

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires européennes

Mercredi 3 avril 2013
8 h 30

Compte rendu n° 52

Audition de M. Serge Guillon, secrétaire général des affaires
européennes 2

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



COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mercredi 3 avril 2013 à 8 h 30

Présidence de M^{me} Danielle Auroi

La séance est ouverte à 8 h 35

Audition de M. Serge Guillon, secrétaire général des affaires européennes

La Présidente Danielle Auroi. Monsieur le secrétaire général, je vous remercie d'avoir accepté cette audition matinale. Nous sommes très heureux de vous accueillir pour la première fois dans notre commission afin de faire le point sur les principaux sujets de l'actualité européenne. Le SGAE est notre interlocuteur permanent pour toutes les informations dont nous avons besoin sur les questions européennes, nombreuses et variées, en particulier les textes de négociations en cours. Cette collaboration se déroule dans de très bonnes conditions et est très précieuse pour nous, autant que la réactivité de vos services à nos demandes, dont nous vous remercions.

Grâce à vos fonctions interministérielles et votre rôle de conseiller auprès du Premier ministre, vous êtes vous-même au cœur de l'actualité européenne. Il est important de vous entendre aujourd'hui dans ce contexte européen très chargé. Nous attendons de votre intervention qu'elle nous éclaire sur des sujets assez vastes, au premier rang desquels l'approfondissement démocratique de l'Union et la vision de l'avenir de l'Europe. En ces temps de crises multiples, nous avons besoin de porter notre regard sur l'horizon. L'année 2013 est celle de la citoyenneté européenne. Comment celle-ci s'incarne-t-elle et de quelle manière pouvons-nous y contribuer ? À quelques mois des échéances électorales européennes, comment aider les Français à mieux comprendre les enjeux de l'Union ?

Nous souhaitons aussi aborder des questions d'actualité, comme les suites du Conseil européen du mois de mars. Dans le cadre d'une proposition de résolution sur les priorités de la politique économique adoptée par notre commission, nous avons discuté hier au Sénat avec Alain Lamassoure et la commission des affaires européennes du Sénat sur les enjeux de la négociation actuelle sur le cadre financier pluriannuel. Alain Lamassoure a expliqué les raisons des décisions prises le 13 mars ainsi que sa vision de l'évolution de la situation. Nous aimerions également entendre à ce propos le point de vue du Gouvernement. Hier matin, la conférence des présidents a décidé d'inscrire un débat en séance publique sur ces programmes, le 23 avril prochain.

Dans le contexte général de l'approfondissement de l'union économique et monétaire, quel est l'état d'avancement de l'union bancaire et quelles sont les prochaines étapes ? Un budget propre de la zone euro ou, à tout le moins, un instrument de compétitivité permettant un peu plus de souplesse est-il envisageable ? Qu'en est-il de la contractualisation entre les États membres ?

La question chypriote et l'état de la mise en œuvre des décisions prises à son égard nous intéressent également, de même que l'articulation de ces décisions avec les situations de la Grèce, du Portugal et de l'Espagne, qui connaissent toujours des difficultés.

Nous accordons beaucoup d'importance aux négociations sur le partenariat commercial avec les États-Unis. Notre commission doit prochainement examiner plusieurs propositions de résolution, dont l'une est relative à l'exception culturelle et s'articule avec le travail déjà bien entamé de nos collègues Marietta Karamanli et Rudy Salles sur le cinéma européen. On voit bien que le débat entre l'Europe et les États-Unis prend différentes formes. La culture fait partie du paquet transversal, dans le cadre duquel il est urgent de mieux affirmer la position européenne s'agissant de l'exception culturelle. Puisque ce paquet devra être traité dans son ensemble et que la commission des affaires étrangères et celle des affaires économiques sont aussi concernées, nous allons former un groupe de travail commun.

S'agissant des discussions sur la réforme de la politique agricole commune, que nous allons bientôt examiner en commission sur la base du rapport de notre groupe de travail, comment la France envisage-t-elle le trilogue ?

Enfin, notre commission a examiné récemment le quatrième paquet ferroviaire, sur lequel Gilles Savary nous a déjà soumis un premier rapport. Quelle est votre approche du calendrier de cette réforme ?

M. Serge Guillon, secrétaire général des affaires européennes. Mesdames, messieurs les députés, je suis d'autant plus honoré de me trouver devant vous que, parmi les orientations générales que j'ai données au SGAE, le développement des relations avec ses interlocuteurs institutionnels, en particulier avec le Parlement européen et le Parlement national, figure en bonne place. Dans ce cadre, nous allons veiller à instaurer une meilleure communication sur la suite réservée à vos résolutions puisque, comme je ne cesse de le dire à mes collaborateurs, elles constituent un des éléments de la définition des positions du Gouvernement, ce qui n'a pas toujours été le cas. Nos échanges ont ceci d'important aussi qu'ils nous permettent d'avoir un peu de recul par rapport aux événements qui se bousculent aujourd'hui.

