

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

Mercredi
17 octobre 2012
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n°3

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

- Prélèvement européen : article 44 du projet de loi de finances pour 2013 (n° 235) – Mme Estelle Grelier, rapporteure pour avis .. 2
- Bloc d'espace aérien fonctionnel « Europe Central » (n° 105) – M. Jacques Myard, rapporteur..... 11
- Informations relatives à la commission..... 14

**Présidence
de Mme Elisabeth
Guigou,
*Présidente***



Prélèvement européen : article 44 du projet de loi de finances pour 2013

La séance est ouverte à neuf heures trente.

La commission examine, sur le rapport pour avis de Mme Estelle Grelier, l'article 44 du projet de loi de finances pour 2013 consacré à l'évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne (n° 235).

Mme Estelle Grelier, rapporteure pour avis. L'Europe revient aujourd'hui devant nous par l'intermédiaire du prélèvement européen. Déjà, le vocable est tout un symbole. Il faudrait privilégier, comme le fait l'Allemagne, le terme de « contribution nationale ».

Notre commission s'est saisie pour avis de l'article 44 du projet de loi de finances, lequel évalue à 19,6 milliards d'euros le montant qui sera prélevé sur les recettes de l'Etat, l'an prochain, au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne.

Je veux rappeler que, les années précédentes, le prélèvement européen faisait l'objet d'un débat spécifique en séance et qu'il a été décidé, cette année, d'organiser à la place un débat sur le semestre européen. Je trouve très regrettable que l'on ait supprimé ce débat.

Quoiqu'il en soit, le montant de ce prélèvement est, cette année, de 19,6 milliards. Cela représente une hausse de 2,9 % par rapport à la prévision d'exécution en 2012.

Ce n'est pas une somme définitive mais une évaluation qui repose sur trois estimations :

– celle des recettes communautaires et – j'aurai l'occasion d'y revenir – de notre participation au rabais britannique ;

– celle du solde qui sera constaté en fin d'année et qui viendra en principe diminuer les contributions théoriques ;

– enfin, le prélèvement européen est également évalué en anticipant ce que sera le budget 2013 de l'Union européenne.

Un petit point de calendrier : le budget de l'Union européenne n'est pas encore adopté et fait l'objet de fortes divergences de vues entre le Conseil et le Parlement, lequel est devenu co-décisionnaire depuis le traité de Lisbonne. Lorsqu'il a élaboré le projet de loi de finances, le Gouvernement a choisi de retenir la position du Conseil, laquelle est, on va le voir, bien inférieure à la proposition ambitieuse de la Commission qui est également soutenue par le Parlement européen.

La Commission a présenté, en avril dernier, un projet de budget particulièrement « osé » qu'il faut remettre dans le contexte de la fin de la programmation 2007-2013. Ce projet de budget s'élève à 137,9 milliards d'euros en paiements – soit une hausse de 6,85 % par rapport à 2012 – et à 150,9 milliards d'euros en autorisations d'engagements, soit une augmentation de 2,05%. Contrairement à ce que nous connaissons dans nos collectivités, au niveau européen, l'engagement vaut paiement, ce qui conduit à poser le problème des restes à liquider sur lequel je reviendrai.

Dans le contexte actuel, ces hausses ne sont pas passées inaperçues. Le 24 juillet dernier, le Conseil a décidé de réduire de 5,2 milliards d'euros les crédits de paiements proposés par la Commission et de 1,2 milliards d'euros les autorisations d'engagement. On peut contester ces chiffres mais la Commission connaît quand même bien les besoins. Une large majorité se dégagea, au Conseil, en faveur de ce compromis, puisque seuls le Royaume-Uni, la Suède et les Pays-Bas votèrent contre alors que l'Autriche s'abstint. Au final, la position du Conseil augmente les crédits d'engagements de 1,27 % en engagements et de 2,79 % en paiements par rapport à 2012.

Le Parlement n'a pas du tout apprécié le vote du Conseil. Sa commission du budget, présidée par M. Alain Lamassoure, a rétabli quasiment à l'identique le projet de budget de la Commission. Elle a vivement regretté les coupes opérées par le Conseil alors que le budget de l'Union est censé être un « catalyseur de croissance et vecteur d'emploi dans toute l'Europe ».

Le vote, en plénière, du Parlement européen interviendra le 23 octobre. La procédure de conciliation débutera peu après et devra se terminer le 9 novembre au plus tard. Cette phase sera assurément tendue car les positions apparaissent d'emblée difficiles à concilier. La Commission européenne et le Parlement sont sur la même longueur d'onde. Ils estiment que l'Union européenne doit remplir ses engagements de paiement. Vous avez tous entendu parler des problèmes de financement du Fonds social européen, d'Erasmus et des programmes d'innovation et de recherche. Le Parlement européen et la Commission considèrent qu'il faut se donner les moyens de mettre en œuvre la stratégie Europe 2020 et, plus généralement, que l'Union a un rôle à jouer pour soutenir la demande et stimuler la croissance en période de crise. Le Conseil, quant à lui, considère qu'il n'est pas raisonnable, en période d'austérité budgétaire, d'envisager une forte progression des dépenses européennes.

