

N° 79

—
SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1995, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur.

Rapporteur général.

TOME II

Fascicule 2

AFFAIRES EUROPÉENNES ET ARTICLE 18 : ÉVALUATION DE LA PARTICIPATION FRANÇAISE AU BUDGET DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Rapporteur spécial : M. René TRÉGOUËT

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, *secrétaires* ; Jean Arthuis, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henry Goetschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Philippe Marini, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Jacques Mossion, René Régnault, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 1530, 1560 à 1565 et T.A. 282.

Sénat : 78 (1994-1995).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I - LA PARTICIPATION DE LA FRANCE AU BUDGET DES COMMUNAUTES EUROPEENNES	7
A. LE BUDGET COMMUNAUTAIRE	7
1. Le budget communautaire pour 1995	7
<i>a) L'avant-projet de budget</i>	7
<i>b) Observations</i>	9
2. Le financement du budget	12
<i>a) Répartition par Etat membre</i>	12
<i>b) La structure des prélèvements</i>	13
B. LA PARTICIPATION DE LA FRANCE AU BUDGET DES COMMUNAUTES EUROPEENNES	15
1. Evaluation du prélèvement	15
<i>a) Evolution</i>	15
<i>b) La structure des prélèvements</i>	16
2. Appréciation	18
<i>a) La France supporte à travers le budget communautaire une double charge pour plusieurs politiques</i>	18
<i>b) Le relais communautaire doit désormais être intégré dans l'analyse budgétaire nationale</i>	19
II - LES DEPENSES DES COMMUNAUTES EN FRANCE	20
A. PRESENTATION GENERALE	21
1. Evaluation globale des dépenses européennes	21
<i>a) Répartition des dépenses entre les Etats membres</i>	21
<i>b) Evolution des dépenses des Communautés européennes en France</i>	22
<i>c) Structure des dépenses</i>	23
<i>d) Taux de retour</i>	23

2. Le solde des flux budgétaires	25
<i>a) Observation de méthode : les limites de l'approche en termes de "retours"</i>	<i>25</i>
<i>b) Le solde des flux budgétaires France-Communautés</i>	<i>26</i>
<i>c) Comparaisons internationales</i>	<i>27</i>
B. DETAIL DES DEPENSES	29
1. Les dépenses agricoles	29
<i>a) Présentation</i>	<i>29</i>
<i>b) La fraude aux dépenses agricoles</i>	<i>30</i>
<i>c) La réforme de la PAC</i>	<i>32</i>
<i>d) Les dépenses agricoles en France</i>	<i>32</i>
2. Les politiques structurelles	34
<i>a) Présentation</i>	<i>35</i>
<i>b) Les masses financières</i>	<i>37</i>
<i>c) Les conséquences pour la France</i>	<i>40</i>
3. Les politiques internes	41
<i>a) Présentation</i>	<i>41</i>
<i>b) Le risque de dispersion et l'application incertaine au principe de subsidiarité</i>	<i>42</i>
<i>c) La recherche</i>	<i>44</i>
4. Les actions extérieures	45
<i>a) Présentation</i>	<i>45</i>
<i>b) Conséquences</i>	<i>48</i>
<i>c) Appréciation</i>	<i>49</i>
III -EVOLUTION SUR LONGUE PERIODE ET PERS-PECTIVES	50
A. EVOLUTION SUR LONGUE PERIODE : LE DOUBLE DECALAGE DU BUDGET COMMUNAUTAIRE TANT PAR RAPPORT A LA CROISSANCE QUE PAR RAPPORT AU BUDGET NATIONAL.....	51
1. Le décalage par rapport à la croissance	51
2. Le décalage par rapport au budget national.....	53

B. PERSPECTIVES	54
1. L'application des décisions du Conseil Européen d'Edimbourg de décembre 1992.....	54
<i>a) Les ressources propres</i>	54
<i>b) La programmation des dépenses dans les perspectives financières pluriannuelles.....</i>	56
2. L'élargissement	58
<i>a) Les compensations</i>	58
<i>b) Perspectives</i>	59
ANNEXE.....	61

INTRODUCTION

Le prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit du budget des Communautés européennes est évalué par l'article 18 du projet de loi de finances pour 1995, à 88 milliards de francs.

La France reçoit en retour des dépenses correspondant aux différentes actions menées par la Communauté dans les différents Etats membres et les dépenses non affectées aux Etats membres complètent les politiques nationales.

Depuis 1992, l'information sur les questions financières européennes s'est considérablement améliorée. Les documents pédagogiques se sont multipliés ; les deux assemblées se sont prononcées sur le projet de budget des Communautés européennes pour 1995. Le présent rapport intervient par conséquent à la fin d'un processus et porte sur un sujet déjà amplement débattu.

La commission des Finances a donc décidé il y a deux ans que le rapport annuel sur le prélèvement européen publié à l'occasion du débat budgétaire, d'une part, dresserait un bilan sommaire des relations financières entre la France et l'Union européenne et, d'autre part, traiterait d'une question d'actualité.

Ce fut le cas l'année dernière, avec un rapport sur les droits de douane dans la Communauté, publié à l'occasion des négociations du GATT. Le présent rapport sera complété ultérieurement par une étude qui traitera des relations financières entre les collectivités locales et l'Europe qui transitent, pour l'essentiel par les fonds structurels européens.

I - LA PARTICIPATION DE LA FRANCE AU BUDGET DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

A. LE BUDGET COMMUNAUTAIRE

1. Le budget communautaire pour 1995

a) L'avant-projet de budget

Le prélèvement inscrit dans le projet de loi de finances pour 1995 est calculé sur la base de l'avant-projet de budget (APB) qui a été présenté par la Commission le 19 avril 1994. Le 25 juillet, le Conseil a adopté un projet de budget (PB) en léger retrait par rapport à l'APB, mais l'expérience montre que l'APB présenté par la Commission est souvent sur une ligne médiane entre les positions du Conseil et du Parlement européen, et par conséquent, souvent voisin du budget définitif.

L'avant-projet de budget se monte à 76,33 milliards d'écus -500 milliards de francs- en crédits d'engagement, soit + 3,9 % par rapport à 1994, et 72,35 milliards d'écus - 477 milliards de francs- en crédits de paiement, soit + 3,3 % par rapport à 1994.

Les évolutions sont les suivantes :

Tableau 1
Budget des Communautés européennes
Crédits d'engagement

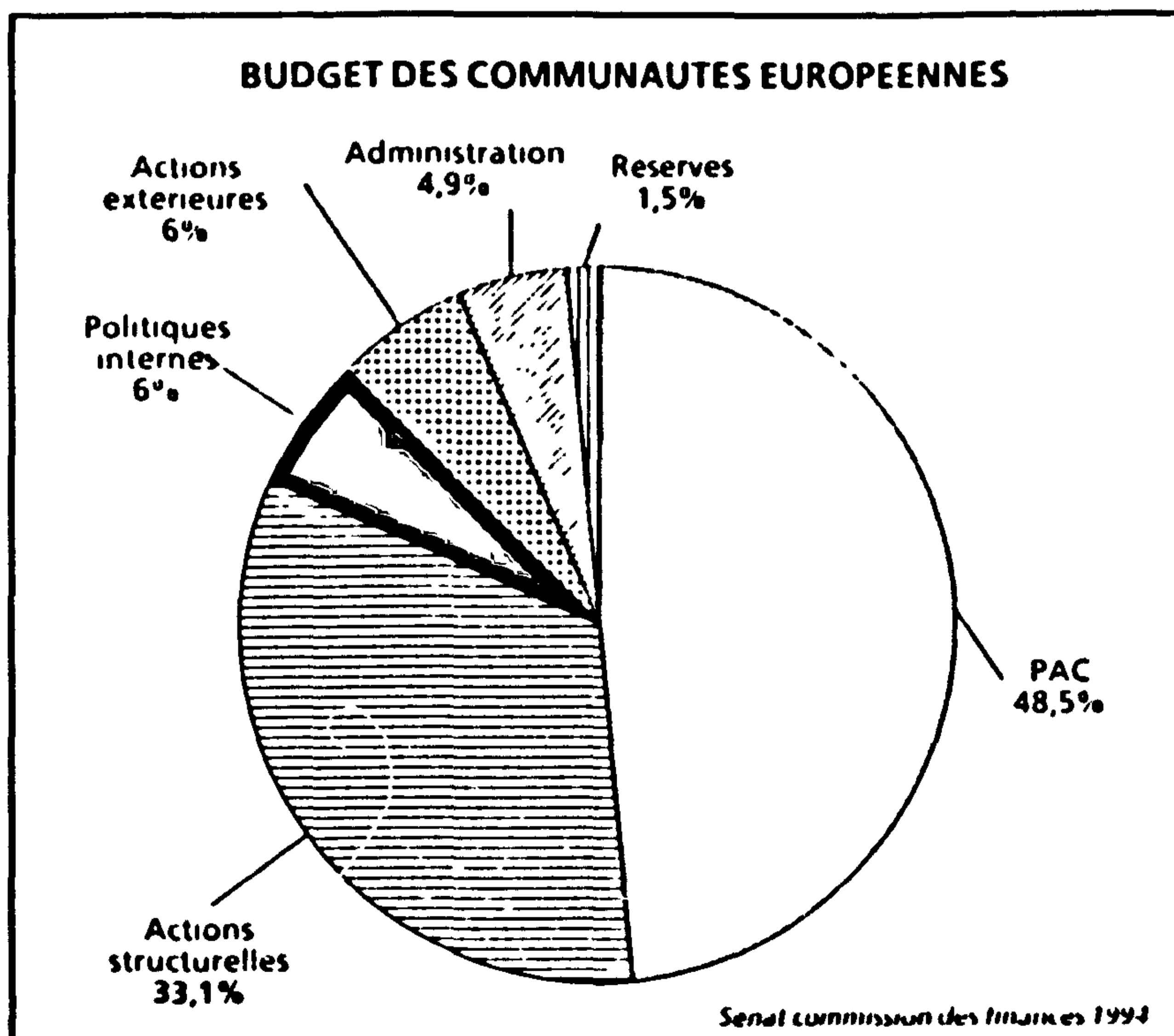
(millions d'écus)

Postes (présentation CEE)	Budget 1992	Budget 1993	Budget 1994	APB 1995 (*)	Part dans le total 1995	Evolution 1995/1992	Evolution 1995/1994
PAC	35.348	35.352	36.465	36.994	48,5	+ 4,6	+ 1,4
Actions structurelles	18.557	22.192	23.176	25.264	33,1	+ 36,1	+ 9,0
Politiques internes .	3.906	4.108	4.360	4.605	6	+ 17,9	+ 5,6
Actions extérieures	3.650	4.115	4.296	4.554	6	+ 26,1	+ 6,0
Administration.....	3.205	3.417	3.618	3.764	4,9	+ 17,4	+ 4,1
Remboursements ...	892	--	--	--	--	--	--
Réserves.....	1.000	1.224	1.530	1.146	1,5	+ 14,0	- 25,0
Total	66.560	70.408	73.444	76.328	100,0	+ 14,6	+ 3,9
Total <i>(en millions de francs)</i>	455.923	466.805	483.996	503.001			

(*) Avant-projet de budget : avril 1994

p.m.	crédits de paiement	1994	1995	
	en millions d'écus	70.014	72.349	+ 3,3 %
	en millions de francs	461.392	476.780	

Taux de conversion de l'écu 1992 : 6,84 F ; 1993 : 6,63 F ; 1994 : 6,59 F ; 1995 : 6,59 F.



b) Observations

Cet avant-projet apparaît paradoxalement à la fois "irréaliste" parce que sous-évalué au regard des dépenses prévisibles liées à l'élargissement, et "illicite" parce surévalué au regard des contraintes purement juridiques, puisque la nouvelle décision sur le relèvement des ressources propres n'avait pas été adoptée au moment de l'élaboration de l'avant-projet.

◆ *L'élargissement et le déroulement de la procédure budgétaire*

Ainsi qu'il a été dit, l'avant-projet de budget sert le plus souvent de ligne médiane entre les projets de budgets votés par le Conseil, d'une part, et le Parlement européen, d'autre part. Cette année, l'écart entre les deux positions est extrême puisque le Conseil a adopté le 25 juillet dernier, un projet de budget de 75,74 milliards d'écus, en légère diminution par rapport à l'APB de la Commission, mais correspondant à un budget pour douze Etats membres, alors que le Parlement européen a adopté le 21 octobre, un projet de budget de 80,87 millions d'écus, en augmentation de 5,8 % par rapport à l'APB. Le projet budget adopté par le Parlement européen est en effet calé sur une Communauté à seize Etats membres.

Ainsi, à ce jour, les deux autorités budgétaires -le Conseil et le Parlement- ne se sont pas encore mis d'accord sur un projet de budget commun.

S'il est tout à fait certain que le projet de budget à douze est purement théorique, il est néanmoins curieux, pour le Parlement européen, de faire totalement abstraction des procédures de ratification nécessaires aux adhésions, qui d'ailleurs n'interviendront au plus tôt que le 1er janvier 1995, tant dans les nouveaux pays membres que dans les Etats actuels de la Communauté.

Les différentes évaluations au cours de la procédure budgétaire sont rappelées ci-après.

Evolution des projets de budget pour l'Union européenne pour 1995 (Première lecture)

(milliers d'écus)

	Budget 1994		APB 1995 A12		PB 1995 A 12		Vote Parlement 1ère lecture A 16	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP
Agriculture + réserve	36.465.000	36.465.000	36.994.000	36.994.000	36.994.000	36.994.000	37.368.500	37.365.500
Fonds structurels	23.176.000	21.304.149	25.264.000	22.507.000	25.264.000	22.507.000	26.544.000	23.301.265
Politiques internes	4.348.648	3.950.352	4.604.993	4.226.402	4.281.121	3.998.663	5.032.671	4.443.707
Politiques externes.....	4.306.340	3.143.701	4.554.483	3.711.581	4.363.350	3.615.841	4.975.383	3.911.481
Administration	3.618.326	3.618.326	3.822.295	3.822.295	3.691.200	3.691.200	3.963.767	4.081.767
TOTAL GENERAL	73.444.314	70.011.528	76.385.771	72.407.278	75.739.671	71.952.704	80.872.321	76.097.680

◆ *Le plafond des ressources et la décision sur les perspectives financières pluriannuelles*

Depuis 1988, le budget communautaire est encadré par des perspectives financières pluriannuelles qui fixent, d'une part, les plafonds annuels des crédits répartis par grandes rubriques, et d'autre part, un plafond global des ressources exprimé en pourcentage du PNB communautaire.

Le cadre du budget communautaire pour 1995 est donc défini par les perspectives financières arrêtées lors du Conseil Européen d'Edimbourg des 11 et 12 décembre 1992 qui couvrent la période 1993-1998 (voir ci-après).

Celles-ci prévoient notamment un relèvement du plafond des ressources propres de 1,20 à 1,21 % du PNB communautaire en 1995, puis un relèvement de 0,01 % par an pour atteindre 1,27 % du PNB communautaire en 1999.

La mise en oeuvre de cette modification nécessite l'adoption d'une nouvelle décision sur les ressources propres à l'unanimité du Conseil et sa ratification par l'ensemble des Etats membres.

Or, l'adoption de la nouvelle décision sur les ressources propres par le Conseil a longtemps été bloquée par la délégation italienne qui liait son accord à l'application rétroactive de l'augmentation des quotas laitiers qui lui a été accordée à partir de la campagne 1993-1994.

La Commission a fait abstraction de cette situation et a présenté un avant-projet de budget calé sur ces nouvelles perspectives, c'est-à-dire sur la base d'un prélèvement de 1,21 % du PNB total. Or, ce niveau, quoique décidé au niveau le plus élevé (par le Conseil européen), n'avait pas été formellement adopté ni par le Conseil, ni par les Etats membres, qui doivent ratifier la décision.

Le Conseil, plus rigoureux, a d'ailleurs arrêté un projet de budget sur la base de l'actuelle décision sur les ressources propres, c'est-à-dire sur le plafond de 1,20 %. Cette position avait d'ailleurs été recommandée par notre éminent collègue Jacques Genton à l'occasion d'une proposition de résolution, qui visait précisément à contenir la progression des ressources propres dans la limite actuelle (Sénat 1993-1994, proposition de résolution n° 604).

Le président de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes relevait très justement que l'engagement politique, parfaitement clair, n'avait pas encore été traduit formellement par une décision du Conseil, prise sur proposition de la Commission, et estimait par conséquent qu'en l'absence de décision *"le respect de l'ancien plafond de ressources s'impose à la fois pour le Conseil et pour le Parlement européen"*. Il proposait donc que *"le Sénat demande au Gouvernement d'agir en sorte que le budget communautaire pour 1995 respecte ce plafond"* (de 1,20 %).

Le Parlement européen a lui aussi fait totalement abstraction de la règle formelle et a adopté un projet de budget calé sur un taux de prélèvement de 1,21 % du PNB communautaire.

Ce contentieux n'a d'ailleurs plus lieu d'être aujourd'hui puisque l'Italie et la Commission sont parvenues à régler leurs différents, grâce à un aménagement des quotas et par conséquent des pénalités pour dépassement des quotas (l'Italie devra déboursier 1,9 milliard d'écus contre 2,5 milliards initialement prévus, et l'Espagne qui était dans la même situation, devra payer 2,5 milliards contre 1,9 milliard initialement prévu). Plus rien ne s'oppose à ce que la décision sur les ressources propres soit prise à l'unanimité des douze.

Lors de son audition par la Commission des finances, le 3 novembre dernier, M. Alain Lamassoure a d'ailleurs indiqué que ce texte devrait être soumis aux Parlements nationaux, et par conséquent au Sénat, au cours de la présente session.

Cet incident, rituel à l'occasion des débats budgétaires européens, sans gravité excessive, illustre cependant une certaine dérive : on observera en effet que la Commission souvent présentée comme excessivement juridique, voire procédurière (c'est

exactement ce qui expliquait les délais d'instruction des procédures anticoncurrentielles) ne s'est guère embarrassée des questions de procédure lorsque celles-ci pouvaient entraver son action et limiter son budget...

2. Le financement du budget

a) Répartition par Etat membre

Sur la base de l'APB 1995, la part de la France dans le financement de la Communauté est de 18,4 % en 1995 contre 19,3 % en 1994.

Cette baisse est le résultat du différentiel de croissance et d'inflation de la France par rapport aux autres pays. Le ralentissement de la croissance a été plus fort en France en 1993 que dans les autres pays de l'Union, ce qui conduit à un tassement de la base de calcul des recettes assises sur la TVA et le PNB. Ce phénomène explique la diminution de la part de la France dans le financement du budget communautaire. Un phénomène identique s'était produit en 1990 et 1993. Pour ces deux années, le prélèvement affiché dans le projet de loi de finances de l'année avait été inférieur à celui annoncé l'année précédente.

Compte tenu des ajustements annuels, d'ailleurs valables pour tous les pays, le financement du budget communautaire doit être apprécié sur moyenne période. La nouvelle répartition appelle quatre observations :

- la part de la France dans le financement du budget communautaire oscille autour de 18,9 % ;
- la diminution constatée en 1995 a pour corollaire l'augmentation de la part d'autres pays membres, notamment le Royaume-Uni, qui voit sa part progresser de 3,2 points en un an. Cette progression considérable traduit la reprise constatée au Royaume-Uni, dès 1993, c'est-à-dire avec un décalage par rapport à la plupart des pays du continent ;
- sur moyenne période, on constate que les trois principaux contributeurs de la Communauté financent plus de 60 % du budget total ;

➤ enfin, il faut rappeler que l'Allemagne est, de loin, le premier contributeur du budget communautaire. Sa part ne cesse d'augmenter : 30,7 % en 1995 contre 25 % en 1990. Cette évolution ne peut manquer d'avoir des conséquences politiques à long terme. A elle seule, en, 1995. l'Allemagne finance le budget communautaire presque autant que la France et l'Italie réunies (31,9 % ou que la France et le Royaume-Uni réunis (33,2 %).

Ce décalage dans le financement est d'ailleurs accentué lorsqu'on considère les prélèvements nets (calculés par différence entre ressources affectées à la Communauté et dépenses communautaires dans les Etats membres) puisque l'Allemagne est non seulement le premier financeur, mais surtout le premier contributeur net de la Communauté, très loin devant les autres pays membres : l'Allemagne aura versé au cours des trois derniers exercices connus (1989-1992) 166 milliards de francs, soit une fois et demi de plus que le Royaume-Uni, la France et l'Italie réunis...
(voir ci après le solde des flux budgétaires entre la France et les Communautés européennes).

Cette situation ne peut pas ne pas avoir de conséquences politiques majeures dont il faut être conscient.

Tableau 2

**Part relative de chaque Etat-membre
dans le financement du budget communautaire**

(en %)

	1991	1992	1993 (1)	1994 (2)	1995 (3)	Moyenne 1991/1995
Belgique	4,3	4,0	3,8	4,0	3,9	4,0
Danemark	2,0	1,8	1,9	2,0	2,0	1,9
Allemagne	29,1	30,2	29,8	30,4	30,7	30,0
Grèce.....	1,4	1,3	1,6	1,5	1,6	1,5
Espagne.....	8,7	8,6	8,1	8,1	7	8,1
France.....	20,1	18,6	18,0	19,3	18,4	18,9
Irlande.....	0,9	0,8	0,9	0,8	0,9	0,9
Italie	16,5	14,7	16,0	14,2	12,9	14,9
Luxembourg..	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2
Pays-Bas	6,7	6,3	6,3	6,3	6,1	6,3
Portugal	1,4	1,5	1,4	1,6	1,5	1,5
Royaume-Uni	9,0	11,9	11,9	11,6	14,8	11,8

(1) Compte de gestion
(2) Budget voté 1994
(3) APB 1995

Source : questionnaire budgétaire

b) La structure des prélèvements

La structure des prélèvements confirme le déclin des "véritables ressources propres" qui résultent des politiques communes (prélèvements agricoles, et tarif extérieur commun), la stabilisation de la ressource assise sur la TVA, qui reflète la récession constatée en Europe, et surtout, l'appel croissant à la quatrième ressource assise sur le PNB, qui, en dépit d'une qualification de "ressource propre" est un prélèvement sur la richesse nationale et n'est pas autre chose qu'une "contribution nationale des Etats membres" requalifiée.

En cinq ans, la part des ressources communautaires dans le budget européen est passé de 25 % (prélèvements agricoles et droits de douane), à moins de 20 %. A l'inverse, la part de la contribution assise sur le PNB est passée de 13,2 % à 31 %.

Cette évolution appelle quelques observations, car la Commission des finances n'a cessé de demander que la Communauté européenne valorise ses véritables ressources propres, celles dont elle est totalement maître, au lieu de reporter le financement du budget communautaire sur les Etats membres. En ce sens, l'idée d'une cinquième ressource propre, authentiquement communautaire doit être poursuivie.

Plusieurs pistes ont été évoquées :

➤ une TVA communautaire. Ce système serait très différent du système actuel, puisqu'aujourd'hui les Etats prélèvent, au profit de la Communauté 1,4 % d'une assiette uniforme de TVA, alors qu'une TVA communautaire serait votée par les douze, au même titre que les collectivités locales votent les taux de leurs impôts ;

➤ un impôt sous forme d'accise sur l'énergie (c'est-à-dire électricité nucléaire comprise) ou sur les émissions de gaz CO₂ (c'est-à-dire hors électricité d'origine nucléaire) est également envisagé. Ces questions n'ont hélas guère progressé, et les prélèvements nationaux augmentent en compensation de la baisse des véritables ressources propres.

Votre commission confirme son souhait de responsabiliser l'Europe en matière de prélèvements dans la mesure où les conséquences du système actuel qui consiste à prélever sur les Etats les moyens destinés à la Communauté, paraissent fâcheuses.

Tableau 3

Structure des recettes communautaires

(*millions d'écus)

	1991		1994		1995	
	Montant (*)	%	Montant (*)	%	Montant (*)	%
Prélèvements agricoles	2.186	4,4	2.039,0	2,9	1.901,4	2,6
Droits de douane	11.476	20,4	12.619,4	18,0	12.340,9	17,1
Taxe sur la valeur ajoutée..	30.269	53,8	35.850,5	51,1	35.107,9	48,5
Ressource complémentaire PNB	7.445,1	13,2	18.988,8	27,3	22.477,2	31,1
Divers	4.573,1	8,1	515,9	0,7	522	0,7
TOTAL	56.249,2	100	70.013,5	100	72.349,4	100

Source : APB 1995

B. LA PARTICIPATION DE LA FRANCE AU BUDGET DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

1. Evaluation du prélèvement

a) Evolution

Le prélèvement au profit des Communautés européennes pour 1995 est de 88 milliards de francs, soit une diminution de 2,8 milliards de francs par rapport aux prévisions initiales de 1994.

Cette baisse est liée, d'une part à la diminution de la part de la France dans le financement de la Communauté (voir supra), et d'autre part, à la bonne tenue du franc et au taux de change amélioré par rapport à l'année dernière. Le taux de conversion retenu est de 1 écu = 6,59 F contre 1 écu = 6,72 F lors de l'élaboration du projet de loi de finances pour 1994.

Selon le ministre délégué aux affaires européennes, la bonne tenue du franc va permettre d'économiser 1,4 milliard de francs en 1995.

Ce facteur ne saurait faire oublier que si la part de la France dans le financement communautaire était restée à son niveau de 1994, soit 19,3 %, la contribution française aurait été supérieure de 4 milliards de francs, soit 92 milliards de francs au total. L' "économie" prévue en 1995 doit donc être relativisée et résulte de cette conjoncture de facteurs favorables -en termes budgétaires- dont le principal est la réduction de la part de la France dans le budget européen.

Réduction de la part française et bonne tenue du franc expliquent que, malgré une augmentation du budget communautaire supérieur à 3 %, la contribution française devrait elle diminuer de 3 %.

A noter toutefois qu'en raison notamment de l'amélioration du taux de conversion par rapport à l'estimation initiale, le prélèvement définitif pour 1994 pourrait être légèrement inférieur à celui envisagé. De l'ordre de 1 milliard à 1,5 milliard de francs.

Tableau 4

**Evolution du prélèvement sur recettes
au profit des Communautés européennes**

(millions de francs)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Prévision (PLF) ...	63.500	70.750	84.250	83.480	90.800	88.000
Réalisation	56.132	74.723	72.613	76.992	89.300*	--
Ecart	- 7.368	+3.973	- 11.637	- 6.488	-15.000	--

* estimation

b) La structure des prélèvements

La structure des prélèvements est variable selon les années dans la mesure où la quatrième ressource calculée sur le PNB, chargée de solder la différence entre les dépenses et les recettes dépend du montant de la dépense finale elle-même, affectée par plusieurs facteurs (résultats agricoles et taux de change ecu/dollars notamment). L'évolution est donnée dans le tableau ci-après.

Tableau 5

**Structure en France des prélèvements sur recettes
au profit des Communautés européennes**

(millions de francs et pourcentage)

	1991		1994		1995		Moyenne 1991/1995 (en %)
	MF	%	MF	%	MF	%	
Droits de douane	11.145	14,9	11.863	13,1	10.950	12,4	14,1
Prélèvements agricoles*	2.463	3,3	1.990	2,2	2.717	3,1	2,8
TVA	51.380	63,8	51.185	56,8	46.486	52,8	6,0
4ème ressource PNB.	9.735	13,0	25.362	27,9	27.847	31,7	22,2
TOTAL	74.723	100,0	90.800	100,0	88.000	100,0	100,0

* y compris cotisation à la production de sucre
Source : projet de loi de finance

♦ "Prélèvement sur recettes" et "contribution française"

Le prélèvement sur recettes est la composante principale, mais pas exclusive de la contribution française aux Communautés européennes. Sans même parler des "retours", c'est-à-dire des versements des Communautés en France, de nombreux facteurs viennent s'ajouter ou se soustraire au prélèvement sur recettes, notamment les crédits du Fonds européen de développement (FED) financés directement sur le budget général.

Participation française aux dépenses communautaires

	PLF 1994	PLF 1995
a. prélèvements sur recettes	90.800	88.000
b. remboursement des frais de perception	1.505	1.260
c. prélèvement net (a-b)	89.295	86.740
d. contributions nationales (FED et BEI au budget des charges communes)	3.012	2.941
e. versements directs (remboursements de dépenses irrégulières, contribution CECA)	1.091 (1)	1.091 (1)
TOTAL	± 93.480	± 90.770

(1) estimation calculée sur le résultat 1992.

2. Appréciation

L'importance du prélèvement communautaire doit s'apprécier, tant sur le plan budgétaire au regard des masses financières en jeu, que sur le plan économique, puisque le budget européen crée un circuit de financement parallèle au budget national : certaines politiques -agricole, régionale...- sont financées à la fois par le budget de l'Etat, et par le budget européen. Ces différents éléments sont mesurés ci-après :

Tableau 6
Importance relative des prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des Communautés européennes

Comparaison avec les recettes	Comparaison avec les dépenses	Comparaison avec le solde budgétaire
<p>- Le prélèvement CEE représente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ 6,1 % des recettes fiscales brutes de l'Etat; ⇒ 29 % de l'IRPP ; ⇒ 61 % de l'impôt sur les sociétés. 	<p>- Le prélèvement CEE est équivalent au 4ème budget de l'Etat ;</p> <p>- Le prélèvement CEE représente 6 % du budget général.</p>	<p>- Le prélèvement CEE est égal à 32 % du déficit budgétaire prévu en loi de finances initiale.</p>

a) *La France supporte à travers le budget communautaire une double charge pour plusieurs politiques*

Tableau 7
Répartition des dépenses (1)

	Répartition du budget CEE (en millions d'écus) (2)	Répartition du budget en pourcentage	Clef de répartition appliquée au prélèvement français (en millions de francs)
FEOGA garantie	37.494	51,8	45.584
Autres dépenses agricoles	2.896	4,0	3.520
Pêche.....	534	0,7	616
Politique régionale	13.813	19,1	16.808
Politique sociale	5.483	7,6	6.688
Recherche	2.716	3,7	3.256
Actions diverses	1.291	1,8	1.584
Coopération pays tiers	4.035	5,6	4.930
Fonctionnement	4.087	5,7	5.084
TOTAL	72.349	100,0	88.000

(1) Les rubriques CEE sont retraitées afin de s'approcher de la classification budgétaire nationale.
(2) Source : Commission des Communautés, APB 1995 - crédits de paiement - chiffres arrondis.

b) Le relais communautaire doit désormais être intégré dans l'analyse budgétaire nationale

La contribution française à certaines politiques communautaires -agriculture, politique régionale- est supérieure à la dépense nationale correspondante. Pour toutes les politiques financées par l'Union européenne, l'augmentation des dépenses communautaires est supérieure à l'augmentation des dépenses nationales correspondantes ; tandis que les crédits de politique régionale européenne augmentaient de 131 %, les crédits d'aménagement du territoire n'augmentaient que de... 7 %.

Tableau 8

Comparaison des contributions à certaines politiques, par la voie nationale, et par la voie communautaire

(millions de francs)

	Contribution française aux principales politiques communautaires (A)			Dépenses nationales correspondantes (B)			A/B 1995
	1991	1995	1995/1991 (%)	1991	1995	1995/1991 (%)	
Dépenses agricoles	46.803	49.104	+ 4,9	38.419	28.901	ns	1,7 fois
Politique régionale	7.857	16.808	+ 131	2.092	2.240	+ 7,0	7,5 fois
Politique sociale .	5.420	6.688	+ 23,0	67.654	89.398	+ 32,1	7,5 %
Recherche	2.185	3.256	+ 49,0	25.458	27.991	+ 9,8	11,6 %

II - LES DEPENSES DES COMMUNAUTES EN FRANCE

A. PRESENTATION GENERALE

1. Evaluation globale des dépenses européennes

Toutes les dépenses des Communautés ne sont pas ventilées entre les Etats. Les dépenses de fonctionnement et les dépenses extérieures représentent en effet en moyenne 10 % des dépenses totales des Communautés. En outre, les dépenses ventilées entre les Etats membres (90 % du budget), ne sont pas toutes identifiables par pays (dépenses de recherche...). Ainsi, les évaluations des dépenses dans un pays, calculées par la Cour des comptes des Communautés européennes restent approximatives et doivent être appréciées avec prudence.

Jusqu'à présent, plus de la moitié du budget communautaire était affecté aux dépenses agricoles. Cette part, qui tend à diminuer fortement, est compensée par une progression massive des dépenses dites structurelles accordées soit aux régions défavorisées de la Communauté, soit pour des motifs d'ordre social (*voir ci apres tableau 37*).

a) Répartition des dépenses entre les Etats membres

La France avec en moyenne 16,7 % du total des dépenses des Communautés dans les Etats membres, est le premier bénéficiaire des paiements communautaires, suivi par l'Italie (15 % du total des dépenses).

On observera cependant que cette part ne cesse de se réduire depuis 1987 (21,9 % du total) en raison du poids croissant des dépenses régionales dans la Communauté, pour lesquelles la France ne bénéficie que de retours modestes (*voir ci après*).

La répartition des dépenses des Communautés dans les Etats membres est indiquée dans le tableau ci-après.

Tableau 9

Répartition des principaux paiements aux Etats membres

(en %)

	1988	1989	1990	1991	1992	Moyenne 1988/1992
Belgique	2,3	1,9	2,7	4,9	4,1	3,2
Danemark.....	3,6	2,9	3,2	2,6	2,2	2,9
Allemagne	15	12,8	12,9	12,3	12,5	13,1
Grèce	5,3	7,3	8,1	6,9	7,4	7
Espagne.....	11,1	13,9	14,4	12,8	12,9	13
France.....	20,2	15,9	16,9	15,2	15,5	16,7
Irlande	4,1	4,8	6,1	5,2	4,4	4,9
Italie	15,4	17,3	15,2	13,6	13,3	15
Luxembourg.....	0,1	0,1	0,1	0,5	0,5	0,4
Pays-Bas.....	10,9	10,7	8	5,6	4,6	7,9
Portugal.....	2,5	3,1	3	4,1	5,1	3,6
Royaume-Uni.....	9	9	8,4	7,6	7,4	8,3
Non affecté.....	0,4	0,1	0,9	8,9	10,1	4,1
	100	100	100	100	100	100
Rappel: montant des paiements annuels aux Etats membres (millions d'écus)	(36.129)	(35.660)	(37.277)	(53.796)	(58.573)	

Source: Cour des comptes des Communautés européennes: traitement Commission des finances du Sénat

b) Evolution des dépenses des Communautés européennes en France

La France reçoit en moyenne 16,7 % du total des dépenses affectées aux Etats membres.

La contribution moyenne étant de l'ordre de 18,9 %, la France est donc dans une position structurellement débitrice (voir ci après)

Tableau 10

Part de la France dans les dépenses communautaires

(millions d'écus)

En millions d'Ecus	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Paiements annuels aux Etats membres	36.129,1	35.659,7	37.277,5	53.796	58.573	64.207,6
Part de la France dans le versement aux Etats membres	20,2	15,9	16,9	15,2	15,5	16,4
Versements à la France :						
- en millions d'écus	7.314,6	5.676,5	6.284,6	8.152,5	9.049,8	10.525,9
- (en millions de francs)..	51.421	40.076	43.426	56.823	61.991	69.787

Source : Cour des comptes des Communautés européennes

Conversion pour 1 écu = 1988 : 7,03 F ; 1989 : 7,02 F ; 1990 : 6,91 F ; 1991 : 6,97 F ; 1992 : 6,85 F ; 1993 : 6,63 F

c) Structure des dépenses

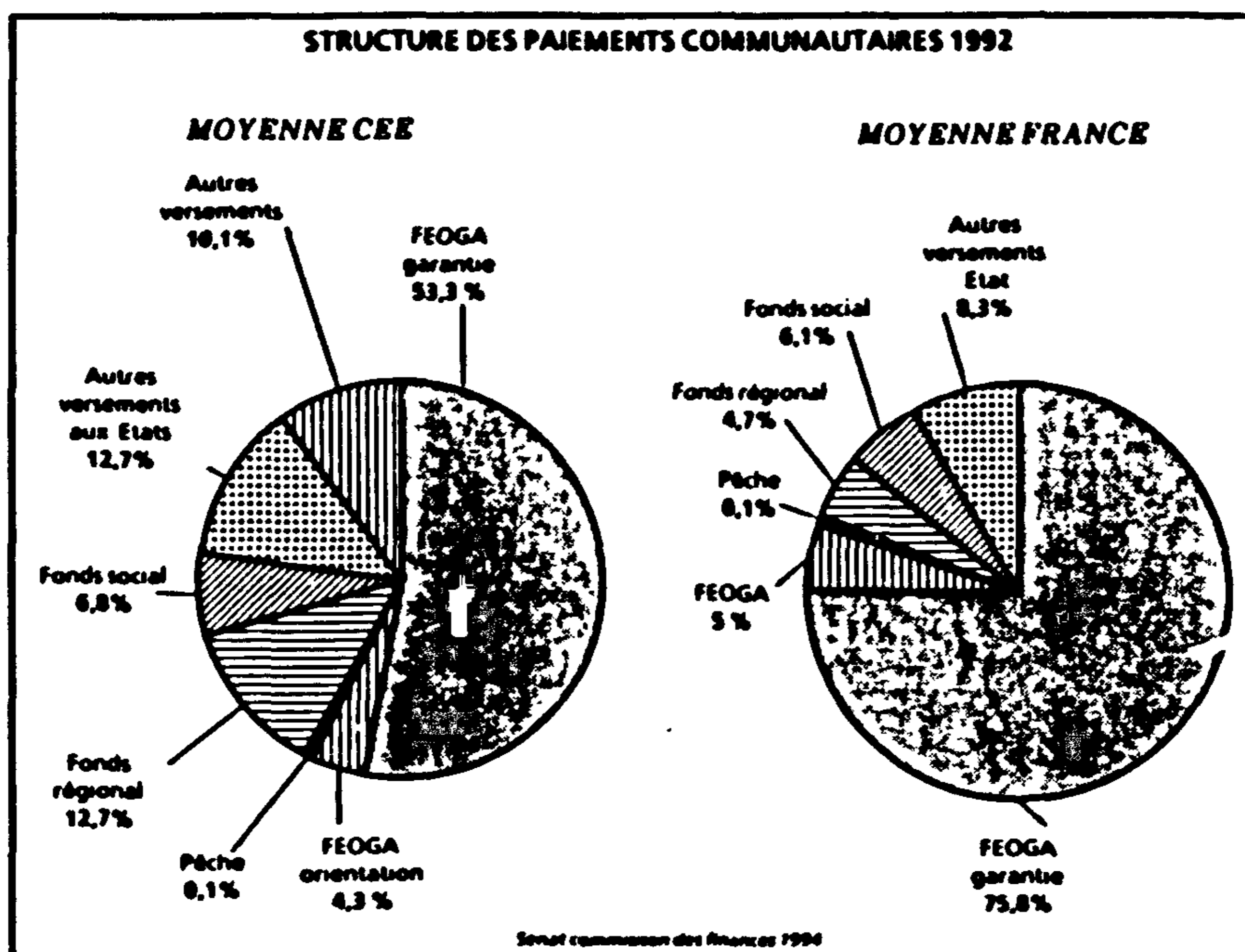
La structure des paiements communautaires versés à la France est très particulière puisque les seules dépenses agricoles représentent 80 % des paiements communautaires en France.

Tableau 11

**Structure des paiements communautaires 1992
Comparaison France - Moyenne CEE**

	Moyenne CEE		Moyenne France	
	Montant (Mecus)	%	Montant (Mecus)	%
FEOGA garantie.....	31.212,4	53,3	6.858,6	75,8
FEOGA orientation	2.522	4,3	455,2	5,0
Pêche	62,4	0,1	6,9	0,1
Fonds régional.....	7.459,7	12,7	430	4,7
Fonds social.....	4.005,2	6,8	549	6,1
Autres versements aux Etats .	7.373,1	12,7	750	8,3
Autres versements.....	5.944,4	10,1	--	--
TOTAL.....	58.573,3	100,0	9.049,8	100,0

Source : Cour des comptes des Communautés européennes.



d) Taux de retour

Les taux de retour mesurés par la part de la France dans la dépense communautaire sont très variables selon les dépenses considérées. La France a un excellent taux de retour en agriculture puisque si la France finance en moyenne 18,9 % du budget communautaire et reçoit 16,7 % des dépenses communautaires affectées aux Etats membres, elle reçoit en moyenne 20,96 % des dépenses agricoles (jusqu'à 23,7 % en 1993). En revanche, les taux de retour appliqués aux dépenses structurelles sont beaucoup plus faibles : 10,6 % en moyenne sur la période 1989-1993.

Tableau 12
Taux de retour

(milliers d'écus)

	1989	1990	1991	1992	1993	Moyenne 1989/1993
FEOGA garantie :						
Paiements totaux	24.403	24.979,5	31.527,8	31.234	34.423,3	
Paiements communautaires en France	4.600	5.026,5	6.332,7	6.858,6	8.167,7	
Taux de retour (%)	18,9	20,1	20,1	22	23,7	20,96
Fonds structurels :						
Paiements totaux	7.945,1	9.591,4	12.795	17.052,9	18.769,7	
Paiements communautaires en France (1)	799,4	1.136,2	1.341,3	1.672,4	1.896,6	
Taux de retour (%)	10,8	11,8	10,5	9,8	10,1	10,6
<i>(rappel : part de la France dans le financement de la Communauté).....</i>	<i>(19,5)</i>	<i>(19,5)</i>	<i>(20,1)</i>	<i>(18,6)</i>	<i>(18)</i>	<i>19,2</i>

Source : Cour des comptes des Communautés européennes.

(1) 1989-1990 : fonds structurels

1991-1992 : fonds structurels + programmes d'initiative communautaire

2. Le solde des flux budgétaires

a) *Observation de méthode : les limites de l'approche en termes de "retours"*

Il convient d'être très prudent dans l'appréciation des soldes :

① La recherche d'un strict équilibre dans les flux financiers entre la Communauté et les Etats membres n'a pas de signification technique, économique, politique

➤ *technique* : puisque, pour les dépenses agricoles lorsque le prix mondial monte ou que le prix européen diminue, les dépenses de restitution régressent à leur tour ; les "retours" dont bénéficie un pays exportateur diminuent, ce qui creuse le solde des flux financiers ;

➤ *économique* : puisque les dépenses structurelles vont normalement aux régions défavorisées. Plus les sommes sont importantes, et moins la sélection est rigoureuse. Un Etat membre n'arrive à recevoir des "retours communautaires" qu'au prix d'une augmentation du budget total, mais au mépris de l'efficacité ;

➤ *politique* : la Communauté s'efforce de donner corps au principe de solidarité entre les Etats membres.

② L'évaluation d'un solde une année donnée est extrêmement aléatoire dans la mesure où les dépenses, notamment agricoles, sont très sujettes aux variations monétaires et conditions climatiques. Il convient en tout état de cause de lisser les estimations au moins sur trois ans.

③ L'appréciation des soldes est donnée à titre d'information, et ne justifie nullement l'application d'une quelconque théorie de "juste retour".

④ L'appréciation des soldes est néanmoins utile pour faire apparaître que les Etats se trouvent dans une position très inégale (l'Allemagne est un très gros contributeur net) et que des retours positifs ne sont pas réservés aux pays les plus pauvres de la Communauté.

⑤ L'impact purement budgétaire de la Communauté doit également prendre en compte l'effet des différentes mesures d'harmonisation fiscale décidées dans la perspective de la construction européenne. Le ministre des affaires européennes a récemment indiqué que les allègements fiscaux intervenus en France depuis 1985 ont représenté, pour les contribuables, une économie de 220 milliards de francs.

⑥ Enfin, l'appréciation des soldes financiers est indispensable pour apprécier la contribution budgétaire réelle de notre pays à la Communauté. Ainsi, en 1992, la Communauté n'a pas "coûté" 72,6 milliards de francs (chiffre définitif du prélèvement sur recettes), mais, au plus, entre 10 et 15 milliards de francs selon les modes de calcul, représentant la différence entre les prélèvements affectés aux Communautés européennes et les paiements communautaires en France.

b) Le solde des flux budgétaires France-Communautés

Le solde est calculé comme suit : ressources affectées aux Communautés européennes - paiements des Communautés en France.

En moyenne, depuis cinq ans (1988-1992), en francs constants, les flux financiers entre la France et le budget des Communautés européennes font apparaître un solde net négatif compris, selon les sources, entre 14,3 milliards et 19,4 milliards de francs.

Contrairement aux prévisions formulées en 1988-1989, il n'y a pas eu, sur la période récente, de dégradation de la position financière française. Les résultats de 1988-1991 étaient sur ce point beaucoup plus défavorables que les résultats de 1992-1993. L'amélioration des résultats globaux, en termes de solde, doit être cherchée dans l'évolution des dépenses agricoles, qui, au moins avant la réforme de la PAC, étaient très favorables aux agriculteurs français.

Tableau 13

Le solde du flux budgétaire France/Communauté
Evolution du solde français

(millions d'écus)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Ressources versées à la CEE.....	9.095,5	9.622,8	9.089,5	10.602	10.493,3	11.545,5
Dépenses européennes en France....	7.314,6	5.676,5	6.284,6	8.152,5	9.049,8	10.525,9
Solde	- 1.780,9	- 2.946,3	- 1.804,9	- 2.449,5	- 1.443,5	- 1.019,6

Tableau 14

Evolution du solde français (1)

(milliards de francs)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	Moyenne sur 5 ans
Source : Cour des comptes des Communautés.....	- 12,54	- 20,71	- 12,47	- 17,07	- 9,89	- 6,76	- 13,38
Francs 1993	- 14,54	- 23,19	- 13,5	- 17,92	- 10,1	- 6,76	- 14,3
Source : France : (doc. annexe au PLF 1995).....	- 15,5	- 23,9	- 17,1	- 21,9	- 14,9	- 13,6	- 18,3
Francs 1993	- 18	- 26,8	- 18,5	- 23	- 15,2	- 13,6	- 19,4

(1) Paiements communautaires en France - ressources versées par la France.

c) Comparaisons internationales

La France est dans une position moyenne par rapport aux autres pays de la Communauté. En volume, le Royaume-Uni, et surtout la RFA, sont également des pays contributeurs nets vis-à-vis de la Communauté.

Tableau 15

Position financière des Etats membres

(millions d'Ecus courants)

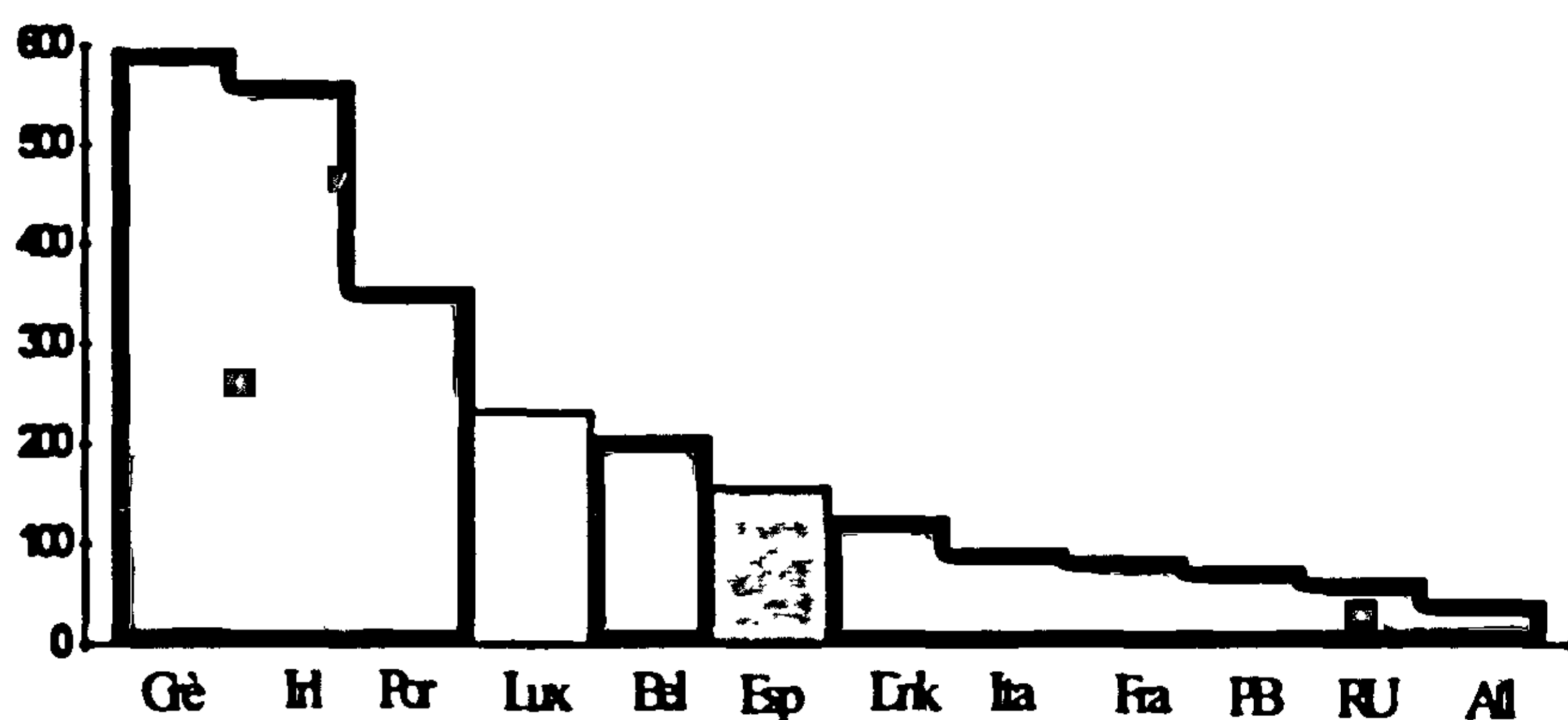
	1990	1991	1992	Total 1990/1992
Belgique	- 774	+ 417	+ 165	+ 191
Danemark	+ 423	+ 346	+ 276	+ 1.045
Allemagne....	- 5.550	- 8.797	- 9.697	- 24.044
Grèce	+ 2.471	+ 2.926	+ 3.604	+ 9.001
Espagne	+ 1.712	+ 2.295	+ 2.740	+ 6.747
France	+ 1.805	+ 2.450	+ 1.443	+ 5.698
Irlande	+ 1.892	+ 2.357	+ 2.140	+ 6.389
Italie	- 417	- 1.389	- 504	- 2.310
Luxembourg .	- 60	+ 160	+ 164	+ 264
Pays-Bas	+ 368	- 540	- 829	- 1.001
Portugal	+ 601	+ 1.516	+ 2.140	+ 4.257
Royaume-Uni	- 3.387	- 667	- 2.388	- 6.442

Source : Cour des comptes de Communautés européennes ; traitement Commission des finances du Sénat.

Nota : position financière = paiements annuels de la Communauté aux Etats membres (retours) - ressources prélevées sur les Etats (prélèvements)

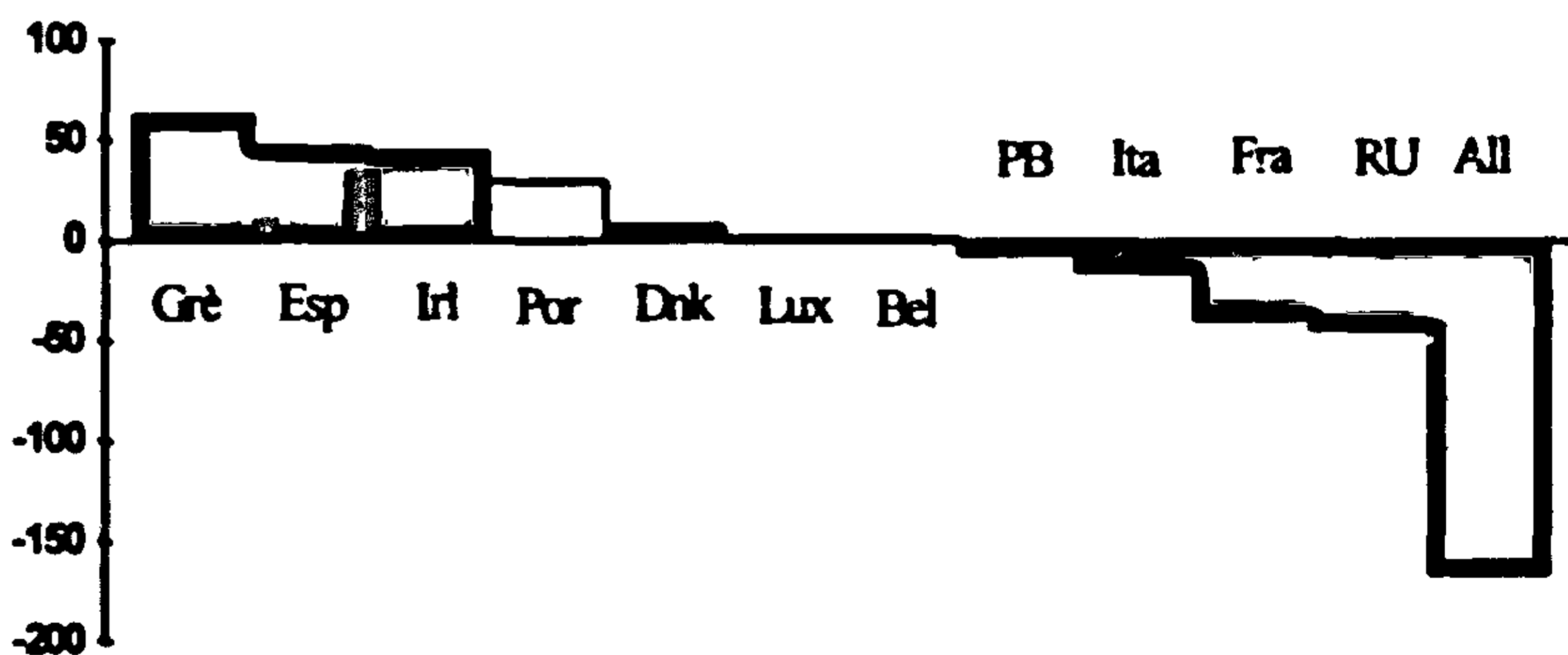
En 1992 pour 100 écus versés à la Communauté, les Etats membres ont reçu :

