseil mettant en œuvre la décision 2011/782/PESC du Conseil concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (**SN 3534/12 – E 7907**) ;

- Projet de règlement d'exécution du Conseil mettant en œuvre l'article 32, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 36/2012 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie (**SN 3536/12 – E 7908**) ;

- Projet de décision du Conseil modifiant l'action commune 2008/124/PESC relative à la mission "État de droit" menée par l'Union européenne au Kosovo (EULEX KOSOVO) (SN 4189/12 – E 7909) ;

- Projet de décision d'exécution du Conseil mettant en œuvre la décision 2011/486/PESC du Conseil concernant des mesures restrictives instituées à l'encontre de certaines personnes, et de certains groupes, entreprises et entités au regard de la situation en Afghanistan (SN 4201/12 – E 7910) ;

- Projet de règlement d'exécution du Conseil mettant en œuvre l'article 11, paragraphes 1 et 4, du règlement (UE) n° 753/2011 du Conseil concernant des mesures restrictives instituées à l'encontre de certaines personnes, et de certains groupes, entreprises et entités au regard de la situation en Afghanistan (SN 4202/12 – E 7911).

● **Accords tacites de la Commission liés au calendrier d'adoption par le Conseil**

La Commission a également pris acte de la levée tacite de la réserve parlementaire, du fait du calendrier des travaux du Conseil, pour les textes suivants :

- Projet de budget rectificatif n° 6 au budget général 2012 Etat général des recettes Etat des recettes Etat des dépenses par section Section III - Commission (COM(2012) 632 final – E 7059 ANNEXE 6) ;

- Projet de budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2013 (COM(2012) 716 final – E 7888) ;

- Proposition de décision du Conseil relative à l'établissement d'une position de l'Union européenne sur un projet de décision du Conseil ministériel de la Communauté de l'énergie concernant la mise en œuvre par la République de Moldavie de l'article 9 de la directive 2009/73/CE (COM(2012) 644 final – E 7848) ;

- Proposition de décision du Conseil arrêtant la position de l'Union européenne au sein du Conseil général de l'Organisation mondiale du commerce concernant l'adhésion de la République du Tadjikistan à l'Organisation mondiale du commerce (COM(2012) 646 final – E 7869).

La séance est levée à 17 h 45

Membres présents ou excusés

Commission des affaires européennes

Réunion du mardi 4 décembre 2012 à 16 h 45

Présents. – M^{me} Danielle Auroi, M. Christophe Caresche, M. Yves Daniel, M^{me} Sandrine Doucet, M. William Dumas, M^{me} Marie-Louise Fort, M. Razy Hammadi, M^{me} Marietta Karamanli, M. Charles de La Verpillière, M. Lionnel Luca, M. Jacques Myard, M. Arnaud Richard, M. Rudy Salles, M. André Schneider

Excusés. - M. Jean-Luc Bleunven, M. Bernard Deflesselles, M^{me} Annick Girardin, M. Jérôme Lambert, M^{me} Axelle Lemaire, M^{me} Paola Zanetti