Ce débat n'est pas nouveau. Mais il trouve une résonance particulière en ce moment car il intervient en même temps que les négociations sur le prochain cadre financier pluriannuel, celui qui couvrira la période 2014-2020. La Commission européenne a fait connaître sa proposition le 29 juin 2011 et l'a ensuite actualisée pour tenir compte, entre autres, de l'adhésion à venir de la Croatie. En l'état, elle fixe un plafond total de 1165 milliards d'euros en engagements et de 1113 milliards d'euros en paiements, soit, respectivement, 1,08 % et 1,03 % du RNB de l'Union.

Logiquement, le débat sur le cadre financier pluriannuel 2014-2020 repose sur les mêmes points de vue que celui sur le projet de budget pour 2013. Les deux discussions sont fortement empreintes des mêmes visions du projet européen et, aussi, des mêmes contraintes sur les finances publiques.

Le Parlement européen a déjà eu l'occasion de faire connaître sa position, laquelle va au-delà de celle de la Commission. Dans une résolution du 8 juin 2011, il a jugé que, pour atteindre les objectifs déjà fixés pour l'Union, une progression de 5 % au moins par rapport au budget de 2013 était nécessaire. Dans ce cas de figure, le budget représenterait 1,11 % du RNB de l'Union.

Le Conseil est quelque peu partagé. Les divergences constatées jusqu'à présent portent notamment sur le volume global du budget. Les contributeurs nets refusent un budget supérieur à 1 % du revenu national brut de l'Union alors que les pays dits « de la cohésion »

soutiennent la proposition de la Commission tant que celle-ci permet de maintenir les aides dont ils ont bénéficié jusqu'à présent.

En tout état de cause, la proposition de la Commission est inacceptable pour de nombreux Etats. Si l'on tient compte de la très forte croissance d'enveloppes budgétaires complémentaires – notamment pour intégrer des projets comme ITER et Galileo dans le cadre financier –, l'enveloppe totale du nouveau cadre 2014-2020 serait ainsi supérieure de plus de 20 % au précédent cadre pluriannuel 2007-2013. Dans le cas de la France, le « jaune budgétaire » élaboré par Bercy indique même que cela impliquerait que, à système de ressources inchangées, le prélèvement sur recettes atteigne 25 milliards d'euros en 2020 soit un ressaut peu compatible avec notre stratégie de retour à l'équilibre des finances publiques.

L'équation est donc difficile à résoudre, y compris pour les partisans – et certains de nous en sommes – de la nécessité d'augmenter le budget européen.

Les négociations sont en cours mais avancent difficilement et pourraient peut-être aboutir lors du Conseil européen de fin novembre.

Mais un autre sujet est également sur la table des négociations en ce moment. Il s'agit du système de financement de l'Union.

C'est d'ailleurs ce thème – celui des ressources propres – que j'ai choisi, cette année, pour accompagner mon analyse du prélèvement européen.

Le système actuel, vous le savez, repose sur 3 types de ressources : des ressources traditionnelles, une ressource dite « ressource TVA » et une ressource fondée sur le revenu national brut.

Or, ce système est loin d'être satisfaisant.

La ressource RNB et, à un degré moindre, la ressource TVA sont prépondérantes. Or, si, en droit, elles reviennent à l'Union, en pratique, elles prennent la forme de transferts intergouvernementaux classiques. Les deux principales recettes présentent nombre de caractéristiques de contributions nationales et sont souvent perçues comme telles, en contradiction avec l'esprit des traités, lesquels prévoient un financement intégral de l'Union par des ressources propres.

De même, au fil des années, le système de financement de l'Union européenne est devenu de plus en plus complexe, opaque et injuste. C'est notamment le cas des fameux « mécanismes de correction » qui ont vu le jour, en 1984, en faveur du Royaume-Uni puis ont par la suite été étendus, sous des formes diverses à l'Allemagne, aux Pays-Bas, à la Suède et à l'Autriche. Il est dur de s'y retrouver.

Enfin, tel qu'il est actuellement organisé, le système de financement de l'Union suscite inévitablement de vives tensions parmi les Etats membres. Les versements que ces derniers effectuent ayant l'aspect de dépenses budgétaires, on a souvent tendance, au niveau national, à juger les politiques et les initiatives communautaires uniquement en termes de retour sur investissement par rapport aux contributions étatiques. Or, un débat se limitant au seul « juste retour » est absurde et nie le principe de solidarité. Les finances de l'Union sont devenues les otages des budgets nationaux. Cela conduit depuis plusieurs années, et plus particulièrement en ce moment, avec les négociations sur le budget 2013 et sur le prochain cadre pluriannuel, à des bras de fers stériles et contre-productifs.

Le budget de l'Union européenne doit pouvoir être accru et remodelé. Comme je l'indique avec force dans mon rapport pour avis, une refonte du système des ressources propres est incontournable, tant pour soulager les contributions nationales que pour enfin donner à l'Europe les moyens nécessaires à la réalisation de ses missions.

Or, il serait possible d'accomplir un grand pas en la matière : le système actuel de ressources propres arrive à échéance le 31 décembre 2013. Il faut le renouveler. A cette fin, la Commission européenne a rendu publique une proposition qui est discutée en ce moment.

La proposition de la Commission supprime l'actuelle ressource TVA et en crée une nouvelle qui, à la différence de la précédente, ne serait pas une contribution des Etats membres ayant pour base de calcul l'assiette TVA mais un prélèvement à un taux fixe sur une partie des recettes de TVA perçue par ces mêmes Etats. Ce qui, de surcroît, sur un plan technique, ôterait les bases de l'actuel « chèque britannique ».

