

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

Mardi 15 octobre 2013
Séance de 17 heures

Compte rendu n°6

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

- Prélèvement européen : article 41 du projet de loi de finances pour 2014 (n° 1395) – Mme Estelle Grelier, rapporteure pour avis2
- Nomination d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi relatif à la programmation militaire 2014-2019

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



Prélèvement européen : article 41 du projet de loi de finances pour 2014

La séance est ouverte à dix-sept heures.

La commission examine, sur le rapport pour avis de Mme Estelle Grelier, l'article 41 du projet de loi de finances pour 2014 consacré à l'évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne (n° 1395).

Mme Estelle Grelier, rapporteure pour avis. Nous sommes appelés à nous prononcer sur le montant du prélèvement opéré sur les recettes du budget de l'État au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne, prévu à l'article 41 du projet de loi de finances pour 2014. Cet examen se fait dans des délais contraints, puisque l'annexe au projet de loi de finances (« jaune ») relative aux relations avec l'Union européenne n'a été disponible en ligne que vendredi dernier. Je tiens à souligner surtout que, pour la deuxième année consécutive, nous n'avons pas de débat spécifique en séance, ce qui est regrettable au regard des montants en jeu, même si nous aurons un débat thématique, mais le 29 octobre.

Le montant du prélèvement est évalué à 20,144 milliards d'euros, soit 7,2 % du budget de l'État hors charges de la dette et pensions. Le total des ressources propres que la France devrait mettre à disposition du budget européen en 2014, qui inclut les ressources propres traditionnelles qui sont directement versées au budget de l'Union, à savoir celles perçues sur les droits de douane et le sucre, est estimé à 22,2 milliards d'euros, soit 16,4 % du total du budget européen et 7,8 % des recettes fiscales nettes françaises.

L'adoption de cet article du PLF est l'occasion, comme chaque année, de faire le point sur le projet de budget de l'Union européenne pour l'année suivante.

Cette année, les débats européens relatifs au budget 2014 se déroulent dans un contexte un peu particulier. En effet, ils ont été entamés alors que les deux branches de l'autorité budgétaire, le Conseil et le Parlement européen, étaient engagés dans un bras de fer – ou plutôt une guerre des nerfs – pour l'élaboration du prochain cadre financier pluriannuel, cadre qui fixe les plafonds des dépenses pour les 7 prochaines années, et dont l'année 2014 constitue la première année de mise en œuvre. L'Assemblée nationale a déjà pris position dans le cadre d'un rapport présenté devant la commission des Affaires européennes.

La Commission européenne a donc présenté un projet de budget 2014 le 26 juin 2013, la veille de l'accord politique sur le CFP 2014-2020 entre le président de la Commission européenne, le président du Parlement européen et le Premier ministre irlandais, qui assurait à ce moment la présidence du Conseil. Ce calendrier démontre que les deux exercices sont étroitement liés. Vous le savez, le Parlement européen a posé trois conditions pour cet accord : un engagement sur la création d'un groupe de travail sur les ressources propres, une révision à mi-parcours du CFP et un budget pour 2013 rectifié de manière à ne pas générer de reports excessifs sur 2014, rectification acceptée hier par le COREPER, j'y reviendrai.

S'il est adopté comme prévu le 23 octobre prochain par le Parlement européen, le CFP 2014-2020 fixe les plafonds globaux 2014-2020 à 960 milliards d'euros en crédits d'engagement et 908,4 milliards d'euros en crédits de paiement, hors instruments spéciaux (9,8 milliards) et fonds européens de développement (27 milliards). Pour mémoire, la Commission européenne proposait quant à elle 1060 milliards d'euros. C'est donc un recul de

3 % en engagement et de 3,6% en paiements par rapport au cadre 2007-2013. Comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire, ce recul est un mauvais signe pour l'Union européenne et on peut douter de ses capacités futures à répondre aux attentes et aux enjeux qu'elle sera amenée à affronter. Même si la France a obtenu des garanties importantes sur la PAC, les fonds structurels et l'emploi des jeunes, le budget de l'Union est en réalité moins important que sous la précédente période, alors que son panel de compétences a été accru par le Traité de Lisbonne, que le nombre d'États membres a augmenté et qu'elle doit répondre aux enjeux de relance de la croissance.

La comparaison des plafonds fixés pour 2013 et 2014, qui nous intéresse plus particulièrement aujourd'hui, confirme cette dramatique évolution à la baisse :

- pour 2013, le plafond des crédits d'engagement s'établissait à 152,5 milliards d'euros (soit 1,15 % de la richesse de l'Union européenne, mesurée par le revenu national brut – le RNB), et le plafond des crédits de paiement à 143,9 milliards d'euros (1,08 % du RNB).

- pour 2014, les mêmes plafonds sont fixés, dans le projet de CFP, à 142,54 milliards en engagement (soit 1,03 % du RNB) et 135,87 milliards d'euros en paiement (0,98 % du RNB).

Le projet de budget 2014 présenté par la Commission tient donc compte de ces contraintes, c'est-à-dire un cadre réduit, en soulignant qu'elle présente un budget dans un cadre en diminution et qu'elle dit qu'il sera très difficile à mettre en œuvre au regard des politiques confiées par le Conseil et le Parlement européen. Elle propose un budget peu ambitieux, mais à mon sens optimisé au maximum par rapport aux limites fixées : 142,5 milliards d'euros en engagement et 135,9 milliards d'euros en paiement.

