

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ° L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Mardi 21 juillet 2015
15 heures

Commission des affaires européennes

Compte rendu n° 226

- I. Examen du rapport d'information de M^{me} Estelle Grelier et de M. Marc Laffineur sur le projet de budget de l'Union européenne pour 2016..... 2
- II. Examen d'une proposition de résolution européenne, présentée par M^{me} Estelle Grelier, sur la proposition de règlement relative aux services portuaires..... 11
- III. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution..... 15

**Présidence de
M. Pierre Lequiller,**
Vice-président,
**puis de M. Jérôme
Lambert,**
Vice-président



COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mardi 21 juillet 2015

Présidence de M. Pierre Lequiller, Vice-président,
puis de M. Jérôme Lambert, Vice-président

La séance est ouverte à 15 heures

I. Examen du rapport d'information de M^{me} Estelle Grelier et de M. Marc Laffineur sur le projet de budget de l'Union européenne pour 2016

M^{me} Estelle Grelier, rapporteure. Nous abordons aujourd'hui notre traditionnel exercice de fin de session extraordinaire d'été, à savoir l'examen du projet de budget de l'Union européenne pour l'année prochaine. Nous formons d'habitude un duo avec mon collègue Marc Laffineur, mais il n'a malheureusement pas pu être là aujourd'hui. Je précise à cet égard que, de manière aussi traditionnelle, il n'est pas d'accord avec les propositions de conclusions que je vous présente.

S'agissant du calendrier de la procédure budgétaire européenne, le Conseil devrait adopter de manière définitive sa position le 4 septembre prochain, puis le Parlement européen adoptera la sienne au cours de sa session des 27 et 28 octobre 2015. Ensuite, la procédure de conciliation budgétaire durera du 29 octobre au 18 novembre 2015.

Alors que le Parlement européen a voté, 8 juillet dernier, une résolution déterminant son mandat de négociation pour le projet de budget 2016 – qui est traditionnellement un peu plus ambitieux que la proposition de la Commission européenne – le Conseil devrait définitivement valider, le 4 septembre prochain, sa position sur le projet de budget pour 2016, qui devrait prévoir des coupes de 564 millions d'euros en engagements et de 1 422 millions d'euros en paiements par rapport à la proposition de la Commission européenne.

Avant d'aborder plus en détail le projet de budget pour 2016, je voudrais évoquer avec vous le contexte dans lequel ce projet intervient.

Il s'agit d'un contexte qui commence, malheureusement, à confirmer l'analyse que je défends depuis les négociations sur le CFP 2014-2020, à savoir que les plafonds de crédits qui ont été fixés par les chefs d'État et de gouvernement sont nettement insuffisants pour permettre à l'Europe de faire face aux défis auxquels elle est confrontée.

En témoignent la multiplication des budgets rectificatifs (sept en 2014) et le bras de fer qui a eu lieu l'an dernier entre le Conseil et le Parlement européen, au sujet du projet de budget rectificatif pour 2014 qui demandait l'ouverture de 4,7 milliards d'euros en paiements et du projet de budget pour 2015.

Les discussions ont ainsi été tellement tendues que – c'est un fait assez rare pour être souligné – la procédure de conciliation s'est conclue, le 17 novembre 2014, sur un échec

et que la Commission européenne a dû présenter une nouvelle proposition au début du mois de décembre.

Les deux branches de l'autorité budgétaire sont finalement parvenues à un accord mi-décembre, qui s'est accompagné de plusieurs déclarations, dont l'une relative à la mobilisation des instruments spéciaux et l'autre sur les paiements. J'y reviendrai.

Comme vous le savez, l'accord intervenu sur les montants du CFP 2014-2020 s'est accompagné de la création ou de l'extension de plusieurs dispositifs destinés à permettre une plus grande souplesse de gestion, entre les rubriques et entre les exercices budgétaires, avec comme objectif, une mobilisation effective des crédits supérieure à celle du précédent CFP.

Et – c'est un point favorable – force est de constater que ces novations sont mises en œuvre. Faut-il s'en désoler, car cela confirme l'insuffisance du CFP, ou bien s'en réjouir, car ils apportent un peu d'air au budget de l'Union européenne ?

Ainsi, la marge pour imprévus, a été mobilisée en 2014, soit dès la première année du CFP, à hauteur de 2,8 milliards d'euros, afin de faire face à des besoins inattendus en paiements.

Par ailleurs, la possibilité de reporter les crédits des instruments spéciaux a connu une première mise en œuvre dès cette année. Ainsi, 198 millions d'euros de la réserve d'aide d'urgence ont été reportés de 2014 sur 2015, parmi lesquels 105 millions d'euros ont déjà été utilisés au profit du Sud-Soudan (40 millions), de l'Ukraine (15 millions) et de la Syrie (50 millions). De même, 404 millions d'euros ont été reportés de 2014 sur 2015 au titre du Fonds de solidarité de l'Union européenne, parmi lesquels 66 millions ont été déjà mobilisés pour les inondations survenues en Roumanie, en Bulgarie et en Italie.

Le dispositif selon lequel la marge sous le plafond des paiements d'une année peut être reportée automatiquement sur l'exercice suivant a également trouvé à s'appliquer pour la première fois cette année, où 106 millions d'euros ont été reportés de 2014 sur 2015. Cette marge n'a toutefois pas encore été utilisée.

En outre, la « marge globale pour les engagements », qui résulte du dispositif selon lequel les marges restées disponibles sous les plafonds des engagements du cadre financier pour les années 2014 à 2017 peuvent être reportées sur la période 2016-2020, trouve à s'appliquer dès le projet de budget pour 2016, puisqu'il est proposé de mobiliser l'intégralité de cette marge issue de 2014, soit 543 millions d'euros, afin d'assurer le financement d'une partie du fonds de garantie du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) du plan Juncker.

