

Compte rendu

Commission chargée des affaires européennes

Mercredi 29 octobre
2008
10 heures

Compte rendu n° 71

- I. Examen du rapport d'information de M. Daniel Garrigue sur la TVA à taux réduit (document E 3915)..... 3
- II. Communication de M. Daniel Garrigue sur la carrière et la mobilité des chercheurs (document E 3897) 8
- III. Communication de M^{me} Valérie Rosso-Debord sur la distribution de denrées alimentaires au profit des personnes démunies (document E 3993)..... 9
- IV. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution 12
- V. Nomination d'un rapporteur 21

**Présidence de
M. Daniel Garrigue**
Vice-président



COMMISSION CHARGÉE DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mercredi 29 octobre 2008

Présidence de M. Daniel Garrigue, Vice-président de la Commission

La séance est ouverte à dix heures cinq

I. Examen du rapport d'information de M. Daniel Garrigue sur la TVA à taux réduit (document E 3915)

Le Président Daniel Garrigue, rapporteur. L'harmonisation de la TVA est prévue par le Traité instituant la Communauté européenne, car cet impôt indirect concerne directement le marché intérieur. Depuis 2003, le débat s'est engagé sur une simplification et sur la pérennisation de dispositions temporaires en matière de taux réduits. La proposition de directive présentée par la Commission européenne le 7 juillet dernier s'attache, dans cette perspective, au règlement de certaines questions uniquement, les plus urgentes.

D'une manière générale, la directive « TVA » 2006/112/CE, qui a remplacé notamment la sixième directive de 1997, permet aux Etats membres d'appliquer un ou deux taux réduits de TVA à une liste limitée de biens et de prestations de services. Certains Etats membres comme la Finlande appliquent ainsi deux taux réduits.

Ce principe connaît plusieurs exceptions, notamment l'application d'un taux réduit à des biens et services hors liste, le régime temporaire en faveur des services à forte intensité de main d'œuvre (SFIMO), qui concerne notamment la rénovation du bâtiment, et les dérogations en faveur de certains Etats membres.

Une telle situation n'est pas satisfaisante. L'exemple de la restauration en témoigne. Il n'y a pas égalité entre les Etats membres. La France ne peut pas lui appliquer un taux réduit de TVA, alors que certains Etats membres, dont la presque totalité de ses voisins, notamment ceux du Sud, le peuvent. Cela ne signifie pas nécessairement qu'il y a distorsion de concurrence, mais il faut néanmoins tenir compte de tous les éléments qui font l'attractivité touristique d'un pays.

Comme elle s'y était engagée, la Commission européenne a établi sa proposition sur la base d'une étude économique indépendante, qui a été menée par un institut danois, le *Copenhagen Economics*. Ses conclusions sont claires. Si l'idéal économique recommande un taux unique applicable à l'ensemble des biens et services, il est néanmoins fondé de prévoir des taux réduits ciblés soit pour augmenter l'emploi et la productivité, soit dans une optique d'équité sociale. Tel est notamment le cas pour les secteurs où soit l'emploi clandestin, soit le travail domestique à domicile pour soi-même sont courants, ainsi que pour le développement de l'emploi peu ou pas qualifié. Tel est également le cas pour les biens et services dont la consommation spontanée est faible, biens et services culturels, produits « verts ».

La proposition présentée par la Commission européenne le 7 juillet dernier, reprend plusieurs éléments de celle de 2003, qui n'avaient pas été retenus en définitive, et vont dans le sens des préoccupations françaises.

Elle offre d'une manière générale *plus de flexibilité* aux Etats membres.

En premier lieu, elle vise à pérenniser sans limite le régime relatif aux SFIMO, notamment à la rénovation des logements.

En deuxième lieu, et il faut s'y arrêter un instant, elle prévoit d'autoriser l'application du taux réduit à l'ensemble de la construction de logements, et non plus au seul logement social. C'est une mesure de simplification, qui est une réponse à la grande diversité des conceptions du logement social dans les Etats membres.

En troisième lieu, et c'est une proposition importante, elle inclut la restauration, à l'exception des boissons alcooliques, dans le champ des taux réduits.

En quatrième lieu, pour ce qui concerne les prestations de services délivrées localement, même si on emploie parfois le mot, la Commission européenne ne prévoit pas d'appliquer à proprement parler le principe de subsidiarité. Elle propose, en effet, une liste précise de prestations, et non d'inscrire le principe dans le texte de la directive, en laissant aux Etats membres le soin de définir eux-mêmes les services concernés.

S'agissant de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, la date prévue est *celle du 1er janvier 2011*, par coordination avec l'échéance au 31 décembre 2010 des dispositions temporaires, notamment celles relatives aux SFIMO.

La France souhaite l'adoption à brève échéance de cette proposition, qui rejoint ses préoccupations, notamment sur la restauration et la rénovation du logement.

Cela permettrait d'aborder alors d'autres débats de fond sur la TVA.

La négociation rencontre les mêmes difficultés que celle engagée en 2003, et les réticences de l'Allemagne notamment, mais également d'autres Etats membres, à l'égard de la restauration restent les mêmes.

Par voie de presse, le rapporteur a appris qu'une proposition de compromis de la Présidence française était diffusée. Elle vient de lui être communiquée. Pour l'essentiel, elle prévoit la faculté d'appliquer un taux réduit, pour les prestations de services, à certaines opérations ou à certains matériaux sur la base de critères environnementaux ou liés à la performance énergétique.

Cet élément, qui rejoint les préoccupations exprimées dans le cadre du Grenelle de l'environnement, ainsi que par la Commission européenne et le Royaume-Uni, peut être intégré aux conclusions de la Commission.

M. Jérôme Lambert. Les éclairages apportés par le rapporteur sur une matière complexe sont bienvenus. Je souscris à ses conclusions, en rappelant que ce fut le Gouvernement de Lionel Jospin qui est à l'origine de la demande d'un taux réduit sur les services à forte intensité de main-d'œuvre, en particulier les travaux de réparation et de rénovation des logements privés. La directive permettrait, en effet, de se saisir enfin de ce « serpent de mer » qu'est l'application des taux réduits à la restauration. Cependant, n'y a-t-il

pas une contradiction dans la proposition de conclusions entre la volonté de « donner plus de flexibilité aux Etats membres » pour appliquer les taux réduits et l'ambition « de ne pas les placer « dans des situations inégales » ?