Pour la première fois également, la Commission européenne complète sa présentation du projet de budget pour 2014 en inscrivant d'office 456 millions d'euros en engagements et 200 millions en paiements hors du cadre financier pluriannuel, au titre des instruments spéciaux. Le projet de budget entendu au sens large s'établit donc à 142,5 milliards d'euros en engagements et à 136,1 milliards d'euros en paiements, ce qui ne laisse aucune marge sous le plafond des paiements pour 2014 –élément problématique sur lequel je reviendrai plus tard.

Concrètement, les deux seules rubriques dont les engagements progressent sont celles relatives aux politiques de croissance et de compétitivité (+ 3,3 %), du fait notamment d'une forte hausse des crédits d'engagement des grands projets (+171,4 %) et, de manière plus singulière, celle relative aux dépenses administratives (+ 2,1 %). 80 milliards d'euros, soit 57,6 % du budget, ont vocation à participer au financement de la stratégie Europe 2020. Je souligne que c'est la première fois que l'on mobilise le budget européen en l'inscrivant dans le cadre de la stratégie globale. 17,6 milliards d'euros, soit 12,7 % du budget, sont en lien avec l'action pour le climat. La Commission a donc très nettement donné des priorités à son action. Les diminutions constatées sur les crédits de la politique de cohésion (-13,5 %), de la rubrique « sécurité et citoyenneté » (-9,4 %) et de la rubrique « L'Europe dans le monde » (-12,5 %) s'expliquent en grande partie, par le démarrage d'une nouvelle programmation.

J'attire votre attention sur le fait que les paiements demandés par la Commission pour 2014 ont principalement pour objet, à 51,9 %, de couvrir les engagements passés avant 2014 ; la part des crédits destinés à couvrir de nouveaux engagements est particulièrement basse puisqu'elle représente 7,9 % seulement du total et 40,2 % correspondent à des crédits non dissociés (c'est-à-dire dont les montants de paiement doivent être égaux aux montants des engagements de l'année). Malgré la part qu'ils représentent dans les paiements prévus pour 2014, les engagements passés ne couvriront pas même un tiers du reste à liquider accumulé à la fin de 2013 (31,9 %). C'est un système qu'en qualité d'ancienne parlementaire européenne

de la commission du budget je connais bien et que son président, Alain Lamassoure, n'a cessé de dénoncer. Cette situation aura été d'autant plus regrettable qu'en début de programmation les crédits afférents aux paiements non réalisés étaient restitués aux États. Ce reste à liquider a atteint des niveaux considérables. Les paiements sur reste à liquider auront encore une incidence importante en 2015 et dans les années suivantes.

Il convient de signaler enfin que, le 18 septembre 2013, la Commission européenne a présenté une lettre rectificative pour le budget 2014 tendant à tirer les conséquences du résultat des négociations sur le cadre financier pluriannuel, avec la décision de concentrer certains financements en début de période (2014 et 2015) pour mieux faire face au chômage des jeunes, à la demande du Conseil européen (engagement en intégralité des 6 milliards d'euros prévus au titre de l'Initiative pour l'emploi des jeunes), et pour renforcer la recherche, la formation et la compétitivité, à la demande du Parlement européen (200 millions d'euros supplémentaires pour « Horizon 2020 », 150 millions pour « Erasmus » et 50 millions pour « COSME »). Ces modifications sont toutefois sans incidences sur les totaux. La lettre rectificative prévoit également l'assistance supplémentaire à Chypre au titre des fonds structurels, majorant de 100 millions d'euros les engagements.

Suite à la proposition de la Commission, le Conseil, comme d'ordinaire, a vu s'opposer les tenants de la cohésion et les contributeurs nets. Le Conseil s'est finalement mis d'accord le 2 septembre, sur des coupes à hauteur de 241 millions d'euros en engagements, ce qui porte la marge sous plafond à 769 millions d'euros, et à hauteur de 1,061 milliards d'euros en paiements, constituant ainsi une marge du même montant. Au total, le budget retenu par le Conseil s'élève à 141,8 milliards d'euros en engagements (142,2 milliards en intégrant les instruments hors plafond) et 134,8 milliards d'euros en paiements (135 en intégrant les instruments hors plafond), soit plus d'un milliard de moins que dans la proposition de la Commission. Le Conseil justifie sa position, comme à son habitude, par les contraintes budgétaires et économiques générales et la maîtrise rigoureuse des crédits, mais aussi par la nécessité de restaurer des marges sous plafond pour assurer la soutenabilité du budget et permettre ainsi, en cours d'année, la mobilisation des instruments spéciaux ainsi que des redéploiements de crédits en cas de besoin.

