

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I I I I <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des affaires européennes

Mercredi 13 octobre  
2010  
16 h 30

**Compte rendu n° 167**

- I. Audition, ouverte à la presse, de M. Alain Lamassoure,  
Président de la commission des budgets du Parlement  
européen..... 3
- II. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en  
application de l'article 88-4 de la Constitution..... 14

**Présidence de  
M. Pierre Lequiller**  
*Président*





## COMMISSION DES AFFAIRES EUROPEENNES

Mercredi 13 octobre 2010

Présidence de M. Pierre Lequiller, Président de la Commission

*La séance est ouverte à 16 h 30*

### **I. Audition, ouverte à la presse, de M. Alain Lamassoure, Président de la Commission des budgets du Parlement européen**

**Le Président Pierre Lequiller.** Je vous remercie de revenir devant notre Commission pour débattre des thèmes liés au budget européen. La nouvelle procédure d'adoption du budget de l'Union européenne prévue par le traité de Lisbonne a accru les pouvoirs du Parlement européen. De quelle manière ce dernier s'est-il saisi de ce nouveau pouvoir et quelles seront les priorités budgétaires pour ce nouvel exercice ? En ce qui concerne les travaux de réforme du budget, sera-t-il possible de réformer le système actuel et de faire évoluer les ressources propres, que ce soit à volume constant ou pas ? S'agissant de la gouvernance économique européenne, vous aviez proposé d'inviter les parlements nationaux à faire précéder les débats d'orientation budgétaire de débats interparlementaires. Cette idée a d'ailleurs été déjà avancée dans la préparation du rapport de nos collègues Christophe Caresche et Michel Herbillon sur la gouvernance économique. A quel moment du « semestre européen » faudrait-il organiser ces débats ?

**M. Alain Lamassoure, Président de la Commission des budgets du Parlement européen.** C'est un grand plaisir et un honneur pour moi de revenir à l'Assemblée nationale. Pour répondre à votre première série de questions sur le budget, le traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009, a effectivement modifié la procédure budgétaire en ne prévoyant qu'une seule lecture dans chaque institution et en supprimant la distinction entre les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires, étant entendu que le budget correspond au seul volet des dépenses, les recettes dépendant uniquement des Etats membres et des parlements nationaux. Cette distinction ne servait, en réalité, qu'à camoufler le sort spécifique qui était réservé aux dépenses agricoles (pour cette seule catégorie de dépenses, le Conseil avait le dernier mot en cas de désaccord avec le Parlement européen). Le cadre financier pluriannuel établi pour sept années a pour effet de plafonner le montant total que pourrait atteindre le budget européen à 1,24 % du Revenu national brut ainsi que les cinq catégories de dépenses (compétitivité et cohésion, agriculture, Europe des citoyens, relations extérieures, dépenses administratives). Sur la totalité des dépenses, un accord entre le Conseil et le Parlement européen est nécessaire. En cas de désaccord après l'unique lecture, le comité de conciliation est réuni. Ce dernier comporte les vingt-sept ministres du budget des Etats membres ainsi que vingt-sept parlementaires. En l'absence d'accord au sein du comité, la procédure recommence. En cas d'accord, ce dernier est soumis au Conseil et au Parlement européen. Si le Parlement européen rejette le budget alors que le Conseil l'adopte, le budget est rejeté. En revanche, si le Parlement européen adopte le budget et que le Conseil le rejette, le budget entre en vigueur. Le Parlement européen dispose, en outre, de quinze jours pour rétablir ses amendements de première lecture à la majorité des 3/5<sup>ème</sup>. Celui-ci bénéficie donc

d'un pouvoir très important mais ces procédures demeureront peut-être un cas d'école car le Parlement européen a la volonté d'aboutir à un accord dans la mesure où il s'est forgé une culture du compromis avec le Conseil. Il y a une vingtaine d'années, en revanche, le Parlement européen se plaçait dans une culture de confrontation avec le Conseil.

Cette année, la situation budgétaire est très spécifique. Le budget européen reste, en effet, bridé par le fait qu'il n'est plus financé par des ressources propres mais par des contributions nationales qui ont été instituées à partir de 1984 comme des contributions complémentaires et provisoires alors qu'elles représentent aujourd'hui 85 % des ressources du budget. Les seules ressources propres sont les droits de douane, dont le montant diminue d'année en année. En outre, à l'heure actuelle, les budgets nationaux sont en très grave difficulté et il est impossible, politiquement, d'augmenter l'endettement ou les impôts pour accroître la participation nationale au budget européen. Dans ces conditions, le Conseil des ministres a adopté son budget sur la base d'une augmentation très faible de 0,2 % des crédits de paiement, ce vote ayant été acquis de justesse, sept Etats membres ayant voté contre (il s'agissait des contributeurs nets à l'exception de la France et de l'Allemagne) et, parmi les Etats ayant voté pour, certains ne pourront pas aller au-delà de cet effort (on peut citer le Portugal, l'Irlande, l'Espagne, la Roumanie, la Hongrie, la Grèce et la Lettonie). La Commission européenne avait proposé une augmentation de 0,8 % des crédits de paiement.