Le développement de la réflexion stratégique est la deuxième orientation que j'ai fixée au SGAE. Le nouveau moment charnière de la construction européenne auquel nous sommes arrivés ne peut s'accommoder d'une réflexion à court terme. Il faut définir des orientations et de la doctrine pour l'avenir à moyen terme. Les difficultés que nous connaissons aujourd'hui ne doivent pas nous faire oublier les perspectives majeures. Au contraire, c'est en dessinant ces perspectives que nous surmonterons cette période difficile.

Quand on est plongé quotidiennement dans les négociations, prendre du recul et analyser les événements n'est pas aisé. Je vais néanmoins essayer. Il me semble que, aujourd'hui, les difficultés de l'Europe tiennent à ce que les trois types de ciments qui ont servi à la construction européenne menacent de s'effriter.

Il y a, d'abord, premier type de ciments, les ciments que je qualifierais d'invisibles et qui sont au nombre de trois : la volonté, la solidarité et la légitimité démocratique. C'est la grille de lecture sur laquelle je m'appuierai pour parler de Chypre et des problématiques d'approfondissement de l'union économique et monétaire. Il y a, en second lieu, les ciments institutionnels, ceux qui sont prévus par les textes et nous permettent d'avancer ensemble, tels le cadre financier pluriannuel ou certaines politiques. Enfin, les

ciments les plus importants sont ceux de l'avenir. Ce sont les grands sujets essentiels que sont l'énergie, la défense, la reconstruction industrielle, la culture commune, la citoyenneté, entre autres. Si le président Van Rompuy a essayé de développer une approche thématique des conseils européens, c'est peut-être pour réfléchir à ces ciments de l'avenir qui permettraient de surmonter les crises et qui souffrent aujourd'hui d'une insuffisance d'Europe.

Je développerai des problématiques à partir de la situation de Chypre, non pas pour vous la décrire, car vous la connaissez, mais pour en tirer des leçons, notamment pour l'approfondissement de l'union économique et monétaire.

Première leçon à tirer : on ne doit jamais oublier que l'Union européenne est faite de pays qui ont une histoire, une spécificité, une originalité. Or la construction européenne s'est faite autour de l'harmonisation qui porte en elle le risque de la banalisation et donc l'oubli des particularités. Outre ses particularités économiques dont tout le monde parle, Chypre est le symbole d'un échec de l'Union européenne sur l'un de ses objectifs fondamentaux : la paix. Depuis quarante ans, la question chypriote n'est toujours pas résolue. Les Chypriotes ne l'oublient pas et rappellent que la partition de l'île est à l'origine d'une évolution économique structurelle : 60 % de l'industrie s'étant retrouvés au Nord, ils ont dû inventer un nouveau modèle économique qu'on leur reproche aujourd'hui. N'oublions pas non plus que certaines activités, tel le blanchiment, étaient connues et ont donné lieu à des discussions d'élargissement très compliquées. On ne peut donc peut-être pas exiger de certains pays ce qu'on exige d'autres. Ce sont les limites de nos approches globales et harmonisées.

Deuxième leçon, l'interdépendance entre les pays de la zone euro est une réalité. D'un pays dont le PIB est équivalent à celui du Limousin et la population égale à celle de Marseille, on pouvait penser le traiter indépendamment de tous les autres. Pourtant, l'interdépendance s'est manifestée sous deux angles. D'abord, la crise chypriote est le résultat de la restructuration de la dette grecque. Selon des chiffres de source chypriote – donc à prendre avec prudence –, le coût de cette dernière représenterait 5 milliards d'euros pour Chypre. Ensuite, on s'est aperçu à cette occasion qu'on pouvait avoir un effet systémique au sein de la zone simplement parce que les marchés considéraient que si nous n'étions pas capables de traiter la question chypriote, nous ne saurions pas mieux résoudre un problème de plus grande ampleur. Pour eux, il s'agissait d'un nouveau révélateur du déficit de solidarité au sein de la zone. En tout cas, c'est bien le signe de la réalité de l'interdépendance et de l'égale importance de tous les pays.

D'où la troisième leçon qu'on ne peut pas s'en sortir sans solidarité. Chypre était dans l'incapacité de résoudre seule ses difficultés. Les 10 milliards d'euros de mécanismes de solidarité déclenchés étaient incontournables, alors que, au début, certains pays considéraient qu'ils ne devaient pas jouer, sans voir que c'était courir des risques majeurs.

La quatrième leçon à tirer est que c'en est fini du recours au tout-contribuable pour financer la résolution d'une crise. Cette fois, on a considéré qu'il fallait partager le traitement, que ce n'était plus au seul contribuable européen de payer la facture mais que les banques et leurs déposants devaient en assumer une partie. C'est tout à fait nouveau et important. Longtemps, on a considéré que le problème de dette de la zone euro, dont on sait tous que sa valeur réelle n'est plus sa valeur faciale, ne devait pas être traité par restructuration mais par refinancement par le contribuable. On n'est plus tout à fait dans le même type de situation, le tout-contribuable est fini.