Le Président Daniel Garrigue, rapporteur. L'objet même de la directive, en rationalisant des régimes aujourd'hui disparates, est d'introduire de « l'égalité dans la flexibilité » en faisant que les Etats membres puissent librement choisir à partir d'options ouvertes, dans les mêmes conditions, à tous.

M. Gérard Voisin. Voilà le résultat d'une longue quête ! Car on ne rappellera jamais assez l'absurdité de la situation actuelle qui fait une différence, dans les faits souvent artificielle, entre la restauration rapide, qui bénéficie d'un taux de TVA avantageux, et la restauration « normale », qui souffre d'une taxation excessive. Cependant, rien ne semble encore acquis. L'Allemagne et l'Autriche, longtemps hostiles à l'élargissement des taux réduits, ont-elles évolué et disposent-elles elles-mêmes de taux réduits sur ces mêmes services de restauration, sur place ou à emporter ? Par ailleurs, l'horizon de 2011 pour l'entrée en vigueur de la directive est bien lointain.

Le Président Daniel Garrigue, rapporteur. S'il est vrai que certains partenaires demeurent peu convaincus, il faut pourtant relever que l'Allemagne a mis en place des taux réduits dans certains secteurs, notamment la vente à emporter, comme en France, et que l'Autriche a bénéficié de la faculté d'appliquer un taux réduit à la restauration. Si les réticences sont compréhensibles, en particulier au regard du coût budgétaire de telles mesures, elles devraient être levées par deux éléments décisifs : l'application du taux réduit est une faculté, et non une obligation pour chaque Etat membre ; la proposition de directive ménage une possibilité de deux taux réduits différents, permettant ainsi d'en lisser l'impact sur les finances publiques.

M. Jérôme Lambert. Outre la question du coût spectaculaire de ce type de mesure sur des finances publiques françaises bien fragiles, il importe de veiller à ce que cette réduction d'impôt profite bien aux consommateurs et ne disparaisse pas exclusivement dans les marges des restaurateurs.

M. Jean-Claude Fruteau. Cette proposition arrive, en effet, à un moment surréaliste. Certes, l'abaissement des taux de TVA sur la restauration est une vieille promesse politique. Mais les contraintes propres de l'agenda communautaire font réapparaître cette question à un moment où nos finances publiques sont extraordinairement vulnérables. Des études sérieuses ont-elles d'ailleurs été menées afin d'apprécier avec précision l'incidence économique et budgétaire de l'application des taux réduits ?

Le Président Daniel Garrigue, rapporteur. Il est vrai que la lenteur des procédures décisionnelles européennes aboutit parfois à des calendriers surprenants. Cependant, il faut insister sur les aménagements prévus par la proposition de directive. Son entrée en vigueur n'interviendrait qu'en 2011. Elle n'offre qu'une faculté d'abaissement des taux, et non une obligation, et selon le calendrier que les Etats membres souhaiteront retenir. La possibilité d'appliquer deux taux réduits différents permettra éventuellement d'étendre dans le temps la montée en puissance du dispositif et, partant, son coût. C'est un élément dans la négociation avec nos partenaires qui craignent de subir des pressions. Quant à l'incidence économique, il y a trois bénéficiaires potentiels de la mesure, les consommateurs, les restaurateurs eux-mêmes et leurs salariés, aspect important lorsqu'on se rappelle que le secteur souffre aujourd'hui d'une attractivité, notamment salariale, très perfectible. La

répartition des gains est un élément de discussion pour les modalités de mise en œuvre future de la mesure.

M. Gérard Voisin. Pour ma part, je ne souhaite pas que le rapporteur suive les propositions de notre collègue car, au-delà de la question des promesses électorales, il s'agit d'une mesure attendue et qui aura des effets concrets : elle induira une meilleure santé tant des établissements de restauration que des établissements hôteliers. Et l'on sait bien que le tourisme constitue un gisement d'emplois considérable. Pour qui s'intéresse à la vie économique de ce secteur, il est certain que celui-ci ne permet pas de s'enrichir en France (la situation étant différente à l'étranger). Si aucune aide n'est attribuée, alors la situation peut devenir catastrophique car, lorsque les restaurants ferment, les hôtels arrêtent également leur activité. Il manque encore très certainement, en France, un vrai plan pour faire progresser cette industrie première et la baisse de la TVA constitue une occasion inespérée de la sauver.

M. Robert Lecou. Il me semble que, face à la crise, il faille faire en sorte que les créateurs de richesses ne soient pas pénalisés. Les entreprises du secteur connaissent de grandes difficultés et il est nécessaire de les accompagner afin de soutenir l'activité. La marge dégagée par la baisse de la TVA n'irait pas uniquement aux restaurateurs mais permettrait à la fois une augmentation des salaires et une création de richesses. Faisons confiance aux entrepreneurs.

M. Jean-Claude Fruteau. Je souhaite préciser que je suis d'accord avec les conclusions du rapporteur et que je ne suis pas opposé à la mesure. Pour autant, il est nécessaire d'être vigilant et de s'assurer que les suites qui seront données correspondent bien à ce que nous attendons. Peut-être un accord ou un protocole pourrait-il être signé avec les professionnels.

Le Président Daniel Garrigue, rapporteur. Je souhaite rappeler que tous les candidats à l'élection présidentielle ont pris un engagement fort en faveur de cette mesure et que celle-ci aura un impact réel sur ce secteur d'activité. Il faut également nous donner les moyens d'un vrai dialogue avec les Allemands sur ce sujet et, comme le suggère M. Gérard Voisin, les débats avec le *Bundestag* qui avaient eu lieu il y a quelques années pourraient reprendre.