Cette position du Conseil a été plutôt mal vécue par le Parlement européen, qui considère que le budget 2014 doit refléter les termes, mais aussi l'esprit du nouveau CFP. Dès lors, il a conditionné son vote sur le CFP à la résolution de deux problématiques, dans le cadre des budgets 2013 et 2014 :

– Tout d'abord, le Parlement a voulu que le budget 2013 soit rectifié à hauteur des besoins de crédits en paiement liés aux reports 2012. Le projet de budget rectificatif n°2 présenté le 27 mars 2013 par la Commission proposait en conséquence d'ouvrir 11,2 milliards d'euros de crédits supplémentaires (dont 9 milliards pour la politique de cohésion) pour couvrir toutes les obligations juridiques de 2012 et 2013 et éviter tout report anormal sur 2014. Le 9 juillet dernier, le Conseil Ecofin a approuvé un budget rectificatif de 7,3 milliards d'euros. Hier, le 14 octobre 2013, le COREPER a validé la deuxième tranche, soit 3,9 milliards d'euros, après réaffectation des ressources disponibles dans le budget (budget rectificatif n°8).

– La deuxième condition fixée par le Parlement européen concerne le financement des priorités annoncées. Il s'agit en premier lieu de la mobilisation de fonds dès 2014 qu'il a été acté d'anticiper, mais aussi plus largement d'avoir la garantie que la contraction des crédits ne prive pas l'Europe des moyens de sa politique. Or, pour les parlementaires européens, le Conseil ne respecte pas cette condition.

La commission des budgets a en conséquence rejeté, lors de son vote du budget 2014, les 2 et 3 octobre, la baisse proposée par le Conseil des crédits dans les domaines visant à relancer la croissance tels que la recherche et l'innovation. Elle considère qu'il y a là une forme d'ambiguïté. Elle a également rétabli les financements en matière de politique internationale, tels que l'aide humanitaire au Proche-Orient et aux réfugiés. Cette position sera mise aux voix en plénière le 23 octobre. La conciliation avec le Conseil s'engagera alors. Si elle débouche sur un accord, celui-ci sera soumis au vote de la plénière lors de la session de novembre.

De ces négociations résultera – en partie – le montant du prélèvement sur recettes demandé à la France. Vous le savez, il n'est pas agréable ni heureux d'avoir une approche trop comptable de la participation des États-membres au budget européen, car elle oblige à une « dissection » du budget communautaire mettant de côté la dimension de solidarité, alors que la plus-value européenne réside essentiellement dans les actions « extra-nationales » qu'elle met en œuvre.

Toutefois, nous sommes en loi de finances et le prélèvement est inclus dans la norme de dépenses de l'État, c'est-à-dire que toute évolution à la hausse, en valeur, de ce prélèvement, se traduit par une diminution à due concurrence d'autres dépenses du budget de l'État. Cela exige d'être le plus transparent possible.

Concernant la dynamique du prélèvement : l'année 2013 a constitué une année particulière, car outre les variations « classiques » (solde, actualisation des recettes, financement des corrections etc.), se sont ajoutés notamment pas moins de neuf budgets rectificatifs pour 2013, dont les budgets rectificatifs n°2 et 8 qui portent sur 11,2 milliards d'euros. Pour la France, l'impact sera de près de 1,8 milliards d'euros supplémentaire, imputé sur le budget 2013. Le montant du PSR pour 2013 s'établira dès lors aux alentours de 22,213 milliards d'euros, correspondant à 8,2 % des recettes non fiscales.

Au regard de cette prévision pour 2013, le montant de la contribution pour 2014 est en repli (-2,069 milliards). Néanmoins, il convient de souligner, d'une part, que la progression par rapport à 2012 est de 5,8 %, l'exceptionnalité de la majoration du PSR en 2013 masquant la dynamique de progression ; d'autre part, le PSR 2014 tel qu'il vous est présenté est minoré par rapport au montant qui sera effectivement dû au titre de 2014.

Concernant le solde net français, comme vous le savez, la France est historiquement le deuxième contributeur au budget européen, derrière l'Allemagne et devant l'Italie et le Royaume-Uni. Sa contribution représentait 16,3 % du budget en 2011 et devrait s'élever à 16,7 % en 2013. En 2011, 11,2 % des dépenses du budget européen (117,337 milliards d'euros) ont été effectuées sur notre sol, soit 13,16 milliards d'euros. Ce pourcentage était de 16,1 % dix ans auparavant (2001) et de 13,9 % cinq ans auparavant (2006). Alors qu'elle était encore en volume le premier bénéficiaire avec l'Espagne en 2010, la France n'est donc que le troisième bénéficiaire derrière la Pologne et l'Espagne et devant l'Allemagne, et elle n'est que le 20ème bénéficiaire des dépenses par habitant. Même s'agissant de la PAC, la France est le 8ème bénéficiaire par habitant.

La dégradation du solde net de la France au cours des années 2000 est particulièrement sensible. Il représentait moins de 0,15 % de son RNB jusqu'au début des années 2000 contre plus de 0,20 % depuis 2004 et 0,36 % en 2011. La France se place au huitième rang des contributeurs nets en pourcentage du RNB.

Dans ces conditions, nous ne pouvons qu'être déçus de ce que la France n'ait pas réussi à obtenir une grande réforme des ressources propres de l'Union européenne, qui aurait permis d'autonomiser le budget européen. D'autre part, ce mode de financement est miné par

des mécanismes de corrections diverses produisant un système complexe, illisible, illégitime et coûteux pour notre pays. Le Conseil européen des 7 et 8 février 2013 a même permis au Danemark d'obtenir pour la première fois le rabais qu'il demandait (130 millions d'euros par an financés par l'ensemble des États membres).

