

Document
mis en distribution
le 21 juillet 2008



N° 1057

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 juillet 2008.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION (N° 1031) de M. Marc LAFFINEUR, RAPPORTEUR DE LA DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE, *sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 2009* (n° E 3891),

PAR M. DANIEL GARRIGUE,

Député.

Au cours de sa séance du 16 juillet 2008, votre Commission a procédé, sur le rapport de votre Rapporteur, à l'examen de la **proposition de résolution (n° 1031) de M. Marc Laffineur sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 2009 (n° E 3891)**.

Votre Rapporteur a expliqué que l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 2009 constituait un document classique dont l'examen s'inscrit dans le cadre d'une procédure budgétaire longue. Demain, le 17 juillet, aura lieu d'une part, le Conseil des ministres des Finances Ecofin et d'autre part, la rencontre desdits ministres avec les représentants du Parlement européen et la Commission, ce que l'on appelle le trilogue.

Le projet de budget 2009 ne représentera qu'environ 1 % du revenu national brut – RNB – communautaire, c'est-à-dire 134,4 milliards d'euros de crédits d'engagement et 116,7 milliards d'euros de crédits de paiement.

Ce budget 2009 est préparé sous une triple contrainte. Il s'agit de la troisième année d'application du cadre financier résultant de l'accord institutionnel du 17 mai 2006 sur les perspectives financières 2007-2013. Par ailleurs, il s'inscrit dans la stratégie de la politique annuelle de la Commission pour 2009, définie le 13 février 2008. Enfin, les conclusions sur les lignes directrices du budget 2009, adoptées par le Conseil Ecofin du 4 mars 2008, soulignent que les dépenses doivent rester impérativement dans les limites fixées par le cadre financier pluri-annuel, ce qui doit se traduire par une maîtrise rigoureuse des crédits de paiement.

Le budget 2009, par ailleurs, s'inscrit dans la perspective de la mise en œuvre de la nouvelle décision « Ressources propres » du 7 juin 2007, cette mise en œuvre ne pouvant s'appliquer qu'après la ratification de la décision du Conseil par les États membres. Au 1^{er} juin 2008, quatorze États avaient ratifié cette décision, dont la France par la loi du 19 juin 2008. Le budget 2009 sera l'un des derniers à être préparé selon la procédure ancienne puisque l'accord institutionnel du 17 mai 2006 a été conclu dans la perspective de la réforme d'ensemble du système budgétaire communautaire à partir de 2008-2009. Cette « clause de réexamen » ou de « rendez-vous » budgétaire a pris quelque retard dans sa mise en œuvre. En dernier lieu, le budget 2009 est préparé dans le cadre de la Présidence française de l'Union européenne.

Votre Rapporteur, abordant la question de l'évolution des crédits proposés par l'avant-projet de budget communautaire, a rappelé que les crédits d'engagement augmentent de 3,1 % alors que les crédits de paiement diminuent de 3,3 %. Le budget privilégie la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne, notamment les programmes du septième programme cadre de recherche-développement – PCRD – ainsi que *Erasmus Mundus*. Il met l'accent également sur le développement des réseaux trans-européens. Les crédits de cohésion sont en diminution pour un ensemble de raisons, notamment le démarrage tardif des programmes « *Coopération territoriale européenne* » et les délais consécutifs à la mise en œuvre de la concertation sur l'agenda pour la croissance et l'emploi.

Dans ce contexte, la Présidence française devra proposer des arbitrages, notamment en matière de fonds structurels, de nature à permettre des compromis entre les États bénéficiaires de la politique de cohésion et les États contributeurs nets. Par ailleurs, la Commission propose la création de deux nouvelles agences, dont le financement constitue un élément de débat avec le Parlement européen.