Face à ces contraintes très fortes, le traité de Lisbonne qui s'applique aujourd'hui a largement développé les compétences de l'Union dans des domaines où il sera nécessaire de disposer d'un minimum de ressources supplémentaires : politique commune de l'énergie, politique étrangère et de sécurité commune avec la nomination de la Haute représentante et la création du service européen d'action extérieure, la politique de l'immigration et la politique spatiale. A l'heure actuelle, pas un euro n'est disponible pour ces nouvelles compétences. Enfin, certains grands programmes nécessiteront des crédits supplémentaires, tels que le programme ITER, pour lequel il manque 1,4 milliard d'euros à la charge du budget de l'Union, et le programme Galileo, avec un besoin de financement de plusieurs centaines de millions d'euros.

Comment faire face à ce redoutable phénomène de ciseaux ?

La Commission des budgets a adopté ses amendements la semaine dernière. Le débat en plénière aura lieu le 19 octobre à Strasbourg et le vote le 20 octobre. J'ai rencontré hier M. Herman Van Rompuy pour lui faire part de l'état d'esprit du Parlement européen. Celui-ci devrait renoncer à l'attitude traditionnelle qu'il avait avant le traité de Lisbonne. Celle-ci consistait à rétablir les crédits proposés par la Commission (en augmentation de 3 à 5 % selon les années), après que le Conseil les ait réduits des quatre cinquièmes. Ce processus aboutissait chaque année à une cote mal taillée. Cette année, le Parlement européen est prêt à renoncer à demander une augmentation du budget si, en contrepartie, le Conseil parvient à un accord politique sur l'avenir du financement des politiques européennes.

Concernant les dépenses, le Parlement européen demande que la Commission fasse une proposition de révision des perspectives financières 2007-2013, comme les traités l'y obligent, en raison de l'entrée en vigueur d'un nouveau traité. Cette proposition devrait permettre de financer progressivement à partir de 2012 (et non 2011 car nous comprenons que la priorité doit aller à la maîtrise des finances publiques) les compétences nouvelles de l'Union créées par le traité de Lisbonne, ainsi que les grands projets européens, qui concernent particulièrement la France.

Nous demandons également que le Conseil accepte d'ouvrir un débat sur les ressources propres, qui permettraient une réduction, voire la suppression, comme je le souhaite, des contributions nationales. Cette question est malheureusement devenue un tabou dans le débat européen depuis le Conseil européen d'Edimbourg en 1992.

Ces demandes se heurtent à des difficultés de procédure et à des difficultés politiques. L'interlocuteur du Parlement européen a toujours été le Conseil des ministres du budget, qui par définition disent non à tout ! De plus, aujourd'hui ce Conseil est en fait la réunion du secrétaire d'Etat belge, qui en assure la présidence, et de 26 ambassadeurs, qui ne peuvent s'engager politiquement. Il faut donc que le Conseil européen se saisisse de cette question, et c'est ce que j'ai plaidé auprès de son président M. Van Rompuy, en soulignant qu'il vaut mieux aborder cette question avant qu'une crise institutionnelle ne se déclenche, si le Parlement européen rejetait le projet de budget.

Le débat sur les recettes, que le Parlement européen demande depuis l'adoption d'une résolution sur mon rapport le 29 mars 2007, va s'ouvrir prochainement. La Commission européenne a en effet annoncé qu'elle ferait une proposition sur les ressources propres le 19 octobre, soit le jour même du débat sur le budget 2011 au Parlement européen.

Le problème du financement des politiques européennes est une maladie cachée de l'Union européenne depuis dix ans. Le débat a en effet été monopolisé durant toute cette période par les questions institutionnelles. Le budget européen est resté plafonné à 1 % car il ne repose que sur les contributions nationales.

Les différents acteurs du Parlement européen vont réagir dès mardi aux propositions de la Commission. Nous abordons ce débat de manière responsable. Nous sommes conscients du fait qu'on ne peut espérer un accord des gouvernements à la fois sur les ressources propres et sur une augmentation du budget européen. Il faut donc travailler à budget constant. Il est donc d'autant plus nécessaire de trouver des ressources dynamiques.

La Commission européenne doit faire avant juillet 2011 une proposition sur les futures perspectives financières. Le Parlement européen s'y prépare, une commission *ad hoc*, dont je suis membre, rendra ses conclusions au printemps. La réflexion porte aussi sur les grandes politiques européennes dont le calendrier coïncide avec les perspectives financières (PAC, politique régionale, recherche, aide au développement...etc.). Les Parlements nationaux ont toute liberté pour intervenir et si l'Assemblée nationale souhaite le faire, cela devrait être le plus en amont possible. Je sais que la coordination avec le Bundestag se développe sur les questions européennes. Une proposition commune sur cette question aurait un écho important auprès des institutions européennes.

Si le Conseil européen décide d'une véritable gouvernance économique européenne, c'est-à-dire d'une coordination des politiques budgétaires nationales, il y a de forts arguments politiques et économiques pour que le budget européen soit inclus dans l'exercice. Il est en effet lié aux dépenses publiques nationales, sur lesquelles il pèse mais dont il prend le relais en finançant certaines politiques. Le Conseil européen devrait donc se saisir de la question de son montant, de son financement et de son contenu.

