

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

– Prélèvement européen : article 30 du projet de loi de finances pour 2015 (n° 2234) – Mme Estelle Grelier, rapporteure pour avis 2

Mercredi

15 octobre 2014

Séance de 16 heures 30

Compte rendu n° 8

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Présidence

M. Axel Poniatowski,

Vice-président



Prélèvement européen : article 30 du projet de loi de finances pour 2015 (n° 2234)

La séance est ouverte à seize heures trente.

La commission examine, sur le rapport pour avis de Mme Estelle Grelier, l'article 30 du projet de loi de finances pour 2015 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. A titre liminaire, je souhaite saluer la réintroduction en séance publique du débat relatif au prélèvement européen, en faveur duquel les précédents avis de notre Commission ont toujours plaidé. Il était aberrant qu'alors même que nous regrettons le manque d'Europe dans nos débats et assistons impuissants à la montée de l'euro-scepticisme parmi la population, que nous ne puissions débattre une fois par an des objectifs et des moyens financiers de la politique européenne.

Des élections européennes dont les résultats devraient alerter les responsables européens, un contexte économiquement fragile et budgétairement contraint, enfin, le renouvellement des instances dirigeantes de l'Union européenne, tout nous invite à poser clairement la question : quel budget voulons-nous, pour quelle Europe ? Cette question n'est pas une question technique, qu'il faut laisser aux techniciens, elle engage la crédibilité de l'Union et sa légitimité aux yeux de nos concitoyens.

L'enjeu est de taille pour la France, grand contributeur au budget européen (16,1% du budget de l'UE). Grand bénéficiaire aussi, il n'est pas inutile de le rappeler : au-delà de la politique agricole commune, les étudiants français bénéficient des grands programmes comme Erasmus +, toute comme nos régions de la politique de cohésion, la garantie jeunesse est aussi financée par le budget européen, les fonds structurels contribuent à créer des emplois, les dépenses de recherche bénéficient à notre industrie et à nos investissements à l'étranger. Notre économie pourrait en outre bénéficier de l'effet de levier des dépenses européennes, si les engagements pris par le Conseil de juin 2014 ainsi que le futur président de la Commission européenne d'investir pour une croissance plus robuste et plus justement répartie, se confirment.

Notre commission s'est saisie pour avis, selon une tradition désormais établie, de l'article 30 du projet de loi de finances, lequel évalue à 21,042 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, soit près de 7% du budget de l'Etat.

Ce montant représente une hausse de 2,9 % par rapport à la prévision d'exécution en 2014. Ce n'est pas un chiffre définitif mais une évaluation qui repose sur 3 estimations :

– celle des recettes communautaires et 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, sur lequel pèsent de grandes incertitudes ;

– enfin, le prélèvement européen est évalué en anticipant le budget 2015 de l'Union, qui n'est pas encore adopté et fait l'objet de fortes divergences de vues entre la Commission, le Conseil et le Parlement européen, qui a depuis le traité de Lisbonne la capacité d'imposer son point de vue au Conseil dans la discussion budgétaire.

J'estime pour ma part peu satisfaisant, et au demeurant bien peu démocratique, que les parlementaires doivent se prononcer sur un montant amené à être modifié plus qu'à la marge en cours d'année – ce qui plaide au passage pour une harmonisation des calendriers budgétaires européen et nationaux.

La négociation sur la proposition de budget pour 2015 s'engage. La Commission s'est efforcée de présenter un projet à la hauteur des ambitions fixées par le Conseil en juin 2014 dans un cadre pluriannuel plus que resserré. Le budget total, dont instruments spéciaux, tel que proposé par la Commission s'élève à 145,599 milliards d'euros en crédits d'engagement et à 142,137 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de + 2,1 % en crédits d'engagements et + 4,9 % en crédits de paiement par rapport au budget 2014 (incluant le budget rectificatif n°1, seul voté à ce jour). La Commission propose de fixer les instruments spéciaux, y compris l'instrument de flexibilité, à hauteur de + 236 millions d'euros au-delà du plafond.