Les conclusions ci-dessous *ont été adoptées* à l'unanimité :

« *La Commission chargée des affaires européennes,*

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

– *Vu la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les taux réduits de la taxe sur la valeur ajoutée (COM [2008] 428 final/E 3915),*

– *Vu la communication de la Commission européenne du 5 juillet 2007 relative aux taux de TVA autres que le taux de TVA normal (COM [2007] 380), notamment son annexe III,*

– *Vu l'étude de l'Institut Copenhagen Economics sur les taux réduits de TVA appliqués aux biens et services dans les Etats membres de l'Union européenne,*

Considérant qu'il est opportun de donner plus de flexibilité aux Etats membres pour appliquer, s'ils l'estiment nécessaire, un taux réduit de la TVA aux prestations de services délivrées localement, dès lors que le bon fonctionnement du marché intérieur n'est pas altéré,

Considérant que les Etats membres doivent être placés dans des situations égales au regard des règles d'éligibilité des biens et services à un taux réduit de la TVA,

Considérant également qu'il y a lieu de pérenniser la taxation à taux réduit des services à forte intensité de main d'œuvre, dès lors que leur mise en œuvre depuis presque neuf ans a montré son efficacité,

1. Se félicite de la perspective d'une inclusion des prestations de services fournies localement, notamment de la restauration, dans la liste des biens et services figurant à l'annexe III précitée ;

2. Considère également indispensable la pérennisation de la faculté pour les Etats membres de taxer à un taux réduit de TVA les services à forte intensité de main-d'œuvre ;

3. Se déclare favorable à l'inclusion de critères environnementaux et d'économies d'énergie dans le champ d'application de la TVA à taux réduit. »

II. Communication de M. Daniel Garrigue sur la carrière et la mobilité des chercheurs (document E 3897)

Le Président Daniel Garrigue, rapporteur. Dans la stratégie de Lisbonne, l'objectif de 3 % du PIB investis dans la recherche est maintenant bien connu mais l'on a tendance à ne retenir que son aspect financier, alors qu'il existe également un aspect humain. Il faut en effet pouvoir disposer de chercheurs en nombre suffisant. Or selon les estimations de la Commission européenne, il faudrait 600 000 à 700 000 chercheurs supplémentaires en Europe.

En se fondant sur ce constat, la Commission européenne identifie quatre grands objectifs communs et décline pour chacun d'eux une série d'actions prioritaires.

Elle vise en premier lieu un recrutement plus largement ouvert entre les Etats membres, transparent et fondé sur la concurrence. Elle propose que la portabilité des subventions individuelles de recherche, c'est-à-dire le fait qu'un chercheur ayant obtenu une subvention d'une agence nationale pour un projet puisse mener ses recherches dans un autre Etat membre, soit généralisée, à l'image de ce que pratique le Conseil européen de la recherche.

Le deuxième objectif concerne la satisfaction des besoins des chercheurs mobiles en matière de sécurité sociale et de retraite complémentaire. La Commission européenne souhaite que les dérogations possibles aux règles générales relatives à la législation applicable en matière de sécurité sociale soient mieux utilisées. Elle souhaite par ailleurs encourager, avec les Etats membres, un régime de retraite complémentaire paneuropéen pour les chercheurs. On connaît cependant les difficultés de l'Union européenne pour progresser sur ces questions mais une approche plus ciblée a peut-être davantage de chances d'aboutir.

Le troisième objectif est le renforcement de l'attractivité des carrières et l'amélioration des conditions de travail. La Commission européenne estime que dans de nombreux Etats membres, la situation des jeunes chercheurs est précaire, tandis que les carrières des chercheurs plus expérimentés manquent de souplesse. Elle souhaite appliquer le principe de « flexicurité » aux carrières des chercheurs.

Il est intéressant de mentionner pour la France le plan annoncé par M^{me} Valérie Pécresse, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, en faveur de l'attractivité des métiers et des carrières. Dans le cadre de ce plan, des contrats de travail seront offerts aux doctorants, le début de carrière des maîtres de conférences sera revalorisé, des chaires seront attribuées par concours aux maîtres de conférences, qui bénéficieront de primes et de décharges d'enseignement pour mener leurs activités de recherche.

Le dernier objectif du partenariat est l'amélioration de la formation, des compétences et de l'expérience des chercheurs européens.

La Commission européenne souhaite que les instruments européens comme la charte européenne des chercheurs et le code de bonne conduite pour le recrutement des chercheurs soient utilisés de manière plus pragmatique. Elle ne fixe pas de véritable échéancier ni de dispositif contraignant. Le partenariat doit reposer sur les instruments de la méthode ouverte de coordination, comme l'échange de bonnes pratiques et le « *benchmarking* » en fonction d'indicateurs communs. Il s'agit cependant d'un ensemble de recommandations importantes, qui trouvent aujourd'hui un écho dans notre pays.

III. Communication de M^{me} Valérie Rosso-Debord sur la distribution de denrées alimentaires au profit des personnes démunies (document E 3993)

M^{me} Valérie Rosso-Debord, rapporteure. Dans un contexte général de crise alimentaire et de flambée des prix agricoles, le Parlement européen a posé, dans une résolution du 22 juin dernier, le principe d'un « droit à l'alimentation ». L'Union européenne dispose de plusieurs instruments d'aides aux populations démunies. S'agissant des pays en développement, est actuellement en cours de négociation l'instauration d'une « facilité de réponse rapide » afin de subvenir aux besoins des populations de ces pays menacées de famine sur laquelle j'interviendrai ultérieurement.

Au sein des pays de la Communauté, le problème est évidemment moins aigu. Cependant 43 millions de personnes seraient, d'après les estimations de la Commission européenne, menacées de pauvreté alimentaire, c'est-à-dire qu'elles ne peuvent pas se permettre de prendre un repas avec de la viande ou du poisson tous les deux jours. Il s'agit essentiellement de personnes âgées, de personnes sans domicile fixe, de migrants mais aussi de travailleurs pauvres. Dans un rapport d'octobre dernier, le Parlement européen soulignait que ce risque concerne 8 % de travailleurs et 19 millions d'enfants européens... Les ministres de l'Union se sont très récemment – en octobre – réunis sur le thème de la pauvreté et de l'exclusion, thème qui a été inclus dans le nouvel agenda social européen.

