



N° 1805

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 juillet 2009.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION (N° 1797) de M. MARC LAFFINEUR, RAPPORTEUR DE LA COMMISSION CHARGÉE DES AFFAIRES EUROPÉENNES, *sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 2010* (n° E 4533),

PAR M. JEAN-LOUIS DUMONT,

Député.

Au cours de sa séance du 8 juillet 2009, la Commission procède, sur le rapport de son Rapporteur, M. Jean-Louis Dumont, à l'examen de la proposition de résolution de M. Marc Laffineur (n° 1797) sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 2010 (n° E 4533).

M. Didier Migaud, Président. Nous allons procéder à l'examen de la proposition de résolution sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 2010. Monsieur le rapporteur, vous avez la parole afin de nous présenter le rapport sur cette proposition de résolution, et cela en préalable à la réunion du 10 juillet du Conseil pour les affaires économiques et financières, l'ECOFIN.

M. Jean-Louis Dumont, Rapporteur. L'examen de l'avant-projet de budget de la Commission se déroule dans un contexte particulier. En effet, des mesures de relance ont été adoptées au niveau communautaire, au cours de l'année 2009. Elles ont nécessité une révision du budget pour 2009 et devraient conduire à une modification de l'avant-projet pour 2010.

Par ailleurs, plusieurs enjeux d'ordre budgétaire vont probablement apparaître en 2010, notamment la forte réduction de la correction britannique et la mise en œuvre de la clause de rendez-vous visant à revoir l'ensemble du budget communautaire.

Au-delà de l'examen de l'avant-projet de budget, qui reconduit les orientations définies dans ces perspectives pluriannuelles, le présent rapport est donc l'occasion de faire un point sur ces différents enjeux.

Tout d'abord, le conseil européen des 11 et 12 décembre 2008 a décidé de mettre à contribution le budget communautaire pour soutenir l'économie. Après accord, en avril dernier, entre le Parlement, le Conseil et la Commission, le budget de l'Union doit être mobilisé à hauteur de 5 milliards d'euros de crédits d'engagement, réparti en 2,6 milliards d'euros en 2009 et 2,4 milliards d'euros en 2010.

Ce plan de relance comporte deux volets.

D'une part, un budget de 3,5 milliards d'euros est prévu en faveur de projets en matière énergétique :

- 1,75 milliard d'euros pour des projets d'interconnexion pour le gaz et l'électricité ;

- 1,25 milliard d'euros pour des projets de piégeage et stockage de carbone ;

- 500 millions d'euros pour des projets d'énergie éolienne en mer.

D'autre part, 1,5 milliard d'euros, dont 600 millions d'euros en 2009, sont prévus pour le financement de l'infrastructure Internet à large bande dans les zones rurales – à cet égard, il faut noter que certaines zones rurales restent des zones blanches en matière de haut débit – et le soutien au développement rural, les mesures du bilan de santé de la PAC voyant leur mise en œuvre anticipée en 2009.

Le financement de ce plan de relance a été défini pour 2009 mais reste incertain pour 2010.

Sur 2009, les projets énergétiques sont financés par une diminution, à hauteur de 2 milliards d'euros, du plafond des dépenses relatives à l'agriculture et à la pêche – rubrique 2 –. Les interventions en zones rurales sont, quant à elles, financées par une hausse des crédits relatifs aux programmes de développement rural.

Sur 2010 en revanche, les 2,4 milliards d'euros de crédits d'engagement prévus dans le cadre de la relance ne sont pas encore financés. Ils devraient l'être au cours de la prochaine procédure budgétaire pour 2010, voire celle pour 2011. Ces crédits ne sont donc pas inscrits dans l'avant-projet de budget de la Commission. De ce fait, le plan de relance n'a, au stade de l'avant-projet de budget, aucune traduction budgétaire pour 2010. Une volonté politique a, au moins, été affirmée.

Le budget communautaire n'a pas été seul à être mis à contribution dans le cadre du plan de relance européen. La banque européenne d'investissement pourrait prêter 70 milliards d'euros en 2009, contre 45 milliards d'euros en moyenne pour une année normale et a fixé un objectif de 60 milliards d'euros de prêts en 2010. Ces interventions sont orientées vers les PME, les énergies renouvelables et le transport propre.