De manière plus forte, la Commission préconise également la création d'une taxe sur les transactions financières qui viendrait abonder directement le budget européen. Son champ d'application devrait couvrir l'ensemble du marché secondaire des actions et des obligations mais aussi l'ensemble des produits dérivés. Chaque État membre en fixerait le taux, celui-ci ne pouvant être inférieur à 0,1 % sur les actions et les obligations et à 0,01 % sur l'ensemble des autres transactions financières. En outre, cette taxation donnerait un signal favorable à l'opinion publique.

Enfin, la Commission préconise la fin de tous les mécanismes de correction actuels et leur remplacement par un rabais forfaitaire qui irait de 350 millions d'euros à la Suède à 3,6 milliards au Royaume-Uni.

En définitive, Les nouvelles ressources propres financeraient environ 40 % des dépenses de l'Union. Les ressources propres traditionnelles représenteraient près de 20 % du total. La ressource propre RNB – qui subsisterait – demeurerait la ressource la plus importante finançant environ 40 % du budget.

S'il n'est pas décideur en la matière et s'il ne sera que consulté, le Parlement européen entend peser dans le débat et s'est montré relativement enthousiaste vis-à-vis de l'initiative de la Commission. Depuis le traité de Lisbonne, le Parlement européen doit approuver le règlement relatif au prochain cadre financier pluriannuel. Or, il a clairement laissé entendre qu'il n'était pas prêt à le faire sans que soit trouvé un accord politique sur la réforme du système des ressources propres.

En revanche, l'accueil des Etats – qui doivent décider à l'unanimité – est, vous vous en doutez, beaucoup plus mitigé. Le Royaume-Uni n'entend pas, par exemple, faire la moindre concession sur la question du rabais et le Premier ministre Cameron vient de le rappeler avec force lors du récent congrès du Parti conservateur.

Il me semble difficile d'envisager qu'une vraie refonte des ressources propres pourra intervenir dès 2014. Mon rapport propose donc diverses pistes pour réfléchir, dès maintenant, à donner à l'Europe les moyens budgétaires appropriés à la réalisation de ses missions. D'autres sources de financement sont envisageables : taxation du secteur financier, taxe sur le transport aérien, taxe sur l'énergie, impôts sur les sociétés, taxe sur les alcools et le tabac, produit de la vente aux enchères de quotas d'émission de gaz à effet de serre sont autant de pistes qu'il convient sans tarder de prendre en compte.

Enfin, je souhaiterais évoquer la « feuille de route » de M. Van Rompuy qui propose d'affecter une partie de la taxe sur les transactions financières à un budget de la zone euro. Je pense qu'un tel budget ne devrait être abondé par des ressources propres que s'il échappe à un fonctionnement intergouvernemental. Il faudrait alors trouver le meilleur moyen de le soumettre à la décision et au contrôle démocratiques sans pour autant recourir à des solutions peu lisibles pour nos concitoyens tel qu'un « sous-ensemble » du Parlement européen ne comprenant que les députés élus de pays ayant l'euro comme monnaie. Il conviendra dès lors de suivre attentivement les suites données à l'idée contenue dans la feuille de route de M. Van Rompuy.

Voilà, Madame la Présidente, chers collègues, les observations que j'entendais formuler sur l'avenir des ressources propres de l'Union européenne.

Mme la présidente Elisabeth Guigou. Merci à notre collègue pour son excellent rapport. Comme elle, je trouve extrêmement décevant que la discussion sur le prélèvement européen ait été évincée par le débat sur le semestre européen. J'ai la ferme intention de revenir sur cette question.

Comme l'heure est aussi à la discussion des futures perspectives financières, je tiens à souligner la nature presque kafkaïenne du mécanisme de correction du fait de l'empilement et de la sophistication des dispositifs. De mes contacts avec les autorités italiennes, dont le pays est devenu le troisième contributeur net, sauf erreur de ma part, j'ai retiré l'impression que nous pouvions compter sur leur soutien pour simplifier et rationaliser le système de manière à lui donner plus de visibilité.

Le débat sur les ressources propres présente évidemment une grande importance. Il est hallucinant que l'on n'arrive plus à financer Erasmus. On ne peut pas déplorer l'existence d'une coupure entre l'Europe et les citoyens et fragiliser dans le même temps les programmes pour la jeunesse.

Nous reparlerons bien sûr de la proposition de M. Van Rompuy, qui suggère de créer un budget de la zone euro. Il me semble que les discussions devraient surtout avoir lieu pendant le conseil européen de décembre, plutôt qu'au cours de celui de demain et après-demain, mais je crois utile d'appeler l'attention sur ce sujet dès maintenant. La proposition qui nous est faite me paraît très intéressante et je crois que le Gouvernement la soutient, mais elle pose des problèmes institutionnels sur lesquels il faudra revenir.

M. François Asensi. L'an dernier, les députés du Front de Gauche ont voté contre ces crédits : nous avons déjà de fortes préventions contre l'orientation libérale de la construction européenne et son absence de vision qui ne donne aucune envie d'Europe aux citoyens. Sur la forme, nous regrettons, une fois encore, la marginalisation du Parlement qui a été aggravée par l'adoption du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance. Nous déplorons aussi l'absence d'ambition du budget alors que la crise financière submergeait déjà l'Europe.