La proposition de la Commission européenne vise à modifier le fonctionnement du programme d'aides aux européens les plus démunis (PEAD) mis en place en 1987 à la suite d'un hiver exceptionnellement froid . Il avait été décidé de distribuer des produits alimentaires de base aux personnes démunies en mobilisant les stocks excédentaires et en les distribuant par le biais d'organisations caritatives. Ce programme correspondait à un des grands objectifs de la PAC qui est d'assurer la sécurité alimentaire .Ce programme a par la suite été adapté en fonction de l'évolution de la PAC et de l'élargissement de l'Union, les réformes de la PAC ayant notamment eu pour conséquence de réduire l'offre et donc les excédents : les produits ont donc dû être mobilisés sur le marché.

En 2007, plus de 13 millions de citoyens européens ont bénéficié de ce dispositif dont 4,2 millions en Pologne, 2,7 millions en France et 2,3 millions en Italie. La France s'est chaque année portée candidate à ce programme. Quatre associations caritatives ont été reconnues au niveau national : la Fédération française des banques alimentaires, le Secours populaire français, les Restaurants du cœur et la Croix-rouge française. En 2008, l'enveloppe allouée à la France est de 50,98 millions d'euros sur un total de 305 millions d'euros répartis entre 19 Etats membres.

La Commission européenne propose aujourd'hui de donner une nouvelle base juridique à ce programme à compter de 2010. Les principaux points de la réforme sont les suivants :

- les produits alimentaires pourraient provenir à la fois des stocks d'intervention ou du marché ;
- les produits distribués seraient plus diversifiés et choisis sur la base de critères nutritionnels, ce qui par voie de conséquence, entraînera un approvisionnement sur le marché ;

- un plan de distribution des denrées serait établi pour trois ans ;
- des nouvelles modalités de calcul de la dotation budgétaire allouée à chaque membre tiendraient compte du revenu national brut de chaque Etat ;
- un cofinancement national serait introduit. Le financement communautaire ne serait plus assuré qu'à hauteur de 75 % et de 85 % pour les pays de la cohésion pour le plan 2010/2012 et respectivement, de 50 % et 75 % pour 2013/2015.

Si l'on ne peut qu'approuver le principe de ce programme, j'émet de fortes réserves sur l'introduction de ce cofinancement. Certes, la Commission européenne fait valoir que le cofinancement permettrait de « renforcer les synergies ». Cependant il signifie que la charge incombant à chacun des Etats membres en sera augmentée d'autant. Par ailleurs, l'évolution des taux de cofinancement après 2013 préjuge de l'évolution de la PAC alors que le débat sur le bilan de santé est actuellement en cours.

Compte tenu de ces éléments, je propose à la Commission d'approuver cette initiative en l'assortissant d'une réserve sur les modalités de financement, l'introduction d'une part de cofinancement traduisant un désengagement de la Communauté et risquant de nuire à la pérennité d'un programme qui doit rester intégré.

M. Jean-Claude Fruteau. C'est un sujet d'actualité et cette proposition est bienvenue. En effet, je suis frappé par ces chiffres selon lesquels, en Europe, 43 millions de personnes sont en état de pauvreté alimentaire, après 50 ans de politique agricole commune, et 19 millions d'enfants exposés au risque de pauvreté. Au-delà de l'Europe, il faut se préoccuper de la planète même si une initiative lui sera consacrée plus tard.

Le dispositif mis en place correspond à une finalité de la politique agricole commune (PAC) qui, il faut le rappeler, a été instituée après la Seconde guerre mondiale pour nourrir la population européenne. Il faut garder cet objectif à l'esprit quand on voit que la PAC est attaquée, alors même qu'elle n'a pas encore atteint le but pour laquelle elle a été créée.

Les émeutes de la faim survenues il y a quelques mois ont montré la nécessité de s'ouvrir davantage au monde.

J'appuie les réserves de la rapporteure sur le principe du cofinancement national. En effet, introduire ce cofinancement ouvre la porte à une renationalisation de la PAC qui reste, à l'heure actuelle, la seule politique européenne réellement commune. Il faut donc s'y opposer.

On en est au bilan d'étape de la PAC : réintroduire maintenant l'idée de cofinancement serait préjuger de son futur régime. J'approuve donc les propositions de la rapporteure en m'élevant fortement contre toute idée de cofinancement national, ce qui ne pourrait qu'induire un désengagement de l'Union européenne et, à terme, une désagrégation de la PAC.

M. Robert Lecou. Je rejoins totalement les conclusions de notre rapporteure ainsi que les remarques de M. Jean-Claude Fruteau. La politique agricole commune est une politique européenne qui a une histoire, c'est-à-dire un passé, mais elle a aussi un avenir qui ne doit pas se faire sur la base d'un cofinancement. Les défis auxquels cette politique doit se

préparer sont à la fois environnementaux et alimentaires. L'Europe doit viser à son autosuffisance.

Mme Valérie Rosso-Debord, rapporteure. Je souhaiterais souligner que la lutte contre la pauvreté signifie aussi la lutte contre les déséquilibres alimentaires qui sont cause d'obésité. La diversification des produits concernés par ce programme va ainsi dans ce sens. Dans mon rapport, il est mentionné que la Commission chargée des affaires européennes « s'élève contre » l'introduction d'une part de cofinancement national du programme.

Le Président Daniel Garrigue. Afin de donner plus de poids à la position de notre Commission, je propose la formulation « s'élève à l'unanimité » contre les nouvelles modalités de financement.

En conséquence, la Commission approuve cette initiative en faveur des personnes les plus démunies mais s'élève à l'unanimité contre ses nouvelles modalités de financement, l'introduction d'une part de cofinancement national traduisant un désengagement de la Communauté dans un programme qui devrait rester intégré pour assurer sa pérennisation.

IV. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution

Sur le rapport du **Président Daniel Garrigue**, la Commission a examiné des textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution.