Il faut à cet égard s'interroger sur le sens d'un budget en trois parties. La première est historique et concerne la PAC, la seule politique entièrement financée par le budget européen. Or le poids de l'agriculture dans le PIB a considérablement reculé depuis la création de cette politique. La deuxième partie concerne la redistribution entre régions riches

et régions pauvres, à travers la politique de cohésion et la politique régionale. Celle-ci a vocation à disparaître, du fait du rattrapage économique. Enfin, la troisième partie concerne les politiques nouvelles en matière d'innovation, de technologies, d'espace européen des citoyens... Dans ce domaine, il faut s'interroger sur les moyens de parvenir à une coordination des politiques budgétaires qui permette de financer la stratégie Europe 2020. Je suis surpris et même choqué que les institutions européennes aient approuvé ce vaste programme, qui comporte six actions phares très coûteuses, sans rien prévoir en matière de financement. Or cette stratégie ne peut être crédible que si elle dispose de financements. Il est évident que ceux-ci ne pourront venir du budget européen, ce qui rend encore plus nécessaire une coordination des budgets nationaux, ne concernant pas seulement les soldes, mais aussi le contenu des dépenses, en particulier les investissements. Ce travail en commun permettrait de réaliser des économies, en évitant les doublons, et d'atteindre une masse critique pour les projets d'avenir. Le budget européen a également un rôle à jouer, comme on le voit avec la politique de recherche, qui dispose d'un financement de 8 milliards d'euros par an avec le 7<sup>ème</sup> programme-cadre.

Le budget européen peut donc parfaitement s'inscrire dans cette gouvernance économique et cette coordination budgétaire. Néanmoins, quand j'évoque cette hypothèse devant le président Van Rompuy, celui-ci rappelle qu'elle ne fait pas partie de son mandat. Les propositions qu'il doit remettre le 28 octobre sur la gouvernance économique porteront ainsi exclusivement sur la manière dont le Conseil européen s'assure que chaque Etat membre respecte le pacte de stabilité et de croissance rénové. La question reste néanmoins posée de savoir si l'on examine les soldes budgétaires et les niveaux d'endettement sans regarder le contenu. Il apparaît clairement qu'une coordination incite à ne pas en rester aux seuls soldes.

En ce qui concerne la dernière question, celle d'une participation des parlements nationaux à l'exercice de gouvernance économique, indépendamment de son format, celui du mandat du président Van Rompuy ou celui que je viens d'esquisser, j'ai toujours plaidé pour l'association des assemblées parlementaires des Etats membres. On ne voit pas comment accepter, dans des régimes démocratiques, que les grandes orientations budgétaires qui sont au cœur du système politique et du fonctionnement parlementaire puissent être transférées à un aréopage de chefs d'Etat et de gouvernement décidant à huit clos et en conclave, chacun pouvant ensuite annoncer à la sortie de grandes décisions qui n'auraient pas fait l'objet de procédures transparentes ni d'un vote des élus du peuple.

La procédure qui semble la plus adaptée consiste à prévoir une intervention des parlements nationaux au premier jour du semestre européen, dès la publication par la Commission européenne de ces hypothèses économiques. Il est tout à fait possible d'organiser un débat assez large puisque, comme l'a montré l'expérience de la réunion en visioconférence de janvier dernier entre la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale et la Commission IMCO du Parlement européen, les techniques de communication modernes permettent beaucoup, notamment une réunion simultanée des vingt-huit parlements. Il me semble que si les parlements le proposent, soit dans le cadre de la COSAC, soit dans le cadre de la Conférence des Présidents, les gouvernements ne pourront repousser une telle proposition.

Sur le fond, une telle initiative est impérative car si les parlements n'interviennent pas, l'exercice actuel de gouvernance où des ministres se réunissent dans le cadre du Conseil *Ecofin* pour ne pas ensuite appliquer les décisions qu'ils prennent, se transformera en une réunion à huit clos des chefs d'Etat et de gouvernement qui prendront des décisions que leurs

ministres des finances n'appliqueront ensuite pas. Seul un exercice parlementaire permettra donc d'aboutir à une véritable gouvernance.

**Le Président Pierre Lequiller.** Nos collègues Christophe Caresche et Michel Herbillon travaillent actuellement sur la gouvernance économique. En ce qui concerne le semestre européen, une réunion est prévue avec la Commission des finances pour voir comment s'organiser au mieux.

**M. Robert Lecou.** Je tiens à saluer l'excellente qualité de la présentation, parfaitement claire, qui vient de nous être faite. Plusieurs sujets vont se heurter à des difficultés avant d'aboutir. En ce qui concerne les nouvelles ressources propres, ne peut-on pas envisager un impôt direct européen ? Ce sujet est-il tabou ou, au contraire, est-il possible d'en discuter ? Par ailleurs, il faut se poser la question du montant et du terme du chèque britannique, de même que celle du poids de l'administration européenne dans le budget européen. Ce dernier est-il trop important ou raisonnable et y a-t-il moyen de le contenir ou de le réduire ?

**M. Hervé Gaymard.** Je souhaitais également évoquer l'hypothèse d'un impôt européen et la question du chèque britannique. Sur le premier, quelles sont les assiettes possibles et quel est l'état des opinions dans les autres Etats membres et au Parlement européen ? Au-delà de cette question à la fois technique et politique de l'assiette, comment l'idée même d'un impôt européen est-elle reçue dans les Etats membres ?

**M. Jacques Desallangre.** On doit admettre la nécessité d'ouvrir un débat sur l'impôt européen pour améliorer les modes de financement du budget européen et augmenter la ressource, de manière à répondre aux besoins. Ce débat s'ouvre avec la révision des perspectives financières et il a en arrière-plan la situation budgétaire des Etats membres qui sont dans l'impossibilité de contribuer davantage. Il serait néanmoins injuste de solliciter le citoyen européen, lequel en outre ressentirait un impôt européen qui le concernerait comme de nature à le rendre encore plus eurosceptique. Ainsi faut-il s'interdire de recourir à la TVA qui est un impôt injuste. En revanche, parmi les propositions que vous avez faites, je vous rejoins sur l'hypothèse d'une TVA sur les produits importés venant des pays qui s'exonèrent des contraintes sociales et environnementales, ainsi que sur celle d'une taxe sur les transactions financières, que le secteur peut d'évidence supporter sans dommage.

**M. Christophe Caresche.** Je partage pleinement les analyses et les propositions de M. Lamassoure, comme j'avais eu l'occasion de le dire au cours de la conférence interparlementaire qu'il avait opportunément organisée sur cette question. Il n'en demeure pas moins que le chemin est ardu. Il l'est sur le fond des propositions. Les débats sur les ressources propres suscitent de fortes crispations, que l'on retrouve d'ailleurs chez tous les « grands » Etats, le Royaume-Uni, l'Allemagne... mais aussi le gouvernement français. Ces réticences gouvernementales pourraient d'ailleurs obérer l'association des parlements nationaux que nous appelons tous de nos vœux. Je serais d'ailleurs curieux de connaître les positions des acteurs sur la proposition de scinder le budget européen en deux parties, l'une répondant plus clairement à la problématique du « juste retour » et l'autre concentrant les financements communs et solidaires. Mais le chemin est ardu sur la forme aussi. Il est essentiel d'encourager l'opinion publique à s'approprier ce débat. Confiné au cénacle étroit des experts, je crains que nous ne puissions aller bien loin. La dimension pédagogique est donc essentielle, et je me félicite à cet égard du projet du Parlement européen d'aborder aussi cette question par un rapport sur le coût de la « non Europe », c'est-à-dire en mettant clairement en évidence ce que nous coûterait l'absence d'initiatives européennes.

**M. Jean-Claude Mignon.** Une approche équilibrée du budget implique aussi de rechercher des pistes d'économies et de ne pas se focaliser sur les seules ressources. Or, lorsque je vois qu'une nouvelle Agence, l'Agence européenne des droits fondamentaux, jouit désormais de 20 millions d'euros par an pour intervenir dans un domaine que traite avec succès depuis 60 ans le Conseil de l'Europe, dont l'Assemblée parlementaire ne dispose pas d'un tel budget, je crains que cette démarche rigoureuse que s'imposent tous les Etats membres ne trouve guère de relais à Bruxelles.

**M. Michel Herbillon.** Christophe Caresche et moi-même sommes parvenus aux mêmes conclusions que vous dans le cadre de nos travaux sur la gouvernance économique européenne : l'association des parlements nationaux et, partant, des opinions publiques est la clef des progrès et l'indispensable gage de démocratie dont l'Europe doit se doter. Avance-t-on efficacement dans cette voie ? Par ailleurs, quelle est votre opinion sur les propositions de la Commission de « durcir » les sanctions du pacte de stabilité, la retenue de 0,2% du RNB ressemblant fort à une saignée administrée à un malade victime d'hémorragie. Comment peut-on concrétiser l'idée opportune d'un emprunt européen pour financer des dépenses d'investissement d'intérêt commun ? Enfin, quels échos rencontre l'idée de mutualiser certains éléments de nos budgets nationaux pour financer et rationaliser des politiques communes, par exemple dans le domaine de l'énergie et des transports ?

**M<sup>me</sup> Marietta Karamanli.** Je partage aussi le souci de veiller à ce que le budget européen soit soumis à un examen attentif des économies potentielles. Mais, de manière plus générale, il serait opportun de mieux identifier et développer les synergies entre les budgets nationaux et notre budget commun, en particulier pour les investissements dans le développement durable. S'agissant de l'impôt européen, il est satisfaisant de voir le Parlement européen s'emparer avec force du sujet, mais que répondre aux Gouvernements qui lui opposent que notre Union est encore loin de cet élément décisif du fédéralisme ?

**M. Jean-Claude Fruteau.** L'exposé remarquable de M. Lamassoure est en effet emprunt de sagesse et de clairvoyance. Toutefois, la tâche est herculéenne, surtout lorsqu'on la rapporte à l'ampleur des politiques européennes actuelles qui ne trouvent pas aujourd'hui un financement satisfaisant et plus encore aux ambitions communes, qui auront nécessairement un prix. Quelles sont réellement les chances du Parlement européen de parvenir à infléchir les égoïsmes nationaux ? Quelle pourrait être la plus-value concrète apportée par la coordination avec les parlements nationaux ?

**M. Jean Gaubert.** Nous sommes désormais au cœur des questions, en abordant le nerf de la guerre, le financement. Disposons-nous à cet égard de perspectives financières à moyen-terme maintenant que de nombreuses régions sortent de la « zone rouge » dans laquelle la crise et les retards de développement les avaient précipité ? Sur l'impôt européen, sans doute nécessaire puisque, que l'on retienne un financement par emprunt ou une hausse du budget européen, il faudra bien trouver des ressources pérennes, que pensez-vous de l'idée évoquée devant nous la semaine dernière par M. Algirdas Šemeta, commissaire à la fiscalité et à l'union douanière, à l'audit et à la lutte antifraude, qui proposait de réfléchir à l'instauration d'une TVA sur les produits financiers ?

**M. Didier Quentin.** Quelles sont à vos yeux les programmes prioritaires qui doivent rapidement trouver un financement durable ? L'Agenda 2020 suppose-t-il un effort budgétaire conséquent ? Quel sera le coût à pleine maturité du nouveau service d'action extérieure ?

**M. Régis Juanico.** Ce que nous décrit Alain Lamassoure est extrêmement préoccupant. La tendance au gel ou à la baisse des crédits communautaires dans la durée, alors que les compétences communautaires s'accroissent, ne peut que remettre en cause la légitimité du budget européen. Dans ce contexte, la suppression des rabais nationaux, qui sont l'expression des égoïsmes nationaux, devrait être une priorité.

Je voudrais poser trois questions.

Sur les ressources propres nouvelles, quelle est la réflexion la plus avancée, et surtout la plus réaliste, au niveau communautaire pour choisir plutôt la taxe carbone, la taxe sur les transactions financières ou la taxe sur les transports aériens ?

Comment pourrait-on envisager un recours plus efficace aux moyens de la Banque européenne d'investissement ?

Enfin, l'idée d'un emprunt européen est-elle en train de s'imposer dans les débats communautaires ?

**M. Alain Lamassoure.** Je vais essayer de répondre, mais certaines questions n'ont pas de réponse, ce qui, en soi, est une réponse.

Sur l'impôt européen, personne n'y a réfléchi depuis la modeste contribution que j'avais fourni dans les années 2005-2007 pour relancer le débat et dont j'avais rendu compte à votre Délégation à l'époque, ainsi qu'à la quinzaine de parlements nationaux qui m'avait invité pour en débattre, en particulier au Bundestag, en Espagne, en Italie, à la Chambre des Lords mais pas à la Chambre des Communes.

De toute façon, vous, les parlements nationaux, conserverez la souveraineté fiscale. Mais dans le système actuel absurde et non démocratique, vous conservez également l'impopularité du financement de la politique communautaire pendant que nous, le Parlement européen, avons le rôle agréable de distribuer cet argent.

**Le Président Pierre Lequiller.** Avec l'inconvénient supplémentaire que les citoyens ne se rendent pas compte du faible coût du budget européen par rapport à l'avantage qu'ils en retirent et par rapport à ce dont les priverait la non-Europe.

**M. Alain Lamassoure.** J'avais donc été accueilli à bras ouverts dans les pays bénéficiaires nets du budget européen et à bras raccourcis dans les pays contributeurs nets.

Dire au députés allemands que le budget européen était impossible à plaider auprès de leurs concitoyens parce que ceux-ci y contribuaient du fait qu'ils étaient allemands et que ce budget deviendrait juste à leurs yeux s'ils y contribuaient à proportion de leur richesse comme pour le budget national, était un langage de bon sens qui n'était pas entendu dans le climat de passion que déclenchait ce sujet.

Nous avons obtenu que la Commission européenne nous présente, mardi prochain 19 octobre, un dossier qui devrait comporter huit options,.

Je dois dire que de tous les ministres du budget dont j'ai essayé d'attirer l'attention sur ce sujet depuis dix ans, Hervé Gaymard est le seul qui lui ait accordé de l'importance et de l'intérêt. Il en résulte qu'aucun spécialiste ne s'y est intéressé à Bercy et que l'expertise s'est perdue depuis que les chefs d'Etat et de gouvernement en ont parlé pour

la dernière fois au Conseil européen d'Edimbourg en 1992. Il faut donc reconstituer une expertise sur les ressources susceptibles de compléter ou remplacer. Le chantier est totalement vierge.

A la question de M. Robert Lecou sur « L'impôt direct européen est-il un tabou ? », la réponse est oui. Si vous regardez les réactions aux propos du commissaire européen au budget, M. Lewandowski, dans le résumé qu'en a fait le *Financial Times Deutschland*, l'adjonction des deux mots « impôt » et « européen » est du T.N.T. qui explose. Il est clair qu'il faudra à terme un impôt européen, mais si vous employez cette formule, vous avez tous les gouvernements contre vous. En revanche, quand on regarde les commentaires des grands dirigeants des Etats membres, si vous parlez d'une réforme des ressources propres, tout le monde est d'accord. La pudeur fait partie de la politique et il faut composer avec.

Il y a des solutions plus faciles que d'autres, mais je prendrai celle qui fera la double unanimité et recueillera l'accord des vingt-sept gouvernements ainsi que la ratification des vingt-sept parlements nationaux, car il faudra un traité financier international sur lequel vous aurez le dernier mot. J'espère en effet qu'on ne recourra pas à un référendum.

En matière fiscale, je suis un adepte de l'empereur Vespasien, je prends l'argent là où je le trouve, même si c'est dans des endroits qui ne sentent pas très bon.

Cependant, il y a des impôts plus modernes comme la taxe sur les transactions financières que le commissaire Semeta a évoquée avant les propositions de la Commission européenne de la semaine prochaine. Cette taxe au niveau mondial, équivalente à la taxe Tobin, rapporterait plusieurs dizaines de milliards d'euros avec des taux minimalistes à 0,00... %. Sa deuxième idée serait une taxe sur le profit des banques. Globalement, au niveau européen, les banques sont curieusement plutôt sous taxées, à la différence des banques françaises soumises à la taxe sur les salaires, et cette situation n'est pas tellement justifiée au vu des comportements de ces dernières années. Le commissaire a calculé qu'un taux de 5 % sur les profits des banques rapporterait vingt milliards d'euros, qui viendraient régler le problème du budget européen.

Il y a trois ou quatre catégories de ressources auxquelles on peut penser.

Tout d'abord des impôts nouveaux de ce type. Cela exclut l'impôt direct. C'est trop tôt et il appartiendra à la génération suivante de l'examiner.

En revanche, le verdissement de notre système fiscal offre des possibilités. En particulier, la création d'une taxe carbone interne ou externe devrait permettre d'en affecter le produit au budget européen.

Deuxièmement, on pourrait utiliser des ressources à caractère non fiscal mais qui sont des ressources quand même. Je citerai deux exemples.

En matière d'environnement, le plan énergie-climat a prévu que toutes les activités polluantes, notamment l'industrie et les transports, devront acheter des droits d'émissions de gaz à effet de serre selon un système de mise aux enchères à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013. Le marché fonctionne de manière expérimentale et l'émission est gratuite pour l'instant. Cela revient à renchérir le coût de l'énergie polluante. Bien que l'évaluation soit difficile, la Commission européenne estime que ce marché représente entre trente et soixante milliards d'euros par an. Au départ, les ministres des finances ont décidé de

s'approprier cette somme au niveau national alors qu'il y a toutes les raisons pour qu'elle bénéficie au niveau européen. C'est un marché européen, c'est une base juridique européenne, c'est une négociation européenne. Il ne serait donc pas anormal qu'un accord politique prévoie un partage moitié-moitié qui réglerait pour dix ans le problème du budget européen.

Le deuxième exemple concerne la négociation de la Commission européenne avec *Philip Morris* et les autres grands producteurs de tabac qui a abouti au paiement d'une contribution « volontaire » de plusieurs centaines de millions d'euros en contrepartie d'une présentation différente des règles de publicité et autres sur le tabac. Là encore, c'est une négociation communautaire sur une manière de faire payer les contreparties d'une législation communautaire et il serait légitime que cette somme revienne au budget européen.

Troisièmement, il serait possible d'affecter au budget européen tout ou partie d'impôts nationaux existants, ce qu'on a fait à l'origine avec les droits de douane.

Il faudra venir un jour, et je ne sais pas si c'est dans les propositions de la Commission européenne, à l'idée de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, ce qui serait parfaitement cohérent avec le grand espace économique européen. Nous y avons harmonisé toutes les conditions de concurrence, y compris la monnaie, sauf l'impôt sur les bénéfices qui constitue une distorsion de concurrence forte. Il fallait procéder à un travail technique préparatoire qui a duré dix ans et est achevé depuis un an. Nous disposons donc de tous les éléments techniques et il faut maintenant prendre une décision politique sur une même définition du bénéfice imposable dans l'espace économique européen. Ce sera parfaitement cohérent avec notre philosophie de l'économie sociale de marché.

Il existe une autre hypothèse : la TVA. Il faut savoir, et je ne l'ai appris que très récemment, que la décision d'affecter directement au budget européen un point de TVA au titre des ressources propres a été prise dans les années soixante-dix par le Conseil européen, au moment de l'adoption des six ou sept directives européennes harmonisant les bases de TVA dans toute l'Union européenne.

Il s'est alors produit un phénomène absolument extraordinaire : les ministres du budget ont saboté la décision et les administrations nationales du budget ont complètement tordu le système, d'abord en transformant l'affectation d'un point en utilisation de la base de TVA pour évaluer la richesse respective des Etats membres, ce qui est complètement différent, puis en défalquant les frais de recouvrement engagés par les administrations nationales pour encaisser la TVA, fixés au départ à 5 %, ce qui était légitime, puis à 10 % et maintenant à 50 %, ce qui ne veut plus rien dire.

Une variante pourrait être d'affecter au budget européen la TVA perçue sur les importations en provenance des pays tiers. Au plan technique, cela présenterait un avantage en termes de simplicité de perception : c'est la même administration nationale – en France la Direction des Douanes – qui encaisse à la fois les droits de douane, envoyés ensuite à Bruxelles, et cette TVA. La TVA perçue sur les importations représente en France 25 milliards d'euros, soit le même ordre de grandeur que la contribution que verse annuellement le budget français au budget européen. Remplacer cette contribution par un impôt de même montant permettrait, d'une part, de ne plus avoir chaque année le douloureux débat au Parlement sur le prélèvement européen, et d'autre part de remplacer une ressource rigide par une ressource relativement dynamique. Et cela aurait également un effet favorable à la « préférence communautaire » : la France aurait tout intérêt à ce que les Français achètent par exemple des voitures européennes – car alors la TVA sur l'importation viendrait alimenter

le budget de l'Etat français – plutôt que des voitures de pays tiers, pour lesquelles la TVA sur l'importation irait abonder le budget européen.

Le chèque britannique s'élève à environ 5 milliards d'euros par an. La France en est désormais le premier contributeur, l'Allemagne, la Suède et les Pays-Bas ayant obtenu de n'y contribuer que très peu. Ce n'est pas une réduction de la contribution nationale britannique mais le remboursement d'une partie de celle-ci. Il n'y a quasiment plus que la France et l'Autriche qui le payent ! C'est la contrepartie de la préservation de la PAC, unique demande de la France depuis vingt ans. Le Royaume-Uni sur ce sujet est bien sûr à un contre vingt-six, et les Britanniques en sont conscients. Ce système va donc de toute façon disparaître, soit suite à la construction d'un nouveau système de ressources propres, soit par l'adoption de la proposition – astucieuse – de la Commission européenne de... généraliser le chèque britannique !

