

# Entretien avec Alain Lamassoure

**sur le rôle de la commission des Budgets et de la commission du Contrôle budgétaire au Parlement européen, l'avenir des finances européennes et les ressources propres**



**L**e cadre financier pluriannuel est-il selon vous un outil satisfaisant pour piloter les finances européennes ?

Il n'a d'intérêt que si le cadre coïncide avec le mandat du Parlement et de la Commission. Sinon, il aboutit à une situation politiquement absurde, où le financement de l'avenir est décidé par les institutions sortantes. La Commission Juncker a été entravée dès le premier jour par des choix qui ne correspondaient pas aux priorités qu'elle avait dégagées lors de la campagne électorale de 2014.

**L**e traité de Lisbonne permet à ceux qui l'accepteront de mettre en place une coopération renforcée y compris pour la création de ressources propres. Comment envisager la mise en place de coopérations renforcées à ce niveau ? Comment gérer les difficultés d'articulation et de définition des contributions de chacun, selon que l'on relèverait de la création de ressources propres par la coopération renforcée, ou bien du système traditionnel de financement du budget européen ?

Nous n'en sommes pas là. Tous les travaux menés sur le sujet concernent l'Union tout entière. Pour moi, une coopération renforcée doit partir d'une politique que certains États souhaitent mener ensemble : le besoin de nouvelles dépenses doit précéder le besoin de recettes. Par exemple, on peut concevoir que l'eurozone se dote de certaines politiques propres nécessitant des ressources financières propres. Le droit de seigneurage pourrait être une ressource propre de l'eurozone.

**Au** sujet de la notion budgétaire du principe de subsidiarité : comment la mettre en œuvre ?

Je ne comprends pas qu'aucune institution et aucun

État membre ne se soit intéressé à cette dimension fondamentale. Chaque fois que l'on propose une dépense nouvelle au niveau communautaire, la réaction spontanée des États membres, des médias, de l'opinion consiste à déplorer un accroissement des dépenses publiques, donc de la fiscalité et de la bureaucratie. Mais si l'on veille à l'application du principe de subsidiarité, c'est le contraire qui se produira : par définition, une politique conduite depuis Bruxelles doit être moins coûteuse que 27 politiques nationales pour la même efficacité, ou plus efficace pour le même coût. Sinon, il faut rester au niveau national. Ce principe devrait guider la création de toutes les administrations et agences communautaires. Cela n'a jamais été le cas. Personne n'a jamais calculé si la création de la trentaine d'agences européennes, celles de la BCE, du SEAE, du corps de garde-frontières européens avaient été accompagnées d'une réduction parallèle des dépenses nationales correspondantes et avaient permis des économies d'échelle. Tant que nous ne le ferons pas, nous n'aurons aucune chance de justifier une augmentation du budget de l'Union et/ou la création de nouvelles ressources fiscales propres pour alimenter celui-ci. L'opinion acceptera la démarche si nous démontrons qu'1 euro de plus dépensé au niveau européen permet d'économiser 1 euro, voire plus, au niveau national. Le ré-

**1989-1993**: Député au Parlement européen, réélu en 1999, 2004, 2009 et 2014

**1992-1993** : Président de la commission du Contrôle budgétaire

**1993-1995**: Ministre délégué aux Affaires européennes dans le Gouvernement d'Edouard Balladur

**1995-1997**: Ministre délégué au budget et porte-parole du Gouvernement dans le Gouvernement d'Alain Juppé

**1995-2001**: Président de la Communauté d'agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz

**2000-2001**: Maire d'Anglet

**2001-2008**: Président du Conseil des élus du Pays Basque

**2001-2008**: Conseiller municipal d'Anglet et Vice-Président de la Communauté d'agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz

**2002-2003**: Membre de la Convention européenne

**2009-2014**: Président de la commission des Budgets du Parlement européen

**2014-2016**: Membre de la délégation du Parlement européen au sein du Groupe à haut niveau sur les ressources propres («Monti-Group»)

seau des Cours des comptes devrait être mobilisé sur ce chantier majeur.

**E**st-il possible de revenir sur la genèse de la question des ressources propres. Comment ce sujet s'est-il imposé, avant même l'élaboration du rapport Lamassoure de 2007 ?

