

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

Mardi
20 octobre 2009
Séance de 11 h 30

Compte rendu n° 6

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

– Examen du rapport pour avis de M. Roland Blum sur le
prélèvement communautaire (*article 33 du projet de loi de
finances pour 2010*)..... 2

**Présidence
de M. Axel Poniatowski,
Président**



Examen du rapport pour avis de M. Roland Blum sur le prélèvement communautaire
(article 33 du projet de loi de finances pour 2010)

La séance est ouverte à onze heures trente.

La commission examine, sur le rapport pour avis de M. Roland Blum, l'article 33 du projet de loi de finances pour 2010.

M. Roland Blum, Rapporteur pour avis. Cet après-midi même à Strasbourg, le Parlement européen va débattre du budget de l'Union européenne pour 2010. Et jeudi matin, après-demain, aura lieu le vote en séance plénière sur ce budget, soit le même jour que notre propre vote sur le prélèvement européen. Il y a là sans doute un rapprochement intéressant, mais j'y vois surtout une explication de la difficulté devant laquelle se trouve le Gouvernement lorsqu'il s'agit d'évaluer le montant du prélèvement sur les recettes de l'État au profit du budget des Communautés européennes. Car de la fin de la procédure budgétaire et de l'issue du dialogue entre le Conseil et le Parlement européen dépendra en partie le montant exact des contributions nationales qui seront appelées et par conséquent, le montant de notre quote-part. C'est donc avec raison que le document jaune annexé, comme chaque année, au projet de loi de finances, souligne prudemment les aléas de la prévision. Le Rapporteur général de la Commission des finances insiste lui aussi sur ce point dans son rapport écrit, et il a d'autant plus de raisons de le faire que le prélèvement européen est, depuis 2008, intégré dans la norme de dépenses de l'État qu'il s'agit de maintenir sous contrôle. J'ajoute que l'année 2009 a vu intervenir, en mars, l'effet rétroactif d'une mesure de recettes prise en 2007, tandis qu'en 2010, le périmètre des ressources prises en compte va diminuer.

Vous conviendrez avec moi, je l'espère, qu'une réforme du budget communautaire, dans le sens d'une simplification, serait bienvenue. C'est précisément ce que j'appelais de mes vœux dans mon rapport d'information paru au début de l'année. C'était aussi la promesse que contenait la « clause de rendez-vous » adoptée par les États membres en 2005, lorsque mandat a été donné à la Commission européenne de préparer une vaste consultation en vue de la réforme du budget. Nous arrivons à mi-parcours des perspectives financières 2007-2013 et aucun réexamen en profondeur n'a encore eu lieu. Pourtant, le souhait d'une réforme est largement partagé et par ailleurs, la prochaine entrée en vigueur du Traité de Lisbonne amplifiera encore le besoin d'une réforme du cadre financier pluriannuel. Je mentionne dans mon rapport écrit les principaux changements de procédure auxquels nous devons nous préparer avec Lisbonne ; en particulier, les pouvoirs budgétaires du Parlement européen seront renforcés.

Mais en dépit de ces difficultés inhérentes à toute prévision, il est possible d'évaluer la participation du budget de la France au quatrième budget des perspectives financières qui couvrent la période 2007-2013. Cette participation est en hausse tendancielle depuis le début des années 1980, et elle devrait s'établir l'an prochain à 18,2 milliards d'euros à périmètre courant, ou bien à 19,5 milliards d'euros à périmètre constant.

Quant au budget européen global pour 2010, je viens de dire qu'il était actuellement en débat au Parlement européen. À la fin du mois d'avril dernier, la Commission a publié son avant-projet de budget, avoisinant 138,6 milliards d'euros en crédits d'engagement, soit 1,18 % du revenu national brut de l'Union européenne. Traditionnellement plus restrictif, le Conseil ECOFIN budget a réduit le projet de budget d'un peu plus de 600 millions d'euros. À l'inverse, et là aussi de façon habituelle avant la

négociation finale, le Parlement européen devrait sensiblement relever le plafond des crédits d'engagement, à 141,7 milliards d'euros.