Cinquième leçon, la problématique de la gouvernance de la zone euro reste majeure. Dans le traitement de la question chypriote, on a pu constater une sorte de renoncement du Conseil européen ou du sommet des chefs d'État de la zone euro. Cette question a été déléguée aux ministres de l'économie et des finances, sans doute parce qu'on a considéré qu'elle n'était pas du niveau des chefs d'État et de gouvernement. Or, compte tenu de ce que j'ai dit précédemment, il me semble que la question se posait. Le problème a donc été traité dans le cadre de l'Eurogroupe et des nouvelles enceintes spécifiques de préparation, notamment l'Euro Working Group. Ce procédé a été critiqué, en raison notamment, il faut le reconnaître, du peu d'efficacité que la présidence de l'Eurogroupe a révélée, justifiant qu'on s'interroge à nouveau sur la nécessité d'une présidence stable pour cette instance qui, finalement, rassemble des États qui ont beaucoup de difficultés à pratiquer une véritable coordination de leurs politiques économiques et à avancer ensemble. Les trop nombreuses réunions nécessaires pour résoudre cette crise ont donc été un révélateur de nos problèmes de gouvernance.

La sixième leçon à tirer de l'épisode chypriote est qu'on ne peut pas faire fi de la démocratie, on ne peut pas nier le rôle d'un Parlement national et la nécessité de présenter un plan rendu légitime et acceptable par une validation démocratique. À l'avenir, il faudra changer de méthode pour ne plus se heurter à des rejets. Il est tout à fait nécessaire d'examiner tous les aspects soulevés dans les questions d'approfondissement.

Dernière leçon, l'élargissement de la zone euro mériterait de faire l'objet d'une véritable évaluation à l'aune de la crise chypriote. L'entrée de la Lettonie est la prochaine à être examinée. On peut tirer de Chypre la même leçon que l'on aurait déjà dû tirer d'autres pays : nos critères d'adhésion à la zone euro ne sont peut-être pas suffisants, il faudrait réfléchir à en ajouter d'autres. Peut-être aussi que la procédure retenue n'est pas la plus appropriée puisque la décision d'entrée dans la zone euro est prise à vingt-sept. Y sont associés des États qui n'en sont pas membres mais qui, désirant le devenir, vont éviter de bloquer telle ou telle adhésion. On devrait sans doute en tirer quelques conclusions et se poser des questions de fond. Faut-il faire une pause dans l'élargissement de la zone euro le temps de la consolider ? Faut-il, au contraire, considérer qu'une nouvelle adhésion serait un signe positif d'attractivité ?

À travers le prisme de ces leçons, quelle lecture peut-on faire du processus d'approfondissement et des sujets en cours de discussion, notamment les propositions des quatre présidents et la feuille de route adoptée pour le président du Conseil européen ?

L'union bancaire que nous avons lancée, qui est le premier étage de l'approfondissement, est-elle une réponse adaptée ? On peut dire que oui, la situation chypriote l'a démontré. Si l'on avait eu un superviseur unique, un mécanisme de résolution des crises, un fonds de garantie des dépôts, la crise chypriote n'aurait probablement pas eu lieu, en tout cas, elle n'aurait pas eu cette ampleur. Cela légitime tout à fait ce processus, même si, malheureusement, il avance lentement compte tenu des enjeux qu'il implique. Les deuxième et troisième étages vont être encore plus difficiles à mettre en œuvre. Quoi qu'il en soit, c'est probablement l'enjeu majeur.

L'option du tout-surveillance budgétaire et macroéconomique approfondie, qui est défendue par certains, est-elle la meilleure ? Cette question doit être évaluée à l'aune des dispositifs existants, dont la liste est impressionnante : processus de correction des déséquilibres macroéconomiques, pacte de stabilité et de croissance, Six Pack, Two Pack, TSCG. Le Two Pack comprend un contrat de partenariat dont on ne sait pas très bien ce qu'il

veut dire aujourd'hui ; la politique de cohésion introduit une conditionnalité macroéconomique. On évoque maintenant des contrats de compétitivité que l'Allemagne, en particulier, envisage comme un étage supplémentaire de surveillance budgétaire. Ces dispositifs sont-ils compréhensibles et lisibles ? Sont-ils efficaces ? Ne sont-ils pas contradictoires ? Sait-on les mettre en œuvre ? Ce sont autant de questions légitimes. Avant d'envisager de passer à un étage supplémentaire de surveillance budgétaire, on devrait se poser deux questions : à quoi ça sert ? Est-ce la seule chose à faire ? On sait, par exemple, que ces dispositifs appliqués à l'Espagne auraient fait considérer sa situation comme satisfaisante. Toutefois, ils n'auraient pas permis de mesurer les fragilités de son économie, avec la bulle immobilière et autres. Plutôt que multiplier les étages sans jamais remettre en cause le précédent, mieux vaudrait procéder à une évaluation de l'efficacité et de la compréhensibilité de ces dispositifs. Le processus auquel nous sommes arrivés, il faut d'abord l'absorber, le comprendre et l'appliquer avant de le compléter.

