



## DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE

### COMPTE RENDU N° 170

Réunion du mercredi 3 mai 2006 à 16 heures 15

*Présidence de M. Pierre Lequiller, Président,*

#### SOMMAIRE

	pages
I. Examen du rapport d'information de M. Christian Philip, sur les agences de l'Union européenne .....	2
II. Communication de M. Marc Laffineur, sur le budget de l'Union européenne pour la période 2007-2013 (E 3106) .....	9

## I. Examen du rapport d'information de M. Christian Philip, sur les agences de l'Union européenne

**M. Christian Philip, rapporteur**, a indiqué que le recours aux agences européennes n'était pas un phénomène nouveau car les premières d'entre elles ont été créées dans le courant des années 70. Mais le phénomène a récemment pris une ampleur sans précédent puisqu'il s'est créé bien plus d'agences en cinq années qu'en cinquante ans de construction européenne ; et de nouveaux projets sont en préparation. Dans ce contexte de multiplication des agences, la Commission européenne a récemment proposé un projet d'accord interinstitutionnel avec le Parlement européen et le Conseil pour fixer des règles communes d'encadrement des agences européennes de régulation. Au-delà de l'étude de ce projet d'accord interinstitutionnel, qui a fait l'objet au Sénat d'un rapport présenté par Mme Marie-Thérèse Hermange, il a précisé avoir souhaité mener une réflexion plus large sur la signification politique et institutionnelle du recours aux agences.

Le traité de Rome ne comporte aucune référence à la notion d'agence, mais on peut néanmoins s'accorder sur des caractéristiques communes : une agence communautaire est un organisme de droit public européen, distinct des institutions communautaires et qui possède une personnalité juridique propre. Elle est créée par un acte communautaire de droit dérivé en vue de remplir une tâche spécifique précisée dans l'acte constitutif.

Les agences n'ont pas été inventées par les institutions européennes. Elles existent ailleurs, tant au niveau national qu'à l'échelon international. Comparées aux formes juridiques existantes en France, elles semblent davantage s'apparenter à la catégorie des établissements publics qu'à celle des autorités administratives indépendantes et sont plus « autonomes » qu'elles ne sont « indépendantes ». Elles demeurent en effet soumises à la hiérarchie de leur institution de tutelle, c'est-à-dire la Commission ou le Conseil selon que l'agence est communautaire ou intergouvernementale. Le rapporteur a par ailleurs estimé qu'il serait abusif de les comparer aux agences fédérales américaines, même si elles s'en inspirent en certains points.

21 agences communautaires – relevant du premier pilier de l'Union européenne – sont actuellement en activité. A celles-ci, il convient d'ajouter les agences des deuxième et troisième piliers qui se caractérisent par des procédures de fonctionnement intergouvernementales. Mais au-delà des agences à proprement parler, il existe également de nombreuses structures « satellitaires » de l'Union européenne telles que, par exemple, l'Institut européen de Florence ou l'Office des publications officielles des Communautés européennes.

S'efforçant de dresser une typologie des agences européennes, le rapporteur a établi une distinction entre *les agences exécutives* et *les agences de régulation*. Les agences exécutives sont chargées d'assister la Commission européenne dans la mise en œuvre de programmes communautaires et leur cadre juridique est défini par un règlement cadre du Conseil du 19 décembre 2002. Le recours à ce type d'agences répond à la volonté de la Commission européenne de mettre un terme à la pratique de la sous-traitance de certaines missions vers des entreprises privées, les « bureaux d'assistance technique ». La catégorie des agences de régulation recouvre pour sa part des réalités très diverses. Nombreuses sont en effet les agences répertoriées dans cette catégorie alors qu'elles ne participent pas directement

à des missions de régulation. C'est le cas des nombreux observatoires, centres et fondations qui ont pour mission de collecter de l'information dans leur domaine de compétence.

Le rapporteur a ensuite estimé que *la création des agences semblait répondre à une double demande* émanant d'une part des Etats membres et d'autre part de la Commission européenne. L'Union européenne s'est trouvée confrontée ces dernières années à un certain nombre de crises d'ordre sanitaire ou écologique (vache folle, naufrage de l'*Erika*) dont le retentissement a été grand sur l'opinion. Ces crises ont révélé plusieurs dysfonctionnements et pour y répondre, le recours aux agences permet de mobiliser une expertise technique, gage de crédibilité et d'indépendance dans la prise de décision. Une grande partie des agences récemment créées répondent à l'objectif d'une meilleure sécurité des citoyens européens : sécurité dans les transports (maritime, aérien et ferroviaire), sécurité sanitaire (contrôle des aliments, prévention des maladies infectieuses), sécurité des grands réseaux, sécurité des frontières, sécurité des produits dangereux. La mise en œuvre du principe de précaution trouve sa traduction dans le développement des agences.