La dégradation, elle aussi tendancielle, du solde net de la France, c'est-à-dire du rapport entre notre contribution au budget communautaire et le total des fonds reçus du budget de l'Union, s'est poursuivie en 2008, dernier exercice clos. Et elle se poursuivra encore mécaniquement sous l'effet de la montée en charge des dépenses liées à l'élargissement et de la modération des aides agricoles. Fort heureusement, la notion de solde net ne résume pas, tant s'en faut, tout ce qu'un pays comme la France retire de son appartenance à l'Union européenne, à la zone euro et à l'espace Schengen.

Cela est si vrai qu'il se trouve encore un certain nombre de pays pour poser une candidature à l'entrée dans l'Union européenne. Je veux parler ici de l'Islande, qui comme vous le savez a fait officiellement acte de candidature le 16 juillet dernier, après un vote de son Parlement en ce sens. Le Conseil a accepté cette candidature dès le 27 juillet et le volumineux questionnaire de la Commission destiné à permettre à celle-ci de se forger une opinion sur l'aptitude du pays à entamer les négociations d'adhésion a été remis au gouvernement islandais le 8 septembre.

M'étant moi-même rendu à Reykjavik la semaine dernière – après un crochet par Bruxelles –, je dois dire que j'en suis revenu avec des sentiments mêlés. L'Islande est à la fois farouchement indépendante et manifestement européenne : elle a adhéré dès 1950 au Conseil de l'Europe, dès 1970 à l'AELE, à l'Espace économique européen dès sa création en 1994, et à la Convention de Schengen fin 1996. Elle aurait déjà adopté l'euro si elle avait pu le faire après le véritable traumatisme qu'a représenté l'effondrement de l'ensemble de son système bancaire il y a un an.

On dira naturellement : mais que n'a-t-elle demandé son adhésion plus tôt ? Je répondrai en renvoyant à l'exemple d'une autre île, l'Irlande, dont le peuple a peut-être mieux compris où était son intérêt à la lumière de la crise économique et financière. Arrimée à l'Europe par bien des aspects, l'Islande aurait déjà, selon les estimations, repris les deux tiers, sinon les trois quarts de l'acquis communautaire. Et à dire vrai, il ne fait guère de doute que sa candidature sera acceptée, la seule question en suspens étant de savoir si cela pourra se faire, comme le souhaite tant la présidence suédoise, avant la fin de l'année 2009 ou non. Il a été répondu aux quelque 2 500 questions de la Commission dans des délais record, de six semaines environ. J'ai pu constater à quel point l'administration islandaise était investie dans cette candidature. En particulier, le ministère des Affaires étrangères a largement remanié son organigramme dans cette seule perspective.

Mais les difficultés sont ailleurs. Tout d'abord dans un certain nombre de points que la négociation d'adhésion devra aborder et qui ne sont pas traités dans le cadre de l'Espace économique européen. Je pense en premier lieu à la pêche. Cette activité représente une part importante de l'économie islandaise, de l'ordre de 10 à 15 % du PIB à l'heure actuelle du fait de l'effondrement du secteur financier, mais elle « pèse » aussi un quart des exportations du pays. En outre, à la fois dans le contexte de crise et pour des raisons historiques, la pêche est vue comme un véritable élément patrimonial, voire sentimental – le mot a été prononcé devant moi – pour les Islandais.

La pêche est-elle pour autant un obstacle insurmontable sur la voie de l'adhésion islandaise ? Je n'en suis pas persuadé. En effet, il est justement du ressort de la négociation d'arriver à trouver un terrain d'entente sur les dossiers difficiles. Ensuite, deux éléments propres à la politique commune de la pêche sont de nature à tempérer toute crainte excessive.

D'une part, il existe dans le cadre de l'actuelle politique commune de la pêche un principe dit de « stabilité relative », qui permet de prendre en compte les traditions de pêche dans telle ou telle zone et de prémunir ainsi l'Islande, dans une certaine mesure, contre l'arrivée massive dans ses zones de pêche de chalutiers des autres États membres. D'autre part, une profonde réforme de la politique commune de la pêche est en cours. Après la parution d'un livre vert en avril dernier, la Commission recueille jusqu'au 31 décembre 2009 les avis de toutes les parties intéressées. Après quoi elle produira au premier semestre de 2010 une synthèse de cette consultation en vue de préparer un nouveau règlement. Il y a donc bien « du grain à moudre » dans la négociation avec l'Islande sur ce thème. Qui sait si le système islandais de quotas de pêche individuels et cessibles ne peut pas faire école à l'échelle de l'Union ou de certaines de ses zones maritimes ?