Le rapport revient en conséquence sur l'historique du chèque britannique, pour démontrer que les raisons de son instauration ne sont plus réunies, sur la complexité de son calcul (je soulignerai juste pour montrer l'absurdité de la situation que l'on devra faire un calcul théorique pour prendre en compte la part de développement rural financé par la section garantie du FEAGA) et sur la création d'autres corrections ou avantages en cascade.

Aujourd'hui, le rabais britannique représente une dépense de 5 à 6 milliards d'euros pour l'Union européenne (environ 5 % de ses recettes).

Cependant, une amorce de réforme du système, à l'initiative de la France et de l'Italie, a été introduite dans le cadre de l'accord sur le nouveau CFP. Il a en effet notamment été décidé un alignement des taux d'appel réduits de TVA pour les Pays-Bas et la Suède sur celui de l'Allemagne à 0,15 %, partiellement compensé par un relèvement des rabais forfaitaires dont bénéficiaient ces deux États. La question des rabais a donc été prise en compte, mais de manière très insuffisante. Ces brèches ouvrent toutefois la voie à une diminution de 120 millions d'euros en moyenne par an de la contribution de la France au budget de l'UE. C'est une première. Mais évidemment on ne peut s'en tenir là. Un premier rapport sera rendu fin 2014 par le groupe interinstitutionnel mis en place en application de la déclaration sur les ressources propres annexée au nouveau CFP. Nous devons rester mobilisés.

En l'état actuel des choses, je me prononce en faveur du vote de l'article 41 du projet de loi de finances fixant le montant du prélèvement à 20,144 milliards, en rappelant les limites que j'ai soulignées s'agissant des capacités d'intervention du budget européen.

Mme la Présidente Elisabeth Guigou. Je vous remercie. Vous avez écrit un rapport documenté et clair sur un sujet touffu où il est aisé de se perdre dans les chiffres. Je partage les perspectives politiques évoquées. Les discussions sur les perspectives financières ont été décevantes. La France s'en est plutôt bien sortie, notamment s'agissant des crédits agricoles. Mais il n'en demeure pas moins qu'on a atteint la limite de l'exercice avec ces discussions sur les perspectives financières pluriannuelles. En proportion, nous avons à peu près le même budget que quand l'Europe comprenait 12 ou 15 membres. Ce système de ressources propres – qui n'en est pas vraiment un d'ailleurs – devrait pouvoir financer les instruments d'avenir. Quant à la question du rabais, elle est kafkaïenne. Il serait souhaitable de tout remettre à plat. Enfin, j'ai une question : parmi les trois conditions émises par le Parlement européen pour donner son accord, il y avait la création d'un vrai système de ressources propres. Dans mon souvenir, le Conseil européen avait accepté qu'un groupe de haut niveau soit constitué. Où en est cette instance ? Quel est le calendrier prévu ?

Mme Estelle Grelier, rapporteure pour avis. Le Parlement européen demande depuis longtemps un vrai système de ressources propres. Toutefois, il faut l'unanimité et le parlement n'est pas acteur de cette décision. S'agissant du groupe interinstitutionnel, il est prévu par une déclaration annexée au cadre financier pluriannuel, ce qui était ressentie comme une victoire par le Parlement européen. Il doit être installé prochainement et rendra son premier rapport à la fin de l'année 2014. Les parlements nationaux seront invités à une conférence interinstitutionnelle en 2016 pour examiner ces travaux et la Commission étudiera ensuite si une nouvelle initiative pour réformer le système est opportune.

M. Jacques Myard. Madame la Présidente, je voudrais remercier à mon tour la rapporteure. Le rapport est très clair et c'était agréablement dit, même si nous ne sommes pas d'accord sur le fond.

Je voudrais revenir sur un point qui est très important et rejoint vos remarques sur le fait n'y a pas de débat dédié à cet article 41. Vous vous prononcez en faveur de nouvelles ressources propres, d'impôts européens. Ce sont des facteurs qui accroissent la distanciation du Parlement français avec les affaires européennes. Cela me paraît extrêmement dangereux. Le fait que ce Parlement vote véritablement la contribution française à l'Europe en ayant un débat approfondi est de nature à susciter l'intérêt pour les enjeux européens. Or, aujourd'hui, passez, muscade ! C'est très grave sur le plan politique.

Deuxièmement, il est clair qu'il y a toujours la politique de saupoudrage dans ce budget. Il y a beaucoup trop de lignes et il y a des lignes sur lesquelles il faut véritablement s'interroger, notamment un certain nombre de subventions à des ONG qui sont véritablement du clientélisme de la part de certains au Parlement européen. Je crois que ce n'est pas acceptable. J'ai commis un rapport avec Mme Audrey Linkenheld pour la commission des Affaires européenne sur l'horizon 2020 en avril de cette année, qui préconise que ces pratiques soient abandonnées.

En réalité, le budget européen devrait s'en tenir à l'essentiel, à ce qui soude un continent, et non à des choses subalternes. Je crains fort que ce budget s'inscrive dans le logiciel de dispersion qui a été le sien depuis longtemps et, évidemment, je ne peux l'accepter. J'ajoute que lorsque les dépenses administratives augmentent de 2%, il faut s'inquiéter, surtout au moment où on envoie notre budget à la Commission pour se faire tancer. La Commission devrait bien évidemment commencer à s'appliquer ses règles à elle-même.

Je voudrais enfin vous poser une seule question : quelle est la contribution nette française en milliards d'euros ?

Mme Estelle Grelier, rapporteure pour avis. 6,5 milliards d'euros en 2012 selon la méthode comptable, en progression.

M. François Asensi. L'examen de cet article 41 ne porte pas à l'optimisme. Je salue moi aussi le rapport exhaustif de notre rapporteure. On voit la tonalité qu'elle a mise pour exposer son rapport.

On est dans une situation assez ubuesque. Le budget est en diminution, pour la première fois depuis très longtemps, peut-être même pour la première fois ? Il s'inscrit dans le cadre de l'accord financier intervenu pour la période 2014-2020 qui plafonne les dépenses à 900 milliards d'euros, soit une diminution de 3 % : le budget sera donc amputé de 91 milliards d'euros. Il semblerait que les Britanniques, les Allemands, les Néerlandais et les Danois ont agi pour que ce budget soit en baisse.

Cette baisse touche principalement les politiques de solidarité. On ne voit toujours pas l'amorce d'une politique de grands travaux, ni l'amorce de la construction d'une Europe de l'énergie ou du haut-débit, on observe des coupes budgétaires dans les grands domaines de recherche... Bien entendu, je tiens à signaler la création d'un fonds de 6 milliards d'euros pour l'emploi des jeunes, je crois que la France a joué un rôle pour cela, ainsi que la pérennisation du fonds d'aide aux plus démunis doté d'une enveloppe de 3,5 milliards d'euros.

Par-delà les chiffres, ces observations permettent de parler du projet européen, du souffle que devrait donner l'Europe. Je pense que la morosité va continuer d'affecter les citoyens européens qui ne voient pas dans cette construction européenne la possibilité de

développer la croissance et de réduire les inégalités. Si je prends l'aspect harmonisation sociale et fiscale, l'Europe permet encore le dumping social et la mise en concurrence des pays les uns avec les autres.

Sur d'autres points, je pense que l'Europe devrait avoir une politique globale. Je pense à la question des Roms, où il serait utile et urgent que l'Europe ait un projet par un programme d'intégration pour imposer notamment à la Roumanie et à la Bulgarie de faire ce qu'il faut pour les ressortissants de leur pays, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui malgré les milliards d'euros budgétisés sur le fonds social européen. Quant à l'immigration, je rappelle simplement que face au drame de Lampedusa et à ce que vit l'Italie – je ne sais d'ailleurs pas dans quelle situation serait la France si elle subissait les mêmes affres que l'Italie avec ces drames – la politique du tout-répression, par le biais de Frontex, n'est pas de nature à empêcher ce mouvement des peuples en difficulté vers l'Europe.

Je regrette aussi qu'on n'ait pas de débat organisé en Séance publique sur cet article 41. Je vais m'abstenir mais je dois vous dire que je suis assez pessimiste sur l'avenir du projet européen.

Mme la Présidente Élisabeth Guigou. Merci. Je précise qu'il n'y a pas de débat organisé en Séance publique sur l'article 41 du projet de loi finances ; ce n'est pas faute de l'avoir demandé. Il y a toutefois une première : le 29 octobre 2013, il y aura un débat sur les enjeux européens.

M. Pierre Lellouche. Nous avons déjà eu un incident sur la négociation transatlantique Europe – Etats-Unis où l'Assemblée nationale a été privée de débat sur le mandat de négociation de la Commission européenne. Un mandat a été donné à l'aveugle, non pas à M. De Gucht mais à son successeur. Je trouve cette décision choquante en termes de contrôle, qui relève de notre mission. La négociation transatlantique commence, elle concerne des centaines de milliers d'emplois dans tous les secteurs et cette Assemblée nationale n'aura pas eu l'occasion d'en parler.

Sur le prélèvement européen, la France va dépenser 22,2 milliards d'euros dans un budget contraint avec toutes les difficultés qu'on connaît et l'Assemblée nationale n'en discutera pas davantage. Je suis profondément scandalisé par ces méthodes parce qu'il revenait au gouvernement d'inscrire ce débat. Le débat du 29 octobre n'est pas une réponse à cette affaire et ne correspond pas du tout aux promesses démocratiques qui avaient été annoncées par votre camp à la veille des élections. Ce nouveau budget en réduction est aussi un désaveu majeur par rapport aux engagements du candidat Hollande qui avait promis de réorienter l'Europe, de repartir sur une politique de croissance, de faire des *Eurobonds* et de relancer la croissance par la dépense publique et le budget européen. En définitive, le compte n'y est pas et il y a là aussi un dur apprentissage de la réalité, un aveu d'impuissance que l'on retrouve devant le rabais britannique.

J'ai moi aussi, comme Mme Guigou, eu la responsabilité des affaires européennes et au moment du démarrage de la discussion sur les perspectives budgétaires, j'avais été très clair sur le fait que nous ne conserverions pas le rabais britannique. Par quel miracle est-il encore là et qu'en plus a été ajouté le rabais danois ? Il y a dû avoir un certain nombre de concessions mais je ne vois pas ce que nous avons obtenu en échange.

Je souhaiterais dire deux choses sur les dépenses. Premièrement, sur les dépenses en termes de fonctionnement, il est inconvenant qu'au moment où la même Commission demande aux Etats de se serrer la ceinture, les frais administratifs et de personnel ne cessent d'augmenter dans la machinerie européenne aussi bien au sein de la Commission que du

Parlement européen. Je rappelle que ce dernier demandait des augmentations des dépenses de fonctionnement de près de 6% !

Deuxièmement, l'expérience de la politique étrangère européenne commune était une belle et grande idée. Seulement, après le mandat de cinq ans de Mme Ashton, cette politique s'est avérée très chère et le résultat n'est pas non plus au rendez-vous. Existe-t-il des instruments d'évaluation ? Ce que j'en ai vu, c'est que le coût de ces ambassades européennes est très supérieur à toutes les ambassades de l'Union, ou en tous cas aux nôtres. Au regard des résultats de cette politique, je me demandais si cette gabegie pouvait continuer dans l'indifférence absolue.

Sur l'aide au développement, j'ai aussi un léger problème. Vous avez rappelé tout à l'heure que la contribution française ne représente pas moins de 16-17% du budget européen. Quand l'Union européenne plante son drapeau au titre de l'aide au développement quelque part, le contribuable français participe donc à hauteur de 17% environ, en plus des dépenses de sécurité que la France a tendance à assurer. Cela fait beaucoup d'argent en échange de rien. On oublie que beaucoup de cet argent est français. Se pose donc une vraie question : si vous voulez que ce budget de 22 milliards d'euros soit accepté par les Français, plutôt qu'être dissimulées, je crois qu'il faudrait qu'on ait un retour en termes de visibilité des dépenses effectuées avec ces sommes.

Enfin, je ferai une dernière remarque pour répondre à Mme Guigou. Il y a un vieux débat sur les ressources propres et donc sur l'impôt européen. Le président de la Commission du budget du Parlement européen, M. Lamassoure, est un virulent avocat des ressources propres. Je suis très réservé sur cette affaire. Nous souffrons déjà d'un ras-le-bol fiscal et je ne pense pas qu'il faille laisser la porte ouverte à la possibilité de lever l'impôt par le Parlement européen. De plus, donner le droit au Parlement européen de lever l'impôt ferait passer l'Union européenne dans un système fédéral. Y a-t-il un consensus dans notre pays pour passer à un système fédéral ? Je vous avoue que je n'ai jamais été d'accord avec M. Lamassoure sur le sujet.

Pour toutes ces raisons, je trouve que ce budget est comme souvent bancal. On aurait pu je crois avoir utilement une séance de travail pour au moins voir les positions des partis politiques français sur ces grands sujets : la nécessité des ressources propres, celle de continuer à dépenser de l'argent sur la politique étrangère commune s'il n'y en a pas...

Vous comprendrez qu'on ne puisse pas soutenir une contribution qui n'est pas satisfaisante.

Mme Estelle Grelier, rapporteure pour avis. Concernant l'absence de débat organisé en Séance publique sur l'article 41 du projet de loi de finances, que M. Myard ou M. Lellouche ont évoquée, j'ai déjà indiqué que je le regrette. En tant qu'ancienne parlementaire européenne, je considère que l'Assemblée Nationale est déjà peu européanisée dans son esprit. Or, lui ôter un débat qu'elle était auparavant amenée à avoir ne relève pas de bonnes intentions démocratiques ou d'une sensibilisation aux enjeux européens. La Présidente et moi-même plaçons pour que ce débat puisse à nouveau avoir lieu au sein de notre Assemblée.

Concernant la dispersion des crédits, dans le cadre de la révision des bases légales des politiques, nous constatons que nous avons une concentration importante de fonds sur des politiques communautaires historiques. Il y a cependant un mouvement en faveur d'une réorientation des fonds sur d'autres thématiques, comme la relance de la croissance, les infrastructures...

Pour répondre à M. Asensi, c'est un budget effectivement en baisse qui résulte du cadre financier pluriannuel, alors même qu'il doit composer avec une augmentation du nombre d'États, un élargissement des compétences de l'Union et des politiques communautaires plus intégrées. L'équation est donc complexe, comment peut-on faire davantage et mieux dans un plus grand nombre de domaines avec moins d'argent ? Les résultats des négociations, au vu des taux de retour, ne sont pas défavorables à la France, notamment en matière de PAC et de jeunesse. En revanche, c'est un budget qui n'alimente aucune dynamique sur un projet européen. Je soulignerai qu'il y a eu une recapitalisation de la BEI et que, concernant les financements d'infrastructures, l'idée fait son chemin d'émettre des *projectbonds*.

Je serai cependant moins positive sur l'aide alimentaire. Elle a été sauvée, une nouvelle fois, sous l'impulsion de la France. Mais on note que le périmètre d'action du PEAD est désormais plus large, alors même que sa capacité de mobilisation des moyens est inférieure. Sous la pression des Allemands, on a fait entrer des conditions d'aide au logement et non plus seulement d'aide alimentaire, qui doit pourtant rester l'objectif initial du PEAD.

M. Lellouche, sur la question du traité UE-USA, je suis d'accord avec vous sur un certain nombre de points et notamment sur le fait que ces négociations devraient faire l'objet d'une plus grande concertation nationale et européenne, car le commissaire européen au commerce, Monsieur De Gucht, a négocié son mandat dans une forme d'opacité, dénoncée par le Parlement européen. C'est seulement grâce à l'intervention notamment de la France que la question des préférences collectives, de culture et défense ont pu être sorties du mandat.

En revanche, je souhaite rappeler un certain nombre de choses concernant la négociation sur les rabais. Un ne fait pas vingt-huit. A la veille du conseil européen, Angela Merkel a fait un détour par Londres. Mais il y a toute de même l'amorce d'une prise en compte du problème des rabais même si c'est insuffisant.

Concernant les drames de Lampedusa, nous sommes porteurs d'une augmentation des budgets de Frontex. J'ajouterai à cet égard qu'il existe un sujet sur lequel nous devons être plus attentif, qui est la multiplication des agences européennes, qui touchent désormais de très nombreux domaines et ne sont pas contrôlées par le budget primaire de l'UE.

La question des dépenses de fonctionnement a été abordée. Je précise que le Conseil, dans la position qu'il a adoptée, propose une progression nulle alors que la Commission, qui connaît les besoins, proposait 2 %.

J'en terminerai par la création de nouvelles ressources propres. L'idée est de trouver des ressources, en l'occurrence la taxation sur les flux financier qui fait l'objet d'une coopération renforcée entre 11 États, pour trouver une base dynamique et permettre que le budget européen ne dépende pas seulement des contributions nationales.

Mme la Présidente Élisabeth Guigou. Après l'intervention de Pierre Lellouche, un rappel historique s'impose. Il est vrai que nous n'avons pas obtenu cette année de remise en cause de l'empilement des rabais. Mais les gouvernements en place précédemment, depuis dix ans, non plus. Et le fait est que l'Allemagne bénéficiant aussi d'un rabais, il est devenu difficile de la convaincre.

M. Jean-Pierre Dufau. Comme tous, je salue la qualité du rapport d'Estelle Grelier, qui met en lumière aussi bien les points positifs que les manquements. Personne n'est satisfait du budget de l'Union européenne et je pense donc que nous sommes à un tournant de l'histoire de l'Europe. Il est vrai que la situation économique est difficile et que cela ne facilite pas les choses ; mais c'est justement une raison de plus de ne pas baisser les bras. Il

est temps de remettre les choses à plat : un budget doit traduire une politique, plutôt que l'inverse.

Il ne s'agit pas de regretter tout ce qui a été fait, mais de savoir remettre en cause de manière continue les politiques menées. Prenons l'immigration : il est clair que ce n'est plus un problème relevant seulement des États. Plutôt que de se référer sans arrêt au principe de subsidiarité, il serait temps de réfléchir à sa redéfinition.

C'est la même chose pour les ressources propres : sans préjuger de la conclusion de ce débat il faut le poser sérieusement, en regardant bien quels en sont les tenants et aboutissements.

La même question se pose pour la règle de l'unanimité. Il faut y réfléchir : est-elle bénéfique ? Permet-elle à l'Europe de progresser ? L'empilement des rabais permet-il à l'Europe de progresser, de trouver les moyens de financer les nécessaires dépenses d'infrastructure ?

Il nous faut une refondation de l'Europe et l'exercice budgétaire doit être l'occasion de nous questionner. Comment arriver à une Europe plus harmonieuse, plus sociale, inscrite dans une démarche de développement durable ? Sans tout renier, il nous faut sortir de l'Europe originelle, pour aller plus loin, vers une communauté de destin.

Malgré ses limites, le groupe SRC approuvera le prélèvement européen.

M. François Loncle. Le jugement que l'on peut porter sur le budget européen est sévère. Il suffit d'écouter Jacques Delors, que son attachement à la construction européenne et sa modération conduisent le plus souvent à l'indulgence. Cette fois-ci, sa condamnation est terrible. On ne peut pas adhérer à ce projet budgétaire.

Je voudrais juste revenir sur un point déjà évoqué : le Service européen pour l'action extérieure, dirigé par Catherine Ashton. Incidemment, permettez-moi une digression : à ma connaissance, Mme Ashton, malgré des invitations répétées et à la différence des autres commissaires européens, a toujours refusé de s'exprimer devant des instances parlementaires. Pour revenir au service qu'elle dirige, quel est son budget ? Quels sont ses effectifs, que l'on dit pléthoriques ? Ces questions sont légitimes : il est normal que les plus Européens d'entre nous soient attachés à la transparence des budgets et institutions de l'Europe.

Mme Estelle Grelier, rapporteure pour avis. La Commission des affaires européennes s'est toujours dite très déçue, dans ses différents rapports, des négociations sur le cadre financier pluriannuel, et Jacques Delors n'a fait que constater la fin des derniers espoirs que l'on pouvait entretenir. Quand on sait son amour pour le projet européen, on ne peut qu'être saisi par ses déclarations. Il a parlé dans son entretien à France Inter d'un budget « riquiqui » et en disant : « C'est la déception la plus grande que j'ai eue ». La vision étriquée qui a inspiré l'accord final a également désespéré les parlementaires européens.