Comme l'a rappelé le rapporteur spécial de la commission des finances, le prélèvement obligatoire est une dépense obligatoire, non amendable, ce qui rend anecdotique le débat sur l'article 44 du projet de loi de finances. Ces crédits seront mis en œuvre même en cas de rejet, bien improbable, par notre Assemblée.

A première vue, on pourrait se féliciter de la hausse de 2,05 % des crédits d'engagement du budget européen pour 2013, malgré le caractère paradoxal de cette mesure, proposée par une institution qui ne cesse de prôner l'austérité et la discipline budgétaire pour tous les Etats-membres. Surtout, ce budget ne permet pas de véritable relance de l'économie européenne.

Sans remettre en cause son utilité, je rappelle que la politique agricole commune consomme 40 % du budget total de l'Union européenne. Elle doit se mettre au service des territoires, du développement durable et des paysages, tout en promouvant les circuits courts en Europe.

Les politiques de relance sont par ailleurs quasiment nulles, malgré un effort louable en faveur de la recherche et de l'innovation : l'enveloppe prévue, de 10,8 milliards d'euro, est en hausse de 6 % par rapport à 2012. J'ose espérer que ces fonds n'iront pas aux entreprises du CAC 40, mais serviront plutôt au financement de projets innovants pour les petites et moyennes entreprises.

Les politiques de cohésion et de solidarité comportent aussi de multiples insuffisances. Les fonds structurels, d'un montant total de 55 milliards d'euros, sont souvent mal utilisés, voire détournés par leurs bénéficiaires. Il faut revoir d'urgence leur fonctionnement. En outre, des programmes emblématiques tels qu'Erasmus et le fonds social européen manquent de fonds et pourraient à terme être menacés de disparition à cause de l'égoïsme des Etats-membres, qui refusent de mettre la main à la poche. Ce serait une aberration, car ces projets participent à la création d'un esprit européen, comme Mme la présidente l'a rappelé.

Je regrette aussi que l'Europe continue à privilégier la lutte contre l'immigration à la promotion de la citoyenneté et à l'intégration. Les crédits affectés à la construction d'une Europe forteresse représentent, à eux seuls, 900 millions d'euros, alors que la mission « citoyenneté », en baisse de 3,6 %, peine à rassembler 689 millions d'euros.

Le principal défaut du budget européen pour 2013 est de ne comporter ni de véritables mesures en faveur de l'harmonisation fiscale et sociale, ni de politique de relance de grande ampleur, à l'instar de ce que font les Etats-Unis, ni de politique industrielle digne de ce nom alors que les fermetures d'entreprises se multiplient. Vous comprendrez donc que notre groupe ne vote pas en faveur du prélèvement européen.

M. Lionnel Luca. J'aimerais interroger notre rapporteure sur les excédents des fonds européens qui étaient versés aux associations engagées aux côtés des démunis, auxquels elles apportent notamment une aide alimentaire pendant la période hivernale. Connaîtrons-nous le même problème que l'année dernière ou bien a-t-on prévu d'agir avant de se trouver devant le fait accompli ? Le sujet peut paraître anecdotique mais il préoccupe beaucoup les associations.

Mme Chantal Guittet. Merci à la rapporteure pour son exposé très clair. Je partage le sentiment de notre présidente sur le débat de lundi dernier. Cette discussion devrait avoir lieu dans l'hémicycle, car l'Union européenne nous intéresse tous.

Un travail en commun s'inscrivant dans la durée est nécessaire entre les Parlements nationaux et les institutions européennes. Il faut engager la réflexion sur une

nouvelle gouvernance, et il me semble que notre commission pourrait apporter sa pierre à l'édifice.

La situation d'Erasmus m'inquiète beaucoup, car ce programme est un premier pas sur la voie de la citoyenneté européenne. Les étudiants qui reviennent de l'étranger contribuent à tisser des liens économiques et sociaux qui ont ensuite des effets dans leur pays. Une solution est-elle donc prévue ?

Quant à l'aide d'urgence pour les plus démunis, la question ne me semble pas anecdotique. Il faut éviter que les banques alimentaires se trouvent bloquées comme l'année dernière.

M. Pierre Lellouche. Je suis pleinement en accord avec vous, Madame la présidente : personne ne comprend plus rien au mécanisme de correction et le débat sur le prélèvement européen aurait pu être l'occasion de demander une clarification sur ce point. Le Gouvernement est certes maître de l'ordre du jour, mais je m'étonne qu'il n'y ait pas de discussion au fond sur les vingt milliards d'euros dont nous parlons.

Je connais bien M. Lamassoure, bien qu'il ne soit pas non plus ma référence. Il fait partie de ces nombreux parlementaires européens qui rêvent, toutes tendances confondues, de lever l'impôt au nom de l'Union européenne pour accroître son budget. Je trouve bien curieux que le Parlement français s'interdise de débattre du montant de notre contribution, qui est obligatoire, et des retours dont nous bénéficions. Je compte sur notre présidente pour qu'il y ait un vrai débat sur ce sujet l'année prochaine. C'est d'autant plus nécessaire que le peuple français, comme d'autres, tend à s'écarter de plus en plus de la machinerie européenne si l'on en croit les sondages.