Parmi les autres sujets à négocier, je voudrais mentionner la politique agricole commune et la politique de l'énergie. Sous réserve de sa réforme en vue de l'après-2013, la PAC devrait permettre à l'Islande, une fois devenue État membre, de percevoir des aides substantielles liées à son climat difficile, à l'instar des autres pays nordiques membres de l'Union. Mais le secteur de l'agriculture étant encore très protégé, la négociation d'adhésion sur ce thème sera délicate. Quant à la politique de l'énergie, qui devrait se développer une fois le Traité de Lisbonne en vigueur, elle pourra constituer un point fort de l'Islande. En effet, ses capacités de géothermie et son savoir-faire en matière d'énergies renouvelables seront précieux pour l'ensemble des États membres.

En résumé, l'Islande a de nombreux atouts à faire valoir dans le cadre de sa candidature et même les points apparemment les plus délicats doivent pouvoir trouver un règlement satisfaisant à la faveur des négociations. Les partisans de l'adhésion ont même trouvé un slogan empreint d'une modestie de bon aloi : conscients des critiques que pourrait susciter la revendication d'une procédure accélérée, ils demandent, pour leur candidature, non pas un coupe-file mais un traitement équitable. Excusez-moi si le slogan sonne un peu mieux en anglais : « *No fast track but a fair track* ».

J'en arrive au point le plus sensible, dont on n'a pas vraiment conscience vu de Paris. Si les Islandais s'attachent à demander un traitement équitable, c'est à cause du blocage que représente l'affaire *Icesave*, un dossier dont ils ont l'impression qu'il obère à l'heure actuelle l'ensemble de leurs relations avec l'Europe, y compris leurs voisins nordiques, mais aussi avec le FMI. De quoi s'agit-il ? D'une banque en ligne, filiale au Royaume-Uni et aux Pays-Bas d'un établissement islandais dont la cessation de paiement a provoqué de très vives réactions, en particulier de la part des autorités britanniques. Ces dernières ont en effet usé de lois anti-terroristes conçues après le 11-Septembre pour geler des avoirs et obtenir des remboursements de créances. Les accords conclus entre les trois gouvernements concernés pour régler cette affaire ont été soumis au Parlement islandais qui souhaite les amender. Tant que ce dossier n'aura pas trouvé d'issue, tous les prêts internationaux dont l'Islande a besoin pour redresser son économie sont suspendus.

On comprend, dans ces conditions, que la classe politique et l'opinion islandaises nourrissent une certaine rancœur contre ce qu'ils perçoivent comme une injustice. Ajoutez en toile de fond les enquêtes parlementaire et judiciaire destinées à faire la lumière sur d'éventuelles malversations dans le secteur financier avant la crise et vous aurez une perception assez fidèle de l'état de flottement dans lequel se trouve le pays à l'heure actuelle.

Mais si ce dossier délicat est réglé à brève échéance, alors on peut envisager un calendrier d'adhésion plutôt rapide : une opinion favorable de la Commission en janvier ou février prochain ; l'octroi du statut de pays candidat au Conseil européen de mars ; une

négociation chapitre par chapitre d'une durée d'un an à un an et demi ; une ratification du Traité d'adhésion par l'ensemble des autres États membres qui peut prendre un an. Dans cette hypothèse, l'adhésion de l'Islande pourrait intervenir en 2012 ou 2013... à supposer bien sûr que le peuple islandais le veuille lui-même. Un « scénario à la norvégienne », c'est-à-dire celui d'une adhésion rejetée en bout de course par référendum, est toujours possible en effet.

Je vous remercie de votre attention et je vous invite à donner un avis favorable à l'article 33 du projet de loi de finances pour 2010 évaluant le prélèvement européen.

M. le président Axel Poniatowski. La question se pose du solde net de la France au regard du budget communautaire. Notre contribution est de l'ordre de 18 milliards d'euros, et le retour que l'on en retire, de quelque 13,5 milliards. Le solde net est donc négatif d'environ 4,5 milliards d'euros, soit un peu plus de 0,2 % de notre RNB. L'aggravation de ce solde négatif prévue dans les années à venir est un facteur de préoccupation, puisqu'il atteindra prochainement environ 7 à 8 milliards d'euros, pour représenter 0,4 % du RNB. Sachant qu'en 2013, la PAC sera remise en question, sans que l'on ait encore de certitude sur le retour dont la France bénéficiera dans le futur, j'y vois un facteur de dégradation qui va croissant pour notre pays, dont le gouvernement est conscient. Lors du débat dans l'hémicycle, c'est un sujet sur lequel il faudra l'alerter.

Le montant de la contribution de l'UE au plan de relance global est de l'ordre de 5 Mds d'euros, ce qui est particulièrement faible, eu égard aux montants engagés par chacun des États membres. La commission européenne a d'ailleurs été vivement critiquée sur ce point. Est-ce une question que vous avez pu examiner en particulier ? Enfin, un thème que vous n'avez pas abordé, celui du « chèque britannique », dont la France finance une bonne partie, est une éternelle saga. Quelles sont les dernières évolutions de ce dossier ?

M. Michel Terrot. La « ressource TVA » rapporte 16,9 % des recettes, mais elle est beaucoup critiquée comme injuste, compliquée et peu efficace. Comme vous l'avez souligné, nombre de pays veulent d'ailleurs sa suppression, mais c'est une réforme difficile. Avez-vous des informations sur le calendrier de réforme envisagé ?

M. Roland Blum, rapporteur pour avis. En ce qui concerne le plan de relance, je rappelle qu'il représente effectivement quelque 5 milliards d'euros distribués selon deux axes : 3,98 milliards d'euros (2 au titre de l'année 2009 et 1,98 au titre de l'année 2010) sont consacrés au financement de projets dans le domaine de l'énergie ; 1,02 milliard d'euros (dont 600 millions au titre de l'année 2009) sont destinés au financement de projets en lien avec le développement de l'Internet à haut débit en zone rurale et aux « nouveaux défis » du bilan de santé de la PAC.

Au sein de l'enveloppe de 3,98 milliards d'euros pour les projets énergétiques, 2,365 milliards sont dévolus aux infrastructures de transport de gaz et d'électricité, 565 millions à des projets d'énergie éolienne en mer, et 1,05 milliard à des projets de captage et de stockage de carbone.

En ce qui concerne le financement de ces mesures, le budget rectificatif n°4/2009 a transposé dans le budget communautaire l'accord politique dégagé sur ces modalités de financement : ont été inscrits un montant de crédits d'engagement supplémentaire de 2 milliards d'euros sur la rubrique 1a et un autre montant de 600 millions d'euros sur la rubrique 2. En 2010, le reliquat de l'enveloppe (2,4 milliards d'euros) sera financé, selon des modalités restant à définir, lors de la conciliation de deuxième lecture de la procédure budgétaire 2010 et, le cas échéant, au cours de la procédure budgétaire 2011.

Cela étant, eu égard à l'effet de levier théorique des financements communautaires, les montants dégagés par les États membres demeurent modestes. Les débats qui ont eu lieu à cette occasion entre les trois institutions ont été révélateurs des divergences d'approche quant au rôle à faire jouer au budget communautaire : simple financement d'appoint ou véritable outil de relance budgétaire.

En ce qui concerne le « chèque britannique », si on n'en est pas encore sorti, on progresse néanmoins un peu et les modalités de calcul de la compensation britannique ont été révisées afin de prendre en compte la nécessité pour le Royaume-Uni d'apporter sa juste part au financement de l'élargissement dont il est l'un des plus fervents promoteurs.

Le principe a été posé d'une exclusion de l'assiette de calcul du chèque britannique des dépenses d'élargissement, à l'exception de la politique agricole commune de marché et du développement rural. Ainsi, dans le calcul de la correction britannique, le montant total des dépenses réparties sur le sol de l'UE est réduit des dépenses réparties dans les États membres ayant adhéré à l'UE après le 30 avril 2004, à l'exception des paiements agricoles directs, des dépenses de marché et de la part du développement rural correspondant de facto au second pilier de la PAC. L'effort britannique sur la période 2007-2013 est progressif : à partir de 2009 (soit pour le chèque versé en 2009 au titre des dépenses constatées en 2008), le rabais britannique ne s'étendra plus qu'à 80 % des dépenses relatives à l'élargissement, puis à 30 % de ces dépenses et 0 % à partir de 2011. En contrepartie de cet effort, la contribution supplémentaire du Royaume-Uni est plafonnée à 10,5 milliards d'euros sur la période 2007-2013.