Dans sa présentation politique du budget, la Commission précise que « la principale priorité pour 2015 sera de veiller à doter le budget de l'Union des moyens requis pour qu'il puisse fournir pleinement sa contribution renforcée à la croissance et à l'emploi ainsi qu'à la mise en place d'une solidarité entre les États membres et les régions, tout en subissant ces contraintes manifestes ».

Au niveau insuffisant des plafonds prévu par le cadre financier pluriannuel, que j'avais souligné l'année dernière, s'ajoutent l'impératif de respecter les engagements politiques pris en faveur de la croissance et la nécessité de ramener à un niveau convenable les engagements restant à liquider qui s'établissaient à pas moins de 222,4 milliards à la fin de l'année 2013, ce qui représente pas moins de 2,3 années de paiements.

Le Conseil s'est prononcé sur le projet de budget lors du Coreper du 15 juillet 2014. Sa proposition du Conseil est, comme de coutume, en retrait par rapport à celle de la Commission. La déclaration des 8 États contributeurs nets jointe à la position du Conseil indique qu'afin de faire face à des imprévus de gestion et pour garantir la soutenabilité du cadre financier pluriannuel, le Conseil a souhaité restaurer des marges sous plafonds significatives.

Cependant, les baisses de crédits qu'il propose suscitent des inquiétudes. Et pour cause. Par rapport à la proposition de la Commission, il a réduit les crédits de 522 millions d'euros en engagement et de 2,1 milliards d'euros en paiements. C'est la sous-rubrique 1a « Compétitivité » qui concentre l'effort d'économies avec des réductions de 324 millions en engagements et de 1 335 millions en paiements qui portent le niveau des crédits à, respectivement, 17 124 millions et 14 248 millions. La rubrique 4 « L'Europe dans le monde » voit ses crédits réduits de 70 millions en engagements et de 384 millions en paiements pour atteindre 8 343 millions en engagements et 6 943 millions en paiements, alors que des crises majeures agitent notre voisinage proche.

La commission des budgets du Parlement européen, qui se prononcera en séance plénière le 22 octobre, a d'ores et déjà annulé les coupes proposées par le Conseil et proposé une hausse de 4 milliards d'euros par rapport au projet de la Commission.

Le compromis entre les deux branches de l'autorité budgétaire devra être trouvé lors de la période de conciliation du 28 octobre au 17 novembre 2014.

J'estime pour ma part que cet équilibre doit tendre vers la position de la Commission, dont les hausses de crédits me semblent justifiées, de même que le plein recours aux instruments flexibilités. Il est vrai que nous héritons d'une mauvaise gestion qui a conduit, ces dernières années, les États membres à abaisser les plafonds des paiements. Cette dynamique conflictuelle entre un plafond bas pour les paiements et des besoins en hausse a conduit à une situation intenable.

Mais nous sommes ici en pleine contradiction avec les priorités affichées par le cadre financier pluriannuel, par les conclusions du Conseil de juin 2014 et par Jean-Claude Juncker. L'intransigeance du Conseil pourrait avoir de plus un impact négatif sur les relations avec le Parlement en ce début de législature. J'ajoute qu'il s'agit d'un signal négatif pour nos concitoyens qui attendent une Europe efficace, capable de promettre un avenir meilleur et non pas perdue dans des querelles de chiffres. Enfin, si les États membres font le choix de se soumettre à une discipline budgétaire rigoureuse, alors l'Union doit pouvoir financer des investissements nécessaires à l'amélioration de notre croissance potentielle, à la modernisation de nos infrastructures, à la formation des travailleurs. C'est une vision court-termiste qui s'impose.

Je souligne la position peu compréhensible de la France, qui demande d'une part d'importantes coupes budgétaires, tout en soutenant d'autre part un plan de relance tant attendu. En effet, en amont du Conseil européen des 26 et 27 juin 2014, consacré à la définition de la feuille de route de l'Union pour les cinq prochaines années, le Président de la République a adressé au président du Conseil européen un agenda pour la croissance et le changement en Europe dont il faut maintenant tirer les conséquences financières.