Notre collègue François Fillon doit se souvenir d'un voyage à Bruxelles, il y a environ un an et demi, au cours duquel nous avons successivement entendu le président de la Commission, puis celui du Parlement, réclamer une augmentation de 6,5 % du budget européen, y compris le leur, alors qu'on demandait dans le même temps de l'austérité à la France et aux autres pays européens. Ils exigeaient une augmentation trois fois supérieure à l'inflation et cela sans le moindre contrôle, ni la moindre évaluation. On marche sur la tête !

Nous ne ferions pas notre travail si nous laissions partir de telles sommes sans aucun contrôle, surtout au regard des efforts qui nous sont demandés. La mise en place du système diplomatique européen a ainsi été une véritable gabegie. Je vous invite à vous rendre dans les représentations de l'Union européenne et à comparer leur train de vie à celui de nos propres ambassades. Nous devons nous intéresser à la manière dont on dépense l'argent des contribuables français.

Par ailleurs, où sont les investissements ? M. Hollande avait promis un paquet « croissance », mais il ne se trouve certainement pas dans l'agenda 2020, ni dans le budget proposé par la Commission, ni dans celui voté par le Parlement. J'ai eu l'occasion de m'occuper d'ITER, qui est le projet scientifique le plus important au monde et qui est absolument essentiel pour l'avenir de la filière énergétique à l'horizon 2050 ou 2060 : où sont les crédits européens correspondants ? Nous sommes en retard par rapport aux Japonais, aux Chinois et aux Américains.

Ce qui manque dans l'exposé de Mme Grellier, par ailleurs excellent, c'est le coût réel de cette contribution de vingt milliards d'euros une fois qu'on a récupéré des crédits,

notamment au titre de la PAC. Je rappelle qu'on augmente les impôts des Français d'un même montant de 20 milliards d'euros.

M. Jacques Myard. Le coût est de sept milliards nets.

M. Pierre Lellouche. Quelle est la valeur ajoutée de ces sept milliards d'euros en termes d'investissement, de rayonnement et de croissance pour notre pays ?

Il est regrettable que l'on ne puisse ni poser toutes ces questions en séance publique, ni exiger un mécanisme de contrôle, ni même engager un débat à propos du retour sur investissement de ces vingt milliards d'euros. Il est surréaliste d'expédier ces sujets en commission en à peine une heure.

M. Serge Janquin. La situation est kafkaïenne. Si le programme en question remet en cause des politiques telles qu'Erasmus, voire l'APD de l'UE, qui sont parmi les plus appréciées par nos opinions publiques, qu'en est-il de la cohérence de l'idée européenne, alors même que, en parallèle, on cherche encore la valeur ajoutée du SEAE de Mme Ashton sur la politique internationale de l'Union. Des vérifications devraient-elles être faites ? Je ne sais pas. Mais en tout cas, nous ne disposons pas des moyens d'évaluer tout ceci. Il nous faut un débat sur les ressources propres, sinon, l'idée européenne auprès de nos populations ira droit dans le mur.

M. Jacques Myard. Depuis assez longtemps je défends l'idée de l'ineptie du système en place. Premièrement, à l'origine nous avons une communauté des peuples qui fixait des objectifs mis en œuvre par les Etats. Aujourd'hui, après dérive fédérale, l'Union européenne a un budget propre qui échappe, aujourd'hui, à tout contrôle. Même s'il y a évidemment des aspects positifs dans le budget européen, comme la PAC qui intervient sur la stabilisation des marchés, les fonds structurels se traduisent par une remontée d'argent vers Bruxelles qui redescend ensuite au niveau des Etats pour financer des piscines ou des trottoirs dans les régions. C'est une ineptie, une pure gabegie organisée au bénéfice d'une technocratie qui justifie ainsi son existence ! A une époque, Jean-Claude Trichet et trois autres hauts fonctionnaires géraient l'ensemble des protocoles financiers dans le monde entier. Aujourd'hui, ce sont plus de 1000 fonctionnaires à Bruxelles qui gèrent les fonds structurels ! Il faut repenser toute la structure de l'intervention de l'UE, cesser ces multiples saupoudrages qui n'ont aucune utilité ! Si l'on veut réconcilier souveraineté nationale et construction et coopération européennes, il ne faut plus continuer d'aller vers les ressources propres qui échappent à tout contrôle parlementaire ! Ce système est pervers, nous allons dans le mur et je n'approuverai pas cette transmission de crédits.

Mme Estelle Grelier, rapporteure pour avis. Non seulement le prélèvement européen est une dépense obligatoire, mais elle se situe dans le périmètre de la norme « zéro valeur ». Et, comme le prélèvement sur recettes tend à croître, cela a un impact sur les autres politiques puisqu'il faut bien pouvoir financer l'augmentation de 2,9 % de notre contribution au budget européen.

En ce qui concerne *Erasmus*, le FSE et le programme d'innovation recherche, Alain Lamassoure, qui, pourtant, n'est pas ma référence, m'a expliqué qu'il avait pris l'argument des 460 millions d'euros manquants sur *Erasmus* pour alerter l'opinion publique, faire pression sur les Etats et obtenir un rectificatif d'environ 10 milliards sur les programmes d'innovation et recherche. Il a donc mis en valeur des opérations parmi les plus connues pour

alerter l'attention sur un phénomène plus profond, celui de l'insuffisance structurelle du budget de l'Union européenne.