Grèce.....	594,6
Irlande.....	562,9
Portugal.....	355,3
Luxembourg.....	232,8
Belgique.....	207,4
Espagne.....	156,7
Danemark.....	126,7
Italie.....	93,9
France.....	86,2
Pays-Bas.....	76,5
Royaume-Uni.....	64,4
Allemagne.....	42,5



**Contribution nette en trois ans
1990-1992**
(milliards de francs)

Grèce.....	+ 62,2
Espagne.....	+ 46,6
Irlande.....	+ 44,1
Portugal.....	+ 29,4
Danemark.....	+ 7,2
Luxembourg.....	+ 1,8
Belgique.....	+ 1,3
Pays-Bas.....	- 6,9
Italie.....	- 15,9
France.....	- 39,4
Royaume-Uni.....	- 44,5
Allemagne.....	- 166



(Nota : conversion moyenne : 1 écu = 6,91 F en moyenne annuelle sur 3 ans)

B. DETAIL DES DEPENSES

1. Les dépenses agricoles

a) Présentation

Même si, les dépenses agricoles représentant en crédits de paiement plus de la moitié du budget communautaire, cette part n'a cessé de diminuer tant sous l'effet de la progression des autres dépenses, notamment des dépenses structurelles, qu'en application de la ligne directrice agricole, selon laquelle la progression des dépenses agricoles ne peut être supérieure à 74 % de la progression du PNB communautaire.

Tableau 16

Evolution des dépenses agricoles dans la Communauté
Crédits de paiement exécutés

(millions d'écus)

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Budget CE	15.857	27.867	44.063	53.650	57.946	64.493	70.013	72.439
FEOGA garantie.....	11.292	19.728	27.094	30.961	31.225	34.746	37.465	37.494
Part FEOGA/budget	71,2	70,8	61,5	57,7	53,9	53,8	53,5	51,7
FEOGA orientation	364	685	1.825	2.085	2.847	3.026	3.301	3.264
Total dépenses agricoles .	11.656	20.413	28.919	33.046	34.072	37.772	40.766	41.758
Part dépenses agricoles/ budget	73,5	73,2	65,6	61,6	58,8	58,6	58,2	57,6

Les dépenses agricoles sont réparties entre :

Les dépenses de restitution, qui représentent la différence entre le prix mondial exprimé en dollars, et le prix communautaire exprimé en écus. La restitution intervient lorsque le prix communautaire est supérieur au prix mondial. La restitution dépend par conséquent des prix comparés eux-mêmes dépendants des quantités produites (exemple : la situation très tendue du marché américain des céréales en 1992 a augmenté le prix du blé et par conséquent diminué le niveau des restitutions), et du taux de change écu/dollar (l'appréciation du dollar en 1992 s'est traduite par une économie de 355 millions d'écus).

Les dépenses de restitution représentent en moyenne 30 % des dépenses agricoles.

Les dépenses d'intervention, sont réparties entre dépenses de stockage, d'aides aux prix et diverses primes orientatives :

- les aides compensatrices de prix : elles sont accordées afin que le prix offert à la consommation soit inférieur au prix à la production et concurrentiel avec les produits importés des pays tiers. Elles représentaient en 1992, 50 % des dépenses agricoles totales ;

- les interventions en matière de stockage : elles représentaient 19,4 % des dépenses agricoles ;

- les interventions en matière de retraits ;

- les primes orientatives qui ne concernent que certains secteurs, et visent soit à améliorer la consommation (fruits et légumes), soit à limiter les productions (arrachage de plants, abandon définitif de superficies plantées en vignes ou primes à l'abandon définitif des productions laitières...).

La répartition des dépenses agricoles s'établit comme suit :

Tableau 17

Répartition des dépenses agricoles dans la Communauté

	1991	%	1992	%
Restitution à l'exportation	10.080	30,4	9.487	29
Stockage	6.399	19,3	6.067	15,2
Aides compensatrices des prix ..	14.906	44,9	15.644	47,7
Autres interventions	1.782	5,4	1.545	4,7
Total	33.168	100,0	32.743	100,0
Prélèvements de coresponsabilité	- 1.277		- 1.467	
Total net	31.891		31.276	

Source : Commission des Communautés, rapport financier sur le FEOGA garantie.

b) La fraude aux dépenses agricoles

Les fraudes aux dépenses agricoles ne sont naturellement pas les seules fraudes au budget communautaire, mais revêtent une importance particulière liée au poids même des dépenses agricoles dans le budget européen. Par ailleurs, il faut relever les difficultés sérieuses pour récupérer les sommes indument payées, soit seulement 11 % du montant des irrégularités constatées.

La Commission des Communautés constate d'ailleurs "les sommes très importantes à récupérer auprès des Etats membres et les délais extrêmement longs mis par ceux-ci pour effectuer ces opérations".

Votre commission ne peut que constater le très faible amélioration de la situation comme l'indiquent les rapports successifs de la Commission.

Votre commission relève également que 63 % des dépenses irrégulières sont le fait d'un seul pays membre.

Fraudes aux dépenses agricoles

1989	1992
<p>Total : 729 cas recensés pour 154 millions d'écus (65 % des montants viennent d'un Etat membre) et 0,2 million d'écus récupérés</p>	<p>Total : 1.030 cas recensés pour 117,7 millions d'écus (67 % des montants viennent d'un seul Etat membre) et 9,9 millions d'écus récupérés</p>

Tableau 18

**Montant total des irrégularités aux dépenses agricoles
et état de la récupération -cumul en 1992**

	Nombre de cas constatés	Montant (millions d'écus)	Solde restant à récupérer (millions d'écus)	Taux de recouvrement
Belgique	155	24,3	22,4	8,0 %
Allemagne	1.755	160,6	124,4	22,5 %
Danemark	409	21,2	13,3	39,0 %
Grèce.....	92	2,4	2	17,0 %
Espagne.....	206	8,3	7,5	90,0 %
France	887	34,5	15,7	54,5 %
Irlande.....	150	10,7	7,3	31,8
Italie	1.197	582,2	569,6	1,0 %
Luxembourg .	1	0	0	0
Pays-Bas	663	36,9	25,5	30,1 %
Portugal	80	2,2	1,4	36,0 %
Royaume-Uni	1.351	31,5	17,6	44,0 %
Total	6.946	914,7	806,9	11,7 %

Source : rapport financier FEOGA garantie 1992.

c) La réforme de la PAC

L'ensemble des questions touchant à la réforme de la PAC sont traitées dans l'excellent rapport de notre collègue Roland du Luart, rapporteur spécial des crédits de l'agriculture. Le présent rapport se contentera par conséquent de quelques rappels.

Les trois principes de la réforme sont les suivants :

- une baisse substantielle des prix des produits agricoles afin de les rendre plus compétitifs sur les marchés intérieurs et extérieurs ;
- l'octroi de paiements compensatoires ou de primes qui ne sont pas directement liés aux quantités produites, mais qui sont fonction des facteurs de production mis en oeuvre ;
- le recours à des mesures limitant l'utilisation des moyens de production, telles que le gel des terres arables, la limitation du nombre d'animaux à l'hectare et les quotas.

Ces principes s'appliqueront de façon différenciée selon les productions : dans le domaine des céréales, la baisse des prix (prix indicatifs) sera très significative, soit - 29 % par rapport aux niveaux actuels.

Cette baisse sera compensée par une aide à l'hectare.

De la même manière, les graines oléagineuses et les protéagineux ne bénéficieront plus de prix de garantie, mais uniquement d'aides à l'hectare.

Pour les produits laitiers, les quantités de référence applicables aux quotas laitiers seront réduits de 2 %.

Pour la viande bovine, le prix d'intervention du boeuf sera diminué de 15 %, mais les primes à la production seront augmentées.

Pour le tabac, le régime de restitution à l'exportation sera supprimé.

d) Les dépenses agricoles en France

L'évolution des dépenses agricoles européennes en France est présentée dans le tableau ci-après. On observera, d'une part, qu'en moyenne depuis cinq ans, elle représente de l'ordre de 48 milliards de francs par an ; d'autre part, que contrairement aux craintes initiales, les dépenses agricoles en France n'ont pas -ou pas

encore- baissé, au contraire, puisque selon les estimations du ministère de l'Agriculture, l'agriculture française devrait recevoir en 1994, 8.766 millions d'écus -57,8 milliards de francs- soit une somme jamais atteinte auparavant. Cette dotation est liée à la très forte progression des aides communautaires au revenu, attribuées en compensation des baisses des prix.