Certes, la France assume sa part de l'effort européen en contribuant cette année encore à hauteur de plus de 20 milliards d'euros au budget de l'Union européenne. Le prélèvement étant inscrit dans la norme de dépense, son augmentation réduit d'autant les crédits consacrés à d'autres politiques. Or, nous connaissons la menace d'une procédure pour déficit excessif qui pèse sur le budget national 2015.

À ce titre, la proposition d'exclusion des contributions nationales au budget de l'Union du calcul du solde nominal et structurel des administrations publiques mérite d'être étudiée. Mais, plus fondamentalement, l'équation impossible dans laquelle se trouvent pris les contributeurs nets montre que c'est le modèle même de financement de l'Europe qui a atteint ses limites et doit être repensé. Comment vouloir la relance, tout en prônant la rigueur budgétaire au niveau national, croire que 300 milliards d'euros seront débloqués pour les investissements structurants, lutter contre le chômage de masse chez les jeunes, et ne jamais poser la question financière ?

Lors des négociations sur le cadre financier pluriannuel, le Parlement européen, qui jugeait insuffisamment ambitieux les plafonds retenus, a notamment obtenu comme contrepartie à son approbation une clause de revoyure en 2016. Nous devons saisir cette occasion pour réévaluer au plus près les besoins au regard de nos objectifs politiques, même

s'il ne s'agit évidemment pas de renégocier un nouveau cadre pluriannuel. Il nous faut aussi améliorer le pilotage des crédits. Une mauvaise prévision entraîne une succession de budgets rectificatifs qui nuisent à la lisibilité du financement des politiques, majorent en cours d'année le montant des contributions étatiques et engendrent une crise récurrente des paiements. Il faut aussi nous entendre sur l'usage des instruments de flexibilité prévus par l'accord interinstitutionnel du 2 décembre 2013. Je suis pour ma part en désaccord avec l'interprétation du Conseil et estime qu'il doit être possible de mobiliser ces instruments au-delà des plafonds de crédits de paiements prévus par le CFP.

Un enjeu majeur de cette révision est aussi la réforme des ressources de l'Union, perpétuellement ajournée, même si le Conseil de février 2013 a marqué de timides avancées qui ont eu un impact budgétaire positif pour la France. La ressource RNB et, à un degré moindre, la ressource TVA sont prépondérantes. Or, si, elles reviennent de droit à l'Union, en pratique, elles prennent la forme de transferts intergouvernementaux classiques en contradiction avec la lettre des traités.

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

Le système de financement de l'Union suscite inévitablement de vives tensions parmi les Etats membres, en encourageant une logique comptable absurde qui consiste à attendre un juste retour sur investissement par rapport aux contributions étatiques. Enfin, et nous le voyons encore une fois cette année, les Etats, d'un côté soumis à la loi de la rigueur budgétaire, refusent de l'autre d'accroître les moyens de l'Union allant jusqu'à contredire dans leur position sur le budget européen les priorités politiques qu'ils défendent dans d'autres enceintes.

Comme je l'indique dans mon rapport pour avis, la réforme est incontournable. En l'absence de bases dynamiques pour les ressources, ressurgira chaque année le clivage entre les bénéficiaires et les contributeurs nets, entre les pays de la cohésion - dénonçant les engagements non tenus - et les contributeurs nets expliquant qu'étant tenus par des contraintes budgétaires fortes ils souhaitent limiter leur contribution. Il faut sortir de cette problématique, qui, sous l'angle budgétaire, interroge l'idéal européen.

Non moins incontournable est à mes yeux la question de la subsidiarité financière en Europe. Compte tenu de la pression qui s'exerce sur les budgets nationaux, les Etats membres doivent impérativement s'entendre sur les dépenses dont la mutualisation aurait un effet de levier important, notamment en matière de soutien à la croissance et à l'emploi. Ce n'est qu'à ces conditions que l'on pourra redonner des marges au budget européen et mettre fin à la nécessité de trouver chaque année une solution sous-optimale entre une contribution élevée réduisant d'autres dépenses nationales et un budget européen qui ne se donne pas les moyens de ses ambitions.