Le poids de l'administration européenne est faible, environ 6,5 % du budget européen, les fonctionnaires communautaires sont très peu nombreux. Certes, le développement des agences pose question, il faut éviter leur prolifération. Il est clair que l'Agence européenne des droits fondamentaux est du gaspillage, je regrette que l'on n'ait pas donné suite aux propositions de Jean-Claude Juncker pour une meilleure coordination entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe. Il faut toutefois prendre garde au « procès » qu'on a tendance à tenter facilement aux agences européennes, en France : toutes les agences récemment créées l'ont été avec le soutien ou sur une proposition de la France !

Quand on crée une administration européenne – ce que l'on est en train de faire avec le Service européen d'action extérieure – on se trouve face au même problème que lors d'une décentralisation : en contrepartie de l'envoi de compétences au niveau européen, il faut réduire les compétences exercées au niveau national, et donc avoir le courage de reconnaître qu'il faut alléger voire supprimer l'administration nationale correspondante. On en a un exemple avec l'Agence européenne de sécurité des aliments : l'Agence française continue d'exister et de rendre des avis, parfois contraires à ceux de l'Agence européenne ! D'autres cas existent, dans le domaine de la sécurité aérienne, de la sécurité ferroviaire, et désormais dans le domaine de l'action diplomatique. Deux conceptions étaient possibles : créer un « vingt-huitième service » diplomatique, ce qui est absurde ; ou créer un service permettant de mieux coordonner les activités nationales, avec à terme la volonté d'aboutir à une seule diplomatie européenne. Il est absurde par exemple que six pays européens maintiennent une ambassade dans des pays tels que le Botswana ! Je constate que la coordination des services nationaux n'avance pas du tout. Or il faut être conséquent. J'avais eu la surprise de constater en 1995 que la France comptait cette année-là plus de douaniers qu'en 1992 !

Evaluer le coût de la « non-Europe » est effectivement un exercice utile, nous attendons les résultats de l'étude. Il faut rappeler ainsi aux citoyens français que sans le budget européen, c'est la moitié du revenu des agriculteurs et le tiers du budget des régions qui disparaîtrait.

Sur l'idée d'un budget restructuré en deux « parties », je suis très méfiant. Il faut au contraire tuer l'idée de « juste retour » ! Cette idée est absolument contraire à l'esprit commun, c'était la conception de Mme Margaret Thatcher.

Pour répondre à M. Fruteau, sur la manière de faire travailler les Parlements, la proposition que je défends d'organiser une conférence financière est très importante. Il faut une réunion périodique des présidents de commission des budgets et des rapporteurs, avec

leurs homologues du Parlement européen, et en y impliquant les groupes parlementaires de la majorité et de l'opposition de chaque pays.

Le Parlement européen renonce à se battre pour l'augmentation du budget en 2011, cela paraît paradoxal mais vis-à-vis de l'opinion publique, cette année, cette position est la seule possible : les partenaires de la France, notamment l'Espagne ou le Royaume-Uni, engagé des politiques d'austérité inimaginables dans notre pays, et le Parlement européen ne peut donc pas leur demander d'augmenter encore leur dette publique.

S'agissant de l'enrichissement progressif des régions, une évaluation est actuellement réalisée par la Commission européenne, et les résultats devraient être bientôt présentés.

Sur les programmes existants et insuffisamment dotés, il va falloir se battre. Je pense qu'il y a de bonnes chances de réussite pour assurer le financement de Galileo, mais je suis plus pessimiste pour ITER : dans plusieurs pays « anti-nucléaire » le soutien politique à ce projet est faible.

S'agissant de la concertation éventuelle entre votre Assemblée et le Bundestag, peu importe la forme qu'elle prendra, ce qui compte c'est le calendrier. Je vous conseille de rechercher des positions communes sur des questions comme l'avenir du budget, de la PAC, de la recherche, sur le gouvernement économique, le retentissement serait grand. Le nouveau système d'alerte précoce confié aux Parlements nationaux par le traité de Lisbonne présente l'inconvénient d'être un frein, une démarche de protection des compétences nationales, alors qu'il faut une initiative positive, il faut que les Parlements nationaux « s'emparent » de l'Europe.

Les propositions de la Commission tendant à créer des sanctions financières me laissent sceptiques. Ce serait effectivement dépourvu de sens de condamner un pays ruiné à payer une amende. Et croire qu'on appliquera des sanctions de manière automatique est irréaliste. On ne va pas faire payer le gouvernement grec pour les turpitudes de ses prédécesseurs !

Sur la question d'un emprunt européen, je vous renvoie aux travaux du think tank Bruegel, qui proposent que les pays européens bien gérés – dont la dette est inférieure à 60% du PIB – mettent en commun leurs capacités d'emprunt pour bénéficier de taux d'intérêt encore plus faibles que ceux dont bénéficie l'Allemagne ; les pays dont la dette dépasse les 60% seraient, eux, obligés d'emprunter tout seuls et donc beaucoup plus cher.

En matière d'emprunt, il est possible de faire des choses ensemble. Puisqu'on ne peut pas du jour au lendemain doubler ou tripler le budget de l'Union, des pays doivent financer ensemble, à partir de leurs budgets nationaux, des projets par exemple dans le domaine de la défense. De tels budgets mutualisés pourraient à terme être rassemblés dans le budget européen.