La question de la révision des recettes du budget communautaire est d'importance. M. Alain Lamassoure a été nommé Rapporteur par le Parlement européen sur le système des ressources propres de l'Union européenne et il est assisté dans son travail par Mme Catherine Guy-Quint, députée au Parlement européen. La perspective de la création de nouvelles ressources propres, au-delà de la TVA, se porte maintenant sur l'impôt sur les sociétés – IS. Depuis plusieurs années, le chantier de l'harmonisation des bases de l'IS est ouvert mais il se heurte aux réticences du Royaume-Uni et de l'Irlande, la Slovaquie et la République Tchèque étant également réservées. Il convient de relativiser le diagnostic selon lequel certains États européens pratiqueraient une forme de dumping fiscal. En tout état de cause, la démarche communautaire porte sur l'harmonisation des bases de l'IS et non sur le rapprochement des taux. Comme le dossier progresse lentement, il serait souhaitable que M. Lamassoure et Mme Guy-Quint puissent présenter un bilan d'étape de l'harmonisation de l'assiette de l'impôt sur les sociétés et de la mise en œuvre du nouveau système de ressources propres devant votre commission des Finances.

Il est à remarquer que l'avant-projet de budget communautaire pour 2009 met en évidence une diminution des besoins en crédits de paiement alors que la Cour des comptes française exprime la crainte d'une augmentation très significative de la contribution française au budget communautaire. Cette divergence d'analyse est à souligner et mérite de plus amples investigations.

La proposition de résolution adoptée par la délégation pour l'Union européenne présente peu d'éléments saillants et elle est de nature à être adoptée sans modification par votre commission des Finances.

En conclusion, votre Rapporteur a indiqué qu'il est paradoxal que les États membres de l'Union européenne exigent une très grande rigueur lorsqu'il s'agit du budget communautaire alors qu'ils ne s'appliquent pas toujours à eux-mêmes une discipline comparable. Il serait souhaitable d'envisager sur le long terme de véritables contraintes sur les budgets nationaux aboutissant à une diminution des dépenses et, symétriquement, l'augmentation du financement des politiques publiques menées au moyen du budget européen.

Le **Président Didier Migaud** a constaté que la proposition de résolution formulée par la Délégation pour l'Union européenne est assez minimaliste, ce qui s'explique sans doute par la période de transition que constitue l'installation de la présidence française de l'Union européenne. Il serait intéressant d'auditionner la commission des budgets du Parlement européen, qui a déploré le manque d'ambition de l'avant-projet de budget.

M. Michel Bouvard a posé trois questions à votre Rapporteur.

Premièrement : ne faudrait-il pas, dans la résolution, afficher fermement la volonté de lutter contre la fraude intra-communautaire à la TVA ?

Deuxièmement : la remontée des prix agricoles, en particulier des céréales, se traduit-elle, dans l'avant-projet de budget, par une baisse des subventions, permettant de dégager par ailleurs des marges de manœuvre ?

Troisièmement : des réflexions sont-elles conduites sur le rôle et les moyens de la Banque européenne d'investissement, qui pourraient être renforcés ?

Le **Président Didier Migaud** a rappelé que lors de son audition par la commission des Finances, M. Patrick Artus avait formulé des propositions tendant à mieux utiliser la BEI.

Votre Rapporteur a indiqué que l'avant-projet de budget ne prévoit pas de réduction des subventions allouées à l'agriculture et à la pêche.

Les critiques de la commission des budgets portent essentiellement sur l'étroitesse des marges sous plafond, notamment pour les rubriques « Croissance durable », « Citoyenneté, liberté, sécurité et justice » et « L'Union européenne, acteur mondial ».

Le rôle de la BEI est mal connu, alors même que ses interventions représentent un volume de plusieurs dizaines de milliards d'euros. La BEI finance en priorité des infrastructures dans les nouveaux États membres et participe également à l'aide au développement. Lors de l'adoption du septième programme cadre de recherche-développement – PCRD –, les propositions de la Commission et du Parlement européen étaient plus ambitieuses que le dispositif finalement arrêté par le Conseil ; l'écart devait être comblé par l'« instrument financier » de la BEI en matière de recherche et développement. Il serait intéressant de savoir quelles actions concrètes ont été conduites à ce titre.

Le **Président Didier Migaud** a déclaré qu'il faudrait essayer de mieux comprendre l'action de la BEI afin de l'inciter à être plus active encore.