La création des agences présenterait également l'avantage de rendre l'Europe plus concrète et plus visible pour les citoyens. Mais, selon le rapporteur, une préoccupation moins avouable par les Etats est celle relative à la question des sièges des agences européennes, qui représente un enjeu politique de première importance. Chaque pays en arrive à revendiquer le droit à « son » agence, ce qui n'est pas sans effet sur la multiplication de leur nombre ; l'élargissement de l'Union risque bien d'amplifier ce phénomène.

Il a indiqué que, dans le silence des traités sur l'attribution des sièges, les gouvernements appliquent la règle de l'article 289 TCE qui prévoit l'unanimité pour la fixation du siège. S'en suivent donc des négociations souvent longues et difficiles qui peuvent aboutir à des choix peu rationnels. En attendant qu'une décision soit prise sur leur localisation définitive, les agences occupent un siège provisoire à Bruxelles, souvent pendant plusieurs années. En l'absence – à sa connaissance – d'évaluation, il s'est alors demandé si la localisation des agences à travers l'Union répondait réellement à l'objectif affiché de rapprocher l'Europe des citoyens.

Le rapporteur a ensuite évoqué la position de la Commission européenne qui estime que les agences doivent contribuer à améliorer la « gouvernance » de l'Union, comme cela été mentionné dans un Livre blanc publié en juillet 2001. Les agences apportent une expertise technique dont la Commission ne dispose pas directement au sein de ses services.

Sur le plan de l'équilibre institutionnel, il s'est demandé si la multiplication des agences n'était pas le reflet d'un affaiblissement de la Commission, d'autant que les agences peuvent parfois être un moyen pour les Etats membres de retrouver des pouvoirs dans des domaines où ils avaient pourtant transféré leurs compétences. L'Agence de contrôle des pêches semble illustrer ce phénomène.

S'exprimant sur *la valeur ajoutée des agences*, le rapporteur a estimé qu'il lui était difficile de se prononcer de façon précise, tant les situations varient d'une agence à l'autre. En général, les agences réellement chargées de missions de régulation apportent une valeur ajoutée incontestable, dans le respect du principe de subsidiarité. Tel est le cas de l'Agence européenne pour la sécurité aérienne qui détient le pouvoir de certifier, pour l'ensemble du territoire européen, les aéronefs. Une procédure unique se substitue ainsi aux 25 procédures préexistantes. Dans cette logique, d'autres missions aujourd'hui assurées par

les services de la Commission pourraient, le moment venu, être accomplies par des agences dans des domaines tels que l'établissement de statistiques (aujourd'hui effectuées par Eurostat qui est un service de la Commission européenne), la régulation des marchés financiers voire la régulation de la concurrence.

La valeur ajoutée des autres agences, observatoires et divers organismes peut se poser au cas par cas. Quant aux agences en cours de création, le rapporteur a fait part de ses interrogations sur l'opportunité de l'instauration d'un institut du genre pour l'égalité entre les femmes et les hommes. S'agissant enfin de la transformation de l'observatoire des phénomènes racistes et xénophobes en nouvelle agence des droits fondamentaux, il a rappelé sa communication de juin 2005 devant la Délégation et a souligné les risques de duplication avec le Conseil de l'Europe.

S'exprimant sur le fonctionnement des agences, le rapporteur a exposé les prérogatives de la Commission, soulignant que les modalités de la tutelle sont très variables d'une agence à l'autre. La question qui se pose est celle du partage de la responsabilité entre la Commission et ses agences. Evoquant les relations entre les agences et les Etats membres, le rapporteur a rappelé la règle d'un représentant par Etat membre au sein des conseils d'administration, à l'exception de l'Autorité européenne de sécurité des aliments. La conséquence directe de cette règle est l'élargissement continu des conseils d'administration au fur et à mesure des adhésions successives de nouveaux pays à l'Union européenne. Il a aussi évoqué la question de la répartition des compétences entre les agences européennes et les autorités nationales qui peut parfois poser des difficultés. La présence de nationaux dans le personnel de l'agence est également un élément important à prendre en compte dans le cadre d'une stratégie d'influence. A cet égard, avec trois directeurs exécutifs et une proportion souvent significative d'agents de catégorie A, il a estimé que la France occupait une position honorable.

Le rapporteur a ensuite présenté les grandes lignes *du projet d'accord interinstitutionnel (AII) sur l'encadrement des agences*, dont la négociation est au point mort et les chances d'aboutir très faibles. Le projet prévoit notamment :

- la systématisation des analyses d'impact avant la création de toute nouvelle agence ;
- l'intégration de la localisation du siège des futures agences directement dans les actes de création de l'agence ;
- la limitation de la taille des conseils d'administration par l'abolition du principe d'un représentant par Etat membre et l'instauration d'une parité de représentation entre les Etats membres et la Commission au sein des conseils d'administration. La participation de membres désignés par le Parlement européen dans le conseil d'administration n'est pas envisagée, car elle mettrait en question la capacité objective de contrôle extérieur du Parlement, notamment en tant qu'autorité de décharge ;
- la possibilité de créer un « bureau exécutif » pour seconder le conseil d'administration ;
- une harmonisation des règles de désignation des directeurs exécutifs qui devraient être nommés par le conseil d'administration, sur la base d'une liste de candidats proposés par la Commission. La durée du mandat serait fixée à 5 ans ;

– un régime linguistique harmonisé avec l'établissement d'une distinction entre un régime interne défini librement par le conseil d'administration, et un régime externe soumis aux dispositions du règlement de 1958 fixant le régime linguistique des Communautés et de l'Union européenne ;

– différentes formes de contrôle : politique, budgétaire, administratif et juridictionnel.

