

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 européennes

Audition de M. Alain Lamassoure, président de la Commission
des budgets du Parlement européen *(ouverte à la presse)*

Mardi 27
octobre 2009
16 H 45

Compte rendu n° 122

**Présidence de
M. Pierre Lequiller**
Président



COMMISSION DES AFFAIRES EUROPEENNES

Mardi 27 octobre 2009

Présidence de M. Pierre Lequiller, Président de la Commission

La séance est ouverte à seize heures quarante cinq

Audition de M. Alain Lamassoure, président de la Commission des budgets du Parlement européen (*ouverte à la presse*)

Le Président Pierre Lequiller. Monsieur le président, je vous remercie de revenir aujourd'hui devant nous. Notre commission vous a reçu à plusieurs reprises dans le passé, et c'est aujourd'hui comme président de la commission des budgets du Parlement européen que vous vous exprimerez. Les sujets à traiter sont nombreux dans les mois à venir, en raison d'une part de la mise en œuvre du traité de Lisbonne, qui aura des conséquences en matière budgétaire, et d'autre part du lancement de travaux en vue de la réforme complète du budget de l'Union.

Le traité de Lisbonne aura deux séries de conséquences s'agissant du budget de l'Union : d'une part, des modifications dans la procédure budgétaire, avec notamment la disparition de la distinction entre « dépenses obligatoires » et « dépenses non obligatoires » ; et d'autre part, des conséquences, encore incertaines, sur certains postes de dépenses du budget : le budget du Conseil européen, le budget du Haut représentant, l'incidence budgétaire des nouvelles compétences de l'Union. S'agissant du Service européen d'action extérieure, qui sera une grande avancée, le Parlement européen vient de voter, le 22 octobre, une résolution qui reflète un large consensus pour réclamer que ce service soit intégré dans la structure administrative de la Commission européenne et financé par le budget de l'Union.

Quel est l'état d'avancement des travaux sur l'application des dispositions du traité de Lisbonne en ce qui concerne le budget communautaire ? Quelles seront les conséquences budgétaires des innovations institutionnelles ?

Quant à la réforme d'ensemble du budget, s'agissant des recettes, est-il possible de réformer le système actuel, ou bien doit-on construire un système entièrement nouveau ?

Chargé d'une mission sur les fonds structurels, j'ai lu avec intérêt le compte-rendu de votre audition par la commission des finances et la commission des affaires européennes du Sénat, au cours de laquelle vous avez fustigé la dispersion excessive de ces fonds. Etes-vous favorables à une réforme radicale, ou plutôt à une meilleure orientation de leur action ?

M. Alain Lamassoure, président de la Commission des budgets du Parlement européen. Monsieur le président, je vous remercie pour votre invitation. Il est très important que les parlementaires européens et français restent en contact étroit, et vous avez pris d'ores et déjà diverses initiatives dans ce sens. La mise en œuvre du traité de Lisbonne doit amener

le Parlement européen et les parlements nationaux à mettre en place des relations de travail régulières.

Le Parlement européen a adopté en première lecture le projet de budget pour 2010, dont les deux enjeux sont le financement de la tranche 2010 de la partie communautaire du plan européen de relance, et la mise en place d'un fonds laitier.

S'agissant de la préparation de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, nous avons commencé à y réfléchir il y a quelque temps et nous mettons maintenant les bouchées doubles depuis le référendum irlandais. Nous sommes à présent dans l'attente de la décision de la Cour constitutionnelle tchèque. En fonction de la date de celle-ci, le Conseil européen pourra, fin octobre ou lors d'une réunion exceptionnelle en novembre, se mettre d'accord sur les désignations. Les candidats aux fonctions de commissaires seront auditionnés au Parlement européen fin novembre, avec le vote sur l'ensemble du collège fixé au 15 décembre.

Le traité de Lisbonne entraîne, en matière budgétaire, trois séries d'innovations : de nouvelles institutions, de nouvelles compétences, de nouvelles procédures. Le Conseil européen devient une institution. Sa présidence est une fonction nouvelle. Le Haut représentant aussi est une institution nouvelle, qui réunira les fonctions de président du Conseil « Affaires étrangères », de membre du Conseil européen, de vice-président de la Commission européenne et de chef du service européen d'action extérieure. Celui-ci devrait comprendre 400 à 500 personnes à Bruxelles et de 5 000 à 6 000 personnes dans les représentations extérieures de l'Union européenne dans les pays tiers, représentations qui étaient jusqu'à présent celles de la Commission européenne. La Commission européenne a aujourd'hui le troisième réseau diplomatique du monde, derrière les Etats-Unis et la France.

Tout ceci aura des conséquences budgétaires importantes, car il est difficile d'imaginer que le Haut représentant pourrait se contenter du maigre budget annuel de 280 millions d'euros actuellement dévolu à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

De même, les nouvelles compétences de l'Union, en matière d'immigration et de ce qui relève actuellement du « troisième pilier », en matière d'énergie, auront naturellement des conséquences budgétaires.

La procédure budgétaire va être bouleversée. Au lieu de deux lectures dans chacune des deux institutions, Parlement européen et Conseil, le budget sera adopté en une seule lecture, et avec une seule catégorie de dépenses. La notion de « dépenses obligatoires » servait à désigner pudiquement les dépenses agricoles, sur lesquelles les Etats membres avaient la haute main. Désormais les dépenses et décisions agricoles seront soumises au droit commun de la codécision Conseil–Parlement européen. Pour le monde agricole, c'est une révolution.

Sur l'ensemble des dépenses, en cas de conflit persistant entre le Conseil et le Parlement européen – cas de figure qui se produira très rarement – c'est le Parlement européen qui aura le dernier mot. Si la commission de conciliation, équivalent d'une commission mixte paritaire qui se réunira à l'issue de la lecture unique par chacune des deux institutions, aboutit à un accord, celui-ci sera soumis au vote du Conseil et au vote du Parlement. Alors c'est le vote du Parlement qui prévaudra en cas de désaccord. De plus, le Parlement européen pourra même procéder à nouveau au vote de ses amendements de

première lecture en réécrivant en totalité le budget sans tenir compte des positions du Conseil, à condition de réunir une majorité des trois cinquièmes. Or une majorité des trois cinquièmes a été jusqu'à présent assez aisée à réunir en matière budgétaire.

Bien sûr, les conflits persistants entre les deux branches de l'autorité budgétaire sont rares en pratique. Mais il y a ainsi un déplacement très important du pouvoir vers le Parlement européen.

Etrangement, le traité prévoit qu'en matière d'élaboration du budget annuel, il ne se passera rien pendant les six premiers mois de l'année. Or nous étions habitués à avoir des échanges avec la Commission européenne dès le mois de mars. Désormais, la Commission européenne présentera un projet de budget unique pour toutes les institutions, et le fera le 1^{er} juillet. J'ai l'intention de mettre à profit les six premiers mois de l'année pour organiser des auditions et pour obtenir que la Commission européenne prenne en compte en amont certaines des positions du Parlement européen.

Le budget annuel européen est encadré dans des perspectives financières pluriannuelles, sorte de « loi de programmation » européenne qui fixe des plafonds annuels de dépenses pour cinq grandes catégories de dépenses. Ces perspectives financières sont actuellement établies par un acte de nature juridique énigmatique, un « accord interinstitutionnel », qui est un contrat passé entre la Commission, le Parlement européen et le Conseil. Désormais, un article du traité prévoit ce cadre financier pluriannuel. Nous devons à présent mettre en place les modalités pratiques de la procédure correspondante.

Nous sommes donc actuellement dans une phase de négociation intense sur les mesures d'application et les compléments politiques et juridiques nécessaires. Parmi eux il y a des mesures très urgentes, sur lesquelles il faut trouver un accord avant le 1^{er} janvier 2010, les règles relatives aux virements et aux budgets supplémentaires.

Au-delà des questions de procédure, les questions de fond sont celles des dépenses et des ressources futures du budget. Nous fonctionnons aujourd'hui dans le cadre des perspectives financières 2007-2013. L'accord conclu au Conseil européen de décembre 2005 avait déçu le Parlement européen car le budget européen restait ainsi bloqué à environ 1 % du PIB. Le Parlement européen s'est voulu réaliste : les Etats membres n'étant pas en mesure de financer davantage, il a accepté ces montants à condition que les négociations soient rouvertes à mi-parcours et qu'aucune question ne soit alors taboue, ni sur les recettes, en particulier sur le chèque britannique, ni sur les dépenses. Nous nous étions donc préparés à rouvrir ces négociations en 2008, notamment sous présidence française. Mais en raison des difficultés de ratification du traité de Lisbonne, il y a eu consensus pour ne pas compliquer encore ce processus de ratification en lançant ces débats difficiles, qui ont donc été renvoyés à l'après-ratification.

L'après-ratification, c'est maintenant. Le président de la Commission européenne, M. Barroso, est en train de « se consulter lui-même » : soit c'est la Commission « Barroso I », dont le mandat arrive à expiration, qui présentera une proposition de révision, qui ne pourra consister qu'en des ajustements mineurs, soit – ce qui serait clairement préférable et logique – c'est la nouvelle Commission « Barroso II », dans un contexte politique, économique et institutionnel profondément renouvelé. Cette nouvelle Commission pourrait légitimement présenter un programme d'action, l'équivalent d'un « programme de gouvernement », accompagné des propositions sur les moyens budgétaires nécessaires.

Un document émanant de la Direction générale Budget de la Commission, relatif à la réforme du budget, a été diffusé la semaine dernière. Il ne comporte aucun chiffre. Ce n'est pas un ballon d'essai, je considère que c'est un « non papier » et je n'en commenterai donc pas le contenu. Je suis d'avis que c'est à la future Commission « Barroso II » de présenter des propositions.

De ce point de vue, la nouvelle Commission européenne aura matière à faire des propositions assez novatrices. Il n'est pas possible d'agir comme si rien ne s'était passé en Europe ces dernières années. Il faut donc donner une impulsion forte aux politiques européennes. Ceci ne peut se faire sans reprendre un grand nombre des éléments du cadre budgétaire actuel. Alors que le traité de Lisbonne a permis de régler la crise institutionnelle, qui provoquait depuis plusieurs années une stagnation de l'Europe, il convient maintenant de régler la crise budgétaire. L'effet de ciseau entre les compétences juridiques de l'Union européenne, qui ne cessent de s'accroître, et sa compétence budgétaire, qui n'arrête pas de se réduire, est préoccupant. L'Union européenne est de plus en plus un géant juridique en raison de ses compétences surdimensionnées, mais aussi un nain budgétaire en raison de son budget sous dimensionné. Sur le premier terme, il faut rappeler que le Vice-président du Conseil d'Etat, M. Jean-Marc Sauvé, avait indiqué au début de la Présidence française, dans le cadre d'un discours à la Sorbonne que 70 % environ des nouvelles règles étaient décidées soit au niveau européen, à Bruxelles ou à Strasbourg, soit à Paris mais sous influence communautaire certaine. A côté, le budget annuel de l'Union ne représente que 0,9 % de son PIB. Lorsqu'un Français paie 100 euros d'impôt, 44 euros restent en France et un euro seulement environ sert à financer l'Union.

Une évolution est d'autant plus nécessaire que le traité de Lisbonne attribue à l'Union européenne des compétences nouvelles et que les moyens budgétaires ne sont malheureusement pas suffisants pour permettre d'exercer celles-ci. Pour ces dernières années, l'exemple de Frontex est caractéristique. Cette agence ne dispose que de quatre navires pour ses missions maritimes en Méditerranée et dans l'Atlantique. Il manque toujours quelques dizaines de millions d'euros pour des unités supplémentaires.

Il faudra du même coup traiter le sujet difficile des ressources, qui exige l'unanimité des Etats membres, et également recueillir, quel que soit le nouvel accord financier, la ratification des parlements nationaux, donc l'accord de l'Assemblée nationale française. Ces mutations sont à l'échéance 2014, puisque les actuelles perspectives financières arrivent à leur terme en 2013, mais il n'est pas trop tôt pour commencer à travailler dès maintenant sur les bases de ce que pourraient être les propositions de la Commission européenne. S'agissant des dépenses, il apparaît que la plupart des grandes politiques qui ont des implications budgétaires devraient faire l'objet d'un réexamen.

C'est d'abord le cas de la politique régionale et de cohésion, qui représente la plus grande part du budget, avec environ 40 %. Personne ne conteste le volet cohésion, qui a d'abord bénéficié aux régions les moins avancées des anciens Etats membres dans les années 1960-1970, puis aux pays méditerranéens, puis ensuite aux pays d'Europe centrale et orientale. C'est une politique qui a réussi. L'exemple du développement prodigieux de l'Irlande le montre, de même que celui de l'Andalousie ou de certaines régions portugaises. En revanche cela a-t-il du sens de continuer à financer dans les Etats membres relativement riches des milliers de projets chaque année ? En Aquitaine par exemple, quelque 800 projets sont actuellement cofinancés par les fonds structurels. Est-il logique de faire encore appel aux contribuables des autres Etats membres pour des investissements de portée parfois très modeste ?

Une politique régionale novatrice adaptée au 21^{ème} siècle, après la crise que nous venons de connaître, doit avoir pour objectif de renforcer la croissance potentielle des Etats membres. Les actuelles anticipations des économistes, qui estiment le potentiel de croissance à 1,5 % pour les prochaines années imposent une telle révision. Avec une croissance aussi faible, en effet, l'ensemble des problèmes budgétaires et financiers français sont insolubles. Dans de telles circonstances ne vaut-il mieux pas, plutôt que de saupoudrer les moyens, les concentrer sur les investissements à venir, tels que les infrastructures de transport essentielles, les grands centres de recherche, les projets d'enfouissement de gaz carbonique ou encore les biocarburants de la deuxième génération ? Il y a indéniablement matière à repenser ce que peut être une politique régionale après 2014. En outre, l'argument traditionnel du rapprochement de l'Europe avec les élus locaux et les citoyens, grâce aux modalités actuelles de financement des projets, ne fonctionne pas. Lors des inaugurations, il est clair que le rôle éminent de l'Union européenne passe à la trappe.

Il est indispensable pour la France de prendre des initiatives sur cette question, dans la mesure où l'Union européenne fonctionne selon un schéma où le premier qui se prononce prend un avantage. La « charge de la preuve » incombe en effet à ceux qui interviennent après. L'Assemblée nationale pourrait donc légitimement envisager de faire des propositions novatrices.

S'agissant du deuxième grand poste de dépenses de l'Union européenne, l'agriculture, il y a également matière à rouvrir le débat agricole sur le fond des politiques comme sur leur financement. Ce sont deux sujets en partie différents. Les fondements sur lesquels a été construite la PAC ont disparus. Lorsque celle-ci fut décidée, dans la nuit du 14 janvier 1962 en conclusion d'un « marathon » agricole où M. Edgar Pisani représentait la France, on souhaitait avoir un marché européen protégé du monde extérieur, avec une PAC ouvertement protectionniste grâce à un système extrêmement efficace qui était celui du droit de douane mobile. Variant quotidiennement, le prélèvement agricole permettait au blé du Marché commun d'être toujours moins cher que le blé importé. A l'époque, on considérait que la capacité de production agricole était structurellement supérieure à la demande, à l'échelle européenne comme à l'échelle mondiale et qu'il convenait par conséquent de soutenir le revenu agricole par une politique protectionniste reposant sur un prix élevé payé par le consommateur. C'est un système qui a ensuite évolué avec une diminution voire disparition de la préférence communautaire, mais qui n'a en fait connu que des adaptations, y compris lorsque l'on a institué le découplage des aides.

Depuis trois ans, le contexte est tout autre avec des mouvements erratiques de très grande ampleur sur les marchés agricoles, ceux des céréales notamment, mais pas uniquement. Il y a d'abord eu une flambée des cours, y compris d'ailleurs du lait, en raison de la faiblesse des stocks à la suite de mauvaises récoltes en Australie pour le blé et en Chine pour le riz. Il y a quelques mois, l'OCDE et la FAO ont établi un rapport qui aurait pu être interprété comme un retour à Malthus, insistant sur l'insuffisance pérenne des matières premières et produits de base. Ce diagnostic a été démenti par deux récoltes très élevées de blé en 2008-2009 et actuellement on est seulement dans l'incertitude sur le volume de la production de riz en Inde, qui devrait baisser. Il faut donc avant toute chose recueillir l'avis des économistes pour savoir si nous venons de connaître des phénomènes dus à des éléments climatiques non reproductibles, ou bien si l'on entre dans une période de tension qui s'expliquerait par des mutations telles que, par exemple, l'accroissement de la consommation de viande en Chine en raison du changement du mode d'alimentation, ou bien encore si l'on entre dans une période marquée structurellement par une très grande variabilité et des coups d'accordéon. Les moyens à mettre en œuvre pour une nouvelle politique agricole sont donc

très différents de ceux de la politique traditionnelle et débouchent sur d'autres mesures que celles qui ont été prévues dans le cadre du bilan de santé de la PAC.

Au troisième rang des dépenses, il faut citer la politique de recherche. Le PCRD est en cours d'exécution, mais là aussi on peut se demander si les 8 milliards d'euros engagés chaque année, soit 1/10^{ème} des budgets nationaux, ne peuvent pas trouver une nouvelle efficacité et permettre un nouveau renforcement des synergies et des effets favorables de la mise en réseau.

Enfin, la révision à mi-parcours doit être le moyen d'examiner certaines autres politiques européennes assez coûteuses telles qu'*Erasmus*. C'est un programme essentiel qui a réussi notamment parce qu'il favorise les mariages mixtes et donc l'apparition d'un peuple européen. Néanmoins, il ne concerne actuellement que 2 à 3 % des étudiants et il serait bon que les effectifs auxquels il bénéficie soient multipliés et, pourquoi pas, décuplés. Comme les moyens financiers ne peuvent pas suivre, il faut songer à d'autres modalités favorisant la mobilité comme, par exemple, la création d'une condition d'études à l'étranger pour l'octroi de certaines bourses nationales.

En ce qui concerne les ressources, le budget de l'Union européenne a besoin de plus de souplesse. Le système actuel fait que celles-ci se rétrécissent, étant passé de 1,18 % du PIB il y a quelques années à 0,9 %. Il faut donc trouver un substitut à la contribution assise sur le PNB de chaque Etat membre qui représente 85 % du financement actuel. Il y a actuellement un très large consensus pour reconnaître que les mécanismes ne sont ni visibles ni satisfaisants. L'un des problèmes est que certains Etats membres ne contribuent pas à hauteur de ce qu'ils devraient, notamment le Royaume-Uni mais également la Suède, l'Allemagne, l'Autriche et les Pays Bas. Il faut donc d'abord un système plus simple et plus juste. Dans un deuxième temps, il faut également travailler avec les parlements nationaux pour qu'ils acceptent une nouvelle ressource. Peut être envisagé un schéma qui viserait à traiter l'Union européenne selon les mêmes principes que ceux actuellement applicables aux collectivités locales. La souveraineté fiscale resterait aux parlements nationaux, qui fixeraient les limites d'évolution pour le taux d'un prélèvement qui bénéficierait directement à l'Union européenne.

Sur le modèle des taxes locales, comme la taxe d'habitation, ne serait-il pas envisageable de permettre à l'Union européenne de bénéficier du produit en ajustant, lorsque nécessaire, les taux selon les modalités et dans les limites fixées par les seuls titulaires de la souveraineté fiscale, les parlements nationaux ? Nous connaissons d'ailleurs les impôts présents partout en Europe susceptibles de se prêter efficacement à cette solution, qu'il s'agisse de la TVA, de l'impôt sur les sociétés, des écotaxes voire même d'autres bases innovantes comme la future mise aux enchères des droits d'émission de gaz à effets de serre. Bien entendu, une telle délégation de ressources, strictement encadrée, ne saurait conduire à une explosion du budget européen. Il n'en reste pas moins que permettre à l'Europe d'étendre son influence directe jusqu'à 1,15% à 1,25% du PIB dans les cinq prochaines années me paraît un étiage incontestable pour donner à l'Union les moyens d'exercer à tout le moins un effet de levier efficace, c'est-à-dire pour lui conférer une véritable « dignité » budgétaire.

Dans un même ordre d'idées, je pense qu'il serait particulièrement opportun d'inviter l'ensemble des parlements nationaux à débattre, une fois l'an, des moyens financiers consacrés directement ou indirectement à nos objectifs communs. Nous savons en effet que l'essentiel des politiques européennes est porté par un financement national. Nous avons aussi fait l'expérience des profondes limites d'une disproportion par trop flagrante entre l'ambition

solennelle des objectifs consentis ensemble, je pense à la PESC ou à la Stratégie de Lisbonne, et leur quasi-absence de concrétisation au niveau national. En quelque sorte, nous n'avons pas réussi à brancher le débat national sur les grands thèmes d'actions de l'Europe. Je n'ai ainsi jamais entendu un seul ministre de l'économie d'un Etat membre justifier son projet de budget national en invoquant les critères et objectifs de la Stratégie de Lisbonne.

Puisque tous les Etats organisent aujourd'hui, au printemps, un débat national d'orientation budgétaire sur les grands choix concrétisés dans les lois de finances, pourquoi ne pas organiser au préalable un grand débat européen entre les 27 parlements nationaux sur les orientations budgétaires faisant vivre les politiques communes ? Outre une indéniable qualité de transparence, permettant à tous de discuter à partir des mêmes hypothèses macroéconomiques de cadrage, et affichant clairement la part prépondérante que prennent les budgets nationaux dans le financement des objectifs européens, ce débat européen d'orientation budgétaire serait une formidable opportunité pour rendre clairement compte de nos efforts respectifs dans la marche de l'Europe. Sans aucun doute, la participation de chacun serait révélée dans sa cruelle nudité. Je pense en particulier aux dépenses militaires. Mais l'impact médiatique d'un tel évènement, qui serait décuplé si l'on parvenait à y associer l'ensemble des parlementaires échangeant grâce aux techniques de visioconférence, pourrait très utilement contribuer à retrouver le niveau raisonnable de coordination budgétaire que nous avons malheureusement perdu depuis que les comforts de la monnaie unique permettent à chaque pays de mener sa politique économique en parfaite indifférence des actes de ses voisins. Pour conclure en souriant, je dirais que la politique économique est une affaire trop sérieuse pour être laissée aux seuls ministres des finances, et que les parlements nationaux doivent jouer ici comme ailleurs le premier rôle.

Le Président Pierre Lequiller. L'Assemblée nationale s'adapte aujourd'hui avec force à cette réalité qui veut que 70 à 80 % des sujets politiques sont liés, directement ou indirectement, à une dimension européenne. Notre Commission des affaires européennes présente ainsi dans les rapports relatifs aux projets et propositions de loi nationale intervenant dans des domaines couverts par l'activité de l'Union des annexes détaillant les aspects européens des questions traitées. Pour les projets les plus importants, elle formule des observations, devant la commission permanente et/ou en séance publique, afin d'éclairer la représentation nationale sur les enjeux européens qui président aux choix nationaux. Toujours dans ce souci de renforcer l'implication des parlementaires nationaux dans les affaires européennes, l'effectif de ses membres est passé de 36 à 48, tandis qu'une séance de la semaine de contrôle est désormais consacrée par priorité aux questions européennes.

M. Michel Delebarre. Je veux d'abord me féliciter à mon tour qu'un Français, reconnu pour ses exceptionnelles compétences, soit au cœur de l'approche budgétaire du Parlement européen au moment stratégique où il est nécessaire de revoir les grandes priorités financières de l'Europe. Le contexte est d'ailleurs singulièrement difficile, le risque étant grand que cette occasion soit saisie pour remettre en cause le fondement même des politiques agricoles et de cohésion pour trouver des marges de manœuvres susceptibles de nourrir de nouvelles priorités. Non que ces deux politiques cardinales de l'Europe ne puissent pas utilement être réformées : de toute évidence, le cofinancement de vraies stratégies de développement locales serait préférable à un saupoudrage indistinct d'une infinité des petits projets particuliers. Il n'en demeure pas moins que l'aménagement et la solidarité des territoires restent des ambitions essentielles pour l'Europe. Le traité de Lisbonne devrait fournir les armes pour s'assurer de leur pérennité, en veillant à ce que toutes les politiques communes respectent désormais les exigences de la cohésion territoriale. Mais relevons que la

route est longue : trop de politiques sectorielles, comme la recherche, se déploient dans une indifférence absolue de leur ancrage local.

M. Daniel Garrigue. Je souhaiterais disposer de clarifications sur l'accroissement des prérogatives budgétaires du Parlement européen. Est-ce à dire qu'il sera désormais en mesure d'augmenter sensiblement la taille du budget communautaire ? S'agissant des ressources propres, je regrette que le débat reprenne en oubliant tous les acquis des discussions passées. Nous avons ainsi fait d'importants progrès pour jeter les bases d'une imposition commune des sociétés pour financer le budget européen. Pourquoi ne pas persévérer dans cette voie et garantir ainsi que l'Union disposera non seulement de ressources autonomes, ce qui est important, mais aussi dynamiques ce qui, l'actualité française l'étaye à satiété, est indispensable. Enfin, je partage la conviction du Président sur la nécessité de renforcer l'implication des parlementaires nationaux sur les sujets européens, même si je dois tempérer son optimisme en remarquant notamment que l'accroissement des membres de la Commission des affaires européennes a pu conduire dans les faits à en exclure des députés pourtant particulièrement impliqués dans ces enjeux.

Mme Annick Girardin. Il m'apparaît indispensable que la France prenne l'initiative d'engager dès à présent les débats sur les priorités budgétaires de l'Europe qui ont une importance particulière pour elle. Je pense ainsi à la réforme nécessaire du FED, qui ne répond plus aujourd'hui aux besoins concrets des PTOM.

M. Didier Quentin. S'il est vrai que certaines politiques européennes ont joui d'une reconnaissance par les citoyens égale à leur succès, comme *Erasmus*, tel n'est malheureusement pas le cas de nombreuses autres, d'un poids financier pourtant incomparable. L'Europe gagnerait ainsi à afficher clairement le résultat de ses efforts, sans doute en sélectionnant les projets les plus novateurs et les plus déterminants, en évitant le saupoudrage de microprojets locaux.

M. Philippe-Armand Martin. Si l'importance d'une meilleure sélectivité des projets ne fait guère de doute, veillons néanmoins à sauvegarder un ancrage local de la dépense européenne qui est décisif au lien qu'entretiennent les citoyens avec l'Europe. A cet égard, il me paraît indéniable qu'une meilleure association des députés européens dans les diverses manifestations publiques qui accompagnent ces projets serait un vrai progrès. Cependant, pour l'avenir, comment l'Europe peut-elle nous aider pour parvenir à définir des stratégies réalistes et ambitieuses afin de répondre au vrai défi de demain : l'assainissement budgétaire ? Enfin, pouvez-vous nous apporter des précisions sur le calendrier de mise en œuvre des principales dispositions institutionnelles du traité de Lisbonne, en particulier en matière budgétaire ?

M. Guy Geoffroy. Votre intervention est à la fois inquiétante et roborative car nous sommes à un carrefour où s'offrent à nous à la fois des opportunités et des risques.

En effet, nous devons faire face à une situation où se pose la question de savoir comment combiner : une nouvelle donne institutionnelle, un choix à effectuer, en matière d'attribution de fonds européens – entre saupoudrage ou soutien à des grands projets –, un problème de financement des politiques à mener et à faire accepter.

Au plan national, se posera la difficulté de déterminer une ressource fiscale européenne qui ne doit pas donner prise au soupçon que l'Europe se finance à crédit au détriment des générations futures.

M. Jérôme Lambert. La France est fière que vous présidiez cette Commission du Parlement européen.

J'évoquerai trois questions. N'est-on pas allé trop loin dans la vision libérale quand on constate les soubresauts actuels de la Politique agricole commune et l'abandon, ces dernières années, de la politique industrielle européenne ? L'Europe n'est plus protectionniste, mais est-ce à l'avantage des intérêts de nos concitoyens, qui considèrent comme négatives les politiques européennes, alors que, dans les années 1960, l'Europe était protectionniste mais forte ? En matière de ressources budgétaires, l'Union européenne pourrait-elle lancer un emprunt ? Quel sera le financement d'un éventuel accord à Copenhague ?

M. Alain Lamassoure. En matière de Fonds structurels, je suis favorable à ce que l'on prenne en compte très attentivement l'avis du Comité des régions. En 2013, la France ne sera plus bénéficiaire net du budget européen, y compris en matière agricole, ce qui sera un renversement total. Elle aurait donc un intérêt budgétaire à poser la question, longtemps taboue, du cofinancement d'une partie de la politique agricole commune. Il faut protéger les politiques sectorielles par rapport à la politique de cohésion, l'expérience de la politique de recherche étant très démonstrative à cet égard. En effet son but est de favoriser l'émergence de pôles d'excellence et elle n'existerait pas si les objectifs de la politique de cohésion étaient prioritaires dans ce domaine.

Le Parlement européen est favorable à l'augmentation du budget européen. Actuellement est en vigueur, afin que les dépenses européennes ne succombent pas à la facilité, la règle du Taux maximum autorisé (TMA), que le budget européen ne peut dépasser. Conformément au traité de Lisbonne, ce TMA va disparaître au profit du plafond annuel fixé de façon pluriannuelle. Le Parlement européen n'a pas le dernier mot sur ce cadre pluriannuel qui, par ailleurs, est soumis à la règle de l'unanimité au Conseil.

S'agissant de la durée exacte de ce cadre, il y a un débat, non encore tranché, entre le Conseil des ministres favorable à un cadre financier dépassant le mandat de la Commission, et le Parlement européen souhaitant l'inverse, à savoir que ce cadre coïncide avec la durée de son mandat.

Il sera compliqué de trouver le type de ressource fiscale adéquate. Des pistes existent comme l'impôt sur le bénéfice des entreprises mais à condition que soient supprimées les inacceptables distorsions actuelles en matière d'assiette en Europe. Il faut en effet accepter la concurrence fiscale mais dans la transparence et la loyauté. Ainsi, pour cet impôt, faut-il, comme en matière de TVA, avant tout évaluer de la même façon, partout en Europe, son assiette, chaque Etat restant libre du taux.

Compte tenu de la sensibilité à la conjoncture de l'impôt sur les bénéfices des entreprises, on pourra préférer la TVA dont deux points pourraient être, au maximum, transférés au budget communautaire. J'ai déjà proposé que soit uniquement prise en compte la TVA afférente aux opérations de commerce intracommunautaire.

On pourrait également penser aux impôts « verts », à l'imitation de la Suède qui a fortement « verdi » ses impôts. La mise aux enchères des droits à émissions de gaz à effet de serre pourrait produire de l'ordre de 30 à 60 milliards d'euros de recettes – au bénéfice des budgets nationaux. Il s'agit d'un marché communautaire et d'une politique communautaire qui aurait logiquement dû bénéficier, au moins en partie, au budget de l'Union.

J'ai pris bonne note des préoccupations de Mme Annick Girardin sur les pays et territoires d'Outre mer dont il faudra en effet prendre en compte les spécificités.

M. Didier Quentin estime qu'il faudrait augmenter le nombre des échanges Erasmus. Cela serait possible dans la mesure où ce système pourrait ne coûter pratiquement rien dès lors que les échanges se font entre pays de niveaux comparables. Il serait effectivement envisageable de conditionner l'octroi d'une bourse à l'obligation d'accomplir une partie du cursus dans un pays voisin.

M. Didier Quentin. Un échange d'enseignants est-il envisageable ?

M. Alain Lamassoure. Ce type d'échanges ne coûterait quasiment rien. Je voudrais rappeler les échanges entre des écoles allemandes et françaises qu'avait mis sur pied il y a quelques années Mme Michèle Delaunay dans la région Aquitaine. Ces échanges ont porté sur quarante classes maternelles et consistaient à faire venir une institutrice allemande en France et réciproquement. A la fin de l'année, institutrices et enfants étaient bilingues ! Cette expérience s'est arrêtée au moment où les enfants sont rentrés au collège du fait de la rigidité du système de l'Education nationale. Ces échanges de professeurs pourraient se faire également dans l'enseignement supérieur à moindre coût mais cela impliquerait que la France se mette en cohérence avec le droit communautaire en ouvrant la possibilité de recruter des enseignants étrangers.

A M. Philippe-Armand Martin, j'apporterai les précisions suivantes sur les étapes de la mise en place du traité de Lisbonne. Le Conseil européen se réunit cette semaine. Il élira ensuite le Président du Conseil européen et nommera le Haut représentant après que le Parlement européen ait donné son avis. Le Conseil devrait par la suite adopter une liste des candidats commissaires. Chaque commissaire sera auditionné par le Parlement et des adaptations à cette liste, comme il y en a eu précédemment, seront peut-être nécessaires pour tenir compte des compétences de tel ou tel commissaire pressenti. Le vote final du Parlement pour confirmer le collège des commissaires devrait intervenir à la mi-décembre. En fonction des délais de la ratification tchèque, le président du Conseil européen devrait prendre ses fonctions en janvier ou plus tard en février.

Le Conseil des ministres continuera à être présidé par un ministre qui changera en fonction des présidences. La question de l'attitude qu'adoptera M. José Luis Zapatero se pose. Il pourrait être, en effet, intéressant que le Premier ministre espagnol – et, au-delà, les chefs de gouvernement des pays assurant la présidence tournante – assure la présidence du Conseil « Affaires générales ». Si tel était le cas, les Etats membres devraient envoyer des représentants d'un niveau hiérarchique élevé dans leur gouvernement. De cette façon, on pourrait obtenir ce que l'on a voulu faire dans la Convention, donner un rôle de coordination et une autorité hiérarchique sur les Conseils sectoriels au Conseil « Affaires générales ». Pour faire image, cela permettrait de décharger le Conseil européen des arbitrages quotidiens qui relèveraient en France du Premier Ministre, le Conseil européen s'occupant du domaine « réservé », comme chez nous, traditionnellement, à la Présidence de la République. Or actuellement ces arbitrages ne sont pas rendus au niveau politique mais sont faits par les ambassadeurs au sein du COREPER. Cette absence d'arbitrage politique est une insuffisance du système.

Il faudra, au premier trimestre 2010, adopter un budget supplémentaire pour doter les nouvelles institutions communautaires – Haut représentant et service d'action extérieure – et pour assurer les politiques communautaires nouvelles (énergie, politique spatiale). Cela

nécessitera une révision des plafonds des perspectives financières. Le régime de croisière des institutions sera atteint au printemps.