Il a précisé par ailleurs que, le 15 septembre prochain, les présidents des commissions des Finances des vingt-sept États-membres se réuniront à Paris ; il souhaite qu'un représentant de chaque groupe politique soit présent. Deux sujets seront abordés en priorité : la concurrence fiscale et la fiscalité écologique.

M. Charles de Courson a souhaité connaître le taux de retour français, qui mesure l'écart entre la contribution au budget européen et les versements de l'Union européenne à la France.

Votre Rapporteur a indiqué que la France est, en volume, le premier bénéficiaire des dépenses communautaires. Néanmoins, la France demeure contributeur net au budget de l'Union, à hauteur de 3 milliards d'euros environ. L'Allemagne est le principal contributeur, sa contribution nette étant d'environ 9 milliards d'euros.

M. Charles de Courson a souligné que la contribution nette de la France au budget communautaire représente une faible part du produit intérieur brut. Il a ensuite interrogé votre Rapporteur sur les perspectives à moyen terme du budget communautaire.

Votre Rapporteur a rappelé que la programmation financière 2007-2013 doit faire l'objet d'un bilan à mi-parcours. Pour ce bilan d'étape comme pour l'après-2013, existe un certain nombre de variables incertaines : l'avenir de la politique agricole commune, la poursuite de la stratégie de Lisbonne, les perspectives institutionnelles. En effet, la Commission et le Parlement européen seront renouvelés en 2009, tandis que l'avenir du traité de Lisbonne reste incertain.

M. Charles de Courson s'est interrogé sur l'articulation entre le budget de l'État et le budget de l'Union européenne. Il serait opportun que le Gouvernement présente, dans le cadre des documents budgétaires, la contribution du budget communautaire aux missions et programmes du budget de l'État. À cet égard, l'exemple de l'agriculture est emblématique, les crédits du budget général étant plusieurs fois inférieurs aux crédits communautaires.

Le **Président Didier Migaud** a souligné l'intérêt de cette suggestion et rappelé que la commission des Finances a désigné un rapporteur d'information chargé de suivre de façon permanente les affaires européennes.

Votre Commission a *adopté*, sans modification, l'article unique de la proposition de résolution.

*

* *

TEXTE DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'article 272 du traité instituant la Communauté européenne et l'article 177 du traité Euratom,

Vu l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière,

Vu l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 2009 (SEC [2008] 514 final/ n° E 3891),

1. Prend acte des grandes orientations de l'avant-projet de budget général pour 2009, troisième budget de la période couverte par les perspectives financières en vigueur ;

2. Relève que c'est à la présidence française que revient cette année la responsabilité du bon déroulement de la négociation budgétaire ;

3. Constate avec satisfaction que l'intégration progressive des nouveaux Etats membres dans les politiques communautaires, et sa traduction budgétaire, se poursuivent, notamment en ce qui concerne la politique agricole et la politique de cohésion ;

4. Approuve les augmentations de crédits proposées au bénéfice de programmes-clés pour la réalisation de la stratégie de Lisbonne, tels que le septième programme-cadre de recherche-développement et les programmes pour l'éducation et la formation ;

5. Prend acte de la diminution, dans l'avant-projet de budget présenté par la Commission, du niveau global des crédits de paiement pour 2009, diminution qui était prévue dans le cadre financier pluriannuel et qui s'explique à la fois par la fin progressive de l'exécution des programmes de la période précédente et par une plus grande prudence de la Commission dans le versement des fonds de la politique régionale ;

6. Demande cependant au gouvernement français de veiller à ce que cette diminution des crédits de paiements n'affecte ni la continuité des politiques communautaires, ni la capacité de l'Union européenne à tenir ses engagements et à réaliser ses ambitions ;

7. Souligne que la France doit veiller, d'une part, à faire progresser les travaux préparatoires à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, et d'autre part, à ce que les coupes budgétaires négociées au sein du Conseil pour aboutir à un compromis entre les États soient compatibles avec les priorités de la présidence française ;

8. Souhaite à terme une harmonisation des méthodes de calcul de l'assiette de l'impôt sur les sociétés.