Il ne s'est pas imposé facilement. Ce qu'on appelait la « quatrième ressource », les contributions nationales, a commencé à monter en puissance quand j'étais ministre du Budget, dans la seconde moitié des années 90. J'ai constaté alors qu'au niveau du Conseil le débat budgétaire annuel ne portait plus sur les priorités européennes communes : chacun défendait son « juste retour ». Revenu au Parlement, j'en ai vite mesuré la conséquence inéluctable : à partir du moment où, inexorablement, la part des contributions nationales occupait tout l'espace, le budget européen était enfermé dans un carcan paralysant. Le seul moyen de sortir de cette logique infernale était de revenir au financement par des ressources propres, tel qu'il était prévu par les traités depuis le premier jour et pratiqué à partir des années 70.

Chargé d'un rapport d'initiative par la commission des Budgets en 2006, j'ai tenu à associer dès l'origine les parlements nationaux : ils ignoraient tout du problème, alors que ce sont eux qui auraient le dernier mot à la fin du processus. J'ai proposé par écrit à tous les parlements de venir les voir pour leur en parler. De manière révélatrice, la Chambre des Communes a répondu, en substance : « It's none of your business, nor ours ». Le Parlement suédois a fait une réponse comparable. Les autres se sont prêtés à l'exercice. Mais nous étions au tout début d'une longue démarche. Les préjugés dominaient encore presque partout. En gros, les pays du sud, bénéficiaires nets, ont fait un accueil enthousiaste : « le problème du budget européen est simple, il faut l'augmenter ». Les pays du nord, contributeurs nets, ont tenu le langage contraire. La réception a été particulièrement chaude au Bundestag, le sujet divisant la grande coalition de l'époque : j'ai dû être exfiltré par les huissiers et par les collègues allemands du Parlement européen qui m'avaient accompagné !



Ce tour des capitales a permis de définir les lignes directrices indispensables à toute réforme. Adoptées par le Parlement avec le rapport de mars 2007, elles ont guidé toutes les initiatives entreprises ultérieurement.

**P**ourriez-vous revenir sur le processus qui a mené de ce rapport à celui du Groupe de haut niveau (GHN), et sur le rôle que vous y avez joué ?

En 2007, une majorité du Parlement était convaincue. Il fallait ensuite s'attaquer aux autres institutions. L'occasion a été fournie par la négociation du cadre pluriannuel 2014-2020. Janusz Lewandowski a joué un rôle clef en devenant Commissaire au budget en 2009, tandis que je lui succédais à la présidence de la commission des Budgets. Le Parlement a fait savoir très tôt qu'il n'accepterait le prochain cadre pluriannuel que si la réforme des ressources en faisait partie. La Commission a parfaitement joué le jeu, en proposant une ré-

forme ambitieuse et raisonnable, qui a largement inspiré ensuite les travaux du GHN. Le Parlement a fait sienne ses propositions, sur le conseil du regretté Jean-Luc Dehaene, dont l'autorité morale était un grand atout. Le Conseil

a joué du partage des rôles entre le conseil Affaires générales, le conseil Budget, l'Ecofin et le Conseil européen pour ... ne pas inscrire le sujet à l'ordre du jour. Nous avons tout de même obtenu un accord politique sur le principe de la réforme, une procédure (groupe à haut niveau, propositions à faire par la Commission dans le cadre de la révision du cadre et de la préparation du suivant) et un calendrier. J'ai proposé et fait accepter le nom de Mario Monti pour présider le GHN.

**C**omment les idées que vous aviez portées dans votre premier travail sur le sujet ont-elles évolué ? Pouvez-vous nous détailler les méthodes de travail du GHN ?

Le président Monti a pris son temps. Un premier rapport intérimaire n'a porté que sur le diagnostic, mais il a eu une grande importance politique : à partir du moment où le Groupe était unanime sur le diagnostic, même les membres nommés par le Conseil admettaient que nous avions une obligation de résultat sur

les remèdes. Puis, le Groupe a tenu à compléter l'expertise des trois institutions par le recours à une importante contribution d'un groupe d'experts extérieurs. Le Président Monti s'est rendu lui-même dans plusieurs capitales et plusieurs parlements nationaux. Nous avons réuni une conférence interparlementaire avant de rédiger le projet de rapport final. Entre-temps, les événements nous ont aidés à plaider pour une réforme : le plan Juncker, la conférence de Paris sur le climat, puis l'exode migratoire ont amplement démontré l'urgence d'une mobilisation de ressources nouvelles.