Enfin, il convient de souligner la mise en œuvre de l'article 19 du règlement fixant le CFP pour 2014-2020, qui prévoit la reprogrammation des crédits d'engagement votés en 2014, mais qui n'ont pu être utilisés ou reportés, à la suite de l'adoption tardive de programmes en gestion partagée. 300 programmes, soit 47 % du total, n'ont en effet pas pu être adoptés en 2014, compte tenu du vote tardif du cadre financier pluriannuel (CFP) et des actes juridiques relatifs aux différents fonds. Par conséquent, 21,1 milliards d'euros d'engagements de 2014 sont reportés, à titre principal, sur 2015 (16,5 milliards) et, à titre secondaire, sur 2016 (4,5 milliards) et 2017 (107 millions).

Je ne peux, bien entendu, que me réjouir de la mise en œuvre de ces dispositifs qui permettent d'étendre les possibilités d'intervention de l'Union européenne. J'ai toutefois deux réserves. La première est qu'ils pourraient, pour certains, être davantage mobilisés encore. La seconde est que le débat sur la possibilité d'inscrire les paiements correspondants aux instruments de flexibilité au-delà du plafond n'est toujours pas tranché, en particulier s'agissant de l'instrument de flexibilité. En effet, les discussions budgétaires de l'an dernier, qui opposaient la Commission européenne et le Parlement européen, tenants d'un dépassement du plafond, au Conseil, et plus particulièrement aux États contributeurs nets, qui y étaient opposés, ont renvoyé à des discussions ultérieures.

Alors que, dans le projet de budget pour 2016, il est proposé de recourir à l'instrument de flexibilité, à hauteur de 124 millions d'euros en engagements, pour financer les mesures d'accueil des migrants, et à hauteur de 46 millions d'euros au bénéfice de Chypre, il me semble impératif de sortir au plus vite de ce débat, et ce par le haut, c'est-à-dire en appliquant la même règle aux engagements et aux paiements.

Après avoir rappelé ces éléments de contexte, j'en viens au projet de budget pour 2016. Si les négociations de ce projet de budget font toujours apparaître une dichotomie entre les États contributeurs nets et les États dits de la cohésion, elles semblent davantage apaisées que l'an dernier et il est fort probable que le point d'atterrissage des discussions se situe autour de la proposition de la Commission européenne.

Je retiendrai, dans mon analyse, le projet présenté par la Commission européenne le 24 juin 2014 et amendé le 26 juin par la lettre rectificative n° 1, afin de tenir compte de l'accord trouvé entre le Conseil et le Parlement européen, le 28 mai 2015, sur les modalités de financement du fonds de garantie du FEIS.

Ce projet de budget pour 2016 s'établit donc, en incluant les instruments spéciaux, à 153,8 milliards en engagements, soit 1,05 % du RNB, et à 143,5 milliards en paiements, soit 0,98 % du RNB. Pour mémoire, les traités autorisent jusqu'à 1,23 % du RNB.

Par rapport à 2015, on a une légère progression des crédits de paiement, de l'ordre de 1,6 % – ce qui correspond grosso modo à une stabilisation en termes réels – et une baisse nette des engagements, de 5 %, qui doit cependant être relativisée eu égard aux reprogrammations de 2014 sur les exercices 2015 à 2017. En effet, si on neutralise la reprogrammation des crédits de 2014, qui se fait à titre principal sur 2015, les engagements progressent de 2,4 %.

Par ailleurs, des marges suffisantes sont préservées sur toutes les rubriques, sauf sur la rubrique 3 « Citoyenneté et sécurité », dont le plafond est dépassé via la mobilisation de l'instrument de flexibilité.

Les priorités affichées par la Commission européenne sont les suivantes : la croissance et l'emploi, avec la mise en place du plan Juncker et une attention particulière accordée au programme « ERASMUS + », dont les moyens augmentent de 30 % ; le financement des mesures prises en matière de politique migratoire ; la mise en place d'aides en faveur des régions, proches des frontières de l'Union et qui constituent des zones de conflits – il s'agit ainsi de faire face aux crises extérieures qui se multiplient en Ukraine, en Syrie, etc. – ; la maîtrise des dépenses et des effectifs des institutions européennes. Ce dernier point relatif à la maîtrise des effectifs fait traditionnellement l'objet de vives discussions entre les institutions.

Si j'approuve les trois premières priorités, je voudrais émettre certaines réserves sur la proposition de la Commission européenne.

Tout d'abord, s'agissant du mode de financement du fonds de garantie du FEIS qui, je vous le rappelle, doit s'élever à 16 milliards d'euros, mais sera doté de 8 milliards d'euros dans un premier temps. Je voudrais dire ici qu'il ne me semble pas sain d'abonder ce fonds à partir du programme Horizon 2020 et du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe. Certes, à la suite de l'accord intervenu entre le Conseil et le Parlement européen le 28 mai dernier, il y a moins de redéploiements depuis ces programmes et le financement est davantage assuré par la marge globale pour les paiements et par la marge de la sous-rubrique « Compétitivité ». Mais, sur le fond, ce qu'on nous propose de faire, c'est de déshabiller Pierre pour habiller Paul ! Le budget est appelé en garantie du plan Juncker, ce qui est une manière non dite de faire un emprunt européen.

Deuxième point sur lequel je veux revenir : l'initiative pour l'emploi des jeunes, qui est un dispositif essentiel pour lutter contre le chômage des jeunes. Les engagements ont certes été massivement inscrits en 2014 et en 2015, mais il était bien envisagé de poursuivre ce projet. Or, aucun engagement n'est prévu pour ce projet en 2016, alors qu'il va connaître une montée en puissance, en particulier à la suite de l'adoption de mesures de préfinancement plus favorables.