● Point B

➤ *Commerce extérieur*

- proposition de règlement du Conseil sur le commerce de certains produits sidérurgiques entre la Communauté européenne et la République du Kazakhstan (document **E 4041**) ;

- proposition de décision du Conseil sur la position à adopter par la Communauté européenne au sein du Conseil des ministres ACP-CE au sujet d'une décision de révision de l'annexe IV de l'accord de partenariat ACP-CE signé à Cotonou (document **E 4044**).

➤ *Espace de liberté, de sécurité et de justice*

- initiative de la République française en vue de l'adoption d'une décision du Conseil d'adaptation des traitements de base du personnel d'Europol ainsi que des allocations et indemnités qui lui sont versées (document **E 4039**).

➤ *Pêche*

- proposition de décision du Conseil autorisant les Etats membres à ratifier, dans l'intérêt de la Communauté européenne, la convention sur le travail dans la pêche, 2007, de l'Organisation internationale du travail (convention 188) (document **E 3885**) ;

- proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 639/2004 du Conseil relatif à la gestion des flottes de pêche enregistrées dans les régions ultrapériphériques (document **E 3916**).

La Commission a *approuvé* ces cinq textes.

- proposition de décision du Conseil relative à l'établissement de la position de la Communauté dans la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA) (document **E 4045**).

M. Robert Lecou, rapporteur a indiqué que la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA) est l'organisation régionale de gestion des pêches (ORGP) chargée de la conservation des thonidés et espèces apparentées dans l'océan Atlantique et ses mers adjacentes, dont la mer Méditerranée.

Les principes d'action assignés à la Commission européenne pour la préparation des délibérations de la CICTA sont doubles : exploiter de façon durable les espèces et minimiser les conséquences de la pêche sur les écosystèmes marins.

Ces objectifs sont excellents mais il ne faut pas oublier les conséquences de cette démarche. En effet la pêche est une activité économique importante qu'il faut rendre

compétitive afin d'assurer les revenus et les emplois des pêcheurs qui risquent de souffrir de la raréfaction de la ressource. Il faut aussi sauvegarder les intérêts des consommateurs qui doivent faire face à la hausse des prix du poisson, cette question posant finalement le problème de l'approvisionnement de l'humanité en protéines animales.

La Commission européenne s'efforcera de faire adopter par la CICTA des mesures tendant à ajuster l'effort de pêche aux possibilités de pêche et des mesures de suivi et de contrôle.

La politique de la Commission européenne est de faire diminuer de façon drastique les capacités de pêche au thon en Méditerranée, ce qui suscite de fortes inquiétudes de la part des pêcheurs. Cette position est en effet préoccupante compte tenu de l'ampleur des conséquences économiques et sociales, ce qui pourrait amener ce secteur à demander des compensations.

Le contrôle et la surveillance de la pêche, malgré des coûts importants de l'ordre de 200 millions d'euros, ne sont pas fiables. Il est en effet impossible d'évaluer les captures de façon précise, les scientifiques ayant tendance à surévaluer les prises et les pêcheurs estimant, quant à eux, que la ressource est toujours présente. Cette absence de fiabilité entraîne aussi des risques de concurrence déloyale de la part de ceux qui ne respectent pas les règles. Il est donc important que le contrôle soit renforcé.

Il faut respecter les écosystèmes, parvenir à une exploitation durable et rester vigilants sur les contrôles tout en prenant en compte les problèmes de la filière pêche qui doit affronter des difficultés préoccupantes.

Sous ces réserves, la Commission *a approuvé* ce texte.

➤ *PESC et relations extérieures*

- recommandation de la Commission au Conseil en vue d'autoriser la Commission à négocier la modification de l'accord de dialogue politique et de coopération entre la Communauté andine et ses pays membres et la Communauté européenne et ses Etats membres, signé à Rome le 15 décembre 2003, afin de tenir compte du retrait du Venezuela de la Communauté andine et du retrait de sa signature dudit accord (document **E 4024**) ;

- action commune du Conseil relative à l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie (document **E 4031**) ;

- action commune du Conseil modifiant et prorogeant l'action commune 2005/889/PESC établissant une mission de l'Union européenne d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah (EU BAM Rafah) (document **E 4032**) ;

- projet d'action commune du Conseil en faveur de la convention sur l'interdiction des armes biologiques et à toxines (BTWC), dans le cadre de la mise en oeuvre de la stratégie de l'Union européenne contre la prolifération des armes de destruction massive (document **E 4033**).

La Commission *a approuvé* ces quatre textes.

- position commune du Conseil modifiant et prorogeant la position 2006/276/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de certains fonctionnaires de Biélorussie (document E 4035).

M. Jérôme Lambert, rapporteur, a approuvé l'assouplissement des sanctions (suspension pour une durée initiale de six mois de l'interdiction de séjour sur le territoire de l'Union européenne des principaux dirigeants de Biélorussie, y compris son Président Alexandre Liukachenko, à l'exception des personnes impliquées dans les disparitions de 1999-2000 et de la présidente de la commission électorale centrale ; prorogation d'un an du gel des avoirs pour tous les dirigeants). Il est en effet plus utile d'envoyer des signaux positifs à la Biélorussie compte tenu de sa situation régionale. A cet égard, il serait préférable que la France adopte une politique plus en harmonie avec les relations qu'entretiennent d'autres Etats membres avec la Biélorussie. Il y a une politique européenne de sanctions en voie d'assouplissement avec, en marge, des accords commerciaux avec la Biélorussie conclus par l'Allemagne et d'autres Etats membres. La France qui a tiré d'autres conséquences du comportement critiquable des autorités de ce pays serait avisée d'adopter, à l'égard de ce pays, une attitude et une politique plus proche de celle de nombreux autres Etats membres de l'Union européenne.

Ce document a été approuvé par la Commission.