Je souhaite insister ici sur l'importance d'un budget européen orienté vers l'investissement à long terme. En effet, alors que l'ensemble des Etats membres est peu ou prou engagé dans une politique de consolidation budgétaire coordonnée, et alors qu'aucune proposition concrète de financement des 300 milliards d'euros d'investissement annoncés par les autorités européennes n'a été formulée, seul le budget européen peut pour l'heure jouer un

rôle de régulateur conjoncturel et éviter à l'ensemble de la zone euro d'entrer dans un cercle déflationniste dévastateur, dont le FMI soulignait récemment le risque réel.

Au bénéfice de ces remarques, je vous propose d'adopter ce rapport et de donner un avis favorable à l'article 30 du projet de loi de finances.

M. Axel Poniatowski, président. Je voudrais revenir sur la question du juste retour. Je suis d'accord avec vous sur le fait qu'il faut être prudent lorsqu'on aborde cette question et faire attention à la présentation qu'on en fait. Pouvez-vous néanmoins nous donner des précisions sur le montant de la contribution nette de la France ? Nous étions à quelque 6 milliards d'euros et vous avez parlé de 9 milliards aujourd'hui, ce qui représente une hausse considérable. Quelles raisons expliquent cette progression ? En termes de retours bruts, qu'en est-il pour la France s'agissant de la PAC et des fonds structurels ? Enfin, où est-on concernant le rabais britannique ?

Mme Estelle Grelier, rapporteure. Il y a trois méthodes comptables pour évaluer le montant de la contribution nette de la France, et selon l'une ou l'autre, on oscille entre 8,4 et 9,3 milliards d'euros de solde net, sur 21 milliards d'euros de contribution. La raison de la progression tient au fait que, suite aux élargissements, la France est moins bénéficiaire qu'elle ne l'a été au titre de la PAC et de la politique de cohésion. C'est tout l'effet de la dimension solidarité du projet européen.

Concernant le rabais britannique, je crains qu'il n'y ait pas de perspective de changement. Il y a eu un arrangement entre Angela Merkel et David Cameron pour que l'on n'y touche pas. La Commission est favorable à la suppression de tous les rabais, mais il s'agit d'un enjeu majeur pour le Royaume-Uni quant à son maintien dans l'Union. Le jour où cela sera vraiment sur la table, on peut s'attendre à des tensions fortes.

M. Jean Glavany. Sur la question du solde net, sa dégradation est le résultat du contrat originel avec l'Allemagne : l'agriculture à l'un, l'industrie à l'autre, dont nous payons le prix fort aujourd'hui. Ce contrat a en fait été renié à notre défaveur, avec l'élargissement à des pays pauvres et ruraux, au point que le solde atteint 9 milliards !

Je souhaiterais vous interroger sur la crise de trésorerie de 22 milliards d'euros que vous avez évoquée. Est-ce un vrai problème ou non ? Combien d'aides attendues risquent d'être impactées, et dans quelle mesure ?

Par ailleurs, vous proposez de sortir notre contribution au budget de l'Union européenne du calcul du déficit ; pourquoi pas ? Mais je pense aussi qu'il faudrait prendre en compte dans ce calcul le coût des nombreuses OPEX que nous menons, pour lesquelles nous recevons bien tard et de manière bien limitée le soutien de l'UE. Ne pourrions-nous pas exclure ces coûts que nous assumons seuls ? Il m'intéresserait de savoir si ces deux possibilités de modification du calcul du déficit font l'objet de discussions.

Mme Estelle Grelier, rapporteure. Pour ce qui concerne les 22 milliards d'euros, le débat de lundi prochain devrait permettre d'obtenir des explications sur la réalité de la crise de paiement de l'UE. Selon Bercy, il s'agit d'une situation traditionnelle de factures qui arrivent en fin d'année et il n'y a pas de problème majeur. Ils nous disent en revanche qu'il n'y a pas de crédits de paiement inscrits. Pour Jean Arthuis, il s'agit d'un vrai sujet d'inquiétude, que les chefs d'Etat et de gouvernement refusent de voir. C'est un enjeu

grave. Il faudra demander au ministre sa position sur les propos de la Commission et du Parlement européen.