Cet accord politique sur les ressources propres est important : il marque une rupture, favorable à la France, principal financeur du rabais britannique (27 %), dans le système de financement de l'Union ; il met également fin au paradoxe qui voulait que le Royaume-Uni, fervent promoteur de l'élargissement, était l'un des États membres qui contribuaient le moins à son financement ; il ouvre enfin une perspective de remise en cause pérenne du rabais britannique, dont la France serait le principal bénéficiaire.

On a donc « mis un pied dans la porte ». Il faudra poursuivre dans cette voie et réformer le budget européen en ce sens ; les Britanniques sont de plus en plus isolés sur ce sujet. C'est un dossier qui reste cependant assez difficile car les Britanniques sont très fermes sur cette question et très exigeants sur la PAC ; un équilibre reste à trouver et les négociations ne seront pas faciles.

La TVA est une question qui fera l'objet de négociations en vue des prochaines perspectives financières. Selon les consultations d'ores et déjà effectuées par la commission, c'est une ressource très critiquée et compliquée par une série de corrections au bénéfice de certains États membres. Les esprits sont mûrs pour la suppression, mais pour l'après 2013, il faudra trouver des substitutions : impôt européen ? taxe carbone ? Les débats seront vifs.

M. Michel Destot. Pour compléter la question du Président concernant les soldes nets, j'aimerais savoir si l'on dispose d'un tableau complet contenant les chiffres sur plusieurs années. La France est-elle le troisième contributeur, ou est-elle passée en deuxième position ? Il faudrait disposer d'un classement intégral et des chiffres sur les évolutions dynamiques.

Par ailleurs, il apparaît que tous les crédits votés pour l'Union européenne ne sont pas consommés. Que deviennent ces crédits non utilisés ? Peut-on savoir pour quelles politiques communautaires les crédits sont le moins consommés ?

M. Roland Blum, Rapporteur pour avis. Un tableau complet des soldes nets figure dans mon rapport écrit. Mais il existe trois méthodes de calcul de ce ratio. Concernant le classement, la France est le premier bénéficiaire du budget communautaire en valeur, et le deuxième contributeur. Son solde net s'établit à - 4,5 milliards d'euros. Les crédits non consommés sont restitués par le budget communautaire, et permettent de moduler les contributions de chaque Etat membre. Les rapports financiers de la Commission européenne et les travaux de la Cour des comptes européenne permettent de connaître l'exécution du budget.

M. Jacques Myard. Le budget européen est un budget de saupoudrage. Il y a deux grandes politiques communautaires : la politique régionale, sur laquelle il y aurait beaucoup à dire, et la politique agricole commune, qui est la seule politique qui permette réellement de créer un marché unique au niveau de l'Europe entière. Toutefois, la PAC reste trop peu réactive. Les réformes sont trop lentes à mettre en œuvre, comme l'a prouvé la crise récente dans le secteur laitier. Le passage à la majorité qualifiée dans ce domaine ne sera pas suffisant à modifier cet état de fait, et il est même possible que cette réforme nuise aux intérêts de la France.

Concernant les prélèvements nationaux, il n'est pas acceptable que les ressources propres de l'Union européenne ne soient plus comptabilisées désormais dans les prélèvements. J'estime qu'il n'est pas normal que le Parlement n'ait pas à connaître des ressources propres au sein de l'ensemble des prélèvements opérés au profit de l'Union européenne, qui reste une organisation internationale. Cette situation n'est pas admissible. Les bras m'en tombent.

Si l'on ajoute les ressources propres, le prélèvement passe à 19,163 milliards d'euros pour la France, certes en baisse limitée sur un an, mais avec en 2009 une exécution très supérieure aux prévisions, de l'ordre de 1 milliard d'euros. Enfin, je rappelle qu'au terme des actuelles perspectives financières, la participation de la France atteindra un niveau de près de 0,38 % du revenu national net, ce qui est d'autant moins négligeable que le budget communautaire ne peut être efficace, car il relève d'une logique de saupoudrage.

M. Roland Blum. Le vote sur le prélèvement hors ressources propres traditionnelles a été demandé par la Cour des comptes.

M. Jacques Myard. Le Parlement n'est pas obligé de tenir compte des opinions d'un juge.

M. Roland Blum. Il n'en reste pas moins que la Cour certifie les comptes de l'Etat, ce qui lui donne un poids sans égal dans ces questions.

M. Hervé Gaymard. Je félicite le Rapporteur pour sa présentation claire d'un sujet complexe. En réponse à M. Jacques Myard, je rappelle qu'en 1957, les produits des droits de douane, élément important de la souveraineté, ont été transférés à la Communauté économique européenne. Il faut considérer les ressources de l'Union dans une perspective historique. Aujourd'hui, son système de financement n'est absolument pas lisible pour le citoyen. M. Alain Lamassoure travaille depuis longtemps sur un impôt européen et cette question mériterait de gagner en clarté et aiderait à la construction européenne. D'autre part, il s'agit du budget d'une organisation internationale qui ne peut s'endetter. Il faut en outre se réjouir de constater l'effort qui est fait en termes de maîtrise des dépenses qui sont chaque année inférieures aux prévisions. L'un des problèmes du budget de l'Union est que les masses budgétaires sont trop solidifiées et stratifiées, ce qui entrave sérieusement la nécessaire réactivité. Des progrès ont été faits, comme dans le cas des inondations en Allemagne et en

Europe de l'Est il y a quelques années, lorsque des secours d'urgence ont pu être décaissés assez rapidement. Mais les politiques économiques, et pas seulement la politique agricole, présentent une trop grande inertie des dépenses. La pluriannualité souhaitée par tous rencontre ici ses limites, face à un monde qui change très vite.

Concernant la question de M. Michel Destot, lors de son audition par la commission des affaires européennes sur la question de la consommation des crédits européens, à laquelle ont également assisté MM. Delebarre, Schneider et Myard, le secrétaire d'Etat aux affaires européennes a indiqué qu'un système avait été mis en place pour mobiliser la France dans l'utilisation de ses « droits de tirage ». Force est de constater que la France fait dans ce domaine beaucoup moins bien que beaucoup de ses voisins, notamment pour le Fonds social européen et pour la politique régionale européenne. Ces retours financiers auxquels elle peut prétendre déchargeraient les comptes de l'Etat et des collectivités locales qui en ont bien besoin.

En réponse à M. Gaymard, **M. Roland Blum** a manifesté le souhait de plus de souplesse dans le budget européen, même si cette notion gagne, encore trop modestement toutefois, du terrain, par exemple pour la facilité alimentaire, le fonds d'ajustement à la mondialisation. Cela montre que les Etats membres en prennent conscience et il est possible d'aller plus loin en la matière.

Suivant les conclusions du Rapporteur pour avis, *la commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 33 du projet de loi de finances pour 2010.*

M. Axel Poniatowski. Je vous informe que la rénovation de la salle sera entreprise pendant les périodes d'interruption des travaux parlementaires. Je vous indique qu'à titre personnel je mène une étude sur les frontières de l'Union européenne à l'horizon 2025-2030. J'invite tout ceux d'entre vous qui partageraient mon point de vue et mes conclusions à cosigner ce travail.

La séance est levée à douze heures dix.

—

Membres présents ou excusés

Commission des affaires étrangères

Réunion du mardi 20 octobre 2009 à 11 h 30

Présents. - M. Roland Blum, M. Jean-Michel Boucheron, M. Jean-Louis Christ, Mme Geneviève Colot, M. Michel Delebarre, M. Michel Destot, Mme Marie-Louise Fort, M. Hervé Gaymard, M. Jean-Claude Guibal, M. Patrick Labaune, M. Jean-Paul Lecoq, M. François Loncle, M. Jacques Myard, M. Axel Poniatowski, M. Jacques Remiller, M. Jean Roatta, M. Jean-Marc Roubaud, M. André Schneider, M. Dominique Souchet, M. Michel Terrot

Excusés. - Mme Martine Aurillac, M. Jacques Bascou, Mme Chantal Bourragué, M. Serge Janquin, M. Jean-Luc Reitzer