Sur la question de M. Luca et de Mme Guittet concernant le programme européen d'aide alimentaire (PEAD), il faut savoir que celui-ci était en fait financé initialement par les excédents de la rubrique 2, c'est-à-dire la PAC. Or cette dernière n'ayant plus vocation à produire des excédents, il a fallu mettre 500 millions d'euros en argent frais et c'est ce qui a posé problème car la décision de la Commission a été attaquée en justice par l'Allemagne et par la Suède. Les Allemands, de par leur loi fondamentale, considèrent que l'aide aux plus démunis est du ressort de l'Etat fédéral. D'où le refus de participer à ce programme. Toutefois, il faut noter que la proposition de la Commission sur le futur cadre financier pluriannuel inclut le PEAD. Il faut désormais trouver une nouvelle base juridique à ce dispositif auparavant fondé sur les excédents de la PAC. La Commission est en train de le faire. Il devrait y avoir une issue favorable.

En ce qui concerne ITER et *Galileo*, je voudrais d'abord évoquer les retours annuels effectués en direction du budget des Etats membres. Nous avons un cadre pluriannuel et, tous les ans, les excédents sont reversés aux Etats. Il faudrait que ce reversement n'intervienne qu'en fin de programmation et non chaque année, et ce, afin de financer de grands projets structurants. Pour aller au-delà de ce que dit M. Lellouche, ITER et *Galileo* ne sont pas dans les financements : c'est du redéploiement qui dépend du niveau de consommation du budget. Quand on annonce que le prochain cadre pluriannuel sera supérieur de 20 % à l'ancien, c'est précisément parce que le Parlement européen et la Commission souhaitent pérenniser ces projets.

Sur la question des ressources propres, M. Alain Lamassoure, avec Utta Haug et Guy Verhofstadt on fait une excellente contribution qui n'a pas été retenue par la Commission mais qui comprenait une partie relative à un impôt européen.

S'agissant du calendrier, je répète qu'il est très frustrant. Le débat que nous avons – ou, plutôt que nous n'aurons pas – devrait se faire en deux temps : sur la proposition de la Commission en avril, sur laquelle on devrait prendre position et ensuite, une seconde fois, lorsque le budget serait arrêté, pour discuter sur le prélèvement de recettes. Il conviendrait de débattre en deux temps pour une bonne pratique démocratique.

En ce qui concerne les dépenses administratives, la rubrique 5 prévoit une diminution des effectifs de 1 %. Par ailleurs, lorsqu'on aborde ce sujet, il faut savoir que, en tant que Français, on nous oppose immédiatement le coût du « multi-sites » du Parlement européen, c'est-à-dire ses sièges bruxellois et strasbourgeois.

Enfin, pour répondre à M. Lellouche, le vrai sujet du paquet croissance, c'est l'absence du contrôle parlementaire auquel il échappe car il repose en grande partie sur la BEI qui ne fait pas l'objet de contrôle démocratique. C'est un vrai sujet.

Combien l'Europe nous coûte-t-elle ? Nous sommes contributeurs nets à hauteur de 6,4 milliards d'euros, soit la troisième contribution nette derrière l'Allemagne et le Royaume-Uni. C'est le prix de la solidarité européenne au projet européen à vingt-sept. Il faut être très prudent sur cette question du « juste retour » car s'il n'y a plus de solidarité, il n'y a plus de projet européen. Malgré le chèque anglais, le Royaume-Uni est le deuxième contributeur net.

Suivant les conclusions de la rapporteure pour avis, la commission émet *un avis favorable* à l'adoption de l'article 44 du projet de loi de finances pour 2013.

*

Bloc d'espace aérien fonctionnel « Europe Central »

La commission examine, sur le rapport de M. Jacques Myard, le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification du traité relatif à l'établissement du bloc d'espace aérien fonctionnel « Europe Central » entre la République fédérale d'Allemagne, le Royaume de Belgique, la République française, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas et la Confédération suisse (n° 105).

M. Jacques Myard, rapporteur. Bien que critique sur la construction européenne, habituellement, je vous indique d'emblée que je vais vous proposer de voter l'autorisation de ratification du Traité. Celui-ci a été signé par l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Suisse et la France, le 2 décembre 2010 à Bruxelles. Il a pour objet la coopération pour la gestion de l'espace aérien dans le cadre d'un bloc d'espace aérien fonctionnel appelé « Europe central », sans « e » malheureusement. Il est le résultat de la volonté de la Commission européenne et des Etats membres d'améliorer la fluidité du trafic.

Pourquoi un traité ? Le droit international ne s'arrête pas à la forme mais il faut faire une analyse matérielle du contenu de l'accord. Le traité correspond à la forme solennelle et le Gouvernement a souhaité qu'il en soit ainsi, mais indéniablement ce texte ne mérite pas cette appellation car l'essentiel des dispositions relèvent du simple arrangement administratif. La demande d'autorisation de ratification par la loi peut également susciter le scepticisme sous réserve d'une disposition sur la responsabilité que j'évoquerai ultérieurement. Néanmoins, le gouvernement est toujours libre de faire passer un accord international devant le Parlement pour des raisons politiques.