Alors que le plan de relance constitue le contexte du prochain budget, l'avant-projet de budget pour 2010 prévoit un montant total de près de 139 milliards d'euros de crédits d'engagement, soit 1,17 % du RNB communautaire et de 122 milliards d'euros de crédits de paiement, soit 1,03 % du RNB.

Conformément au schéma budgétaire communautaire, il met en œuvre les priorités définies dans les perspectives pluriannuelles 2007/2013 et dans la stratégie politique annuelle de la Commission pour 2010.

L'effort porte d'abord sur la recherche, avec une hausse de 12 % des crédits finançant les programmes-cadres de recherche et de développement technologique et une augmentation de 3 % des crédits relatifs au programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité.

L'effort porte également sur la cohésion sociale, avec une croissance de près de 10 % des crédits du fonds dédié. En 2010, les nouveaux membres recevront, pour la première fois, plus de la moitié – 52 % – des engagements au titre de la cohésion sociale.

L'effort porte enfin sur les politiques relatives à la liberté, à la sécurité et à la justice. Même si les crédits mobilisés restent limités, avec une prévision de 980 millions d'euros de crédits d'engagement en 2010, ils augmentent de plus de 13 % par rapport à 2009, en raison de la communautarisation d'Europol, de la hausse du budget d'Eurojust et du maintien des crédits de l'agence Frontex au niveau élevé de 2009.

Le 22 juin dernier, un compromis a été dégagé en vue de l'examen de l'avant-projet de budget par le Conseil « Ecofin » du 10 juillet prochain. Il prévoit des coupes d'environ 600 millions d'euros de crédits d'engagement et 1,8 milliard d'euros de crédits de paiements, portant sur les rubriques relatives à la compétitivité et à la cohésion, au développement rural et à la sécurité.

Au-delà de l'avant-projet présenté par la Commission, plusieurs enjeux budgétaires se présenteront en 2010.

D'abord, la contribution de la France au budget communautaire devrait augmenter substantiellement. Elle pourrait passer d'environ 18,1 milliards d'euros à 20,2 milliards d'euros, soit une hausse de plus de 2 milliards d'euros. Cette évolution s'explique par une plus grande part de la France dans le RNB communautaire car la récession est moins forte dans notre pays que dans les autres grands pays comme l'Allemagne et le Royaume-Uni. Ce dernier voit, en outre, sa part minorée du fait de la dévaluation de la livre sterling. Déjà, sur l'exercice 2009, la contribution de la France a été revue à la hausse pour cette raison, de plus de 1 milliard d'euros.

Notre contribution s'accroît et pourtant, le montant de la correction britannique, que la France finance à hauteur d'un quart, diminue, de 5,4 milliards d'euros en 2009 à 4 milliards d'euros en 2010 – et c'est le second enjeu budgétaire de 2010. Dès l'an prochain, 70 %, contre 20 % en 2009, des dépenses d'élargissement, hors PAC de marché et développement rural, sont exclues de la base de calcul du chèque britannique. La France, qui en finance plus du quart, devrait donc voir sa charge diminuer progressivement en 2010 puis, surtout, à partir de 2011 où 100 % de ces dépenses liées à l'élargissement seront exclues du calcul.

En troisième lieu, en 2010, devrait se dérouler le réexamen de l'ensemble du budget communautaire – ressources et dépenses –, prévu par la clause de rendez-vous et visant à préparer les prochaines perspectives 2014/2020. La crise économique, les élections européennes et le processus de ratification du traité de Lisbonne ont retardé ce moment. C'est pourquoi la nouvelle Commission devrait proposer des évolutions qui seront examinées dès l'an prochain. Dans sa

contribution à la réflexion sur le sujet, le Gouvernement français a notamment souligné la nécessité d'un budget, d'un montant limité, et d'un effort particulier pour soutenir la stratégie de Lisbonne. Elle a également appelé à une évolution du système des ressources propres, jugé trop complexe.