Quant à minorer le déficit du coût de nos interventions extérieures, personnellement j'y souscris totalement, et plusieurs groupes politiques du Parlement européen aussi, mais il y a un refus net du Conseil et de la Commission, car cela est vu pour la France comme une manière de se soustraire à ses obligations vis-à-vis des normes européennes et comme pouvant aussi avoir un effet de contagion, chaque pays étant susceptible de mettre en avant des dépenses d'intérêt européen. Pour ce qui concerne la prise en compte de notre contribution, Pierre Moscovici a indiqué qu'on ne pouvait détricoter le calcul du déficit, mais l'on pourrait peut-être envisager de retirer le solde net du calcul du déficit. La France n'a pas très bonne réputation sur ces questions...

M. François Rochebloine. Ma question porte sur la contribution de la France au budget européen consacrée à l'assistance à la Turquie dans le cadre de l'Instrument de pré-adhésion. Des sanctions ont été votées contre la Russie à la suite de la crise en Ukraine, ne peut-on pas imaginer que la situation en Irak justifie de suspendre les négociations d'adhésion avec la Turquie ?

Mme Estelle Grelier, rapporteure. Je peux confirmer que l'Instrument de pré-adhésion est financé sur le budget de l'Union européenne. La décision de prendre des sanctions à l'égard d'un pays relève quant à elle d'une décision politique.

M. François Loncle. Je voulais poser la même question que Jean Glavany concernant la prise en compte de nos dépenses en matière de défense et d'opérations extérieures, et vais la prolonger. Je suis en effet choqué par l'argument opposé à la demande de retraitement du calcul du déficit car c'est un procès d'intention. Si la France est courageuse dans le domaine militaire, c'est une question de finances publiques. J'ajouterai l'exemple du virus Ebola : la France est encore en première ligne et nous nous engageons fortement notamment en Guinée. On subit les critiques quand on n'en fait pas assez et l'Union européenne ne fait absolument rien, comme Médecins sans frontières l'a encore confirmé ce matin pour le virus Ebola. Cela devient agaçant !

Mme Estelle Grelier, rapporteure. Je souscris à la demande de prise en compte de certaines dépenses et j'ai rappelé les positions. Mais je veux aussi rappeler qu'on a créé un Service pour l'action extérieure – le SEAE, qui devait porter ces sujets et consacrer la priorité donnée à la politique extérieure (c'était le seul Poste de vice-président à l'époque). Or cette création n'a pas été à la hauteur et se pose la question de l'utilité du SEAE, qu'il faut poser, même si l'on sait qu'il est difficile de faire coexister une diplomatie européenne avec 28 diplomaties nationales. J'ajoute que les Allemands ne sont pas exempts de tout frein sur ces questions.

Suivant les conclusions de la rapporteure pour avis, la commission émet *un avis favorable* à l'adoption de l'article 30 du projet de loi de finances pour 2015.

La séance est levée à dix-sept heures neuf.

Membres présents ou excusés

Commission des affaires étrangères

Réunion du mercredi 15 octobre 2014 à 16 h 30

Présents. - M. Guy-Michel Chauveau, M. Jean Glavany, Mme Estelle Grelier, M. François Loncle, M. Jean-René Marsac, M. Axel Poniatowski, M. François Rochebloine

Excusés. - M. Pouria Amirshahi, M. Jean-Paul Bacquet, M. Patrick Balkany, M. Édouard Courtial, Mme Seybah Dagoma, Mme Cécile Duflot, Mme Valérie Fourneyron, Mme Élisabeth Guigou, M. Jean-Jacques Guillet, M. Serge Janquin, M. Armand Jung, Mme Odile Saugues, M. Guy Teissier, M. Michel Vauzelle