- proposition de décision du Conseil relative à la position de la Communauté au sein du Conseil d'association concernant la mise en œuvre de l'article 73 de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et l'Etat d'Israël, d'autre part (document E 4043) ;

M. Jérôme Lambert, rapporteur, a précisé que la Commission européenne propose au Conseil de remplacer le groupe de travail informel sur les droits de l'homme par un sous-comité à part entière qui viendra s'ajouter aux dix sous-comités déjà en place pour mettre en œuvre l'accord d'association entre l'Union européenne et Israël et le plan d'action UE-Israël élaboré dans le cadre de la politique européenne de voisinage (PEV).

Le sous-comité sur les droits de l'homme examinera tout problème susceptible de survenir dans les domaines de la démocratie, des droits de l'homme, des libertés fondamentales, de la lutte contre l'antisémitisme, le racisme et la xénophobie, notamment contre la discrimination. Des cas individuels pourront aussi être soulevés lorsque l'une des parties l'exigera.

Ce renforcement du dialogue sur les droits de l'homme s'inscrit dans le contexte particulier d'une démarche beaucoup plus ambitieuse initiée par Israël lors de la septième réunion du Conseil d'association UE-Israël, le 5 mars 2007.

Dans un « non-paper » présenté le 7 octobre 2007, Israël a demandé sa pleine intégration aux mécanismes communautaires dans les domaines politique, économique, de sécurité, de régulation et de gestion du marché intérieur, ainsi que dans l'essentiel des programmes communautaires.

Israël demande un partenariat politique global qui n'a jamais été accordé à ce jour à aucun pays voisin relevant de la PEV. Il va, en effet, au-delà du statut avancé demandé par le Maroc pour une participation accrue à des politiques et programmes de l'Union

européenne, afin de remplir progressivement l'espace entre le statut d'association et l'adhésion et de tout partager sauf les institutions.

Le Conseil d'association Union européenne-Maroc, réuni le 13 octobre 2008 à Luxembourg, a accordé au Maroc un statut avancé dans le cadre de la PEV. Ce statut prévoit notamment la mise en place d'un sommet Union européenne-Maroc, de mécanismes de concertation au niveau ministériel, l'invitation du Maroc en marge des réunions de certains conseils des ministres ou de certains groupes d'experts du Conseil de l'Union européenne, la négociation d'un accord cadre pour la participation du Maroc aux opérations de gestion des crises, ainsi que l'intégration progressive du Maroc à plusieurs politiques sectorielles de l'Union européenne.

Le statut avancé marque la reconnaissance des progrès réalisés par le Maroc dans ses réformes qui en ont fait le premier bénéficiaire des fonds de la PEV.

En revanche, la présence des ministres israéliens dans tous les conseils européens et la participation d'experts israéliens dans l'ensemble des programmes et des groupes de travail européens, avec un statut d'observateur à définir, pourrait conférer à Israël un statut de quasi-membre de l'Union européenne.

Cette demande d'Israël a suscité des réactions d'autant plus vives au Parlement européen qu'il a été maintenu pendant des mois dans l'ignorance des négociations discrètes menées par le Conseil et la Commission avec Israël. Le groupe de travail Moyen-Orient du Parlement européen a appelé la Commission et le Conseil à ne pas donner d'encouragements à Israël au moment où ses pratiques sur le terrain ne justifieraient pas une telle faveur.

Lors de sa huitième réunion le 16 juin 2008, le Conseil d'association Union européenne-Israël a donné une première réponse positive à la demande israélienne, mais en l'assortissant d'un lien entre l'approfondissement de la coopération, accepté dans son principe, et les progrès à faire dans le processus de paix.

Concrètement, l'Union européenne est prête à renforcer le dialogue politique avec Israël, notamment en marge des sessions de l'Assemblée générale des Nations Unies. Des réunions *ad hoc* au niveau de hauts fonctionnaires sont envisagées. Mais Israël demeurera un pays tiers, non intégré dans les différents cadres de concertation et de décision sur des aspects stratégiques, diplomatiques ou de défense et de sécurité. Une large coopération économique et sociale sera recherchée pour assurer une vaste intégration dans le marché unique.

L'Union européenne entend inscrire cette démarche dans « le cadre du large éventail de nos intérêts et objectifs communs, qui comprend notamment le règlement du conflit israélo-palestinien ». L'Union européenne a mis en garde Israël contre l'extension des colonies de peuplement qui « menace la viabilité » d'une solution « fondée sur la coexistence de deux Etats » et l'appelle à « geler toute activité de colonisation, y compris l'expansion naturelle, et à démanteler les colonies de peuplement sauvages créées depuis mars 2001 » et aussi à mettre fin aux « restrictions » qui paralysent l'activité économique et sociale en Cisjordanie. L'Union européenne se dit aussi « vivement préoccupée par la situation humanitaire intenable que connaît Gaza ». L'Union européenne incite Israël à contribuer à la sécurité régionale, à la non-prolifération des armes de destruction massive et au désarmement. Tous les Etats de la région, « y compris Israël, sont invités à adhérer au traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) » et à diverses autres conventions internationales.

La création d'un sous-comité sur les droits de l'homme prend donc une importance particulière après la réponse positive mais conditionnée de l'Union européenne à la demande d'un partenariat de très haut niveau souhaité par Israël.

Le Président Daniel Garrigue s'est déclaré très réservé sur l'octroi, par l'Union européenne, d'un partenariat avancé avec Israël et a considéré que la position du groupe de travail Moyen-Orient du Parlement européen était justifiée, compte tenu de la situation actuelle. Même s'il y a un débat très fort en Israël et si un évènement symbolique s'est déroulé à Jérusalem avec le match de football entre la Palestine et la Jordanie, la crise ne se dénoue pas dans le sens souhaité et ce constat conduit à être réservé à l'égard du statut très avancé demandé par Israël dans ses relations avec l'Union européenne.

Il a donc exprimé un avis favorable à la création d'un sous-comité sur les droits de l'homme UE-Israël parce qu'il peut aller dans le bon sens, tout en l'assortissant d'une réserve très forte au regard de l'ensemble de la situation.

M. Jérôme Lambert a rappelé qu'il a fait état, dans son rapport, des réserves qu'avait suscitées au Parlement européen la demande de statut très avancé présentée par Israël et qui correspondent aux réserves de M. Daniel Garrigue.