Le semestre européen tel qu'il existe est-il une réponse adaptée à la crise ? Ne faudrait-il pas l'approfondir en en faisant un véritable processus de surveillance ? Pour l'instant, il est conçu comme un processus de réforme structurelle très orienté, guidé par des lignes directrices, des questions de la Commission européenne. Cette dernière, sur la base d'une doctrine unique, nous contraint à un exercice de programme national de réforme (PNR) qui donne lieu à un débat parfois limité et à des recommandations par pays qui sont régulièrement les mêmes. Il y a lieu de se demander si ce processus est réellement pertinent et efficace. C'est pourquoi le nouveau Gouvernement a développé un nouveau type de PNR ; dans une dizaine de jours, probablement, on vous présentera un document qui essaiera de mettre en perspective sa politique. Malgré tout, l'approche reste générale et, en dépit des nombreuses consultations, ce document est souvent considéré comme une contrainte, et non comme l'instrument d'une politique. Là aussi, je constate que la pertinence de l'outil est mise en question. Par exemple, s'il devait servir à définir des quasi-sanctions au cas où des recommandations pays n'étaient pas adoptées, n'y aurait-il pas contradiction avec l'objectif de légitimité démocratique déjà mentionné ?

J'en viens aux contrats de compétitivité et de croissance, qui suscitent chez nous, mais pas seulement, beaucoup d'interrogations. En fait, derrière l'expression, il y a des visions très différentes de l'outil. La rédaction des conclusions du Conseil européen qui en adoptent le principe est floue, précisément pour masquer des désaccords.

Quel pourrait être le contenu de ces contrats ? On pourrait imaginer qu'ils reprennent des recommandations pays de la Commission et mettent en place des mécanismes d'incitation à les suivre. Or les incitations ne seront jamais à la hauteur des réformes qui sont demandées. Ce ne sont pas les montants évoqués qui inciteront un pays à faire une réforme des retraites, par exemple. On pourrait imaginer aussi que ces contrats portent sur une seule grande réforme choisie par un pays et soutenue par une incitation. Ce n'est sans doute pas l'optique retenue, pourtant, en reposant sur deux volontés, ce serait la démarche la plus contractuelle. Parmi les pistes que nous explorons, nous réfléchissons beaucoup à celle qui impliquerait des objectifs ou des indicateurs beaucoup plus diversifiés. Ainsi, le contrat de compétitivité et de croissance pourrait porter sur les indicateurs budgétaires et macroéconomiques classiques, mais aussi sur des indicateurs sociaux. Après tout, la convergence doit être autant sociale que fiscale, strictement budgétaire ou macroéconomique. Certains indicateurs existent déjà, par exemple dans la stratégie 2020. D'autres pourraient être liés à la recherche, aux investissements, à l'effort de R&D, à l'effort d'investissements publics. On pourrait imaginer encore un contrat qui porte plus sur des engagements de qualité,

plus difficiles à mesurer. Vous le voyez, le contenu des contrats ouvre beaucoup de pistes et de débats.

Les mécanismes incitatifs évoqués en même temps que les contrats dans le paragraphe 12 des conclusions du Conseil suscitent également de nombreuses interrogations. Ces mécanismes incitatifs, quels seraient-ils, comment seraient-ils alimentés et comment fonctionneraient-ils ? Prendraient-ils la forme d'un fonds ? De quel montant disposerait ce fonds ? Des chiffres ont circulé, de l'ordre de 15 ou 20 milliards d'euros. Ce fonds serait-il alimenté par une partie de la taxe sur les transactions financières ? Dans ce cas, les pays qui ne sont pas membres de la coopération renforcée devraient-ils payer une contribution, volontaire ou obligatoire, et sous quelle forme ? Surtout, quel sera le lien entre les mécanismes incitatifs et le contenu des engagements : qu'est-ce qui sera financé et comment ? Devant une telle complexité, la plupart des pays s'interrogent, on le constate lors des réunions de sherpas, à l'exception peut-être de l'Allemagne et de ceux qui considèrent qu'il s'agit d'un étage supplémentaire de surveillance, les contrats de compétitivité servant de cadre à des engagements pris sur la base de recommandations pays, le non-respect de ces engagements pouvant donner lieu à la saisine de la Cour de justice.

La zone euro a-t-elle les capacités budgétaires pour apporter des réponses adaptées à la crise ? On ne peut traiter cette question qu'en ayant identifié les fragilités d'origine ainsi qu'en examinant les choix qui s'offrent à nous.

D'une certaine façon, la zone euro est affectée d'une fragilité structurelle qui tient à ce qu'elle n'a pas été conçue pour répondre à de vrais chocs. Elle a été fondée sur une interdiction de solidarité à la fois entre États et entre banques centrales et États, ce qui nous rend totalement démunis en cas de crise. Ce faisant, nous nous sommes privés d'outils de réponse possibles. Le recours à des budgets nationaux contracycliques est peu efficace puisque, même s'il y a des souplesses, ils sont fortement encadrés. La Banque centrale européenne ne pouvait pas non plus constituer une réponse parce qu'elle n'a pas été conçue sur le même modèle que d'autres banques centrales, comme la Fed par exemple.

Privés de ces outils, nous pouvons agir de deux façons : en assouplissant les contraintes actuelles ou en évoluant vers des outils européens comme des instruments contracycliques de type eurobonds ou budget de la zone euro.

Cette dernière possibilité renvoie à des problématiques considérables. Les dernières études réalisées montrent qu'un budget de la zone euro devrait représenter aux alentours de 2,5 % du PIB pour être utilisé comme instrument de politique économique. Cela impliquerait au minimum de doubler la solidarité actuelle, alors que les débats sur le cadre financier pluriannuel sont déjà extrêmement difficiles. Tout aussi compliquée serait la question du mode de financement. Celui-ci ne pouvant être assuré que par de nouvelles ressources propres, cela promet un débat complexe à la clé et quelques problèmes de gouvernance. Dans tous les cas, donc, cette option d'outils européens n'est pas une perspective proche.