Je veux par ailleurs souligner que je suis en parfait accord avec le Parlement européen lorsqu'il s'inquiète de la soutenabilité de la rubrique 3 « Citoyenneté et sécurité », à propos de laquelle j'émetts depuis longtemps des réserves compte tenu de sa forte hétérogénéité. Cette rubrique recouvre en effet à la fois les Fonds pour la sécurité intérieure et pour l'asile, la migration et l'intégration, Europol, l'ensemble des mesures prises dans le cadre de la politique migratoire, qui augmentent fortement face aux défis actuels, mais aussi le soutien financier destiné à la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, aux secteurs culturel et audiovisuel ou encore le programme « L'Europe pour les citoyens », dont on sait combien ils peuvent être importants pour rapprocher les Européens de l'Union européenne. Il faudrait donc profiter du réexamen du cadre financier prévu en 2016 pour déterminer s'il ne convient pas de revoir à la hausse le plafond de cette rubrique ; ce que je souhaite pour ma part.

Enfin, je voudrais dire quelques mots sur un sujet qui me tient particulièrement à cœur : les crédits de paiement et l'évolution du reste à liquider ainsi que des arriérés de paiement. Nous avons récemment rencontré une délégation de parlementaires européens qui nous ont alerté sur ce sujet.

À cet égard, il convient de souligner que l'on se situe, en 2016, dans une année « favorable », dans la mesure où elle correspond à la fin de l'exécution des programmes du précédent CFP et au lancement de ceux du nouveau CFP. Les besoins en paiement sont donc traditionnellement moins importants qu'en tout début et en fin de CFP.

La Commission européenne propose ainsi d'inscrire en 2016 les crédits nécessaires pour résorber l'arriéré de factures impayées issues de la précédente programmation – soit 21,5 milliards d'euros pour la politique de cohésion – et procéder à tous les paiements dus dans l'année.

Par conséquent, alors que les arriérés de paiement relatifs à la politique de cohésion avaient atteint un niveau sans précédent de 24,7 milliards d'euros fin 2014, ils

devraient s'établir à 20 milliards fin 2015 et à 2 milliards fin 2016. Sur ce point, il y a une avancée.

En revanche, pour ce qui concerne le reste à liquider global, c'est-à-dire le montant des engagements non couverts par des paiements, celui-ci devrait continuer à progresser, puisque de 189 milliards d'euros fin 2014, il devrait passer à 220 milliards fin 2015 et 230 milliards fin 2016.

Certes, la structure même du budget européen, qui est massivement un budget d'investissement, explique l'existence d'un écart entre les engagements et les paiements. Néanmoins, je veux redire ici que la progression continue du RAL est inquiétante. J'ai d'ailleurs saisi la présidente de notre Commission pour que l'on suive ce sujet précisément avec le Gouvernement.

Si la déclaration commune des trois institutions relative à un échéancier de paiement pour 2015-2016 adoptée au printemps 2015 constitue une avancée qui doit être soulignée, il faut à tout prix éviter que des situations de crise des paiements comme celles que nous avons connues ces deux dernières années se reproduisent. Il en va de la crédibilité de l'Union européenne et des politiques qu'elle mène.

À cet égard, je regrette que la part des paiements destinés à couvrir des programmes anciens de la politique de cohésion demeure encore à 44 % et que seuls 26,8 milliards d'euros soient inscrits pour les nouveaux programmes, alors même que nous sommes en début de cadre financier.

En conclusion, il y a un décalage énorme entre le budget européen, qui demeure très faible, et ce qu'on demande à l'Europe.

M. Jérôme Lambert. Nous discutons d'un budget qui est très modeste alors que l'Europe est au cœur de très nombreux débats et préoccupations, et que les citoyens la mettent au centre des problèmes...

L'Europe s'occupe en réalité de questions qui ne sont pas toujours bien comprises par nos compatriotes. Elle est trop souvent absente. Les budgets successifs reflètent la faiblesse des politiques européennes. Nous sommes loin de ce qu'il conviendrait de faire pour donner un véritable sens à l'Union européenne, avec un budget à la hauteur !

La question est de savoir de quelles ressources nous pouvons disposer pour ce budget. Tant qu'il n'y aura pas de ressources clairement identifiées par le citoyen, qui aurait ainsi le sentiment de contribuer par l'impôt, l'Union européenne s'apparentera à un « machin » flou, faisant des politiques que l'on ignore et que l'on critique tout le temps. Cela pose problème d'un point de vue démocratique.

En conclusion, l'Europe ne va pas assez loin, n'est pas assez ambitieuse et ses moyens sont insuffisants.

M. Gilles Savary. Le reste à liquider global devrait s'élever à 230 milliards d'euros environ fin 2016 : cela s'appelle une dette. Rapporté à un budget aussi faible, cela est bien plus important que la dette grecque !

Suite à l'intervention de mon collègue Jérôme Lambert, je dirais que « l'Europe c'est nous ». J'observe dans le projet de budget que la Commission a inscrit des crédits de

paiement qui augmentent entre 2015 et 2016, tandis que les crédits d'engagement diminuent, c'est-à-dire que l'on essaie de rectifier cette pente fatale. Or, le Conseil exige une baisse des crédits de paiement et une hausse des crédits d'engagement, soit toujours plus de promesses et moins de moyens. Dès lors, il ne s'agit pas de décisions communautaires mais bien de celles des États : c'est la cohérence des États qui est en cause.

On constate une dérive des crédits d'engagement par rapport aux crédits de paiement. La Commission essaie d'arranger les choses et le Conseil les aggrave : il existe un consensus entre les États pour fausser le budget !