Au sein du groupe, la délégation du Parlement a su travailler en parfaite cohérence. Guy Verhofstadt, avocat éloquent et infatigable de la réforme depuis le premier jour, Ivailo Kalfin et moi-même avons veillé à faire des propositions communes, en entente étroite avec le Président Monti. Mais il a fallu toute l'expérience, la patience et la finesse de celui-ci pour parvenir à l'unanimité finale.

**P**armi la palette de solutions proposées par le rapport<sup>1</sup> du GHN, laquelle a votre préférence et pour quelles raisons ?

Je suis pragmatique. Les solutions les meilleures seront celles qui seront acceptées par les Etats membres !

J'ai cependant un regret. L'économie du XXI<sup>e</sup> siècle, dans laquelle la première richesse vient des échanges mondiaux de toute nature, pousse chaque pays à alléger la charge fiscale de tout ce qui est mobile ou nomade (capitaux, usines, talents) au détriment des « sédentaires » (salariés, agriculteurs, retraités, petites entreprises). Cela devrait nous conduire à redécouvrir l'intérêt des impôts indirects et à inventer de nouveaux péages ou droits de timbre adaptés à l'âge numérique. Le rapport l'évoque, mais il n'existe pas encore une expertise économique susceptible de fonder les nouvelles bases d'un système fiscal adapté à notre temps. Le problème dépasse très largement le cas, hélas modeste, du budget européen.

**C**omment faire pour éviter que la création d'un impôt européen ne soit perçue comme voulant contourner la volonté des peuples et leur capacité d'influence ?

C'est là que la pédagogie du principe de subsidiarité est absolument nécessaire. Il faut ajouter l'argument très fort selon lequel la souveraineté fiscale reste au niveau des Etats membres. En fait, du point de vue fiscal, l'Union doit être traitée comme une collectivité territoriale : ce n'est pas elle qui lève l'impôt, mais

elle bénéficie de tout ou partie d'impôts créés par le souverain fiscal, avec éventuellement une marge de manœuvre sur le taux. C'est exactement ce que nous avons appliqué en matière de TVA.

En outre, de toute façon, tant du côté dépenses que du côté ressources, aucune décision européenne ne pourra être prise sans l'accord d'une majorité de ministres des Finances. Donc, les 27 « Bercy » nationaux ne peuvent pas prétendre qu'ils seraient mis hors jeu au profit de « Bruxelles ». « Bruxelles », c'est eux. C'est nous tous.

**Q**uelle lecture faites-vous de la place de la commission des budgets et de celle de la commission du Contrôle budgétaire au sein du Parlement ? Quelles sont les évolutions qui ont eu lieu ? Quelles sont celles qui sont susceptibles de se produire à l'avenir selon vous ?

J'ai présidé successivement les deux. Je suis convaincu que le fait de les distinguer est une erreur. On ne peut pas séparer la préparation du budget de son exécution. Une commission unique serait plus efficace et serait beaucoup plus attractive pour les députés les plus actifs. Aujourd'hui, aucune d'elle ne fait partie des commissions les plus prestigieuses du Parlement, à l'inverse de ce qui se passe au niveau national.

**Q**uelle est votre appréhension du rôle du PE dans les équilibres institutionnels, en particulier au niveau des questions budgétaires ? Quelle évolution depuis Lisbonne ?

Le traité de Lisbonne a mis fin à cette distinction absurde entre dépenses « obligatoires » et « non obligatoires. » La suppression des deux lectures est plutôt une bonne chose. Mais le déséquilibre entre le Conseil et le Parlement demeure. Il s'est même aggravé du fait de l'impécuniosité des Etats membres depuis la crise financière : le Conseil a fatalement le dernier mot à partir du moment où ce sont ses membres qui financent le budget commun. En outre, la nécessité de l'unanimité pour le cadre pluriannuel donne la décision finale au pays le plus anti-européen ou le plus impécunieux. Il est rageant de constater que le niveau du budget pour toute la période 2014-2020 a été fixé en pratique par M. Cameron, dont le pays a décidé ensuite de quitter l'Union !

Propos recueillis par Jean-Jacques GAY,  
Département thématique Affaires Budgétaires au Parlement européen

1 Rapport final et recommandations du Groupe à haut niveau sur les ressources propres («Monti-Group»): [http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report\\_20170104.pdf](http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf)