

Compte rendu

Commission des affaires européennes

Mardi 11 décembre
2012
17 heures

Compte rendu n° 22

- I. Communication de M^{me} Estelle Grelier sur les propositions de règlement du Conseil établissant, pour 2013, les possibilités de pêche des navires de l'Union (COM(2012) 608 final – document E 7809 et COM(2012) 668 final – document E 7884) 2
- II. Communication de M^{me} Chantal Guittet sur le Programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD) 5
- III. Communication de la présidente Danielle Auroi sur la mission effectuée par le Bureau de la commission à Bruxelles les 3 et 4 décembre 2012 11

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



COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mardi 11 décembre 2012

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

La séance est ouverte à 17 heures

I. Communication de M^{me} Estelle Grelier sur les propositions de règlement du Conseil établissant, pour 2013, les possibilités de pêche des navires de l'Union (COM(2012) 608 final – document E 7809 et COM(2012) 668 final – document E 7884)

M^{me} Estelle Grelier, rapporteure. Cette année encore, la Commission propose deux règlements séparés pour la fixation des possibilités de pêche, l'un concernant les stocks internes de l'Union européenne, l'autre les stocks faisant l'objet d'accords internationaux.

Celles-ci, appelées « TAC », totaux admissibles de captures, déterminent les quantités maximales de poissons d'une espèce pouvant être pêchées sur une zone pendant une période donnée. Après leur adoption par le Conseil, ils sont répartis entre les États membres sous forme de quotas en fonction notamment des antériorités de pêche, chaque État gérant ses quotas et en rendant compte à la Commission. Fixés en fonction des engagements internationaux de l'Union européenne, ils sont établis sur la base de l'expertise des instituts nationaux de recherche, des avis du Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM) et du Comité scientifique, technique et économique de la pêche de la Commission européenne (CSETP).

Le deuxième texte concerne les stocks de poissons faisant l'objet d'une gestion commune avec des pays tiers, notamment la Norvège, le problème de la pêche étant l'une des causes de la non adhésion de ce pays à l'Union européenne, les Iles Féroé, le Groenland, l'Islande, la Russie, et les organisations régionales de gestion des pêches (ORGP). Les quotas dépendent dans ces cas de négociations internationales toujours très longues qui ne se concluent généralement que très tard, le plus souvent juste avant la réunion du Conseil.

La France est favorable à une adoption simultanée de l'ensemble des possibilités de pêche afin d'en conserver une vision d'ensemble dans la mesure où notre pays a, du fait de l'étendue de sa façade maritime, des intérêts de pêche dans toutes les zones, cette scission en deux propositions distinctes entraînant, au surplus, des complications administratives.

Le premier texte a trait aux possibilités de pêche « gérées exclusivement par l'Union européenne » et concernent les stocks de l'Atlantique et la mer du Nord à l'exclusion de la Méditerranée.

La Commission a exposé l'approche ayant abouti à ces propositions de TAC pour 2013 dans sa communication du 7 juin 2012.

Selon elle, l'état des stocks s'améliore car il y a, actuellement, 20 stocks non surexploités contre 5 en 2009. Elle considère donc que fixer des TAC est une mesure efficace mais non suffisante pour assurer le caractère durable des ressources. Elle préconise une gestion à long terme ainsi que l'élimination d'un certain nombre de pratiques comme, par exemple, l'interdiction des rejets, qui posent des problèmes difficiles à résoudre aux pêcheurs, et qui seront étudiés à l'occasion de l'examen des textes réformant la politique commune de la pêche.

Elle estime, par contre, que la santé économique du secteur, qui a vu ses effectifs baisser de près de 8 % entre 2005 et 2009, n'est pas bonne pour trois raisons : mauvais état des stocks, mais au terme d'une analyse non confrontée avec celle des pêcheurs, importance des coûts, notamment du carburant, légère baisse des prix du poisson sur les marchés de consommation. Concernant les coûts du carburant, il faut souligner que la France a demandé, à de nombreuses reprises, la majoration des aides *de minimis*, qui a toujours été refusée par la Direction générale chargée de la concurrence.

Les TAC proposés pour 2013 prévoient une hausse pour 11 stocks, un maintien pour 5 stocks et une baisse pour 47. La Commission semble vouloir accélérer l'atteinte du Rendement Maximal Durable (RMD), (la plus grande quantité de biomasse que l'on peut extraire en moyenne et à long terme d'un stock halieutique dans les conditions environnementales existantes sans affecter le processus de reproduction), pour certains stocks en 2015. De façon générale, la France estime qu'il faut parvenir progressivement au RMD en 2015 seulement là où cela est possible et en 2020, au plus tard, conformément aux engagements pris lors de la Conférence de Nagoya de 2010. Elle est soutenue sur ce point par un certain nombre de pays : Royaume-Uni, Espagne, Portugal, Belgique et Irlande.

Il faut être réservé sur une atteinte du RMD dès 2015 car il faut conserver une certaine progressivité pour limiter l'impact des mesures de gestion sur l'activité de pêche et ménager ainsi des transitions permettant l'adaptation du secteur de la pêche. Ce qui est en jeu dans ce secteur, depuis plusieurs années, est de savoir si l'Union européenne souhaite ou non garder un secteur de la pêche actif et prospère. Car il ne s'agit pas uniquement de la viabilité d'un seul secteur économique. En effet en en jeu la vie, voire la survie, d'un nombre très important de communautés portuaires faisant vivre les littoraux européens qui sans cette activité sont menacés, à terme, de désertification.