Puis la Commission *a approuvé* ce document.

La Commission *a ensuite approuvé* les quatre textes suivants :

➤ *Politique de développement*

- proposition de décision du Conseil relative à la position à adopter par la Communauté européenne au sein du Comité des ambassadeurs ACP-CE au sujet d'une décision concernant l'affectation à la Somalie de ressources du dixième Fonds européen de développement (document **E 3995**) ;

- proposition de décision du Conseil arrêtant les contributions financières à verser par les Etats membres contribuant au Fonds européen de développement (3^{ème} tranche 2008) (document **E 4019**) ;

- proposition de décision du Conseil sur les contributions financières à verser par les Etats membres pour financer le Fonds européen de développement en 2009 et 2010 (document **E 4029**).

➤ *Politique régionale*

- proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1083/2006 sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, en ce qui concerne certains projets générateurs de recettes (document **E 3986**) ;

➤ *Politique sociale*

- proposition de décision du Parlement européen et du Conseil concernant la mobilisation du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (document **E 4010**).

M. Jérôme Lambert, rapporteur, a rappelé que la Commission européenne proposait de mobiliser une somme de 35, 2 millions d'euros au titre de la contribution en faveur de la réadaptation de salariés licenciés dans l'industrie textile dans quatre régions italiennes, la Sardaigne, le Piémont, la Lombardie et la Toscane.

Au-delà de la demande italienne, à laquelle il convient de faire droit, le faible montant des dépenses engagées sur le FEM, puisque 496 millions d'euros sur une dotation annuelle initiale de 500 millions d'euros, restent à ce jour disponibles, pose le problème des critères d'éligibilité. Certes, les deux premières demandes de mobilisation du FEM, qui émanaient de la France, ont concerné le secteur automobile, mais on constate que les suppressions d'emplois intervenues cette année, récemment, dans ce même secteur, passent par des procédures de non-renouvellement de contrats temporaires ou à durée déterminée, ou bien de départs volontaires de salariés, qui ne répondent pas strictement aux critères d'éligibilité prévus. Il convient donc de faire, au terme de deux années, un bilan.

Le Président Daniel Garrigue s'est associé à cette proposition, la Commission étant tout à fait fondée à désigner un rapporteur pour établir le bilan et les propositions de modification du fonctionnement du FEM. La question doit être également abordée lors de la prochaine réunion de la Commission, au cours de laquelle il sera procédé à l'audition de M^{me} Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

Suivant l'avis du **rapporteur**, la Commission a *approuvé* le présent texte.

➤ *Questions budgétaires*

- avant-projet de budget rectificatif n° 8 au budget général 2008 - Etat des dépenses par section - Section III – Commission (document **E 3770-8**) ;

- avant-projet de budget rectificatif n° 9 au budget général 2008 - Etat des dépenses par section - Section VI - Comité économique et social européen (document **E 3770-9**) ;

- proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant établissement d'une facilité de réponse rapide à la flambée des prix alimentaires dans les pays en développement (document **E 3921**).

M^{me} Valérie Rosso-Debord, rapporteure, a rappelé qu'une grave crise alimentaire frappe de nombreux pays en développement. La hausse des prix alimentaires intervenue en 2007 et 2008 a eu des conséquences dramatiques ; de nombreux pays d'Asie et d'Afrique ont connu des « émeutes de la faim ». Le prix du blé sur le marché international a doublé entre février 2007 et février 2008, le prix du riz a atteint son niveau le plus élevé depuis dix ans, d'autres matières premières alimentaires telles que le maïs et le soja ont également connu des hausses de prix considérables.

Face à cette crise, la communauté internationale a réagi. En avril 2008, la Banque mondiale et le FMI ont annoncé conjointement une série de mesures. Les Etats occidentaux ont augmenté leur aide alimentaire d'urgence, notamment les Etats-Unis.

Le 20 mai 2008, la Commission européenne a présenté une communication proposant des actions à l'Union Européenne. Le Parlement européen et le Conseil ont tour à tour pris position pour s'engager à apporter une réponse collective à cette crise. Le Conseil européen des 19 et 20 juin 2008 a approuvé la proposition de la Commission européenne

tendant à créer un nouveau fonds de soutien à l'agriculture dans les pays en développement, dans le respect du cadre financier pluriannuel en vigueur.

La proposition de règlement présentée le 18 juillet 2008 vise donc à concrétiser la décision du Conseil européen, en créant une « *facilité de réponse rapide* » pour soutenir l'agriculture dans les pays en développement, permettre à ceux-ci d'augmenter leur production agricole, et apporter une aide à ces pays pour faire face aux conséquences de la hausse des prix alimentaires.

Le commissaire européen au développement, M. Louis Michel, a indiqué que cette facilité consistera à mettre à disposition des fonds pour « amplifier l'action de certains opérateurs spécialisés et présents sur le terrain. Il ne s'agit pas de financer des grands projets d'infrastructures mais de sauver la récolte 2008-2009 », qui risque d'être perdue faute d'accès aux fertilisants et aux semences.

Les services de la Commission européenne ont estimé que les besoins de financement à court terme (2008-2009) pour les pays les plus touchés s'élèvent à 18 milliards d'euros. La proposition est fondée sur l'hypothèse que l'Union Européenne assurera 10 % de ces besoins, soit 1,8 milliard d'euros, puisqu'en moyenne l'UE finance 10 % de la coopération au développement au niveau mondial. Comme les instruments existants dont dispose l'UE permettront de contribuer à hauteur de 800 millions d'euros en 2008-2009, le milliard d'euros restant à financer devra être couvert par le nouvel instrument.

La Commission européenne propose que cette facilité soit limitée dans le temps (2008-2009), financée grâce aux marges disponibles au titre de la Rubrique 2 du budget communautaire, c'est-à-dire financée par des crédits de la politique agricole commune, et complémentaire aux instruments existants de réponse aux situations de crise et de coopération au développement.