A la faveur de la codécision, le rôle des députés européens sera plus visible pour les citoyens. J'assistais hier aux assises générales de la consommation où était examiné le projet de directive portant fusion des quatre directives sur les droits des consommateurs. Toutes les personnes intéressées se sont rendues à l'évidence que le droit de la consommation était décidé à Bruxelles. La pédagogie sur le rôle des députés européens se fera progressivement. Y participera sans aucun doute l'élection du successeur de M. Barroso par le Parlement européen. On a perdu cinq ans du fait de la ratification tardive de l'Irlande, mais dès lors que le Président de la Commission européenne sera clairement la tête de liste du parti qui aura obtenu la majorité aux élections européennes et que les ténors politiques européens s'affronteront lors de face-à-face médiatiques, tous les citoyens européens s'intéresseront à l'élection du futur président de la Commission européenne, qui sera considéré comme « Monsieur Europe ».

M. Jérôme Lambert a évoqué ce « serpent de mer » qu'est l'emprunt européen. Le budget européen devant être en équilibre, le problème ne se pose pas dans la mesure où il y a des excédents. Mais l'Europe pourrait avoir avantage à emprunter par l'intermédiaire de la Banque européenne d'investissement qui est sous-utilisée et qui pourrait prêter deux fois plus qu'elle ne le fait actuellement, de l'ordre de 30 à 40 milliards d'euros. La BEI est un organe dont les vingt sept Etats membres sont actionnaires et qui bénéficie de ce fait d'un niveau de notation excellent et de taux favorables.

S'agissant de la politique industrielle, il faut préciser que l'Union européenne n'a pas de compétence propre. Si la Commission européenne n'a pas présenté de plan pour l'industrie automobile comme l'a regretté le Président de la République française, c'est qu'elle n'était pas habilitée à le faire. Par contre, la Communauté économique du charbon et de l'acier (CECA), en application de ses compétences, avait présenté en son temps un plan pour la sidérurgie, douloureux car il s'est traduit par la fermeture de nombreux établissements mais qui comprenait un fort accompagnement social que permettaient les impôts affectés à la CECA. En matière industrielle, le traité de Lisbonne contient maintenant les bases permettant à la Commission européenne de prendre des initiatives, mais le problème est celui de leur financement. S'agissant de l'industrie, ce qui est le plus inquiétant est ce qui se passe sur le terrain et la façon dont sont acceptées les implantations industrielles. En France, nous n'aimons pas l'industrie : il n'est qu'à voir les multiples contraintes qui pèsent sur elle en matière d'hygiène, de sécurité ou de traçabilité. Je m'interroge sur les suites qui seront données à la Conférence de Copenhague. Les Européens ont fait une erreur tactique car ils ont pris des engagements avant même le début des négociations. Comme pour les négociations à l'OMC, nous avons fait les réformes de la PAC avant que les négociations ne débutent et nous avons donc dû faire des concessions supplémentaires : ce que nous considérons comme un point d'arrivée avait été pris comme point de départ.

Comment l'Europe pourra-t-elle assumer la baisse de 20 % à l'horizon 2020 de ses gaz à effet de serre ainsi qu'une aide considérable aux pays en développement alors que le Président Obama est lié par le Congrès qui ne le soutient pas et que la Chine ouvre chaque semaine une centrale au charbon ? Si l'Europe n'obtient pas des engagements des autres pays, un problème politique se posera. En effet, comment continuer de soumettre nos entreprises à des règles strictes et coûteuses si nos concurrents en sont exonérés ? L'idée d'une taxe carbone européenne sera difficile à mettre en place, car cela devrait se faire à l'unanimité des Etats membres. Par ailleurs, sa compatibilité avec les règles de l'OMC n'est pas certaine. En

tout état de cause, la taxe carbone n'empêchera pas les délocalisations. L'Europe, et tout particulièrement la France avec le « Grenelle de l'environnement », s'est lancée avec détermination et courage dans une politique exemplaire, que même les Verts n'auraient jamais imaginée possible. Mais nous courons le risque d'être seuls dans cette démarche alors que nous ne produisons que 15 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre. Nous ne pourrons pas sauver la planète tout seuls et nous courons le risque de faire mourir nos entreprises. Dans un contexte économique difficile- 21 millions de chômeurs, un potentiel de croissance d'à peine 1,5 % - la question mérite d'être posée sérieusement. Au moment où le déficit de la France est supérieur au montant du budget européen, 136 milliards d'euros, comment peut-on s'engager à donner entre 20 et 100 milliards d'euros aux pays en développement pour qu'ils réduisent leurs émissions de CO₂ ?

La séance est levée à dix-huit heures cinquante cinq

Membres présents ou excusés

Commission des affaires européennes

Réunion du mardi 27 octobre 2009 à 17 h 00

Présents. - M. Michel Delebarre, M. Jacques Desallangre, M. Michel Diefenbacher, M. Hervé Gaymard, M. Guy Geoffroy, Mme Annick Girardin, Mme Anne Grommerch, M. Jérôme Lambert, M. Pierre Lequiller, M. Lionnel Luca, M. Jean-Claude Mignon, M. Didier Quentin, M. Gérard Voisin

Excusés. - M. Pierre Bourguignon, Mme Arlette Franco, M. Michel Herbillon, Mme Danièle Hoffman-Rispal, Mme Marietta Karamanli, M. Michel Piron, M. Francis Vercamer

Assistait également à la réunion. - M. Daniel Garrigue