L'examen des faits aujourd'hui montre que la réponse passe par la première option, sauf que c'est une solution qui n'est pas avouée, et donc pas organisée. Il s'agit d'un assouplissement de fait des contraintes sur les budgets nationaux puisque de nombreux États sont dans l'incapacité de respecter les 3 %. Les quelques assouplissements auxquels a procédé la BCE n'ont pas été, de la même façon, annoncés, ou plutôt avoués. On est donc dans une situation de fait et pas dans un choix stratégique.

Les sommets de la zone euro qui vont être mis en place, dont le règlement intérieur a été adopté au dernier Conseil européen, constituent une innovation majeure. Le TSCG prévoit qu'il y en ait au moins deux ; la France souhaite qu'ils se tiennent plus régulièrement. Ces sommets, pourvu qu'ils soient vraiment institutionnalisés et aient lieu régulièrement, vont profondément changer la gouvernance européenne. D'abord, parce qu'on n'interdira pas aux chefs d'État et de gouvernement de la zone euro de traiter de sujets plus larges quand ils se retrouveront à dix-sept. Ensuite, parce qu'il faudra installer un président de ces sommets de la zone euro et que cette figure nouvelle pourrait être source d'innovation. Enfin et surtout, les processus de préparation vont s'en trouver restructurés. Dans le règlement intérieur, la France a obtenu que des réunions de ministres sectoriels dans le format zone euro puissent se tenir pour préparer ces conseils. De telles réunions pourraient être le moyen d'introduire une nouvelle dimension, notamment sociale, à la zone euro. Elles pourraient également favoriser toute une série d'innovations dans la préparation. Il ne faut donc pas négliger ce point.

Je n'ai pas traité du cadre financier pluriannuel, mais vous le connaissez à fond puisque vous avez eu des séances spécifiques sur le sujet. C'est un enjeu considérable et révélateur de beaucoup de problèmes.

Pour conclure, quelques mots sur les grands sujets d'avenir que j'ai évoqués. Le 22 mai, un sommet européen sera consacré à une politique européenne de l'énergie, qui est un enjeu majeur. D'ailleurs, le traité de Lisbonne prévoit un mécanisme de solidarité en cas de problème d'approvisionnement énergétique. Ce thème de l'énergie comporte différents aspects : la souveraineté énergétique de l'Europe, avec la problématique de l'approvisionnement ; l'accès pour tous à l'énergie, qui pose à la fois le problème de l'interconnexion des réseaux, des tarifs et de la lutte contre la précarité énergétique qui se développe en Europe ; l'environnement, avec les questions de compatibilité ; la compétitivité, l'énergie étant devenue, en la matière, un élément majeur pour nos entreprises, surtout dans un monde où la donne énergétique est en train de changer, les États-Unis redevenant une puissance grâce au gaz de schiste mais aussi à leur accession à la place de premier producteur de pétrole à échéance d'une vingtaine d'années.

Le Conseil européen de décembre aura pour objectif la défense. Toute absence de progrès dans ce domaine apparaîtra comme un échec européen, alors que l'environnement international, avec le Mali en particulier, montre qu'il s'agit vraiment d'un bien public européen. D'une façon générale, nos grands sujets d'avenir tournent autour de la problématique des biens publics européens. On parle des biens publics mondiaux, on n'utilise pas assez cette expression à l'échelle européenne. Or les enjeux qu'elle pourrait recouvrir sont nombreux : l'énergie, la défense, mais aussi les problématiques de culture dans l'environnement nouveau du numérique, qui fera, lui aussi, l'objet d'un conseil européen thématique, à l'automne.

Autre grand sujet d'avenir, la reconstruction industrielle, qui est très liée à l'innovation. Si on ne sait plus fabriquer, on ne sait plus innover. Longtemps, on a cru pouvoir faire une distinction, conserver la recherche et l'innovation et déléguer la fabrication. Aujourd'hui, on s'aperçoit que les deux sont indissociables. La liste serait encore longue de tous les enjeux qui sont, pour moi, les vrais ciments de l'avenir, ceux dont les citoyens peuvent percevoir les apports positifs dans leur vie quotidienne.

Il m'aurait fallu beaucoup plus de temps pour traiter tous les sujets, mais peut-être pourra-t-on en aborder quelques autres dans le cadre de vos questions.

La Présidente Danielle Auroi. Cela me permet de vous dire d'ores et déjà qu'il vous faudra revenir prendre quelques petits déjeuners avec nous.

M. Joaquim Pueyo. Yves Fromion et moi avons été désignés pour rédiger un rapport sur l'Europe de la défense. Le dernier Conseil européen des 13 et 14 décembre a appelé l'Union européenne à assurer des responsabilités accrues en matière de paix et de sécurité internationale. Force est de constater que, au Mali, l'Union européenne a fait le minimum en finançant la formation. Que pensez-vous de la mutualisation, de la solidarité, d'une stratégie de défense plus forte au niveau de l'Europe ? Quels sont les leviers qui vous paraissent utiles pour renforcer l'Europe de la défense, alors que les budgets de défense diminuent dans de nombreux pays, en dehors peut-être de celui de la Pologne qui a tendance à augmenter ?