Le rapporteur a fait état des controverses suscitées par cet accord, à commencer par le choix de l'instrument juridique dénoncé par le Conseil qui y voit une atteinte au traité. Sur le fond, il a souligné deux limites principales du projet d'AII : d'une part, il ne s'applique qu'aux futures agences et d'autre part, son champ est limité aux agences communautaires du premier pilier. La Commission européenne et le Parlement européen souhaitent l'adoption de l'accord, que rien ne laisse pourtant aujourd'hui entrevoir. Le rapporteur a alors évoqué les alternatives envisageables, rejetant l'idée d'un AII *a minima* autour du plus petit dénominateur commun. Il a également fait part de l'opposition du Conseil à l'égard d'un règlement cadre pour les agences de régulation, à l'instar de celui en vigueur pour les agences exécutives. Le rapporteur a alors souscrit à l'option suggérée par la Délégation du Sénat de lignes directrices adoptées par la Commission européenne, tout en soulignant les limites. En conclusion, le rapporteur a insisté sur l'intérêt des agences européennes. Mais celles-ci ne doivent pas devenir la panacée pour n'importe quel type d'activité. Avant d'en développer de nouvelles, il a déclaré que le temps lui semblait venu de dresser une évaluation de celles existantes.

**Le Président Pierre Lequiller** a souligné la qualité et l'intérêt du rapport, qui met clairement en lumière l'hétérogénéité des missions et du fonctionnement des agences existantes, notamment quant à la répartition des rôles entre les agences et la Commission, ainsi qu'une certaine confusion résultant de la succession de décisions diverses, prises au fil du temps.

**M. Jérôme Lambert** a estimé que le projet de conclusions ne devrait pas viser spécifiquement tel ou tel cas particulier, notamment la question de l'opportunité d'une transformation de l'Observatoire des phénomènes racistes et xénophobes en agence européenne des droits fondamentaux.

**M. Jacques Floch** s'est déclaré en accord avec les risques soulignés par le rapporteur d'une dispersion de l'action de l'Union à travers une multiplication excessive du nombre des agences. L'utilité de la création d'une agence – fruit d'arbitrages entre les demandes particulières des Etats membres – n'est pas toujours manifeste. Il a souligné la nécessité de porter une attention suivie à la présence française au sein du personnel de ces agences, estimant que la situation actuelle n'était pas satisfaisante, et s'inscrivait dans une tendance générale à un affaiblissement de l'influence française au sein des institutions. Alors que certaines de nos partenaires – comme les Britanniques ou les Néerlandais – font un effort important à cet égard, il est essentiel que la France soit plus attentive à cette question, si l'on veut que la voix de notre pays compte au sein de l'Union.

**M. Christian Philip, rapporteur**, a précisé qu'il avait, avant d'entreprendre le présent rapport, une opinion plus réservée sur les agences. Le travail effectué a clairement fait apparaître l'utilité réelle de certaines agences, qui effectuent des tâches que la Commission ne pourrait pas mener à bien elle-même : c'est notamment le cas pour la sécurité aérienne, celle

des médicaments ou des aliments. La formule des agences permet en particulier un recrutement plus souple des experts nécessaires.

S'agissant de la présence française au sein des agences, le rapporteur, tout en soulignant l'importance du sujet, a précisé que le rapport ne faisait état que des personnels de catégorie A. Il a considéré que la France était globalement bien représentée : elle dispose notamment de deux postes importants de directeur exécutif, pour l'Agence de sécurité aérienne et pour l'Agence de sécurité des aliments.

**M. Marc Laffineur** a évoqué l'Agence des variétés végétales, installée à Angers, en soulignant que celle-ci était particulièrement bien intégrée au niveau local et régional.

**Mme Anne-Marie Comparini** a interrogé le rapporteur sur le coût financier global des agences.

**Le rapporteur** a noté qu'il faudrait cumuler les budgets de l'ensemble des agences, ce qui ne ressortait pas directement du projet de rapport. Il a précisé que certaines agences – en particulier celles qui ont un rôle de certification – disposaient de ressources propres.

**Mme Anne-Marie Comparini** a jugé critique la tonalité du rapporteur. Elle a souhaité savoir si la non adoption du projet d'accord évoqué par le rapporteur conduirait au maintien d'agences dont la valeur ajoutée n'est pas prouvée. A ses yeux, les crédits économisés par une diminution du nombre des agences pourraient servir à abonder des politiques communes.

**Le rapporteur** a rappelé que l'accord proposé par la Commission ne concerne pas les agences existantes. Il a souligné par ailleurs que la France ne donne pas toujours le bon exemple en matière de gouvernance des agences : ainsi celle en charge de la sécurité ferroviaire a été éclatée entre deux structures, l'une à Lille, l'autre à Valenciennes.

**M. Pierre Forgues** a estimé que le rapporteur s'est montré très interrogatif sur la question des agences. Il a ironisé sur l'utilité de ces organismes, en se disant entièrement rassuré par l'existence d'une trentaine d'agences, avec 2 700 agents, veillant à sa sécurité alimentaire, physique, aérienne, etc. Prenant l'exemple de la catastrophe de Tchernobyl, dont on a « fêté » le vingtième anniversaire, il s'est demandé si l'agence en charge de l'environnement, par exemple, saurait informer et réagir, avec rapidité et compétence.

**Le rapporteur** a considéré que l'expertise scientifique des agences est réelle, sans vouloir pour autant juger de l'utilisation qu'elles pourraient en faire, le moment venu, lors d'une crise par exemple.

**Le Président Pierre Lequiller** a qualifié de juste la position interrogative du rapporteur, l'image du bon grain et de l'ivraie s'appliquant parfaitement aux agences.

**Le rapporteur** a souligné l'importance de conduire une évaluation des agences existantes, que doit demander notre Gouvernement, et proposé de remplacer le point 10 sur l'opportunité de la transformation de l'Observatoire des phénomènes racistes et xénophobes en agence européenne des droits fondamentaux par une nouvelle disposition, qui a été acceptée, demandant aux autorités de prendre en considération la présence française dans les agences européennes.

A l'issue de ce débat, la Délégation a *adopté* les conclusions suivantes :

« *La Délégation pour l'Union européenne,*

*Vu l'article 88-4 de la Constitution,*

*Vu le projet d'accord interinstitutionnel pour un encadrement des agences européennes de régulation (COM 2005, 59 final), E 2910 ,*

*Vu les propositions de règlement du Parlement européen et du Conseil sur le mandat des directeurs exécutifs de 18 agences communautaires, (COM 2005, 190 final), E 2903 ;*

*Vu la proposition de règlement du Conseil portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et la proposition de décision du Conseil autorisant l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne à exercer ses activités dans les domaines visés au titre VI du traité sur l'Union européenne, (COM 2005, 280 final), E 2918 ;*

*1. est préoccupée par l'augmentation significative, ces dernières années, du nombre des agences européennes, qui peut conduire à un démembrement excessif de la Commission européenne sans que la démonstration soit toujours apportée de leur valeur ajoutée par rapport à l'exercice des missions correspondantes par les services de la Commission ;*

*2. demande à la Commission de procéder à une évaluation des activités de l'ensemble des agences placées sous son autorité au regard des objectifs initialement poursuivis, et de tirer les conséquences des résultats de ces évaluations ;*

*3. propose qu'à l'avenir, tout nouveau projet de création d'agence soit obligatoirement assorti d'une étude d'impact démontrant la valeur ajoutée du recours à la formule de l'agence ;*

*4. souhaite que le recours à la procédure de l'article 308 du traité CE soit limité aux cas exceptionnels et qu'en règle générale la création d'agences relève de la procédure de codécision ;*

*5. recommande que, le moment venu, une base juridique soit insérée dans un traité afin de clarifier la définition des agences et leur cadre juridique ;*

*6. approuve la démarche de la Commission visant à encadrer le recours aux agences pour assurer davantage de cohérence et de transparence s'agissant de leurs conditions de création, de fonctionnement et de contrôle ;*

*7. estime qu'en cas d'échec des négociations sur le projet d'accord interinstitutionnel, la Commission européenne devrait édicter des principes communs afin d'harmoniser les règles de composition de conseils d'administration resserrés, les règles de désignation et la durée du mandat des directeurs exécutifs ainsi que les modalités du contrôle exercé par le Parlement européen. Ces principes communs devraient s'appliquer à l'ensemble des agences, actuelles et à venir ;*

8. *préconise une clarification terminologique des appellations des agences, et propose que le terme d'« autorité » soit retenu pour les organismes plus spécifiquement chargés de missions de régulation au niveau européen ;*

9. *demande que les informations publiées sur les sites Internet des agences soient progressivement disponibles dans l'ensemble des langues officielles de l'Union, dans un souci de bonne administration et d'accessibilité à l'information ;*

10. *demande aux autorités françaises de prendre en considération la présence française au sein des agences européennes, au même titre que dans les institutions de l'Union. »*

## II. Communication de M. Marc Laffineur, sur le budget de l'Union européenne pour la période 2007-2013 (E 3106)

**M. Marc Laffineur, rapporteur**, a indiqué que la Délégation se trouvait saisie en vertu de l'article 88-4 d'une proposition de décision qui formalise l'aménagement du système de correction de la contribution britannique au budget de l'Union convenu le 16 décembre dernier par le Conseil européen. Cette décision, dite « décision ressources propres », a vocation à s'appliquer pour la période 2007-2013 en modifiant la décision « ressources propres » du 29 septembre 2000.

L'examen de cette proposition de décision ne soulève en soi aucun problème particulier, puisqu'il s'agit de la traduction juridique et technique, pour les recettes, du compromis politique obtenu en décembre 2005. Mais il donne à la Délégation l'occasion de faire le point sur l'état des négociations sur les perspectives financières pour 2007-2013, négociations qui sont en voie d'achèvement. D'autre part, cette « décision ressources propres » reviendra dans quelques mois à l'Assemblée nationale, en commission puis en séance publique. En effet, la procédure d'adoption des décisions sur les ressources propres implique les parlements nationaux.

Que s'est-il passé depuis le Conseil européen de décembre 2005 ?

A l'issue de négociations particulièrement difficiles, les vingt-cinq chefs d'Etat et de gouvernement se sont mis d'accord, lors du Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005, sur un montant de 862,363 milliards d'euros en crédits d'engagement pour la période 2007-2013 (1,045 % du RNB de l'Union), soit 819,380 milliards d'euros en crédits de paiement (0,99 % du RNB de l'Union).

Restait à faire entériner ce compromis par le Parlement européen, ce qui s'annonçait difficile. Le Parlement européen tenait à défendre ses priorités et ses prérogatives. Les principales demandes du Parlement européen par rapport à l'accord résultant du Conseil européen étaient une reconnaissance de son rôle dans le futur réexamen d'ensemble du budget européen et, sur le plan quantitatif, un montant de 12 milliards d'euros supplémentaires.

Les trois premiers « trilogues » entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission ont été infructueux. Le Conseil européen de mars 2006 a donc rappelé solennellement « *l'importance de conclure dans les plus brefs délais possibles le nouvel accord interinstitutionnel* ». Le trilogue du 4 avril a finalement abouti à un accord. Le Parlement a obtenu au total 4 milliards d'euros de dépenses supplémentaires pour la période 2007-2013. Ces crédits supplémentaires ont été affectés à différentes politiques, selon une répartition qui satisfait la France car les politiques concernées figuraient parmi les priorités du gouvernement français : la recherche, la culture, la PESC, et *Erasmus*, notamment.

Pour autant, les plafonds adoptés par le Conseil européen de décembre ne sont majorés que de 2 milliards d'euros, portant l'enveloppe globale à 864,316 milliards d'euros en crédits d'engagement, soit 1,048 % du RNB de l'Union. En effet, les deux autres milliards se situent hors du cadre financier : il s'agit d'un milliard et demi d'euros au titre des réserves pour aides d'urgence et de 500 millions d'euros d'économies réalisées dans le système de pensions des fonctionnaires européens.

En crédits de paiement, le trilogue a accru l'enveloppe globale de 1,4 milliard d'euros, pour un total de 820,780 milliards d'euros soit 1 % du RNB.

S'agissant de la répartition des crédits entre les différentes politiques communautaires, on peut noter par exemple que la Rubrique 4 relative aux actions extérieures de l'Union s'élève pour la période à 49,5 milliards d'euros (dont 10,6 milliards pour l'Instrument européen de voisinage et de partenariat et 1,74 milliard d'euros pour la PESC), et qu'à l'intérieur de la rubrique 1, l'accord prévoit 308 milliards d'euros pour les fonds structurels, soit 422 millions d'euros de plus que dans le cadre de l'accord de décembre ; 48,1 milliards d'euros pour le septième programme-cadre de recherche, soit une augmentation de 60 % par rapport au sixième programme-cadre ; 7,2 milliards d'euros pour les réseaux transeuropéens de transport et d'énergie, soit 500 millions de plus que dans l'accord de décembre ; 6,75 milliards d'euros pour l'ensemble des actions d'éducation et de formation (y compris *Erasmus*), et 900 millions d'euros pour le programme *Galiléo*.

A ces montants, il convient d'ajouter les fonds qui pourront être consacrés à de nombreux projets par l'intermédiaire de la Banque Européenne d'Investissement. A cet égard, la facilité de la BEI consacrée aux projets de recherche-développement à hauteur de 2 milliards d'euros, dont la création avait été proposée par la France, est l'un des éléments les plus satisfaisants de l'accord : même si certains ont pu trouver décevant le montant finalement affecté au septième programme-cadre dans le budget, il convient d'avoir une vision d'ensemble des sources de financement possibles pour la recherche en Europe, et de ne pas sous-estimer les possibilités qu'offrent de nouveaux instruments de financement.

De plus, il serait souhaitable d'articuler plus efficacement, dans les années qui viennent, deux politiques de l'Union européenne : la politique régionale et la politique en faveur de la recherche. Rendre ces deux politiques complémentaires serait tout à fait conforme à l'esprit de la « stratégie de Lisbonne ». M. Marc Laffineur a rappelé qu'il avait déjà fait valoir, lors de la présentation de son rapport d'information sur les perspectives financières en juin 2005, qu'il serait souhaitable qu'une partie des Fonds structurels soit utilisée comme des crédits de recherche, sous forme d'appels à projets.

Le volet « recettes » de l'accord comporte la proposition de décision sur les ressources propres et la perspective d'une réforme d'ensemble du système à partir de 2008-2009.

La révision du système des ressources pour 2007-2013 consiste à revoir le mode de calcul du « rabais britannique » afin que le montant de celui-ci soit significativement réduit.

*La proposition de décision sur les ressources propres* précise la structure et les modalités de perception des recettes de l'Union, le plafond des ressources propres susceptibles d'être appelées pour financer les dépenses communautaires, la correction budgétaire dont bénéficie le Royaume-Uni et ses modalités de financement.

La procédure d'adoption de ce texte est lourde puisqu'elle suppose non seulement l'unanimité au Conseil mais aussi une ratification par chaque Etat membre. La proposition prévoit donc une entrée en vigueur de ses dispositions au plus tard début 2009, avec application rétroactive au 1<sup>er</sup> janvier 2007.

La principale disposition contenue dans ce texte concerne le calcul de la « correction britannique ». Ce fut l'élément crucial des négociations lors de ce Conseil européen. Il avait été décidé qu'au-delà d'une période de transition, le Royaume-Uni devrait participer pleinement au financement des coûts de l'élargissement. Le calcul du « chèque britannique » sera donc ajusté à la baisse par l'exclusion progressive des dépenses destinées aux Etats qui ont adhéré à l'Union à partir de 2004.

Si le mode de calcul était resté inchangé pour la période 2007-2013, le Royaume-Uni aurait, selon les calculs effectués par la Commission, bénéficié d'un « rabais » de près de 50 milliards d'euros sur sept ans. Avec le nouveau mode de calcul, ce rabais s'élèvera à 39,57 milliards d'euros, ce qui signifie que le Royaume-Uni a consenti à ce que sa « ristourne » diminue d'environ 10,7 milliards d'euros au total sur sept ans.

La France supportera 27,4 % de la charge représentée par le « rabais britannique » sur la période, l'Italie en supportera 22,5 % et l'Espagne 14 %. La France continuera donc d'acquitter annuellement plus du quart du « chèque britannique », mais le montant de cette charge diminuera.

Les six principaux contributeurs nets seront, en proportion de leur RNB et en moyenne sur la période, l'Allemagne (solde net : - 0,42 % du RNB), la France (- 0,38 %), les Pays-Bas et la Suède (- 0,35 %), le Royaume-Uni (- 0,34 %) et l'Autriche (- 0,32 %).

Au total, la contribution brute française au budget de l'Union s'élèvera à 135,5 milliards d'euros sur la période 2007-2013.

Parallèlement à la modification du mode de calcul du « rabais » britannique, la proposition de décision sur les ressources propres introduit un élément de simplification concernant le taux d'appel appliqué aux assiettes TVA écrêtées qui détermine le montant de la part « TVA » des contributions respectives des Etats membres dans les ressources de l'Union.

En vertu du nouveau système, le taux d'appel sera fixé à 0,3 %. Ce taux fixe a été décidé par le Conseil européen de décembre. Ceci constitue une simplification très bienvenue, tant le système antérieur était complexe et donc opaque.

Le second aspect majeur du volet « recettes » est qu'une large réflexion s'engagera prochainement, sur la base d'un rapport de la Commission, *pour réformer l'ensemble du système budgétaire de l'Union*. Le Conseil européen a en effet invité la Commission à entreprendre un réexamen complet et global de toutes les dépenses, y compris la PAC, et de toutes les recettes, y compris la question du « rabais », et à accompagner son rapport, en 2008-2009, de propositions de réforme.

Ce que la proposition de décision sur les ressources propres ne précise pas, mais qui a été décidé au cours du trilogue du 4 avril, c'est que le Parlement européen sera associé étroitement à cette réflexion. Sa participation va consister à faire des propositions sur une révision du système des ressources propres. Selon le rapporteur du Parlement européen sur cette question, M. Alain Lamassoure, l'objectif est de trouver de nouveaux financements qui viendraient compléter les ressources actuelles, voire, à terme, se substituer à elles.

Toutefois, il convient d'être prudents à ce stade : si l'objectif d'une modernisation des ressources communautaires est largement partagé par les Etats membres, aucun consensus n'existe pour l'instant sur ses modalités.

M. Marc Laffineur a rappelé que la Délégation, sur la base du rapport qu'il avait présenté avec M. René André, s'est prononcée en faveur d'une réforme du financement de l'Union de manière à ce qu'une fraction en soit assurée à terme, à prélèvement constant, par l'impôt sur les sociétés, et pour une harmonisation préalable de l'assiette de cet impôt. La Commission européenne a créé en 2004 un groupe d'experts sur la création d'une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) ; les travaux de ce groupe progressent de manière encourageante, et la Commission vient d'annoncer qu'elle prévoyait de présenter sa proposition législative en 2008. Il s'agit d'une étape extrêmement importante pour toutes les entreprises, notamment les entreprises françaises.

M. Marc Laffineur a souligné que l'Accord interinstitutionnel résultant du trilogue mentionne expressément l'intention du Parlement européen d'organiser une conférence associant ses membres et les Parlements nationaux, afin d'apporter une contribution à la consultation que la Commission européenne mènera avant de présenter son rapport sur la révision d'ensemble du budget de l'Union. Il a conclu son propos en exprimant le souhait que l'Assemblée nationale participe activement à la préparation de cette réforme, qui sera essentielle pour rendre l'action de l'Union européenne plus efficace, plus transparente et donc mieux perçue par les citoyens européens.

**M. Jérôme Lambert**, tout en notant que l'accord intervenu permet de faire face aux dépenses traditionnelles, a regretté qu'il empêche le financement de politiques d'envergure telles que la relance de la stratégie de Lisbonne ou les fonds structurels. Il a fait valoir que l'accord représentait une diminution de 12 % de l'enveloppe adoptée par le Parlement européen, ce qui lui apparaît d'autant plus choquant que ce dernier est le seul organe élu et que cette diminution touche de nombreux secteurs. Il a souligné en particulier que 30 milliards d'euros manqueront pour mettre en œuvre la réforme de la PAC, ce qui n'a été nullement pris en compte dans les négociations. En conclusion, il a déploré que le budget n'ait pas été à la hauteur des ambitions – en particulier celle de construire l'avenir de l'Europe – et que beaucoup d'énergie ait été dépensée pour des résultats très décevants.

**M. Marc Laffineur, rapporteur**, s'est élevé contre l'analyse de M. Jérôme Lambert, faisant valoir que le Parlement européen n'ayant pas les responsabilités d'un organe exécutif, était peut-être plus porté à formuler des propositions qu'il a qualifiées d'inflationnistes. Il a souligné l'accroissement des crédits dans plusieurs secteurs : + 60 % pour la recherche ; 308 milliards d'euros pour les fonds structurels qui, s'ils sont bien utilisés, ont, selon lui, un effet multiplicateur pour le développement, les infrastructures et l'innovation. Or, en ce qui concerne la France, M. Marc Laffineur a déploré que les fonds structurels alloués aux régions ne soient toujours pas correctement utilisés. Le montant qui leur sera ouvert s'établira, pour les régions métropolitaines, à 8,2 milliards d'euros contre 11 milliards pour la période 2000-2006 ; de leur côté, les régions de l'Outre-mer bénéficieront de crédits d'un montant inchangé, soit 2,8 milliards d'euros.

**M. François Guillaume**, évoquant les fonds structurels, a relevé que les régions françaises ne les avaient pas toujours utilisés de façon opportune puisque, selon lui, les préfets de région ont incité les régions à engager des dépenses parfois inutiles afin d'éviter la restitution des fonds à Bruxelles. Il a, en outre, regretté que la notion de projet qui se substitue à celle de zones éligibles pour l'attribution des fonds structurels, risque de priver les régions éligibles de tout accès à ces fonds.

Il a relevé que les perspectives budgétaires ne prenaient pas en compte les conséquences de l'adhésion future de la Bulgarie et de la Roumanie, ce qui pourrait être source de difficultés à partir de 2008.

Abordant la question du « chèque » britannique, M. François Guillaume a déclaré que la Grande-Bretagne avait seulement accepté de renoncer à la partie de son chèque correspondant au financement de l'élargissement, mais qu'en revanche elle avait maintenu celle dont elle bénéficiait antérieurement dans le cadre de l'Union à quinze membres.

S'agissant de la contribution française, il a relevé que la France était devenue le deuxième contributeur net après l'Allemagne et il a considéré que le Gouvernement se devait d'en faire état auprès de l'opinion publique.

Enfin, il s'est déclaré en désaccord avec la proposition formulée dans les conclusions prévoyant le transfert à l'Union de tout ou partie d'un impôt existant. Il a fait valoir, d'une part, qu'une telle idée ne tenait pas compte de la spécificité du budget communautaire, lequel repose sur la fixation d'un plafond de ressources assises sur le RNB et, d'autre part, qu'elle risquait de déboucher sur une impasse budgétaire, puisque, par définition, le rendement d'un impôt varie chaque année. Dans ces conditions, il a préconisé le maintien du système actuel fondé sur le PIB de chaque Etat membre qu'il a jugé simple et juste.

**M. Marc Laffineur, rapporteur**, a exprimé son accord avec M. François Guillaume sur ce dernier point et a rappelé qu'en matière budgétaire, ce sont effectivement les Etats membres qui détiennent le pouvoir de décision. La Commission propose un avant-projet de budget, mais ce sont les Etats membres qui décident. Il a proposé de préciser dans les conclusions que le transfert d'un pourcentage d'un impôt existant sera défini par les Etats membres. Il s'agira naturellement du produit de l'impôt prélevé l'année précédente, afin d'en connaître le montant. Le rabais britannique doit être supprimé, et fait partie des éléments qui seront discutés dans le cadre de la révision d'ensemble du budget communautaire engagée à partir de 2008-2009. En ce qui concerne les contributions nettes, il convient de souligner, auprès de nos partenaires notamment, que la France devient le deuxième contributeur net en pourcentage du RNB.

**M. Pierre Forgues** a indiqué ne pas voir d'obstacle à ce qu'une partie d'un impôt existant soit transférée à l'Union européenne, mais qu'il n'en irait pas de même d'un transfert intégral.

**M. Jérôme Lambert et le Président Pierre Lequiller** ont exprimé le souhait qu'un impôt européen soit mis en place.

**M. Marc Laffineur, rapporteur**, a estimé que cet objectif ne pourrait être atteint que de manière progressive.

**M. Pierre Forgues** a exprimé son soulagement qu'un accord ait été trouvé, car les régions devaient gérer leurs programmes européens sans en connaître les montants, ce qui est une situation inconfortable. L'accord final marque un progrès par rapport aux propositions britanniques et même par rapport aux montants adoptés par le Conseil européen en décembre 2005. En ce qui concerne la création d'un impôt européen, il convient de distinguer entre le transfert à l'Europe d'un impôt actuel, qui peut être envisagé, et l'ajout d'un nouvel impôt à ceux existants, qui serait inacceptable. Le budget adopté est insuffisant pour les nouveaux Etats membres, mais il fallait bien parvenir à un compromis. Les fonds structurels régionaux

vont être diminués, alors que leurs besoins n'ont pas décliné. Il est regrettable, sur ce point, qu'en France la gestion de ces fonds ait été confiée à l'Etat et non aux régions, contrairement à ce qui est pratiqué dans la plupart des autres Etats membres. Une gestion par les régions, expérimentée en Alsace, serait plus efficace.

**M. Marc Laffineur, rapporteur**, a indiqué que des discussions sont en cours sur ce point. La diminution des fonds régionaux peut, en tout état de cause, être compensée par une utilisation plus performante.

**Le Président Pierre Lequiller** a souhaité que la perspective d'un impôt européen soit mentionnée, en précisant, comme cela a été fait lors des débats de la Convention, que cette création devrait se faire à pression fiscale constante, sans augmenter le montant global des prélèvements fiscaux.

**M. Jérôme Lambert** a indiqué ne pas pouvoir approuver les conclusions proposées par le rapporteur, notamment parce que le financement de la politique agricole commune n'est pas assuré jusqu'en 2013, l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie n'ayant pas été prise en compte.

**M. Marc Laffineur, rapporteur**, a estimé que la politique agricole commune n'a pas été sacrifiée lors de ces discussions budgétaires et que son financement a été préservé.

A l'issue de ce débat, la Délégation a *adopté* les conclusions suivantes :

*« La Délégation pour l'Union européenne,*

*Vu l'article 88-4 de la Constitution,*

*Vu la proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres des Communautés européennes (COM(2006)99 final / document E 3106),*

*1. Prend acte des résultats des négociations interinstitutionnelles sur le volet « dépenses » des perspectives financières, et se félicite de ce que, l'incertitude se trouvant ainsi levée, les programmes pluriannuels pourront démarrer comme prévu dès l'année 2007 ;*

*2. Souligne que les actions menées dans le cadre de la politique régionale de l'Union pour 2007-2013 devront être marquées par le souci d'utiliser plus efficacement les Fonds structurels, en accordant la priorité à des projets de recherche, d'innovation et de développement des infrastructures ;*

*3. Approuve la proposition de décision sur les ressources propres, qui permettra une réduction significative du « rabais » britannique conformément à la décision du Conseil européen de décembre 2005 ;*

*4. Réitère toutefois sa volonté de voir ce « rabais » non seulement diminuer, mais disparaître, dans le cadre de la révision d'ensemble du budget communautaire qui sera engagée à partir de 2008-2009 ;*

*5. Souligne que cette révision ne pourra faire l'économie d'une modernisation du système des ressources propres de l'Union européenne, et en particulier d'une réflexion sur la possibilité de transférer à l'Union tout ou partie d'un impôt existant ; ce transfert relèvera en tout état de cause de la compétence des Etats membres, qui en fixeront le plafond ;*

*6. Souhaite que les travaux engagés par la Commission européenne en vue de la création d'une assiette commune pour l'impôt sur les sociétés soient relayés le moment venu par un engagement clair et une prise de position favorable des Etats membres ;*

*7. Demande à la Commission et aux Etats membres de poursuivre résolument leurs travaux visant à la mise en place, sans augmentation de la pression fiscale globale, d'un véritable impôt européen. »*