Le Président Pierre Lequiller. Le budget vient en garantie du plan Juncker : où en est-on dans sa mise en place ? Il a été annoncé mais on ne voit pas les projets arriver...

M^{me} Estelle Grelier, rapporteure. Pour avoir une idée plus précise de l'évolution du budget entre 2015 et 2016, il faut retraiter les engagements de 2014 regroupés sur 2015 et, dans une moindre mesure, sur 2016. Il en résulte une progression de 2,4 % des engagements entre 2015 et 2106.

Le point important est que le Conseil se focalise sur les crédits de paiement car ils correspondent à ce qu'il faut décaisser, tandis que généralement, on donnait satisfaction au Parlement européen sur le niveau des engagements. Cet effet de ciseaux est la résultante de ces années de négociation.

Quant aux restes à liquider, nous en parlons depuis longtemps et il s'agit d'une analyse qu'il nous faut faire de manière approfondie. Tout le monde est inquiet au niveau européen, alors que les Gouvernements nient l'existence de problèmes sur cette question.

Le budget annuel de l'Union européenne est de l'ordre de 140 milliards d'euros : cela n'est pas beaucoup. Tant qu'il n'y aura pas de ressources propres, on voit mal quelle capacité on aura à aller de l'avant. Le Traité de Lisbonne n'a pas augmenté les moyens financiers de l'Union européenne, alors qu'il en a, dans les faits, augmenté les compétences.

La mise en œuvre du plan Juncker dans chacun des États est fastidieuse et il est vrai que cela traîne. Mais le règlement relatif au Fonds européen pour les investissements stratégiques a été adopté en juin dernier : il est prévu des garanties provenant du budget de l'Union à hauteur de 16 milliards d'euros mais, dans un premier temps, le fonds de garantie est abondé à hauteur de 8 milliards d'euros, l'idée étant d'être le moins possible appelés en garantie des projets qui seront par ailleurs financés par la BEI dans le cadre du plan Juncker.

La question est aussi celle de la concentration sur les pays qui ont le plus besoin de ce dispositif. Six projets ont été validés dans le cadre du plan Juncker, ce qui est faible à l'échelle de l'Union européenne.

La Commission a ensuite *adopté, à l'unanimité moins une voix*, la proposition de conclusions ainsi rédigée :

« La commission des Affaires européennes,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les articles 310 à 314 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu le règlement n° 1311/2013 du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 ;

Vu l'accord interinstitutionnel n° 2013/C373/01 du 2 décembre 2013 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière ainsi que les déclarations annexées,

Vu la décision n° 2014/335 du Conseil du 26 mai 2014 relative au système des ressources propres de l'Union européenne,

Vu le règlement (UE, Euratom) n° 2015/623 du Conseil du 21 avril 2015 modifiant le règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020,

Vu la communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen du 22 mai 2015 relative à l'ajustement technique du cadre financier pour 2016 à l'évolution du RNB (COM(2015) 320 final),

Vu le projet de budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2016 (COM(2015) 300 final) adopté par la Commission européenne le 24 juin 2015 et modifié par la lettre rectificative n° 1 du 26 juin 2015 au projet de budget général 2016 (COM(2015) 317 final),

Vu la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à la mobilisation de l'instrument de flexibilité aux fins des mesures provisoires en matière de protection internationale en faveur de l'Italie et de la Grèce (COM(2015) 238 final) présentée par la Commission européenne le 27 mai 2015,

Vu la résolution du Parlement européen du 11 mars 2015 sur les orientations générales pour la préparation du budget 2016,

Vu la résolution du Parlement européen du 8 juillet 2015 sur le mandat pour le trilogue sur le projet de budget 2016,

Vu les conclusions du Conseil de l'Union européenne du 17 février 2015 sur les orientations budgétaires pour 2016,

Considérant que l'accord politique auquel sont parvenus le Conseil et le Parlement européen sur le cadre financier pluriannuel pour 2014-2020 fixe des plafonds inférieurs à ceux du cadre financier pluriannuel pour 2007-2013, mais prévoit de nouveaux instruments de flexibilité qui doivent permettre in fine la mobilisation d'un volume de crédits plus important que celui exécuté lors de la précédente période de programmation,

Considérant que la fonction principale de la procédure budgétaire est d'obtenir un accord sur les priorités politiques dans les engagements budgétaires,

1. Estime que le projet de budget de l'Union européenne pour 2016 présenté par la Commission européenne, conforme aux priorités affichées au sein de l'Union et au cadre financier pluriannuel pour 2014-2020, devrait être plus ambitieux ; craint en effet que la capacité financière ainsi accordée à l'Union ne lui permette pas de relever les défis croissants auxquels elle est confrontée en matière de croissance économique et de lutte contre

le chômage, de sécurité, de solidarité en son sein et avec les pays voisins, d'adaptation au changement climatique et de transition énergétique, et d'assumer les nouvelles compétences qui lui ont été confiées par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ; est d'avis que l'examen à mi-parcours, en 2016, du cadre financier pour 2014-2020, doit permettre une meilleure adéquation des moyens de l'Union avec ses priorités politiques ;

2. Rappelle que le niveau limité des plafonds retenus pour le cadre financier pluriannuel pour 2014-2020 justifie qu'il soit pleinement fait usage, chaque année, de l'ensemble des instruments de souplesse prévus pour 2014-2020, tant en engagements qu'en paiements, le cas échéant au-delà des plafonds fixés ; se félicite de la mobilisation, pour la première fois dans le cadre du budget pour 2016, de la marge globale pour les engagements ; salue la reprogrammation en 2015 et en 2016 des crédits d'engagement qui, votés en 2014, n'avaient pu être utilisés, en raison d'une adoption tardive des bases légales des programmes afférents ;

3. Se félicite des moyens supplémentaires mobilisés en faveur du programme « ERASMUS + » mais regrette la diminution de la dotation destinée au programme en faveur de la compétitivité des entreprises et PME (COSME) ; juge que le financement du fonds de garantie du Fonds européen pour les investissements stratégiques ne doit pas peser sur le programme Horizon 2020 et le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe ;

4. Considère que l'initiative pour l'emploi des jeunes devrait être prolongée en engagements en 2016 ; se félicite que le taux de préfinancement de ce projet ait été porté à 30 % ; soutient l'augmentation des moyens prévue pour le Fonds européen d'aide aux plus démunis ;

5. Salue la progression des engagements destinés au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche et au programme LIFE pour l'environnement et l'action pour le climat ; souhaite que le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche soit doté de crédits de paiement supplémentaires, afin d'affermir le lancement des nouveaux programmes ;

6. Se félicite des augmentations de crédits prévues pour les rubriques « Sécurité et citoyenneté » et « Europe dans le monde », mais craint que ces dotations ne s'avèrent insuffisantes au regard des enjeux auxquels l'Europe doit faire face, en particulier s'agissant des événements en Ukraine, en Méditerranée, au Proche-Orient et en Afrique ;

7. Note qu'il est proposé d'inscrire les crédits de paiement nécessaires pour réduire l'arriéré de factures impayées issues de la précédente programmation en matière de politique de cohésion à 2 milliards d'euros fin 2016, alors que celui-ci s'élève à près de 25 milliards d'euros fin 2014 ; relève néanmoins que le reste à liquider total devrait continuer à progresser pour s'établir à 230 milliards d'euros à la fin de l'année 2016 ; considère, par conséquent, que si la déclaration commune des trois institutions relative à un échéancier de paiement pour 2015-2016 adoptée au printemps 2015 constitue une avancée, il convient de mieux appréhender l'évolution des paiements et de résorber le reste à liquider, sans peser sur le lancement des projets de la nouvelle programmation financière ;

8. Réaffirme sa volonté de voir le budget de l'Union européenne doté de véritables ressources propres ; attache à cet égard la plus grande importance aux travaux du groupe de haut niveau sur les ressources propres présidé par Mario Monti ; rappelle par ailleurs son souhait que, d'une part, le solde net des flux financiers entre le budget d'un État membre et

celui de l'Union soit exclu du calcul du solde nominal et structurel des administrations publiques dans le cadre de la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance et du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire et que, d'autre part, le prélèvement sur recettes au profit de l'Union ne soit plus pris en compte dans la norme de dépenses de l'État. »

Sous réserve des observations formulées dans la proposition de conclusions ci-dessus, la Commission a approuvé le projet de budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2016 (COM (2015) 300 final) adopté par la Commission européenne le 24 juin 2015 et modifié par la lettre rectificative n° 1 du 26 juin 2015 au projet de budget général 2016 (COM(2015) 317 final).

II. Examen d'une proposition de résolution européenne, présentée par M^{me} Estelle Grelier, sur la proposition de règlement relative aux services portuaires

M. Jérôme Lambert, vice-président de la commission, remplace le vice-président Pierre Lequiller.

M^{me} Estelle Grelier, rapporteure. La commission des Affaires européennes a déjà eu à se prononcer sur ce projet de règlement et, à son initiative, une résolution opposant la subsidiarité à ce projet a été adoptée par l'Assemblée nationale. J'étais d'ailleurs à l'époque intervenue pour que le pilotage soit exclu de ce projet de libéralisation. Je remercie la commission des Affaires européennes d'avoir accepté de bouleverser son ordre du jour et je salue la députée du Havre, Catherine Troallic à laquelle, comme moi, les sociétés de remorquage ont fait part de leurs inquiétudes.

Il n'est en effet jamais très agréable pour un élu, partisan de la construction européenne, de combattre vigoureusement une initiative de la Commission européenne qui enlève de fait une compétence aux États, sans générer de plus-value en invoquant les exigences de la concurrence et la nécessité d'investir. Or les questions de concurrence sont très largement traitées par la directive sur les concessions promulguée en 2014. Le texte proposé apparaît dans ces conditions d'autant plus inutile, qu'il ne générera pas d'investissements supplémentaires.

C'est pourquoi sept parlements nationaux ont adopté un avis motivé de subsidiarité : France (Assemblée nationale) ; Italie (Sénat) ; Lettonie (Parlement letton – Saeima) ; Malte (Chambre des Représentants) ; Pologne (Diète) ; Espagne (Congrès des Députés et considéré avec l'Assemblée Nationale (avis de subsidiarité du 14 juillet 2013) « que la Commission européenne ne justifie pas que la définition d'un statut européen unique des ports permette de mieux atteindre les objectifs de développement du marché intérieur, faute de prouver la réalité d'un effet de taille et de déterminer clairement et précisément les effets attendus ; estime ainsi que le texte proposé est contraire au principe de subsidiarité. »

Deux tentatives de libéralisation (en 2001 et 2004) se sont déjà soldées par des échecs, principalement à cause du volet social et des manifestations de dockers qui s'en sont suivies. En conséquence, la nouvelle proposition ne soumet pas à l'ouverture du marché la manutention des marchandises et les services passagers. De plus deux exclusions ont été actées en cours de discussion : les services de pilotage (sur lesquels nous avons particulièrement attiré l'attention de la Commission européenne dans notre avis de subsidiarité) qui sont intimement liés à la sécurité, et les activités de dragage qui correspondent à une fonction d'entretien du port et non à un service rendu aux usagers.

Les services couverts par le règlement seraient donc les suivants, d'après la proposition faite par la Commission : le remorquage, l'amarrage (les opérations pour relier le navire au quai), le ravitaillement (en combustible) et la collecte des déchets, la manutention des marchandises et les services aux passagers étant exclues.

Nous voyons bien avec cette liste que la mise en place de structures particulières avec une autorité indépendante (qui semble avoir été abandonnée au stade actuel des discussions) et la bureaucratie qui l'accompagne semble disproportionnée et coûteuse eu égard à la modestie des objectifs poursuivis.

Nous pouvons relever également une incohérence car le remorquage appartient également aux opérations liées à la sécurité, ce que nous disent les salariés, et devrait de ce fait être exclu du projet de règlement au même titre que le pilotage.

Les défis que doit relever le secteur portuaire ont été identifiés par la Commission européenne dans sa communication de 2007. Ils concernent les éléments qui menacent les performances portuaires (tels qu'un agencement déficient des terminaux, des accès maritimes ou terrestres inefficaces, ou encore des formalités administratives lentes et onéreuses), les liaisons avec l'arrière-pays, la nécessité de moderniser les ports tout en respectant l'environnement, le manque de transparence dans l'utilisation des fonds publics, les restrictions de l'accès au marché et les questions relatives à l'organisation du travail dans les ports. Sur l'ensemble de ces questions, le projet de règlement aura peu d'impact dans la mesure où il ne générera pas d'investissements ni ne réglera les questions sociales.

Par ailleurs, les ports sont – en tant que prestataires de services – des infrastructures de grande importance pour l'ensemble de l'économie. Ils peuvent constituer une porte d'entrée pour des trafics illicites liés aux stupéfiants, aux armes, aux produits de contrefaçon. Nous ne sommes pas convaincus que la libéralisation aidera à régler ces problèmes. Au contraire, il semble que la compétitivité des ports de l'Europe du Nord s'explique, au moins en partie, par un certain laxisme dont ils font preuve en la matière. Il est ainsi regrettable que la Commission européenne ne propose pas une directive permettant de sanctionner les ports qui ne remplissent pas leurs obligations de sécurité dans ce domaine. Je rajouterai, en conclusion, que ce projet considère le remorquage comme un service commercial assujéti à la sacro-sainte règle de la concurrence libre et non faussée. Or l'article 260 du code des douanes impose le recours au pavillon français, disposition qui pourrait être remise en cause par ce texte, au nom de la lutte contre les discriminations. Cela pourrait mettre en cause près de 2 000 emplois de marins. Pour connaître cette activité j'ai pu mesurer les exigences de la sécurité liées à une forme de service public.

Sachez que le Conseil économique et social européen ainsi que la commission des Affaires européennes du Sénat et que la Fédération de remorquage doivent rencontrer le ministre Vidalies lundi prochain, pour évoquer cette situation. Aussi la proposition insiste-t-elle sur la nécessité d'exclure le remorquage de ce projet.

M^{me} Catherine Troallic. Je remercie l'efficacité d'Estelle Grelier, et des services de l'Assemblée, car nous avons été saisiés tardivement par les sociétés de remorquage. Je m'associe aux propos de la rapporteure sur les dégâts d'une libéralisation du remorquage, en particulier sur le pavillon français, l'emploi et la sécurité car il constitue un service public. En Europe du Nord où il est libéralisé, il est plus axé sur l'aspect commercial. Aussi en regardant cet exemple, nous est-il apparu urgent d'exclure le remorquage.

M. Gilles Savary. J'ai connu les deux directives qui n'ont pas abouti, en particulier sous la pression des dockers d'Anvers. Je suis perplexe car les ports français souffrent parfois d'un corporatisme excessif – en particulier Marseille qui n'a pas pu être associé à la seule autoroute de la mer qui fonctionne entre Gênes et Barcelone – qui font ainsi du « muscle », alors même que nous avons une des plus longues façades maritimes d'Europe. Il en est de même du Havre qui a du mal à s'affirmer par rapport à Anvers, Rotterdam ou même Hambourg. Nous sommes loin derrière. Je ne suis pas pour un immobilisme total et je note que « les abeilles » qui font l'admiration du monde entier en sortant par toutes les conditions appartiennent à une société privée qui gère un service public. Je me suis opposé à cette affaire car je me suis rendu compte que l'on substituait des monopoles privés à des

monopoles publics, en particulier en Angleterre où des ports sont gérés par des sociétés chinoises qui sont insusceptibles d'être des grands libéraux. Je raisonnerai plutôt en termes stratégiques en disant qu'il faut garder la main sur nos ports plutôt que de les laisser partir.

J'ai une idée assez simple : tout ce qui suppose une connaissance maritime parfaite du site – le pilotage, le matelotage – ne doit pas être libéralisé, tout ce qui ne le nécessite pas pourrait l'être. Le gouvernement de Lionel Jospin a d'ailleurs bougé sur la manutention avec la réforme Le Drian qui est celle qui a sans doute la plus dynamisé le secteur portuaire, par exemple pour le port de Dunkerque, qui a réussi également à préserver le statut des dockers. Je vais suivre les conclusions de la rapporteure tout en rappelant que nous avons beaucoup souffert du corporatisme

M^{me} Estelle Grelier, rapporteure. C'est un vaste sujet, le pilotage et le remorquage sont des activités liées. Le vrai sujet est l'obligation du pavillon français qui peut être vécu comme discriminant sur le choix du prestataire.

Je crois que l'autorité de l'État sur les ports est d'intérêt national. On nous dit que les ports d'Europe du Nord sont moins bien gérés sur le plan de la sécurité que les ports français. Je trouve que le contenu de la directive ne va pas.

La résolution précise également notre volonté d'engager une action en nullité contre ce texte s'il devait voir le jour.

M. Gilles Savary. Attention à une approche trop souverainiste. Je coirs que l'on veut libéraliser l'anecdotique pour ne pas traiter l'essentiel.

M^{me} Estelle Grelier, rapporteure. Il ne reste quasiment plus rien de ce projet hormis le remorquage.

M. Gilles Savary. On n'est pas prêt à affronter la concurrence des groupes d'Europe du Nord.

La commission a ensuite *adopté* la proposition de résolution suivante.

« La commission des Affaires européennes,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'article 151-4 du Règlement de l'Assemblée nationale,

Vu le protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil, du 23 mai 2013, établissant un cadre pour l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports (COM [2013] 296 final),

Vu la résolution européenne portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports adoptée par l'Assemblée nationale le 14 juillet 2013,

Considérant que la définition du mode de gestion des ports maritimes constitue une compétence exercée par les États membres ;

Considérant que l'article 5, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne dispose que dans « les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union » ;

Considérant que la Commission européenne ne justifie pas que la définition d'un statut européen unique des ports permette de mieux atteindre les objectifs de développement du marché intérieur, faute de prouver la réalité d'un effet de taille et de déterminer clairement et précisément les effets attendus ;

Relève ainsi que le texte proposé est contraire au principe de subsidiarité ;

Considérant que seul sept parlements des États membres de l'Union européenne ont adopté un avis motivé de subsidiarité ;

Demande que les services de remorquage soient explicitement exclus du champ d'application du projet de règlement, étant d'abord liés, comme les activités de pilotage, à la sécurité portuaire ;

Souhaite que la Commission européenne prenne une initiative législative afin que puissent être sanctionnés les ports qui n'exercent pas une vigilance suffisante contre les trafics, afin de contribuer notamment à la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme ;

Estime que si la proposition de règlement était adoptée, une action en nullité devant la Cour de Justice de l'Union européenne devrait être envisagée, conformément à l'article 8 du protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. »

III. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution.

Sur le rapport de la **Présidente Danielle Auroi**, la Commission a examiné des textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution.

● **Communications écrites**

La Commission *a approuvé* les textes suivants :

➤ *ESPACE LIBERTE SECURITE JUSTICE*

- Proposition de Décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, du protocole additionnel à la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196) (**COM(2015) 291 final - E 10360**).

- Proposition de Décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196) (**COM(2015) 292 final - E 10361**).

● **Textes « actés »**

Aucune observation n'ayant été formulée, la Commission *a pris acte* des textes suivants :

➤ *COMMERCE EXTERIEUR*

- Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil appliquant aux produits originaires de certains États appartenant au groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) les régimes prévus dans les accords établissant ou conduisant à établir des accords de partenariats économiques (refonte) (**COM(2015) 282 final - E 10347**).

- Proposition de Décision du Conseil établissant la position à adopter par l'Union européenne au sein du Conseil général de l'Organisation mondiale du commerce sur l'adhésion de la République du Kazakhstan à l'OMC (**COM(2015) 322 final - E 10389**).

➤ *ESPACE LIBERTE SECURITE JUSTICE*

- Projet de décision d'exécution du Conseil concernant le lancement de l'échange automatisé de données relatives aux données dactyloscopiques en Suède (**9381/15 - E 10365**).

- Projet de décision d'exécution du Conseil concernant le lancement de l'échange automatisé de données relatives aux données dactyloscopiques en Belgique (**9383/15 - E 10366**).

➤ *FISCALITE*

- Proposition de Décision d'exécution du Conseil autorisant l'Italie à introduire une mesure particulière dérogatoire aux articles 206 et 226 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (**COM(2015) 289 final - E 10359**).

➤ *IMMIGRATION ASILE*

- Proposition de décision du Conseil instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce (**COM(2015) 286 final - E 10340**).

➤ *POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE*

Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil abrogeant la directive 76/621/CEE du Conseil relative à la fixation du taux maximal d'acide érucique dans les huiles et graisses et le règlement (CE) n° 320/2006 du Conseil instituant un régime temporaire de restructuration de l'industrie sucrière (**COM(2015) 174 final - E 10238**).

- Proposition de Décision du Conseil relative à la position au sujet de la décision n° 1/2015 à prendre au nom de l'Union européenne au sein du Comité mixte vétérinaire institué par l'accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse relatif aux échanges de produits agricoles, concernant la modification des appendices 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 10 et 11 de l'annexe 11 (**COM(2015) 217 final - E 10380**).

➤ *POLITIQUE ECONOMIQUE, BUDGETAIRE ET MONETAIRE*

- Recommandation de décision du Conseil infligeant une amende à l'Espagne en raison de la manipulation des données relatives au déficit dans la Communauté autonome de Valence (**COM(2015) 209 final - E 10272**).

- Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à la mobilisation de l'instrument de flexibilité aux fins des mesures provisoires en matière de protection internationale en faveur de l'Italie et de la Grèce (**COM(2015) 238 final - E 10320**).

- Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à la mobilisation du Fonds de solidarité de l'Union européenne aux fins du paiement d'avances dans le cadre du budget 2016 (**COM(2015) 281 final - E 10321**).

- Recommandation du Conseil visant à ce qu'il soit mis un terme à la situation de déficit excessif au Royaume-Uni (**9454/15 - E 10357**).

➤ *POLITIQUE ETRANGERE ET DE SECURITE COMMUNE (PESC)*

- Proposition de Décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne et de ses États membres, et à l'application provisoire d'un protocole à l'accord-cadre entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée,

d'autre part, pour tenir compte de l'adhésion de la République de Croatie à l'Union européenne (**COM(2015) 311 final - E 10381**).

- Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne et de ses États membres, d'un protocole à l'accord-cadre entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part, pour tenir compte de l'adhésion de la République de Croatie à l'Union européenne (**COM(2015) 312 final - E 10388**).