Une observation peut-être utopique : l'État français dépense des sommes non négligeables pour la guerre au Mali alors que d'autres pays restent tranquilles. Il me paraîtrait de bon sens qu'elle puisse défalquer ces sommes de sa dette.

M^{me} Marietta Karamanli. Faute d'un plan de relance au niveau européen, les fonds structurels ont un rôle à jouer pour relancer l'économie. Si les effets levier qu'ils induisent peuvent être importants, ces fonds sont contraints sous la forme de subventions qui agissent uniquement comme cofinancement en contrepartie de contributions nationales publiques ou privées. L'exécution des dépenses sur les fonds structurels est-elle ralentie en France aujourd'hui du fait des cofinancements qu'ils impliquent ?

S'agissant de l'application du principe de subsidiarité, la commission des affaires européennes a exprimé en plusieurs occasions des interrogations sur l'application par la Commission dudit principe. J'en veux pour exemple la proposition de règlement relative au droit commun européen de la vente, plus particulièrement le vingt-huitième régime relatif au droit facultatif qui vise à mettre en place un mécanisme de droit optionnel. À chaque initiative relevant de la subsidiarité prise par des parlements nationaux, la Commission européenne a utilisé l'article 114 du traité. Quels sont les critères que le SGAE fait valoir en la matière ? Quels sont les dossiers sur lesquels le SGAE a fait valoir ce principe et obtenu satisfaction ?

M. Philip Cordery. J'insiste sur la remarque de bon sens de Joaquim Pueyo tendant à exclure des 3 % les budgets des opérations militaires, et je pense que cette demande se fera de plus en plus pressante dans l'avenir.

Vous avez mentionné à la marge le sujet central de la convergence sociale et fiscale. Quand on voit comment sont détournées les directives, notamment la directive relative au détachement des travailleurs et la directive services, dans les abattoirs en Allemagne, ceux-ci pratiquant une concurrence déloyale en embauchant des employés roumains et bulgares pour trois fois rien, on ne peut que vouloir une initiative forte. Sans convergence fiscale et sociale, il n'y aura pas de cohérence budgétaire.

On ne parle pas assez de ce qui se passe en Hongrie, où le Gouvernement est en train de défaire la constitution et toutes les bases démocratiques. La Belgique a pris une initiative. La France a-t-elle l'intention d'être plus audible sur ce sujet ?

M^{me} Estelle Grelier. La résolution du Parlement européen conditionne l'ouverture du mandat de négociation sur le cadre financier pluriannuel (CFP) au règlement de la situation budgétaire de 2013 dans l'Union, ce qui revient à demander aux chefs d'État et de

gouvernement de mobiliser près de 11,2 milliards. On voit bien toutes les difficultés que cela va poser. Avez-vous une idée de la position française sur ce thème ? On nous dit que les Allemands seraient plutôt favorables à abonder le budget 2013 et à ne pas négocier notamment les questions de flexibilité sur le futur CFP, les Français inclinant plutôt à l'inverse. Ce point m'intéresse particulièrement.

S'agissant de notre position sur le traité de libre-échange avec les États-Unis, j'ai ressenti, lors d'une discussion avec M^{me} la ministre Bricq, quelque tiédeur sur les conditions que nous mettrions à notre accord, dont nous semblons avoir déjà fait communication. Nous avons intérêt à dire que, si nous obtenons telle ou telle mesure de réciprocité commerciale, nous validerons le traité, plutôt que de dire que nous le validons parce que nous les avons obtenues. Cela peut sembler un simple point de sémantique mais ces sujets sont assez prégnants chez nos concitoyens et ils attendent une attitude plus offensive.

M. Yves Fromion. On nous a beaucoup expliqué que le pacte de stabilité et de croissance comportait un volet croissance substantiel dont la France devrait être bénéficiaire. Peut-on avoir le détail de cette promesse et savoir très concrètement ce que la France a obtenu, quels ont été les points d'application, les volumes financiers dont notre pays est le bénéficiaire ?

M. Arnaud Leroy. Je m'associe également à la question de notre collègue Joaquim Pueyo s'agissant des 3 %. Qui plus est, je l'élargis à la prise en considération des investissements qui devront être faits dans le cadre de l'adaptation au changement climatique, qui représentent déjà un coût pour nombre d'États membres. Dans l'Europe, l'Espagne et le Portugal sont beaucoup plus victimes du changement climatique que d'autres États, ce qui leur cause des difficultés budgétaires. Je m'interroge sur ces 3 % qui finissent par ressembler à un dogme.

L'Europe bénéficie de l'intervention française au Mali sans en payer le prix. Cela commence à créer de vrais problèmes de distorsion.