Ma deuxième remarque concerne également la forme. L'ensemble du texte n'est pas très bien rédigé, les formulations sont même alambiquées, parfois. Il faut donc déplorer que le ministère des affaires étrangères ne soit pas toujours associé comme il devrait l'être aux négociations internationales conduites par les ministères techniques. La langue française doit être respectée. De même, il n'est pas de tradition de donner des intitulés aux articles. Certaines expressions trop ramassées peuvent donner lieu à interprétation et s'avérer déroutantes.

Au chapitre des imperfections, je tiens à mentionner les paraphes par l'autorité militaire du traité alors même que le ministre des affaires étrangères avait donné ses pouvoirs au secrétaire d'Etat chargé du transport. C'est en effet une atteinte aux principes de l'unité de l'Etat. C'est l'autorité qui détient les pouvoirs qui est seul signataire pour engager la France.

Ce traité a une histoire et même une proto-histoire. Cette dernière a commencé avec la convention de Varsovie de 1929 puis ensuite avec la convention de Chicago de 1944 créant l'organisation internationale de l'aviation civile. Cette dernière a réaffirmé que l'espace aérien fait partie du territoire des Etats et relève de la souveraineté nationale. Ensuite, en 1960, a été créé *Eurocontrol*. L'objectif d'*Eurocontrol* était de gérer pour les Etats membres l'espace aérien. Néanmoins, la réalité a très vite rattrapé les faits. La France et le Royaume-Uni, pour des questions de souveraineté et de contrôle militaire, ont souhaité conserver la maîtrise de la gestion de leur propre espace aérien. La mise en place d'un contrôle en route

n'a donc concerné que les Pays-Bas, le Luxembourg, la Belgique et une partie du Nord de l'Allemagne, dans le cadre du centre intégré de Maastricht, dont les personnels ont un statut international.

Par la suite, sur la base des dispositions qui constitue actuellement l'article 100 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la Commission européenne a souhaité mener une politique des transports et a présenté, puis fait adopter deux paquets législatifs dit « ciel unique », le premier en 2004 et le second en 2009.

Ce traité de 39 articles en est la conséquence directe. Il s'agit d'une coopération entre Etats car chacun d'entre eux veut garder la maîtrise de son espace aérien tout en acceptant les règles permettant de décloisonner le contrôle des routes et d'améliorer la coordination dans les zones transfrontalières. La reconnaissance du rôle essentiel d'*Eurocontrol* qui se voit confier par l'Union européenne des missions pour la gestion des mesures d'exécution des paquets « ciel unique » montre en passant que l'on aurait pu prévoir le même schéma sans passer par l'Union européenne, dans le cadre d'*Eurocontrol*.

La notion clé est celle de la gestion souple de l'espace aérien dont l'objectif de réduire le nombre de kilomètres et les temps de vol conformément aux objectifs du développement durable et dans l'intérêt également des compagnies aériennes, et des passagers.

Les routes aériennes donnant lieu à perception de redevances, une disposition prévoit également la coordination de leur niveau et évoque l'hypothèse d'une redevance unique à terme. Les niveaux actuels des redevances sont très différents d'un Etat membre du bloc « Europe central » à l'autre. C'est en France que le taux unitaire de calcul est le moins élevé. C'est certes un avantage pour Air France mais aussi sur les autres compagnies aériennes, qui circulent au-dessus de la France, mais il est difficile de le relever à un moment où celle-ci sont en difficultés. Néanmoins, à terme, il est impératif que le niveau de la redevance soit suffisant pour garantir au service de la gestion un niveau d'investissement adapté aux besoins. C'est d'autant plus nécessaire que la France doit également assurer les services de la navigation aérienne dans les départements et collectivités d'outre-mer. Ces territoires sont d'ailleurs hors du champ du traité, ce qui s'oppose ainsi à toute hypothèse d'un prestataire intégré de contrôle aérien commun aux six Etats membres.

Comparativement aux huit autres blocs d'espace aérien fonctionnels, le bloc « Europe central » est le plus important avec plus de la moitié des vols. C'est aussi le plus complexe. On le constate, dès qu'il faut changer une route aérienne : les routes du Nord de l'Europe sont alors concernées. Le regroupement avec l'Allemagne, la Suisse, les Pays, du Bénélux a été choisi mais on aurait pu opter pour un autre choix compte tenu de l'importance du trafic avec l'Italie.

Sur le fond, il s'agit donc de coordonner l'ensemble des services de navigation aérienne et la transmission des informations nécessaires à la sécurité et à la fluidité du trafic.

Cette coordination intervient sur une base très souple. Aucune organisation internationale n'est créée. L'instance de décision, le conseil du FABEC, permet aux autorités compétentes de se rencontrer. La coordination entre la navigation civile et la navigation aérienne est explicitement organisée, ce qui est indispensable.

Un article appelle une mention particulière car c'est lui qui justifie le recours à la loi et au Parlement pour autoriser la ratification. C'est l'article 30 sur la responsabilité. Il s'agit, compte tenu de l'expérience de l'accident d'Überlingen, de prévoir pour les victimes d'accidents transfrontaliers ou leurs ayants cause, après les procédures à l'encontre de la compagnie aérienne ou de services de contrôle aérien concerné, une procédure d'indemnisation spécifique. Les demandes sont adressées directement aux Etats membres, ceux-ci pouvant ensuite exercer une action récursoire contre le prestataire étranger qui opérait sur leur territoire. Il n'y a pas d'innovation majeure puisque l'Etat concerné est celui de l'occurrence de l'accident.