D'autres risques doivent être pris en compte. En effet si un marché et les industries de transformation ne sont pas suffisamment alimentés pendant un certain temps, les ressources manquantes seront fournies par des approvisionnements extérieurs, alors qu'actuellement 68 % des poissons consommés dans l'Union européenne sont importés dans des conditions de salubrité parfois douteuses. Ce qui entraînera des parts de marché perdues quand les quotas réaugmenteront.

Il faut également souligner qu'à l'instar de la Politique agricole commune (PAC), la pêche est une des sources de l'alimentation humaine ce qui met en cause l'autonomie alimentaire du pays.

Enfin, on soulignera que dans le projet de cadre financier pluriannuel 2014-2020, les fonds affectés au Fonds européen pour les affaires maritimes (FEAMP) qui finance notamment le renouvellement de la flotte de pêche sont de l'ordre de 100 millions d'euros pour la période, ce qui est très peu. On a l'impression que la pêche est moins défendue que la PAC alors qu'elle est l'origine de nombreux emplois.

La baisse des TAC et quotas ne va pas entraîner une meilleure viabilité du secteur, surtout quand on voit leur incidence sur les petits ports comme Fécamp.

Je vous propose donc de rejeter ces deux propositions de texte.

La Présidente Danielle Auroi. Je suivrai vos conclusions, bien que j'ai beaucoup de réserves, compte tenu du très mauvais état de la ressource. Peut-être pourrions-nous faire une comparaison avec la politique agricole commune : pour défendre cette dernière les agriculteurs les plus aisés s'abritent derrière les petits exploitants ; s'agissant des pêcheurs nous avons, me semble-t-il, le même phénomène avec la pêche industrielle. Je note également qu'une bonne part de pêcheurs prélève leurs prises le long des côtes africaines. Je suis conscient de que même si cela est difficile socialement il faut remettre en cause certaines pratiques.

M^{me} Estelle Grelier, rapporteure. La position de la France est d'aller vers le RMD pour l'atteindre en 2020. La question de l'impact de la pêche sur la ressource halieutique mériterait une réflexion plus internationale. J'ai le sentiment que l'état d'esprit des pêcheurs a évolué. Il existe une prise de conscience mais nous avons un vrai sujet avec la manière dont sont conduits les expertises. Elle génère aujourd'hui une défiance entre les pêcheurs et les experts. Il serait nécessaire que nous arrivions à une expertise partagée, ainsi qu'à une stabilité relative des quotas. Cette question se pose également pour la pêche en eaux profondes qui est menacée d'interdiction alors que des investissements importants ont été réalisés, avec des pratiques plus durables. Il existe également un vrai sujet sur la question des contrôles, la France est rigoureuse avec ses pêcheurs, ce qui n'est pas le cas d'autres pays tels que l'Espagne. il existe ainsi une vraie discrimination. Il est exact que les pêcheurs de l'Union exercent dans les eaux de pays tiers, mais dans ce cas les accords internationaux prévoient le versement de droits de pêche. La nécessité d'une politique communautaire de la pêche et à est à mes yeux indispensable mais, nous devons faire preuve de bon sens. J'ai du mal à expliquer aux pêcheurs de Fécamp qu'ils ne peuvent pas pêcher au large de leurs côtes car ils ont épuisé leurs quotas, mais que des chalutiers néerlandais, qui n'ont pas atteint les leur peuvent venir pêcher sous leurs yeux.

La Commission des affaires européennes a ensuite *rejeté* les deux propositions d'acte communautaire, en l'état des informations dont elle dispose.

II. Communication de M^{me} Chantal Guittet sur le Programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD)

M^{me} Chantal Guittet, rapporteure. Madame la Présidente, mes chers collègues, je voudrais faire un point d'information d'étape sur l'aide aux plus démunis au sein de l'Union, au moment où la Commission européenne vient de faire connaître sa proposition de refonte du programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD).

Vous avez tous été alertés dans vos circonscriptions par les associations qui se répartissent les crédits de ce programme et qui ont constaté une diminution drastique des sommes allouées aux plus démunis. Le PEAD correspond actuellement à une enveloppe de 480 millions d'euros annuels en Europe et à 72 millions d'euros annuels en France, qui permettent, au travers de 130 millions de repas distribués, d'aider près de 4 millions de personnes à se nourrir par l'intermédiaire de quatre associations : les Banques Alimentaires, la Croix-Rouge française, les Restos du Cœur et le Secours populaire français. Ces associations voient avec inquiétude arriver la fin 2013 qui marquera la fin du système actuel qui est pour elles, vital : pour chaque association, le PEAD représente 23 à 55 % du budget alimentaire annuel. Sans ce budget, elles ne pourraient pas aider autant de personnes.

Un bref rappel historique tout d'abord. Au milieu des années 80, la Politique agricole commune (PAC) dégagait des excédents; Jacques Delors, alors Président de la commission européenne, et Henri Nallet, ministre français de l'agriculture, ont décidé d'ouvrir les frigos de l'Europe en créant le programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD) qui permettait de distribuer gratuitement des denrées agricoles aux associations caritatives chargées de les redistribuer sous forme d'aide alimentaire. Par la suite, du fait des changements d'orientation de la PAC, les stocks d'intervention ont quasiment disparu et les dons en nature ont été remplacés en 2008 par une enveloppe financière annuelle de 500 millions d'euros permettant aux associations de s'approvisionner sur le marché. Cette somme représente 1 % du budget de la PAC, soit environ un euro par Européen.

De novembre 2008 à décembre 2011, s'est constituée une minorité de blocage, – toujours la même sur ces sujets – (Royaume-Uni, Allemagne, Pays-Bas, Suède, Danemark et République Tchèque) qui considérait que le PEAD ne devait pas être financé sur fonds PAC, et que s'agissant d'un programme social, il ne devait relever que des États membres. L'Allemagne, particulièrement opposée au programme, – elle n'a jamais demandé à en bénéficier car elle dispose d'un système national spécifique –, a déposé un recours devant la Cour de justice européenne. Celle-ci a fait droit à ses arguments, estimant qu'une enveloppe financière ne peut être admise que si les produits ne sont pas temporairement disponibles ; or, ce financement n'était plus exceptionnel dans la mesure où il était inscrit chaque année dans le budget de la PAC. Un tel dispositif a donc été jugé comme constituant une mesure sociale ayant perdu tout lien avec la PAC.

Vivement contesté par sept pays, emmenés par l'Allemagne, qui considèrent que cette aide relève des États et non de l'Union - l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche, le Danemark, la Suède, le Royaume-Uni, et la République Tchèque -, le programme alimentaire a toutefois, suite à un accord franco-allemand, été sauvegardé jusqu'à la fin 2013. Il n'était cependant pas question de le pérenniser au-delà de cette date.

Ceci est d'autant plus inquiétant que la pauvreté, et même l'extrême pauvreté, continuent de croître dans le contexte économique actuel, alors même que dans un

mouvement concomitant, la crise prive aussi les États d'une partie de leurs capacités financières à aider les populations les plus précaires.

En 2010, lorsque la stratégie « Europe 2020 », qui se donnait pour objectif de sortir au moins 20 millions de personnes de la pauvreté et de l'exclusion sociale, a été élaborée, on comptait déjà 80 millions d'Européens menacés de pauvreté ; ce chiffre s'élève maintenant à 116 millions, dont 40 millions vivent dans un dénuement matériel extrême.

La Commission européenne, face à la mobilisation des ONG et de certains pays membres – 13 pays ont effectué en septembre 2011 une déclaration commune pour le maintien du programme – propose aujourd'hui une solution de compromis entre les différentes positions des États membres.

Le PEAD sera supprimé, mais un FEAD, Fonds européen d'aide aux plus démunis, sera désormais placé dans le cadre de la politique de cohésion, au sein du Fonds social européen (FSE).

Pour la Commission, le principal instrument de l'Union pour favoriser l'employabilité, lutter contre la pauvreté et promouvoir l'inclusion sociale demeure le FSE, mais le FEAD s'adressera aux « citoyens les plus vulnérables en situation d'extrême pauvreté, trop éloignés du marché du travail pour bénéficier des mesures d'inclusion sociale du FSE ».

Il s'agit là d'un sous-ensemble du FSE, ciblé sur les populations les plus précaires, et conçu comme la réponse de l'Union aux privations matérielles dont souffrent les plus démunis. Ce fonds sera prélevé sur le FSE sans que le FSE n'augmente.

La Commission a ainsi, dans sa proposition relative au prochain cadre financier pluriannuel, réservé un budget de 2,5 milliards d'euros pour le FEAD, « nouvel instrument destiné à lutter contre les formes extrêmes de pauvreté et d'exclusion ».

Cette proposition a le soutien de la France, mais aussi de l'Italie, de l'Espagne et de la Pologne.

Si la création de ce fonds constitue un réel soulagement, il convient toutefois de noter qu'il correspondra à un moins-disant par rapport à la situation précédente, et ce tant du point de vue de la nature des prestations que des montants en jeu et du fonctionnement de l'aide.

Du point de vue de la nature des prestations et du champ d'intervention, le fonds concernera à la fois la nourriture, des vêtements et d'autres biens de première nécessité. La Commission précise d'ailleurs que « le règlement proposé établit, pour la période 2014-2020, un nouvel instrument qui viendra compléter les instruments de cohésion existants et notamment le Fonds social européen, en s'attaquant aux formes de pauvreté les plus graves et les plus handicapantes socialement, à la privation de denrées alimentaires, mais aussi au sans-abrisme et à la privation matérielle des enfants, tout en soutenant les mesures d'accompagnement destinées à la réinsertion sociale des personnes les plus démunies dans l'Union ».

Il ne s'agit donc plus exclusivement d'un instrument d'aide alimentaire, mais d'un instrument d'aide à visée plus globale, qui englobe l'ensemble des aspects de la précarité : alimentation, logement, besoins matériel, exclusion sociale.

Du point de vue des montants engagés, alors que le PEAD bénéficiait de 500 millions d'euros annuels dans le cadre de l'aide alimentaire de la PAC, le nouveau fonds sera doté de 2,5 milliards d'euros sur sept ans, soit une enveloppe annuelle d'environ 360 millions d'euros. Ceci correspond à une baisse de 28 % en euros constants. Le dernier texte de compromis sur lesquels les pays n'ont pas trouvé d'accord le 23 novembre dernier proposait même une enveloppe encore réduite, puisque ramenée à 2,1 milliards d'euros sur la période, soit par rapport aux sommes engagées sous le régime précédent, une diminution de 40 %.