M. Serge Guillon, secrétaire général des affaires européennes. L'Europe de la défense est un enjeu majeur qui recouvre trois aspects : la gouvernance et la gestion ; la capacité basique, notamment en avions ravitailleurs, drones et autres, qui confère la crédibilité et crée un ciment essentiel ; l'industrie. Cette vision n'étant pas partagée, cela complique les choses. On peut dire aujourd'hui que seuls quelques pays – la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne – font l'effort de défense pour les autres. Sur ces trois volets, il faut avancer. On travaille beaucoup sur les questions industrielles. Le président Barroso va présenter une communication de la Commission au mois de juin sur ces aspects industriels. La France a élaboré un non-papier qui a été piloté par le SGAE et diffusé à Bruxelles, et qui indique notre vision dans le domaine. On a fait passer beaucoup de messages aussi sur le sujet capacitaire, la gouvernance étant le sujet le moins difficile à traiter. La difficulté, effectivement, c'est que quelques pays seulement portent cet enjeu d'Europe de la défense, ce qui va poser assez rapidement la question de savoir si c'est un sujet qu'on continue à porter à vingt-sept ou dans un format de coopération renforcée plus limité.

S'agissant des 3 %, d'une façon générale, je ne crois pas qu'en sortir une catégorie de dépense ait la moindre chance d'aboutir dans les discussions européennes, quelle que soit la catégorie concernée. Qui plus est, ce serait perçu comme une façon de desserrer une contrainte, de s'endetter de façon encore plus importante. Reste qu'est ainsi posée – et je m'exprime là à titre purement personnel – la question d'une application relativement

uniforme du critère de 3 % à des pays dont la participation au financement des biens publics européens n'est pas du tout la même. Sur le seul exemple de la défense, notre effort est supérieur de 0,45 point de PIB à celui de l'Allemagne. Mécaniquement, cela creuse donc notre déficit d'autant, ce qui n'est pas négligeable. Vis-à-vis des Pays-Bas, le rapport est quasiment du double. On pourrait également mettre en avant l'aide publique au développement, les investissements publics européens. Alors que notre part dans le financement de ces biens collectifs est très supérieure à celle d'autres pays, nous sommes traités de la même façon à travers ce critère. À titre personnel, je reconnais que cela pose question. Ce type de traitement ne peut qu'inciter les pays en difficulté budgétaire qui participent au financement des biens collectifs à remettre en cause leur financement et aboutit donc au résultat aberrant d'un moindre financement des biens publics européens. Plutôt que sortir une catégorie du critère de 3 %, peut-être pourrait-on obtenir une différenciation par une meilleure prise en compte de la situation de chaque pays. Je rappelle qu'il s'agit là d'un propos personnel et pas d'une position gouvernementale.

La convergence sociale et fiscale est un enjeu majeur. Au SGAE, j'ai lancé des groupes de réflexion stratégique interministérielle sur tous les grands sujets. Nous travaillons sur la question des convergences sociales avec pour objectif de produire de la doctrine française et des documents de stratégie. D'abord parce que, effectivement, nous n'aurons pas de convergence économique avec des divergences sociales qui se développeraient. Ensuite, parce qu'il y a des liens très étroits entre situation sociale et situation économique.

Le SGAE n'est pas impliqué directement dans les positions à adopter face à des situations comme celle qui existe en Hongrie, qui relèvent plutôt du ministère des affaires étrangères et de l'Élysée. C'est une vraie question qui est peut-être révélatrice de la situation actuelle de l'Europe.

S'agissant du budget rectificatif n° 2 présenté par la Commission, sur les 11,2 milliards, 9 milliards seraient consacrés aux fonds structurels, au titre desquels la France a une facture impayée de 1,1 milliard. Elle aurait donc un intérêt dans l'opération en même temps toutefois qu'une difficulté en devant augmenter de 1,8 milliard le prélèvement sur recettes (PSR). La question n'est pas tant celle du montant que celle de l'imputation – tout sur 2013 ou plutôt un étalement ? Les pays ne se sont pas exprimés officiellement sur le sujet. Ce qui rend l'option 2013 compliquée, c'est que les budgets ont déjà été arrêtés, les prévisions déjà faites. Cependant, l'étalement n'est pas admissible juridiquement : cela reviendrait à mettre de la flexibilité entre deux cadres financiers pluriannuels alors que ce n'est possible qu'à l'intérieur d'un même CFP. Seule une disposition particulière dans l'accord interinstitutionnel pourrait le permettre. Pour l'instant, nous examinons toutes les options, nous avons des discussions informelles. Nous sommes bien conscients de l'enjeu, notamment du potentiel des fonds structurels comme instruments de croissance. Après tout, cela permettrait d'injecter 9 milliards de plus dans l'économie européenne et d'obtenir pour la France un remboursement de 1,1 milliard, très important pour les régions.