L'année 2010 sera également le moment de tirer un bilan de la stratégie de Lisbonne et de dégager les moyens permettant de la renforcer après cette date. On peut donc attendre des débats sur l'évolution de cette stratégie et sa traduction budgétaire.

Enfin, si le traité de Lisbonne entre en vigueur, la nouvelle procédure budgétaire qu'il prévoit devrait être appliquée dès l'automne 2010. Il semble en effet exister un consensus entre Commission et Conseil pour ne pas appliquer cette nouvelle procédure dès cet automne, même si le traité de Lisbonne était ratifié rapidement par l'Irlande. Les pouvoirs du Parlement seraient donc renforcés. La distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires serait supprimée. De plus, à la condition de réunir la majorité des membres et les 3/5 des suffrages exprimés, le Parlement pourrait imposer sa volonté au Conseil.

En conclusion, l'avant-projet de budget présenté par la Commission prévoit un effort sur le renforcement de la compétitivité, de la cohésion sociale et des politiques de gestion des flux migratoires. Il ne prévoit pas le financement de la partie du plan de relance qui sera mise en œuvre en 2010. Enfin, au-delà de cet avant-projet de budget, l'année 2010 devrait être riche en évolutions importantes sur le plan budgétaire, avec notamment la clause de rendez-vous visant à faire un point sur l'évolution budgétaire de l'Union après 2013. Dès 2010, les négociations sur les contours du budget de l'Union jusqu'en 2020 seront donc lancées.

M. Didier Migaud, Président. Monsieur le rapporteur, je vous remercie pour ces explications. On peut regretter la faiblesse de ce budget, qui traduit une mobilisation insuffisante de l'Union européenne face à la crise.

M. Daniel Garrigue. Nous sommes en présence d'un paradoxe : l'Union européenne peine à dégager des crédits à l'intérieur de son budget pour répondre à la crise et ne mobilise, en tenant compte du soutien apporté par la Banque européenne d'investissement, la BEI, que seize à dix-huit milliards d'euros sur l'année, ce qui est dérisoire au regard des besoins de relance ; dans le même temps, il ne lui est pas permis d'emprunter, seule la BEI y étant habilitée.

Il n'est pas normal non plus que l'Union européenne ne puisse adopter de collectif budgétaire en cours d'année, comme peuvent le faire les États membres. En temps de crise, elle se retrouve ainsi en position de faiblesse. Dans ce contexte, je trouve étonnant et pour ainsi dire surréaliste que les auteurs de la proposition de résolution se félicitent des « efforts de discipline budgétaire », du « strict respect des plafonds » et même de la « préservation de marges ». Ils demandent également aux États membres et au Parlement européen un « accord sur les modalités de financement » ; il serait plus juste d'appeler la Commission européenne à formuler des propositions, puisque le droit d'initiative lui revient en propre.

Où en est enfin la réflexion sur la réforme des ressources de l'Union européenne ? Je rappelle que notre collègue du Parlement européen Alain Lamassoure était venu en exposer les grandes lignes devant notre commission le 3 mai 2006.

M. Jean-Louis Dumont, Rapporteur. La Commission européenne, qui doit être renouvelée dans le courant de l'année, attend elle-même des signes clairs du Parlement européen qui vient d'être élu. Aux obstacles inhérents à la procédure budgétaire traditionnelle s'ajoute donc aussi un certain attentisme. Au regard de la crise financière, devenue crise économique puis sociale, les moyens mis en œuvre semblent bien faibles. L'engagement réel est en deçà de ce qui avait été annoncé. Le grand public s'y intéresse peut-être peu, mais cela doit susciter des interrogations chez ceux qui suivent l'évolution des finances publiques. Si l'on compare les efforts de l'Union européenne à ceux d'autres organisations internationales, elle apparaît non seulement comme un nain politique, mais aussi comme un nain financier.

Comme rapporteur spécial du prélèvement sur recettes opéré au profit de l'Union européenne, j'ai répété inlassablement pendant toute une législature que le financement de l'Union européenne devait être réformé, pour que chaque citoyen sache combien elle coûte. Mais j'ai soutenu aussi que le budget européen devait suivre une procédure semblable aux autres et que l'Union européenne devait être capable de contracter des emprunts.