Enfin, et peut-être surtout, le FEAD, contrairement au PEAD, s'adressera indifféremment à tous les États membres, au même titre que le FSE dont il est une émanation.

Le PEAD ne bénéficiait pas, en effet, aux vingt-sept pays de l'Union, mais aux seuls pays participants au programme, soit dix-huit États en 2008. L'enveloppe FEAD déjà amputée d'un tiers au moins de son montant sera donc répartie sur vingt-sept pays et non sur une partie d'entre eux, soit une diminution encore accrue pour les pays actuellement bénéficiaires. Il y a là de quoi susciter des inquiétudes réelles quant à la mise en œuvre du programme.

Du point de vue du fonctionnement de l'aide, ce nouveau fonds ne viendra plus directement en aide aux associations, mais transitera par les États membres qui devront apporter un cofinancement, conformément aux règles de fonctionnement du FSE. La Commission propose qu'il soit porté à 15 %, ce qui correspond à la part de financement national dans le cadre du FSE pour les régions les plus pauvres.

Ce point précis – le cofinancement – est porteur d'inquiétudes. En effet, il est à craindre qu'en cette période d'austérité budgétaire et de difficultés macro-économiques, beaucoup d'États soient réticents à engager des sommes sur ce fonds. Est-il vraiment pertinent d'obliger les pays les plus démunis à cofinancer ?

En ce qui concerne les modalités d'application, le règlement adopte la méthode appliquée aux fonds structurels. En outre, les associations bénéficiaires seront sélectionnées selon des critères non encore précisés.

Les associations caritatives s'inquiètent donc, sans doute à juste titre, de la perte de spécificité du programme et du changement de ses principaux paradigmes. Certaines questions demeurent toutefois en suspens. D'une part, quel sera l'avenir des sommes éventuellement non utilisées par certains États ? Trois scénarios sont possibles : soit elles sont reversées au budget de l'Union, soit elles sont reversées au FSE, soit elles sont reversées au FEAD. Bien entendu, c'est la troisième option, la seule qui pérennise le fonds, qui devra être défendue par la France au moment des discussions, tout comme l'évaluation à mi-parcours, et non en fin de parcours, des sommes non-utilisées. D'autre part, quid du devenir d'éventuels nouveaux stocks dans le cadre de la PAC, certes peu probables mais pas impossibles ?

Enfin, le risque de la fusion entre le FSE, dont une des règles principales précise que chaque État membre doit consacrer au moins 20 % des sommes attribuées à l'inclusion sociale, et du FEAD, dont les missions sont plus larges que celles du PEAD, est réel. La plus grande vigilance s'impose donc pour éviter cette absorption qui ne pourrait se faire qu'au détriment de l'aide alimentaire.

Aussi faudra-t-il être particulièrement attentifs à quelques points. Si elle n'est pas prioritaire, la question du montant de l'enveloppe devra toutefois être discutée. L'aide alimentaire de base devra être privilégiée, et ce d'autant plus que le montant alloué au FEAD est en diminution de près d'un tiers par rapport au PEAD et la France devra être attentive à ce que le FEAD et le volet « inclusion » du FSE ne soient pas confondus. De plus, la question du cofinancement est un réel obstacle à la distribution de l'aide, et il serait opportun que cette obligation puisse être levée, tandis que les sommes non éventuellement utilisées par certains des 27 États membres devront être évaluées à mi-parcours et reversées exclusivement dans l'enveloppe FEAD. En outre, les modalités de la distribution de l'aide devraient être revues dans le sens d'une plus grande souplesse. S'il appartient aux pouvoirs publics de faire de la lutte contre la pauvreté un axe central de leurs priorités, le tissu associatif joue un rôle capital. Les associations, animatrices des réseaux d'aide alimentaire, doivent par ailleurs demeurer les opérateurs du fonds.

Enfin, en cas d'une éventuelle reconstitution des stocks de la PAC, ceux-ci devront être redistribués conformément au système existant avant la création de l'enveloppe financière de 2006.

Il serait intéressant de rencontrer le rapporteur sur ce texte au niveau européen, qui a été nommé aujourd'hui, pour lui faire part de notre vif souhait que le fonds soit pérennisé, pour ne pas dire sanctuarisé, et non réduit de façon drastique.

La Présidente Danielle Auroi. Sur ce sujet important, je propose que notre Commission puisse auditionner les grandes associations.

M. Philip Cordery. Je partage entièrement les inquiétudes de la rapporteure. La fusion du PEAD qui devient le FEAD dans le cadre du Fonds social européen est une très mauvaise idée dans la mesure où les objectifs poursuivis sont très différents. L'un a pour objet l'aide alimentaire et l'autre, l'emploi. Les inscrire sur une même ligne budgétaire n'est pas cohérent. Nous devrions manifester très vigoureusement notre opposition à un tel mécanisme et auditionner à cet effet les responsables et les parlementaires européens.

M^{me} Estelle Grelier. Il est en effet nécessaire d'être extrêmement prudent sur la fongibilité des fonds, eu égard aux risques de porter atteinte au programme alimentaire. Je voudrais souligner l'effet désastreux que les menaces sur le programme d'aide alimentaire produisent sur l'opinion publique. Contrairement à ce que l'on pourrait penser, l'Union européenne est très identifiée sur ce programme qui est vraiment perçu comme un acte de solidarité. Alors que l'Union européenne consacre des sommes colossales pour soutenir les marchés financiers, l'effet serait déplorable en termes d'image si elle se montrait si peu généreuse envers les plus démunis de ses citoyens. Je voulais aussi mettre en garde sur les possibles réaffectations de sommes non utilisées. L'expérience montre que tous les excédents sont revenus aux États membres et qu'il est difficile de flécher des crédits non consommés.

En tout état de cause, il est important que notre Commission des affaires européennes se saisisse de ce sujet

M. Pierre Lequiller. Vous avez indiqué que seuls dix-huit pays sur les vingt-sept États membres de l'Union ont bénéficié du PEAD. Quels sont les pays qui n'entraient pas dans le dispositif et pour quelles raisons ?

Je voulais également souligner l'effet ravageur pour l'Europe qu'aurait la disparition d'un tel programme estampillé « Europe sociale ». L'Europe doit être en pointe sur les sujets sociaux !

Je m'interroge sur la question du cofinancement. Si le dispositif est inclus dans le Fonds social européen, le cofinancement est obligatoire. Par ailleurs, comment pourrait se faire la récupération d'enveloppes financières non utilisées au profit d'autres États membres ?

M^{me} Chantal Guittet, rapporteure. Alors que les principaux bénéficiaires du PEAD étaient la France, l'Italie, la Pologne et l'Espagne, des pays comme l'Allemagne et de la Suède considèrent que la question relève de la politique sociale de chaque pays et qu'il leur appartient de mettre en place des dispositifs d'aide alimentaire.

M^{me} Estelle Grelier. Selon la loi fondamentale allemande, les programmes de lutte contre la pauvreté sont de la responsabilité de l'État. C'est d'ailleurs sur la base de l'argument de la subsidiarité que la Cour de justice européenne a été saisie dans ce dossier.

M^{me} Annick Le Loch. Quelle serait la part allouée à la France ?

M^{me} Chantal Guittet, rapporteure. La part destinée à la France risque de baisser énormément. Je tiens à appeler votre attention sur les conclusions proposées : si nous ne sommes pas fermes sur les modalités du FEAD, il risque de disparaître, dissout dans le Fonds social européen. Il faut en outre bien réfléchir aux conséquences du cofinancement, notamment pour des États comme la Roumanie et la Bulgarie, qui éprouvent déjà des difficultés à mettre en œuvre le programme. Il ne faudrait pas que ces États ne puissent plus rien faire, faute de pouvoir mobiliser des cofinancements. Il convient de faire une exception aux règles du Fonds social européen, afin de sanctuariser le FEAD.

M. Christophe Caresche. Le problème n'est pas tant celui des pays comme l'Allemagne et le Royaume-Uni, qui n'émergeaient pas au programme, que celui des États qui ne pourraient y avoir accès.

La Présidente Danielle Auroi. Je vous suggère d'adopter les propositions de Chantal Guittet, sur la base desquelles je vous propose d'organiser une table ronde réunissant les différents partenaires concernés notamment le ministre, les ONG, les représentants de l'Union européenne et des régions. Ensuite, nous pourrions examiner une seconde proposition de conclusions.

M^{me} Chantal Guittet, rapporteure. Il faut, en tout état de cause, une parole ferme de la France sur ce sujet.

La Commission a ensuite *adopté* les conclusions suivantes :

« La Commission des affaires européennes,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, notamment ses articles 174 et 175,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen d'aide aux plus démunis (COM (2012) 617 final/ n° E 7845),

1. Considère que le maintien d'une aide alimentaire aux plus démunis en Europe est essentiel ;

2. Considère que l'élargissement des missions du Fonds à la lutte contre la précarité au sens large et à tous ses aspects (mal-logement et privations matérielles autres que les privations alimentaires) ne doit pas se faire au détriment de l'aide à l'alimentation, qui demeure fondamentale ;

3. Estime ainsi que la France devra être attentive à ce que le FEAD et le volet « insertion » du FSE soient bien étanches ;

4. Considère que les sommes allouées au futur FEAD ne doivent pas s'éloigner radicalement des montants engagés dans le cadre du PEAD et de la PAC, et ce d'autant plus qu'il s'agit de montants fixés pour l'exercice budgétaire et non annuellement comme auparavant ;

5. Redoute que la procédure de cofinancement ne soit un obstacle à la mise en œuvre de l'aide et souhaite qu'il soit possible de procéder par financements directs ;

6. Juge ainsi indispensable que les sommes éventuellement non-utilisées par certains des vingt-sept États membres dans le cadre de l'activation de leur programme national devront faire l'objet à mi-parcours d'une réinjection dans la seule enveloppe « FEAD » ;

7. Estime que les associations, animatrices des réseaux d'aide alimentaire, doivent demeurer les opérateurs principaux du fonds et de la distribution d'aide alimentaire ;

8. Enfin, considère qu'en cas d'une éventuelle reconstitution des stocks de la PAC, ceux-ci devront être redistribués conformément au système existant avant la création de l'enveloppe financière de 2006. »

Compte tenu de l'ensemble de ces observations et d'interrogations, la Commission donne à ce stade un avis négatif sur la proposition de règlement.

III. Communication de la présidente Danielle Auroi sur la mission effectuée par le Bureau de la commission à Bruxelles les 3 et 4 décembre 2012

La Présidente Danielle Auroi. Nos collègues Christophe Caresche, Philip Cordery et Marc Laffineur - qui remplaçait Pierre Lequiller -, et moi-même, nous sommes rendus les 3 et 4 décembre dernier, au nom du Bureau de notre commission, à Bruxelles auprès des institutions européennes. Reprenant une initiative décidée à l'automne 2011, ces missions du bureau de la Commission auprès des institutions européennes, qui permettent d'échanger sur les principaux dossiers d'actualité européenne et de nouer et d'entretenir des contacts étroits avec nos interlocuteurs naturels, ont vocation à se renouveler, sans doute à un rythme annuel.

Nous avons tout d'abord rencontré le président du Conseil européen, M. Herman Van Rompuy, qui nous a notamment exposé les principales orientations du rapport sur l'Union économique et monétaire renforcée qu'il s'apprêtait à soumettre aux chefs d'État et de gouvernement. Soulignant l'amélioration du climat européen, puisqu'il intervenait avant les récents événements italiens, il a estimé raisonnable d'envisager une amélioration sur le front économique au second semestre 2013 avec le retour progressif de la confiance, dont j'espère qu'elle ne sera pas ébranlée par l'actualité récente. Il a relevé que l'Union doit désormais s'attacher au moyen et long terme et trancher sur des questions décisives. Dans ce contexte, l'essentiel à ses yeux est d'avancer, même modestement, sur l'ensemble des sujets sur la table, pour montrer que l'Europe tire toutes les leçons de la crise.

L'union bancaire lui apparaît en bonne voie, les questions pendantes sur la supervision commune - relations entre les 17 et les 27, agenda de mise en place - étant en passe d'être tranchées. L'essentiel est désormais que la Commission européenne assume pleinement son rôle moteur en déposant des propositions précises, sans tarder, sur les prochaines étapes de l'union bancaire, la garantie commune des dépôts et le mécanisme de résolution des crises.

Le Président Van Rompuy a ensuite estimé que les progrès seront plus difficiles sur l'union budgétaire. Il a relevé que l'Union est déjà « allé très loin » sur la discipline budgétaire, le 2-pack lui apparaissant notamment ambitieux. En parallèle, il a estimé que peu d'avancées sont envisageables à court terme sur la question de *la mutualisation des dettes*, qu'elles prennent la voie des obligations communes à court terme (« t-bills ») ou à long terme (eurobonds) opportunément proposées par la Commission européenne le 28 novembre, dans sa feuille de route pour l'UEM, dans la mesure où de telles initiatives requiert, à ses yeux, une modification des traités et surtout l'accord des États membres. Dans un même esprit, la perspective de la constitution d'une capacité budgétaire de la zone euro ne doit surtout pas être abandonnée, qu'elle permette, par des incitations appropriées, d'« encourager » les réformes structurelles ou qu'elle compense les chocs asymétriques, *via* par exemple l'idée française d'une mutualisation des assurances chômage, qui soulève toutefois de très complexes difficultés d'harmonisation entre des régimes nationaux très disparates.

Abordant les discussions sur le *cadre financier pluriannuel*, il a indiqué ne pas voir, à ce stade, de « *volonté très nette d'aboutir* » à très court terme, bien que la position de certains États, en particulier la France et l'Italie qu'il estime tout à fait méritoires à ne pas demander de rabais et à porter une ambition pour le budget européen, puisse permettre de

débloquer les choses. Rien ne serait plus dangereux, à ses yeux, que de distraire le Conseil européen par des marchandages annuels sur les budgets européens, ce qui implique de rapidement se doter des perspectives pluriannuelles consensuelles.

De manière plus générale, sur l'union économique, c'est-à-dire la plus étroite coordination des politiques économiques nationales, M. Van Rompuy nous a présenté sa proposition d'« engagements contractuels », reprise par la feuille de route présentée par la Commission, grâce à laquelle les États membres s'engageraient auprès de l'Union sur des politiques économiques précises, en contrepartie d'incitations appropriées, l'essentiel étant de trouver des mécanismes « positifs » pour s'assurer que les pays mettent en place des mesures bénéfiques à toute la zone.

Sur la légitimité démocratique, le président du Conseil européen a souligné que la méthode intergouvernementale, fortement sollicitée pendant la crise, atteint sans doute ses limites, exigeant le relai rapide de procédures plus communautaires. De manière générale, il a estimé que les contrôles démocratiques devaient être renforcés à leur niveau naturel : les parlements nationaux contrôlant les décisions de leurs gouvernements et le Parlement européen débattant des sujets proprement européens. Une coopération interparlementaire réunissant ces deux acteurs serait aussi utile, M. Van Rompuy ayant manifesté un important intérêt pour les propositions de l'Assemblée nationale relatives à la Conférence budgétaire.

Le vice-président de la Commission européenne chargé des relations interinstitutionnelles, M. Maroš Šefčovič, que nous avons rencontré mardi matin, nous a à son tour fait part de l'importance que revêt aux yeux de la Commission une pleine implication des parlements nationaux dans les affaires européennes, d'ailleurs en progrès constants dont témoignent la croissance des opinions transmises à la Commission par les parlements, de 600 en 2011 à 700 depuis le début de l'année 2012. Il nous a confirmé la disponibilité de l'ensemble des Commissaires à participer à nos travaux, au moment les plus opportuns : par exemple lors de la transmission des recommandations de la Commission sur les programmes de stabilité et de réforme, en juin, ou de la présentation du programme de travail annuel de la Commission, en novembre. Dans cet esprit, il a salué la résolution de l'Assemblée nationale sur la conférence budgétaire, estimant toutefois que sa concrétisation implique de délicates négociations afin de trouver un « *équilibre acceptable* » entre les préoccupations des parlements nationaux et du Parlement européen.

Sur le cadre financier pluriannuel, se félicitant du soutien de notre Commission des affaires européennes aux propositions initiales de la Commission européenne, « *très raisonnables* » à ses yeux en ce qu'elles se contentaient de prolonger, sans l'augmenter, le budget atteint en 2013, il a regretté la surenchère de « *coupes aveugles* » à laquelle se livrent de nombreux États, relevant en particulier dans les critiques relatives aux dépenses de fonctionnement des institutions, pourtant limitées à 6 % et assises sur des efforts d'économies très substantielles liées notamment à la réforme du statut des fonctionnaires européens qu'il a proposé - dont certaines mesures, liées à l'augmentation du temps de travail à 40 heures ou au passage à la retraite de 65 à 67 ans, suscitent pourtant mon inquiétude - une volonté d'« *affaiblir les institutions communes* ».

Présentant la feuille de route de la Commission européenne pour l'UEM, présentée le 28 novembre, M. Šefčovič a notamment plaidé pour que la zone euro se dote rapidement d'une capacité budgétaire apte à absorber les chocs asymétriques et soutenir les États menant des réformes structurelles ambitieuses. Il a souligné qu'un tel budget devra reposer sur des ressources propres, ce qui suppose que les États consentent à donner à l'Union

les moyens d'agir. L'expérience de la future taxe sur les transactions financières, dont il estime que le tiers des recettes pourrait opportunément abonder le budget européen, sera extrêmement instructive à cet égard.

Le Commissaire a enfin convenu que le risque principal auquel est aujourd'hui confronté le Collège est ce qu'il a qualifié d'« étiquette de l'austérité » collée, à ses yeux injustement, aux actions portées par la Commission. Il a ainsi indiqué que, dans les faits, son institution a une approche beaucoup plus nuancée que les médias ne veulent bien le dire, luttant par exemple, au sein des « troïkas » chargées d'évaluer les progrès des États bénéficiant de l'assistance financière européenne, pour atténuer la rigueur de mesures âprement demandées par des institutions pourtant plus prompte publiquement à flétrir l'austérité. De même, il a indiqué, ne citant toutefois explicitement que le Portugal et l'Espagne, que la Commission est disposée à prolonger les délais de retour des finances publiques sous le plafond des 3% de déficits si la conjoncture se dégrade.

Au nom de notre bureau, j'ai invité le commissaire Šefčovič à venir devant notre commission dans le courant du printemps.

Nos échanges avec les représentants du Parlement européen nous ont enfin permis de constater une très forte appétence pour un travail plus étroit entre eurodéputés et députés nationaux, ainsi qu'une forte prise de conscience de la nécessité pour l'Europe de franchir un nouveau cap dans l'intégration politique et économique.

Sur le cadre financier pluriannuel, l'ensemble de nos interlocuteurs a regretté le manque d'ambition du Conseil européen, M^{me} Isabelle Durant - vice-présidente du Parlement européen, appartenant au groupe Europe Ecologie Les Verts - soulignant en particulier la nécessité d'introduire une clause de renégociation à moyen terme dans les perspectives financières pour pouvoir abonder les ressources de l'Union lorsque la conjoncture économique se sera redressée et MM. Guy Verhofstadt (président de l'ADLE) et Jean-Paul Basset - Europe Ecologie Les Verts - confirmant la volonté du Parlement européen de peser de tout son poids dans les négociations en refusant, si nécessaire, d'approuver des perspectives financières qui se révéleraient trop éloignées des besoins de l'Union.

Sur le renforcement de l'UEM, M. Guy Verhofstadt a estimé que l'on était loin d'être sorti d'une crise qu'il estime essentiellement politique, tant que ne seront pas abordées les questions vitales pour l'Union et que ne sera pas tracé un cap vers une union politique approfondie.

Pour MM. Guy Verhofstadt et Jean-Paul Basset, l'urgence commande de mettre rapidement fin à la dérive mortelle des taux d'intérêt dans les États les plus vulnérables, le premier plaidant pour la constitution rapide d'un fond d'amortissement des dettes accumulées depuis 2008 abondé par de réels eurobonds.

De même, l'Europe n'a aucune chance de lutter efficacement contre les failles de son union monétaire sans se doter d'une réelle capacité budgétaire. Or, une capacité budgétaire suppose des ressources pérennes, et propres. Pour débiter, M. Guy Verhofstadt a estimé ainsi décisif de s'assurer que le budget européen soit financé essentiellement par des recettes propres, *via* par exemple l'affectation directe d'une fraction de la TVA sur le modèle de ce qui se passe aux États-Unis aujourd'hui. Dans un esprit comparable, il lui apparaît essentiel que la taxe sur les transactions financières soit perçue au niveau européen, afin de constituer l'ébauche d'une trésorerie commune.