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

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

### ● Textes actés

Aucune observation n'ayant été formulée, la Commission *a pris acte* des textes suivants :

#### ➤ *Agriculture*

- projet de règlement de la Commission modifiant la directive 2008/38/CE par l'ajout à la liste des destinations de l'objectif nutritionnel particulier: « soutien du métabolisme des articulations en cas d'ostéoarthrose » chez les chiens et les chats (document **E 5640**) ;

- proposition de décision du Conseil concernant la signature de l'accord sous forme d'échanges de lettres entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc relatif aux mesures de libéralisation réciproques en matière de produits agricoles, de produits agricoles transformés, de poissons et de produits de la pêche, au remplacement des protocoles n<sup>os</sup> 1, 2 et 3 et de leurs annexes et aux modifications de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part (document **E 5644**) ;

- proposition de décision du Conseil concernant la conclusion de l'accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc relatif aux mesures de libéralisation réciproques en matière de produits agricoles, de produits agricoles transformés, de poissons et de produits de la pêche, au remplacement des protocoles n<sup>os</sup> 1, 2 et 3 et de leurs annexes et aux modifications de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part (document **E 5646**).

#### ➤ *Commerce extérieur*

- proposition de décision du Conseil portant conclusion d'un protocole entre l'Union européenne et la République arabe d'Egypte instituant un mécanisme de règlement des différends relatifs aux dispositions commerciales de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République arabe d'Egypte, d'autre part (document **E 5581**) ;

- proposition de décision du Conseil autorisant la signature d'un protocole entre l'Union européenne et la République arabe d'Egypte instituant un mécanisme de règlement des différends relatifs aux dispositions commerciales de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République arabe d'Egypte, d'autre part (document **E 5582**).

➤ *Environnement*

- projet de directive de la Commission modifiant l'annexe II de la directive 2000/53/CE du Parlement européen et du Conseil relative aux véhicules hors d'usage (document **E 5632**) ;

- projet de décision du Conseil modifiant la décision du Conseil du 15 mars 2010 relative à la participation de l'Union européenne aux négociations concernant la révision du protocole à la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique (document **E 5651**).

● **Point B**

La Commission *a approuvé* les deux textes suivants :

➤ *Transports*

- recommandation de la Commission au Conseil visant à autoriser la Commission à entamer des négociations sur un accord global dans le domaine des transports aériens avec la République fédérative du Brésil (document **E 5308**) ;

- proposition de décision du Conseil relative à la conclusion d'un accord entre l'Union européenne et la République fédérative du Brésil sur la sécurité de l'aviation civile (document **E 5375**).

● **Procédure d'examen en urgence**

La Commission *a pris acte de l'approbation*, selon la procédure d'examen en urgence, du texte suivant :

- proposition de directive du Conseil portant modification de la directive 2008/9/CE définissant les modalités du remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée, prévu par la directive 2006/112/CE, en faveur des assujettis qui ne sont pas établis dans l'Etat membre du remboursement, mais dans un autre Etat membre (document **E 5516**).

● **Accords tacites de la Commission**

En application de la procédure adoptée par la Commission les 23 septembre 2008 (textes antidumping), 29 octobre 2008 (virements de crédits), 28 janvier 2009 (projets de décisions de nominations et actes relevant de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) concernant la prolongation, sans changement, de missions de gestion de crise, ou de sanctions diverses, et certaines nominations), la Commission *a pris acte* des documents suivants, approuvés tacitement :

- comité consultatif pour la sécurité et la santé sur le lieu du travail. Nomination de Mme Anca Mihaela Pricop, membre suppléant roumain, en remplacement de Mme Daniela Marinescu, membre démissionnaire (document **E 5665**) ;

- proposition de règlement d'exécution du Conseil instituant un droit antidumping définitif et portant perception définitive du droit provisoire institué sur les importations de

certaines roues en aluminium originaires de la République populaire de Chine (document **E 5680**) ;

- décision du Conseil concernant l'accueil temporaire de certains Palestiniens par des Etats membres de l'Union européenne (document **E 5682**) ;

- virement de crédits n° DEC 53/2010 - Section III - Commission - Exercice 2010 (document **E 5683**) ;

- virement de crédits n° DEC 34/2010 - Section III - Commission - Exercice 2010 (document **E 5684**) ;

- virement de crédits n° DEC 33/2010 - Section III - Commission - du budget général 2010 (document **E 5685**) ;

- virement de crédits n° DEC 29/2010, Section III - Commission - de l'exercice 2010 (document **E 5686**) ;

- virement de crédits n° DEC 30/2010 - Section III - Commission - Exercice 2010 (document **E 5687**) ;

- virement de crédits n° DEC31/2010 - Section III - Commission - du budget général 2010 (document **E 5688**) ;

- virement de crédits n° DEC32/2010 - Section III - Commission - Exercice 2010 (document **E 5689**) ;

- proposition de règlement du Conseil instituant un droit antidumping définitif et portant perception définitive du droit provisoire institué sur les importations de gluconate de sodium originaire de la République populaire de Chine (document **E 5701**).

*La séance est levée à 18 h 15*

## **Membres présents ou excusés**

### **Commission des affaires européennes**

Réunion du mercredi 13 octobre 2010 à 16 h 30

*Présents.* - M. Christophe Caresche, M. Jacques Desallangre, M. Jean-Claude Fruteau, M. Jean Gaubert, M. Hervé Gaymard, M<sup>me</sup> Anne Grommerch, M. Michel Herbillon, M. Régis Juanico, M<sup>me</sup> Marietta Karamanli, M. Jérôme Lambert, M. Robert Lecou, M. Pierre Lequiller, M. Lionnel Luca, M. Jean-Claude Mignon, M. Jacques Myard, M. Didier Quentin

*Excusés.* - M. Pierre Bourguignon, M. Michel Diefenbacher