La Commission européenne propose que les sommes soient octroyées aux pays en développement qui en ont le plus besoin, en fonction d'un ensemble de critères objectifs et sur la base d'informations fournies par l'Organisation des Nations unies. Cette aide sera versée par l'intermédiaire d'organisations internationales telles que la FAO ou l'UNICEF. Elle prendra la forme d'actions à court terme (achat et distribution de nourriture) et à moyen terme (achat et distribution de semences et d'engrais).

La proposition recueille l'assentiment des Etats membres dans son principe mais la question de son financement n'est pas réglée. Il y a unanimité entre les Etats membres pour rejeter la solution proposée par la Commission de financer cet instrument en puisant dans la Rubrique 2 du budget. En effet, si les fonds non utilisés de la Rubrique 2 sont aisés à estimer à ce stade pour l'année 2008, leur estimation pour l'année 2009 est très délicate car elle dépend d'hypothèses sur l'évolution des marchés agricoles dans les prochains mois. De plus, comme le règlement budgétaire prévoit que les fonds inutilisés de la PAC doivent être rendus aux Etats membres, plusieurs d'entre eux, notamment les « contributeurs nets » au budget, tiennent à récupérer effectivement ces sommes.

La présidence française a donc travaillé activement pour recenser avec les Etats membres et la Commission européenne toutes les autres options possibles. Les travaux au sein du Conseil font apparaître trois pistes possibles : opérer des redéploiements au sein de la Rubrique 4 du budget qui finance les « Actions extérieures » de l'Union ; utiliser des crédits d'un instrument existant, l'Instrument de flexibilité ; et utiliser des crédits puisés dans la

Réserve d'aide d'urgence. Il est également envisagé d'étendre le dispositif sur une durée de trois ans au lieu de deux, afin de parvenir plus aisément à mobiliser l'intégralité du milliard demandé, sachant que ce montant d'un milliard recueille l'approbation de la quasi-totalité des Etats membres, étant donné l'ampleur des besoins.

Toute la difficulté, quelle(s) que soi(en)t l'option ou les options choisie(s), sera de trouver les fonds nécessaires le plus rapidement possible sans porter atteinte aux autres actions prioritaires extérieures de l'Union européenne, parmi lesquelles l'aide apportée au Kosovo et à la Géorgie.

Le Conseil des ministres du 21 novembre prochain tranchera sur cette question du financement de la facilité. Le Parlement européen est « co-décideur » sur ce texte. Il est prévu que ce texte soit adopté en plénière également au mois de novembre.

Le **Président Daniel Garrigue** a souligné combien le problème du financement de cet instrument illustre un problème de fond, qui est celui du manque de souplesse et de réactivité dans la structure du budget communautaire et que, face à cette situation, il est toujours difficile de trouver une réponse quand la politique agricole commune doit être maintenue et que le secteur des relations extérieures est aussi très sollicité..

Sur proposition de **la rapporteure**, la Commission a adopté les conclusions suivantes :

« La Commission chargée des affaires européennes approuve la création d'une facilité de réponse rapide à la flambée des prix alimentaires dans les pays en développement.

Elle considère en effet que l'Union européenne se doit d'apporter une aide aux pays les plus durement touchés par les conséquences de cette hausse des prix, et ce, même si la crise financière mondiale a pu faire quelque peu oublier l'urgence de la crise alimentaire.

La Commission appelle les Etats membres et le Parlement européen à trouver le plus rapidement possible un accord sur le mode de financement de ce nouvel instrument, car un accord trop tardif remettrait en question son utilité même.

La Commission exprime son soutien à la Présidence française dans la recherche d'un compromis entre les Etats membres sur l'utilisation de toutes les sources possibles de financement, tout en soulignant que cet objectif ne doit pas être atteint au détriment du financement des autres actions prioritaires de l'Union déjà engagées en direction des pays tiers. »

➤ *Transports*

- proposition modifiée de décision du Conseil concernant la conclusion par la Communauté européenne de la convention relative aux garanties internationales portant sur des matériels d'équipement mobiles et de son protocole portant sur les questions spécifiques aux matériels d'équipement aéronautiques, adoptés conjointement au Cap le 16 novembre 2001 (document **E 4040**).

La Commission a approuvé ce document.

● Procédure d'examen en urgence

La Commission a ensuite *pris acte* de l'approbation, selon la procédure d'examen en urgence, des textes suivants :

- adaptation à la procédure de réglementation avec contrôle. Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 79/409/CEE du Conseil concernant la conservation des oiseaux sauvages, en ce qui concerne les compétences d'exécution conférées à la Commission (document **E 3802**) ;

Sans revenir sur l'accord du Président Pierre Lequiller à la proposition de directive dans le cadre de la procédure d'urgence, **M. Jérôme Lambert** et le **Président Daniel Garrigue**, notamment en tant qu'anciens rapporteurs de la directive « oiseaux », ont souhaité disposer d'informations supplémentaires sur la modification des procédures de comitologie associant davantage le Parlement européen dans un domaine très sensible pour les régions où passent les oiseaux migrateurs.

- projet de règlement (CE) n° 593/2007 de la Commission portant modification du règlement (CE) n° 593/2007 relatif aux honoraires et redevances perçus par l'Agence européenne de la sécurité aérienne (document **E 4014**) ;

- projet de décision du Conseil concernant la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la Géorgie relatif au statut de la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie (document **E 4023**) ;

- initiative de la France visant à modifier l'annexe 3, partie I, des instructions consulaires communes relative aux ressortissants de pays tiers soumis à l'obligation de visa de transit aéroportuaire (document **E 4037**).

*

Le **Président Daniel Garrigue** a proposé à la Commission d'étendre aux **propositions de virements de crédits** la procédure d'approbation tacite mise en place le 23 septembre 2008 pour les décisions antidumping dans le cadre de l'application de l'article 88-4 modifié de la Constitution.

La Commission a *approuvé* cette décision.

V. Nomination d'un rapporteur

Su le rapport du **Président Daniel Garrigue**, la Commission a nommé :

- **M^{me} Odile Saugues**, rapporteure d'information sur l'Agence européenne de sécurité aérienne.

La séance est levée à onze heures cinquante-cinq