Ces progrès n'impliquent en rien une modification des traités, dès lors que les instruments mis en place sont, comme le FESF, « temporaires ». Il sera ensuite temps, « probablement en 2015 », de convoquer une Convention, dont la nécessité a été confirmée par M. Jean-Paul Besset et M^{me} Isabelle Durant. Le nouveau traité ainsi défini n'a toutefois de chance d'être adopté, pour M. Guy Verhofstadt, que si l'on s'écarte de la voie des ratifications unanimes, par exemple en organisant un référendum commun dans toute l'Union, les États dans lesquels la majorité aura voté « non » devant ensuite se prononcer sur la sortie de l'Union.

S'agissant enfin de la coopération entre le Parlement européen et les parlements nationaux, et particulièrement la concrétisation de la Conférence budgétaire, M. Jean-Paul Besset a relevé le risque que fait peser à l'Europe une différenciation institutionnelle trop marquée entre la zone euro et l'Union à 27, l'ensemble des interlocuteurs convenant toutefois de l'importance de rapprocher les acteurs parlementaires pour peser sur une coordination économique européenne trop exclusivement intergouvernementale.

Enfin plusieurs parlementaires européens du groupe Europe Ecologie les Verts, que j'ai rencontrés mardi matin, m'ont redit leur attachement à un renforcement de la coopération avec l'Assemblée nationale. Ils ont notamment évoqué les réformes envisagées dans le domaine des transports et de la politique régionale.

M. Philippe Corderoy. Vous avez fait un bon résumé. Il est clair qu'à partir du Conseil européen de juin 2012, la volonté du Gouvernement français de réorienter la politique européenne n'a pas atteint tous les cercles de l'Union européenne. La priorité du Conseil reste l'union bancaire. La mutualisation de la dette n'est pas véritablement à l'ordre du jour. On note un manque d'entrain, tant de la part du Conseil que de la Commission, sur le Pacte de croissance.

Il serait également nécessaire de se pencher davantage sur la question de la contractualisation. Il faut parvenir à une vision d'ensemble des États pour ce qui concerne la coordination économique, au moins au niveau de la zone euro.

La coopération fiscale n'est pas à l'ordre du jour non plus, mais il y a une réelle inquiétude concernant la taxe sur les transactions financières : plus le projet avance, plus son assiette se rétrécit.

La rubrique n° 5 – les dépenses de fonctionnement de l'Union européenne – ne représente pas un gros budget : 6 % du total. Le vice-président Maroš Šefčovič a souligné certaines régressions – la semaine de 40 heures, le relèvement à 67 ans de l'âge de la retraite – mais ce qui est proposé par certains États membres est pire. Enfin, il faut arrêter de stigmatiser les fonctionnaires européens et en finir avec ces fantasmes les concernant. Ils apportent une collaboration très utile. Il faut maintenir ce budget et s'il y a plus de coupes financières à effectuer, faisons-le plutôt sur certaines agences.

M. André Schneider. Merci, Madame la Présidente. Je regrette de n'avoir pas été des vôtres. Mais j'accompagnerai volontiers mes collègues français au Parlement européen quand ils viendront à Strasbourg. Dans les coupes budgétaires, on vise Strasbourg ! Or, il faut soutenir tous ensemble notre capitale européenne.

La Présidente Danielle Auroi. Je crois pouvoir affirmer qu'à aucun moment il n'y a eu, dans les propos que nous avons entendus, de remise en cause de Strasbourg.

M. Christophe Caresche. Ce type de déplacement est très utile, tant pour nous que pour nos interlocuteurs. Il débouche sur des échanges fructueux.

Par ailleurs, je rejoins Philippe Corderoy dans ses propos. Il est exact que l'agenda européen a tendance à se concentrer sur l'union bancaire et que la mutualisation des dettes n'est pas à l'ordre du jour. Il est difficile d'avancer sur ces questions et sur celle du budget européen. Des tentatives sont faites pour tourner cette difficulté, avec des discussions autour de la capacité budgétaire de la zone euro ou de la contractualisation entre États de la zone euro et la Commission. On s'oriente vers cela. C'est ce qui ressortait notamment des propos de M. Van Rompuy, lorsqu'il disait qu'il ne faut pas rester dans une logique de sanction, et adopter un rôle plus incitatif. Quoi qu'il en soit, sur ces questions, le calendrier c'est plutôt 2013-2014.

La Présidente Danielle Auroi. Il sera utile d'évoquer à nouveau ces sujets lors du « débriefing » commun du Conseil européen avec le ministre Bernard Cazeneuve.

La séance est levée à 18 h 30

Membres présents ou excusés

Commission des affaires européennes

Réunion du mardi 11 décembre 2012 à 17 heures

Présents. - M. Ibrahim Aboubacar, M^{me} Danielle Auroi, M. Christophe Caresche, M. Philip Cordery, M^{me} Sandrine Doucet, M. William Dumas, M^{me} Marie-Louise Fort, M^{me} Estelle Grelier, M^{me} Chantal Guittet, M. Jérôme Lambert, M. Pierre Lequiller, M. André Schneider

Excusés. - M^{me} Annick Girardin, M. Jean-Claude Mignon, M^{me} Paola Zanetti

Assistait également à la réunion. - M^{me} Annick Le Loch