Enfin, dès lors que la mission de médiation confiée à M. Gilles Savary a permis de régler l'opposition syndicale qui s'était manifestée il y a deux ans, et j'ai d'ailleurs reçu les syndicats, cet accord me paraît bon et je vous confirme donc que je vous propose d'en autoriser la ratification.

M. Jean-Paul Dupré. En ce qui concerne le traité relatif à l'établissement du bloc d'espace aérien fonctionnel « Europe central », je souhaiterais formuler quelques demandes de précisions sur l'article 10, qui porte sur l'harmonisation des règles et des procédures. Quel est l'échéancier pour la mise en application ?

Par ailleurs l'article 34 m'interpelle. Le point 4 dit que « *l'Etat contractant qui dénonce le présent traité supporte en principe les coûts engendrés par cette dénonciation* ». Le terme « en principe » m'inquiète. Pouvez-vous donner des précisions ?

M. Jacques Myard, rapporteur. La mise en œuvre est prévue pour décembre, mais dans les faits elle a déjà commencé. La coordination se fait déjà. Après, il faut aussi des échanges d'information entre blocs. En revanche, la coordination en ce qui concerne les matériels est plus complexe car cela touche à la concurrence. M. Siemens ne fera pas de cadeaux à M. Thales ! En Europe, nous sommes des concurrents. La concurrence, âpre et dure, est la seule vraie limite pour la coopération sur les systèmes de navigation en route.

La dénonciation d'un accord a toujours un coût. C'est ce qui est évoqué.

Tous les blocs d'espace aérien fonctionnels doivent être créés avant le 4 décembre prochain. Sur le plan pratique, la coopération entre services a déjà commencé. J'insisterai sur les enjeux techniques et industriels. Nos entreprises sont concurrentes. C'est l'éternel hiatus de la construction européenne avec la primauté du principe de concurrence.

Il n'y aura pas de débat en séance publique puisque le gouvernement a choisi la procédure d'examen simplifiée.

Mme Françoise Imbert. J'ai été saisie des problèmes de coopération entre civils et militaire pour la gestion de l'espace aérien. Pouvez-vous nous dire si ces problèmes sont réglés ?

M. Jacques Myard, rapporteur. La coordination entre le civil et le militaire est réglée par le traité. C'est une question trop complexe. Contrairement à d'autres Etat, la France dispose d'un contrôle aérien militaire séparé du civil pour des raisons historiques et ce qui est nécessaire en cas de crise. Dans d'autres schémas, notamment celui d'un opérateur international intégré, on bute sur la question du droit de réquisition.

Suivant les conclusions du rapporteur, la commission *adopte* sans modification le projet de loi (n° 105).

Informations relatives à la commission

M. Jean-Pierre Dufau a été nommé rapporteur sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord de coopération dans le domaine de la défense entre la France et l'Algérie (n° 73).

*

La commission a procédé au remplacement de deux rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 2013 (n° 235) :

- Action extérieure de l'Etat :
 - *Action de la France en Europe et dans le monde*
 - *Français à l'étranger et affaires consulaires*M. Philippe Baumel, rapporteur pour avis

- Economie
 - *Commerce extérieur*M. Jean Glavany, rapporteur pour avis

La séance est levée à dix heures cinquante-cinq.

Membres présents ou excusés

Commission des affaires étrangères

Réunion du mercredi 17 octobre 2012 à 9 h 30

Présents. - M. Pouria Amirshahi, Mme Sylvie Andrieux, M. François Asensi, M. Avi Assouly, Mme Danielle Auroi, M. Jean-Paul Bacquet, M. Christian Bataille, M. Philippe Baumel, M. Jean-Luc Bleunven, M. Alain Bocquet, M. Gwenegon Bui, M. Jean-Christophe Cambadélis, M. Gérard Charasse, M. Guy-Michel Chauveau, M. Philippe Cochet, M. Philip Cordery, M. Jacques Cresta, Mme Seybah Dagoma, M. Jean-Louis Destans, M. Michel Destot, M. Jean-Pierre Dufau, M. Jean-Paul Dupré, M. François Fillon, M. Hervé Gaymard, M. Jean Glavany, Mme Estelle Grelier, Mme Élisabeth Guigou, Mme Thérèse Guilbert, Mme Chantal Guittet, Mme Françoise Imbert, M. Serge Janquin, M. Laurent Kalinowski, M. Jean-Marie Le Guen, M. Pierre Lellouche, M. Patrick Lemasle, M. François Loncle, M. Lionnel Luca, M. Jean-Philippe Mallé, M. Noël Mamère, M. Jean-René Marsac, M. Alain Marsaud, M. Patrice Martin-Lalande, M. Jacques Myard, M. Jean-Luc Reitzer, M. François Rochebloine, M. René Rouquet, Mme Odile Saugues, M. André Schneider, M. Michel Terrot, M. Michel Vauzelle, M. Michel Zumkeller

Excusés. - Mme Nicole Ameline, M. Patrick Balkany, M. Jean-Louis Christ, M. Jean-Luc Drapeau, Mme Marie-Louise Fort, M. Paul Giacobbi, M. Jean-Claude Guibal, M. Jean-Jacques Guillet, M. Pierre Lequiller, M. Thierry Mariani, M. Henri Plagnol, M. Axel Poniatowski, M. André Santini, M. Guy Teissier