Le pacte pour la croissance et l'emploi comporte un volet financier mais aussi toute une série de mesures dont nous pourrions vous communiquer l'état d'avancement sous forme de tableau. Il s'agit de mesures structurelles de moyen terme dont le financement est assuré à travers la Banque européenne d'investissement (BEI) et les fonds structurels. L'augmentation de capital de la BEI devait se faire par dotations supplémentaires des États, à verser avant le 31 mars. Elle vient donc seulement d'avoir lieu. L'augmentation de 10 milliards permettra de financer 60 milliards de prêts BEI supplémentaires. La BEI finançant la plupart des projets à 50 %, ce sont 120 milliards d'euros de projets

supplémentaires qui pourraient être engagés. Toutefois, des tracasseries de calendrier et de retour contrarient quelque peu cette perspective. Outre qu'il y a des délais d'instruction des projets par la BEI, encore faut-il être en mesure d'en présenter. À cette fin, nous avons mis en place tout un dispositif qui permettra, au mieux, de présenter les premiers projets à la fin de 2013 ou au début de 2014, quelques-uns pouvant peut-être bénéficier d'une procédure accélérée dans les mois qui viennent. Le processus prend un peu de temps. Bien que le terme de « retour » soit récusé par de nombreux responsables de la BEI – on n'a pas droit à un retour de la part d'une banque –, le président de la BEI a annoncé à l'Assemblée nationale que la France recevrait, en moyenne annuelle, sur les trois ans qui viennent, 7 milliards de retour sous forme de prêts, contre moins de 4 précédemment. Avec ce quasi-doublement de l'enveloppe, l'enjeu majeur est de développer des projets. Dans cette optique, la BEI restructure sa représentation en France afin de mieux se faire connaître des collectivités locales et des entreprises. Des textes sont en préparation entre Bercy, l'intérieur et Matignon sur le sujet. Au SGAE, j'ai lancé un comité de suivi qui se réunit tous les mois pour identifier d'éventuels points de blocage. Ont notamment été pointées les capacités d'endettement des hôpitaux ou des universités. Enfin, il faut également développer un autre type de relation entre les porteurs de projets et la BEI.

L'enjeu majeur aujourd'hui est donc d'être en mesure de présenter des projets. La France souffre de quelques difficultés structurelles liées à la taille de certaines collectivités locales qui ne leur permet pas de présenter des projets à la hauteur des minima souhaités d'environ 50 millions d'euros. Il faudra donc travailler autrement, mettre en place des collaborations, présenter des plans globaux, comme l'a fait la région PACA pour les lycées. La BEI a été très présente sur certains sujets, il faudra donc avoir le réflexe de la solliciter pour des projets similaires. Savoir, par exemple, que la moitié des tramways de France a bénéficié de financements BEI, pourrait ouvrir une perspective pour le Grand Paris. Autre projet envisageable, la rénovation des équipements universitaires, pour laquelle il faudra sans doute aussi inventer d'autres modes de collaboration et de fonctionnement, nombre de nos universités accusant un déficit de taille par rapport à celles d'autres pays. Enfin, et rapidement, d'autres pistes peuvent consister en une meilleure articulation de la BEI et de la Caisse des dépôts et consignations, avec éventuellement des procédures d'instruction commune, et une bonne articulation également de la BEI avec la BPI. Nous disposons d'une liste des projets concernés par la réorientation des fonds structurels. En cette dernière année de période programmation, l'opération est un peu compliquée. On nous a laissé entendre qu'il y aurait 2,5 milliards d'euros pour la France. Même si ce sont de simples indications à prendre avec prudence, nous avons bon espoir.

Dans la négociation sur l'accord Union européenne-États-Unis, nous avons une position assez dure, la plus dure même au sein du Conseil. Nous n'avons pas dit que nous ne voulions pas de l'accord, car nous aurions été bien seuls. La décision étant prise à la majorité qualifiée, nous n'avons pas de possibilité de blocage mais nous avons fait la demande de maints préalables, études et autres. Ensuite, dans le cadre de l'élaboration du mandat de la Commission, nous nous sommes battus pour obtenir des exclusions : culture et audiovisuel, préférences collectives en matière d'OGM, marchés publics de défense. Le Président de la République a appelé M. Barroso, il y a eu beaucoup d'interventions. La Commission s'est montrée inflexible, mais nous allons continuer de nous battre pendant les négociations. Nous n'avons cessé de dire que ces lignes rouges étaient majeures. Nous avons encore rendu un arbitrage en ce sens, il y a deux jours, avec une position très dure. Peut-être avez-vous entendu une expression moins inflexible, mais la position adoptée est bien celle-là.

Je finirai en vous proposant de vous communiquer un point sur la subsidiarité.

J'espère ne pas avoir oublié de question majeure. En voulant faire vite, j'ai été forcément elliptique. Pardonnez-moi.

La Présidente Danielle Auroi. Merci, monsieur le secrétaire général. Nous aurions, effectivement, de quoi vous relancer sur de nombreux sujets. Déjà, vous nous avez brossé un vaste panorama, ce qui va grandement nous aider. Si vous en êtes d'accord, nous n'hésiterons pas à vous solliciter à nouveau, en particulier une fois que le Conseil aura eu lieu.

La séance est levée à 9 h 50

Membres présents ou excusés

Commission des affaires européennes

Réunion du mercredi 3 avril 2013 à 8 h 35

Présents. - M^{me} Danielle Auroi, M. Jean-Jacques Bridey, M. Philip Cordery, M. Yves Daniel, M. William Dumas, M. Yves Fromion, M^{me} Estelle Grelier, M^{me} Chantal Guittet, M^{me} Marietta Karamanli, M. Jérôme Lambert, M. Arnaud Leroy, M. Joaquim Pueyo

Excusés. - M^{me} Axelle Lemaire, M. Jean-Claude Mignon, M^{me} Paola Zanetti