Sur ce dernier point, une partie de nos collègues seront certainement plus réservés, par crainte d'une dérive budgétaire. Elle ne sera cependant pas possible si le Parlement européen dispose des moyens de contrôle adéquats. Si l'Union européenne savait tirer la leçon de la crise, elle franchirait une étape nouvelle en développant ses capacités de réaction budgétaires.

Pour trouver une solution au problème des ressources propres, il faudra attendre 2010, quand les institutions européennes nouvellement constituées se seront installées et que la clause de rendez-vous sera actionnée. Dans l'immédiat, le processus de ratification du traité de Lisbonne et le référendum irlandais prévu en octobre commandent une attitude d'expectative.

M. Didier Migaud, Président. La proposition de résolution adoptée par la commission des Affaires européennes témoigne d'une grande tiédeur. Son contenu est en retrait de la position du Gouvernement, qui déplore lui-même l'absence d'initiative forte contre la crise au niveau européen. Il est également en deçà des attentes exprimées par le rapporteur du Parlement européen. En transmettant une résolution de ce type, l'Assemblée nationale enverrait dans le pré des institutions européennes une balle à la vérité très amortie.

M. Pierre Bourguignon. Tout à fait !

M. Daniel Garrigue. Je propose que notre commission amende la proposition de résolution pour regretter le manque de souplesse du cadre budgétaire européen ainsi que l'absence de réactivité de la Commission.

M. Jean-Louis Dumont, Rapporteur. Au niveau européen, le refus d'augmenter les dépenses fait l'unanimité. Mais le rapporteur du Parlement européen, M. László Surján, a marqué à de nombreux égards son désaccord sur les orientations pour la procédure budgétaire 2010.

M. Michel Diefenbacher. Je n'ai pu assister hier à la réunion de la commission des Affaires européennes où la proposition de résolution a été discutée. Le texte qui nous est proposé peut sembler, en effet, par certains aspects, peu énergique.

M. Jean-Louis Dumont, Rapporteur. Au cours de sa réunion d'hier, la commission des Affaires européennes s'est peu étendue sur la proposition de résolution. Une intervention de notre collègue Jacques Myard a constitué l'essentiel des débats.

M. Didier Migaud, Président. L'amendement de notre collègue Daniel Garrigue me paraît de nature à renforcer la position du Gouvernement qui a souhaité plus d'implication de la part de l'Union européenne et de la Commission face à la crise.

Article unique

La Commission examine un amendement de M. Daniel Garrigue visant à insister sur les rigidités du budget européen face à la crise ainsi que sur les faiblesses des propositions de la Commission.

*La Commission **adopte** cet amendement.*

*Puis, la Commission **adopte** la proposition de résolution ainsi modifiée.*

*

* *

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 la décision 2009/407/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 modifiant l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 en ce qui concerne le cadre financier pluriannuel (2007-2013),

Vu l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 2010 (E 4533),

1. Prend acte des grandes orientations de l'avant-projet de budget général pour 2010, quatrième budget de la période couverte par les perspectives financières en vigueur ;

2. Regrette les rigidités des instruments budgétaires et financiers dont disposent les autorités européennes face à la crise ainsi que la faiblesse des propositions de la Commission ;

3. Demande aux États membres et au Parlement européen de conclure le plus rapidement possible un accord sur les modalités du financement de la tranche 2010 de l'enveloppe de cinq milliards d'euros décidée lors du Conseil européen de mars 2009 pour contribuer, essentiellement à travers des projets d'investissement dans le domaine des infrastructures énergétiques, à la relance de l'activité économique en Europe ;

4. Appelle la Commission européenne à présenter sans plus attendre la proposition qu'elle s'est engagée à élaborer avant la fin de l'année 2009 pour lancer enfin les travaux relatifs à la réforme du budget communautaire à l'horizon 2013 ;

5. Réitère son appel au lancement immédiat d'un débat national sur les enjeux, les options, le calendrier et les modalités de cette réforme essentielle pour l'avenir de l'Union.