Si la décision est désormais prise par eux et par le Conseil, sur proposition de la Commission, le Parlement européen a eu des difficultés à trouver ses marques, en particulier pour ses premiers budgets. Je rappelle qu'il négociait les engagements et les États les paiements, c'est-à-dire l'argent frais, ce qui a conduit à des jeux de dupe. Le Parlement européen n'a pas eu la volonté d'engager un bras de fer en la matière et c'est une faute originelle que l'on va continuer à payer longtemps. J'ai été frappée, lorsque j'ai assisté à la première négociation dans le cadre de cette procédure, par la domination du Conseil sur les enjeux budgétaires et par la faiblesse des parlementaires européens, qui avaient du mal à s'organiser. Il y a une dynamique infernale entre la Commission et le Conseil, même si la

Commission elle-même voit bien qu'elle aura du mal à financer les politiques dont elle a déjà la charge.

Avec les prochaines échéances européennes, les tribunes se multiplient et beaucoup d'idées circulent, tout le monde se saisissant de ces thématiques, mais on voit mal, au-delà des incantations, par quelles politiques on pourrait faire évoluer l'orientation de l'Union européenne. Européenne convaincue, je trouve que l'on n'est pas assez ferme sur des propositions qui pourraient intéresser nos concitoyens. Les questions budgétaires passent au second plan, alors qu'elles sont l'instrument de mobilisation du projet européen.

Le budget doit traduire les politiques, oui, et il doit être remis à plat, mais il faudra le faire à 28 et quasiment à l'unanimité, notamment en ce qui concerne l'institution de ressources propres. Sur ce point, nous avons connu un revers lorsque les Allemands ont annoncé que la taxation sur les flux financiers en procédure de coopération renforcée ne devenait pas, selon eux, une ressource propre. Ils entendent en maîtriser le produit et l'affectation. J'ajoute que nous avons déjà utilisé à de nombreuses reprises les ressources propres avant de les avoir installées. Il faut revoir la question sur des bases plus dynamiques. C'est un vrai sujet, car le système de financement sur la base de contributions strictement nationales a vécu.

S'agissant de l'idée d'un budget spécifique de la zone euro, je rappelle que son contrôle parlementaire n'est pas aujourd'hui établi. Il faut par ailleurs se méfier de politiques budgétaires qui seraient extrêmement intégrées dans la zone euro, mais pas ailleurs.

Quant à la règle de l'unanimité, chacun s'accorde à dire qu'il ne s'agit pas du meilleur moyen de construire la démocratie européenne, mais aussi qu'il est compliqué de changer de traité dans l'état actuel de l'opinion. Or, pour modifier cette règle, il le faudrait. On est donc un peu prisonnier. Un rééquilibrage important serait toutefois utile, tant pour le mode de fonctionnement de la Commission que pour le poids du Parlement européen, seul représentant du peuple européen.

Avec la question du service européen d'action extérieure, on touche vraiment à la duplicité des Etats-membres lorsqu'il s'agit d'assumer les décisions qu'ils ont prises. L'idée de créer un poste de vice-président de la Commission européenne pour imposer l'Europe dans le monde avait fait l'objet d'une mobilisation quasi-générale. Lorsque Mme Ashton a demandé des services, l'idée a été avancée, compte tenu du coût, de mutualiser les ressources dans les pays tiers par la création d'une seule ambassade, mais les Etats ont voulu conserver leur souveraineté diplomatique en maintenant leurs propres ambassades. La diplomatie européenne a donc un coût. En 2014, il s'élèvera à 525 millions d'euros – 518 millions dans la position du Conseil –, contre 509 en 2013. Il a augmenté, notamment du fait du recrutement de diplomates – le SAEA comptera en 2014 1 661 emplois – même si un fléchissement est constaté.

M. François Loncle. Ces diplomates sont souvent mis à disposition par les Etats-membres.

Mme Estelle Grelier, rapporteure pour avis. Ce n'est pas exact. L'idée était de mettre les diplomaties de chaque Etat au service de celle de l'Union européenne, mais il y a eu des obstacles pour des questions de souveraineté, notamment en raison de l'importance croissante des enjeux économiques.

Mme la Présidente Élisabeth Guigou. Il me reste à vous remercier pour ses éclairages sur ce sujet.

Suivant les conclusions de la rapporteure pour avis, la commission émet un *avis favorable* à l'adoption de l'article 41 du projet de loi de finances pour 2014.

*

Information relative à la commission

Au cours de sa réunion du mardi 16 octobre 2013, la commission des affaires étrangères a nommé M. Gwenegon Bui, pour avis sur le projet de loi relatif à la programmation militaire 2014-2019

La séance est levée à dix-huit heures trente

—

Membres présents ou excusés

Commission des affaires étrangères

Réunion du mardi 15 octobre 2013 à 17 heures

Présents. - M. François Asensi, M. Avi Assouly, M. Christian Bataille, M. Philippe Baumel, M. Jean-Claude Buisine, M. Édouard Courtial, M. Jacques Cresta, M. Jean-Pierre Dufau, M. Hervé Gaymard, Mme Estelle Grelier, Mme Élisabeth Guigou, Mme Françoise Imbert, M. Serge Janquin, M. Pierre Lellouche, M. François Loncle, M. Jean-René Marsac, M. Patrice Martin-Lalande, M. Jacques Myard, M. Axel Poniatowski, M. Didier Quentin, M. Boinali Said,

Excusés. - M. Jean-Luc Bleunven, M. Alain Bocquet, M. Michel Destot, M. Jean Glavany, Mme Chantal Guittet, M. Jean-Luc Reitzer, Mme Odile Saugues, M. Guy Teissier, M. Michel Terrot, M. Michel Vauzelle