● Procédure d'examen en urgence

Par ailleurs, la Commission *a pris acte de la levée de la réserve parlementaire*, selon la procédure d'examen en urgence, du texte suivant :

➤ *POLITIQUE ECONOMIQUE, BUDGETAIRE ET MONETAIRE*

Proposition de Décision d'exécution du Conseil sur l'octroi d'une assistance financière à court terme de l'Union à la Grèce (**COM(2015) 357 final - E 10407**).

● Textes « actés » de manière tacite

Accords tacites de la Commission

En application de la procédure adoptée par la Commission les 23 septembre 2008 (textes antidumping), 29 octobre 2008 (virements de crédits), 28 janvier 2009 (certains projets de décisions de nominations et actes relevant de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) concernant la prolongation, sans changement, de missions de gestion de crise, ou de sanctions diverses, et certaines autres nominations), et 16 octobre 2012 (certaines décisions de mobilisation du fonds européen d'ajustement à la mondialisation), celle-ci *a pris acte tacitement* des documents suivants :

➤ *INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES*

- Décision du Conseil portant nomination de deux membres néerlandais et de deux suppléants néerlandais du Comité des régions (**10013/15 - E 10376**).

- Décision du Conseil portant nomination d'un suppléant grec du Comité des régions (**10023/15 - E 10377**).

- Décision du Conseil portant nomination d'un membre du conseil d'administration de l'Agence européenne des produits chimiques (**9595/15 - E 10385**).

- Renouvellement du conseil d'administration du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop) - Adoption (**10377/15 - E 10391**).

- Décision du Conseil portant nomination d'un membre de la Cour des comptes (**9459/15 - E 10398**).

- Décision du Conseil portant nomination d'un membre letton du Comité économique et social européen (**10764/15 - E 10400**).

➤ *POLITIQUE ECONOMIQUE, BUDGETAIRE ET MONETAIRE*

- Proposition de virement de crédits n° DEC 20/2015 à l'intérieur de la section III - Commission - du budget général pour l'exercice 2015 (**DEC 20/2015 - E 10401**).

- Proposition de virement de crédits n° DEC 23/2015 à l'intérieur de la section III - Commission - du budget général pour l'exercice 2015 (**DEC 23/2015 - E 10402**).

Accords tacites de la Commission liés au calendrier d'adoption par le Conseil

La Commission a également pris acte de la levée tacite de la réserve parlementaire, du fait du calendrier des travaux du Conseil, pour les textes suivants :

➤ *DEFENSE EUROPEENNE*

- Décision du Conseil définissant le statut, le siège et les modalités de fonctionnement de l'Agence européenne de défense (refonte) (**7544/15 - E 10374**).

➤ *ELARGISSEMENT et VOISINAGE*

- Décision du Conseil modifiant la décision 2013/354/PESC concernant la mission de police de l'Union européenne pour les territoires palestiniens (EUPOL COPPS) (**8974/15 - E 10371**).

- Décision du Conseil modifiant l'action commune 2005/889/PESC établissant une mission de l'Union européenne d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah (EU BAM Rafah) (**9111/15 - E 10372**).

- Décision d'exécution du Conseil mettant en œuvre la décision 2012/642/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Biélorussie (**10572/15 - E 10396**).

- Règlement d'exécution du Conseil mettant en œuvre le règlement (CE) n° 765/2006 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Biélorussie (**10573/15 - E 10397**).

➤ *POLITIQUE ECONOMIQUE, BUDGETAIRE ET MONETAIRE*

- Proposition de Décision d'exécution du Conseil modifiant la décision d'exécution 2013/463/UE portant approbation du programme d'ajustement macroéconomique en faveur de Chypre (**COM(2015) 237 final - E 10319**).

➤ *POLITIQUE ETRANGERE ET DE SECURITE COMMUNE (PESC)*

- Décision du Conseil modifiant la décision 2013/183/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la République populaire démocratique de Corée (**10419/15 - E 10373**).

- Décision du Conseil abrogeant la décision 2013/320/PESC à l'appui des activités de sécurité physique et de gestion des stocks visant à réduire le risque de commerce illicite d'armes légères et de petit calibre (ALPC) et de leurs munitions en Libye et dans sa région (**9878/15 - E 10375**).

Décision du Conseil modifiant la décision 2010/413/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran (**10600/15 - E 10382**).

- Décision d'exécution du Conseil mettant en œuvre la décision (PESC) 2015/740 du Conseil concernant des mesures restrictives en raison de la situation au Soudan du Sud (**10561/15 - E 10383**).

- Règlement d'exécution du Conseil mettant en œuvre l'article 20, paragraphe 1, et l'article 22, paragraphe 1, du règlement (UE) 2015/735 du Conseil concernant des mesures restrictives eu égard à la situation au Soudan du Sud (**10562/15 - E 10384**).

- Décision du Conseil modifiant la décision 2010/413/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran (**10686/15 - E 10390**).

- Décision du Conseil portant mise à jour de la liste des personnes, groupes et entités auxquels s'appliquent les articles 2, 3 et 4 de la position commune 2001/931/PESC relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, et abrogeant la décision (PESC) 2015/521 (**10500/15 - E 10394**).

- Règlement d'exécution du Conseil mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 2580/2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, et abrogeant le règlement d'exécution (UE) 2015/513 (**10502/15 - E 10395**).

La séance est levée à 15 h 57

Membres présents ou excusés

Commission des affaires européennes

Réunion du mardi 21 juillet 2015

Présents. - M^{me} Isabelle Bruneau, M^{me} Estelle Grelier, M. Jérôme Lambert, M. Pierre Lequiller, M. Gilles Savary

Excusés. - M. Alain Bocquet, M^{me} Marietta Karamanli, M. Jean-Claude Mignon, M. Arnaud Richard

Assistait également à la réunion. - M^{me} Catherine Troallic