Tableau 19

Evolution des dépenses du FEOGA et retours pour la France

(mécus)

	1980	1985	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
FEOGA garantie CEE	11.315	19.744	27.687	25.876	26.453	31.865	31.118	34.748	34.787
FEOGA orientation CEE	603	711	1.142	1.462	1.825	1.915	2.584	np	np
<i>Total dépenses agricoles</i>	<i>11.908</i>	<i>20.455</i>	<i>28.829</i>	<i>26.338</i>	<i>28.278</i>	<i>33.780</i>	<i>33.702</i>	<i>np</i>	<i>np</i>
FEOGA garantie France	2.830	4.638	6.210	4.810	5.142	6.318	6.817	8.185	8.766
FEOGA orientation France ...	139	126	281	188	--	366	462	np	np
<i>Total dépenses France</i>	<i>2.969</i>	<i>4.764</i>	<i>6.491</i>	<i>4.998</i>	<i>5.142</i>	<i>6.684</i>	<i>7.279</i>	<i>np</i>	<i>np</i>
Taux de retour :									
FEOGA garantie (%) .	25	23,5	22,4	18,6	19,4	19,8	21,9	23,6	25,2
FEOGA orientation (%)	23	17,7	24,6	12,8	--	19,1	17,8	np	np
TOTAL.....									

Source : ministère de l'Agriculture

Conversion 1 écu = 1980 = 5,87 F ; 1985 = 6,80 F ; 1988 = 7,04 F ; 1989 = 7,02 F ; 1990 = 6,92 F ; 1991 = 6,97 F ; 1992 = 6,85 F ; 1993 = 6,63 F ; 1994 = 6,59 F.

◆ *Structure des dépenses agricoles*

Pour les raisons évoquées -niveau de production, cours mondial, parité du dollar, volume des exportations- la structure des dépenses agricoles est très variable selon les années, mais montre la part importante prise par les dépenses de restitution liées aux exportations : alors que les dépenses de restitution représentent de l'ordre de 30 % des dépenses agricoles communautaires, elles représentent en moyenne 39 % des dépenses agricoles européennes en France (jusqu'à 50 % en 1991).

La structure des dépenses agricoles récapitulées dans le tableau ci-après montre également clairement la montée en puissance des aides aux produits (notamment les aides compensatrices à la baisse des prix), qui représente en 1993 38 % du total des dépenses agricoles européennes en France.

Tableau 20
Structure des dépenses agricoles en France

(millions de francs)

	1990	1991	1992	1993
Aides liées au marché :				
Restitution	14.433	20.253	17.020	17.358
Interventions	6.077	7.507	12.525	12.839
Aide à la consommation	13.467	13.124	10.839	8.328
Autres	622	573	226	437
Cotisations	- 4.190	- 3.402	- 2.362	- 271
<i>Sous-total aides liées au marché</i>	<i>30.409</i>	<i>38.056</i>	<i>38.247</i>	<i>36.680</i>
Aides liées aux produits :				
Aide à l'hectare ou tête de bétail	3.344	3.293	3.827	4.997
Aide compensatrice de baisse des prix	0	0	3.392	19.473
<i>Sous-total aides liées aux produits</i>	<i>3.344</i>	<i>3.293</i>	<i>7.219</i>	<i>24.070</i>
TOTAL	33.753	41.349	45.466	62.750

Source : ministère de l'Agriculture.

2. Les politiques structurelles

Les actions structurelles, au titre des fonds structurels (Feder, FSE, Feoga-orientation) et du fonds de cohésion, représentent le deuxième poste du budget communautaire, après le financement de la politique agricole commune.

Elles visent à réduire les déséquilibres régionaux et sociaux à l'intérieur de l'Union, par des interventions sur les causes de ces inégalités (création d'équipements, transferts de technologie, effort de formation).

Conformément aux premières perspectives financières qui couvraient la période 1988-1992, les fonds structurels ont été doublés au cours de cette période. Les nouvelles perspectives financières qui couvrent la période 1993-1999 programment également un nouveau doublement des fonds structurels, dont une part est cette fois réservée aux pays les plus pauvres de la Communauté, sous forme d'un fonds spécifique dit "fonds de cohésion".

Compte tenu des masses financières en jeu et des conséquences pour les collectivités locales, votre commission présentera un rapport d'information consacré à ce sujet. Le présent rapport se limitera par conséquent à quelques rappels sommaires.

a) Présentation

L'armature principale est simple : trois fonds financent six objectifs.

Les objectifs des fonds structurels sont au nombre de cinq :

- promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement (*objectif 1*) ;
- reconvertir les zones industrielles en déclin (*objectif 2*) ;
- combattre le chômage de longue durée et faciliter l'insertion professionnelle des jeunes et des personnes exposées à l'exclusion du marché du travail (*objectif 3*) ;
- faciliter l'adaptation des travailleurs aux mutations industrielles et à l'adaptation des systèmes de production (*objectif 4*) ;
- accélérer l'adaptation des structures agricoles et de la pêche (*objectif 5 a*) ;
- faciliter le développement et l'ajustement structurel des zones rurales (*objectif 5 b*).

Les actions structurelles font appel à trois types de fonds :

- le FEDER (fonds européen de développement) a pour objet de contribuer au développement des régions les moins prospères en cofinçant des infrastructures et des projets de développement. Le FEDER finance les objectifs 1, 2 et 5b ;
- le FSE (fonds social européen) qui contribue à la politique de l'emploi et la mobilité des travailleurs. Le FSE finance les objectifs 1, 2, 3, 4 et 5 b ;
- le FEOGA (fonds européen d'orientation et de garantie agricole -section orientation) qui a pour but d'adapter les structures agricoles et le développement des zones rurales. Le FEOGA orientation finance les objectifs 1 et 5b.

En outre, le règlement du 20 juillet 1993 a créé un nouvel "*instrument financier d'orientation de la pêche*" -IFOP.

Le mode de versement de ces fonds est différent selon les objectifs. Pour simplifier, la situation peut être présentée de la façon suivante :

- les objectifs à vocation sociale : objectifs 2, 3 et 5 a. Les crédits sont répartis entre les Etats membres à charge pour les gouvernements de gérer les crédits ;

➤ les objectifs à vocation spécifiquement régionale : objectifs 1, 2, et 5 b. Les crédits sont répartis entre les régions des Etats membres.

Cette armature principale est complétée par un réseau de dispositions annexes, formant un maillage particulièrement complexe avec en particulier :

➤ les programmes d'initiative communautaire -PIC- qui viennent en complément des programmes principaux décidés en collaboration avec les Etats membres ;

Exemples d'initiatives communautaires

ENVIREG	→	pour la protection de l'environnement et le développement régional ;
EUROFORM	→	pour les nouveaux types de qualification ;
HORIZON	→	pour l'accès des handicapés et des groupes défavorisés au Marché du Travail ;
INTERREG	→	pour la coopération transfrontalière ;
KONVER	→	pour la diversification dans les zones dépendantes du secteur militaire ;
LEADER	→	pour encourager une approche intégrée en matière de développement rural ;
NOW	→	pour l'égalité des chances des femmes sur le marché du travail ;
PRISMA	→	pour les services aux entreprises liées au Marché Unique ;
RECHAR	→	pour la diversification dans les zones charbonnières ;
REGEN	→	pour les réseaux d'énergie ;
REGIS	→	pour l'intégration des Régions ultrapériphériques ;
RENAVAL	→	pour la reconversion de zones affectées par le déclin des chantiers navals ;
RETEX	→	pour la diversification des zones fortement dépendantes du secteur textile-habillement ;
STRIDE	→	pour renforcer les capacités régionales de recherche et développement technologique ;
TELEMATIQUE	→	pour les services avancés de Télécommunication.

➤ les programmes régionaux spécifiques : programmes intégrés méditerranéens, programmes spécifiques pour le Portugal... Ces programmes anciens sont pour la plupart en voie d'extinction.

➤ le financement d'opérations innovantes à la seule initiative de la Commission.

b) Les masses financières

Les masses financières en jeu sont considérables et en progression constante. Il a été décidé en 1988 de doubler les crédits à vocation structurelle sur la période 1988-1993. Cet engagement a été tenu. Les nouvelles perspectives financières programment un nouveau doublement des dotations structurelles (fonds de cohésion inclu) d'ici 1999. La Communauté consacrera 141 milliards d'écus aux politiques structurelles au cours de la période de 1994-1999, soit 934 milliards de francs.

Tableau 21

Répartition des dépenses structurelles par objectifs

	1989-1993		1994-1999	
	Montant (1)	%	Montant (2)	%
Objectif 1	47,6	65	96,35	68
Objectif 2	8,38	11,4	7,16 (3)	5
Objectifs 3 et 4	8,61	11,8	15,84	11,2
Objectif 5 a	3,93	5,5	6,14	4,4
Objectif 5 b	3,22	4,4	6,30	4,5
Mesures innovatrices	1,41	1,9	1,53	1,1
Non répartis (PIC)..			8,18	5,8
TOTAL.....	73,16	100,00	141,47	100,0

(1) Mécu 1992, PIC inclus

(2) Mécu 1994, PIC exclus

(3) L'objectif 2 est réparti en deux tranches consécutives de trois ans chacune. L'enveloppe indiquée correspond à la première tranche.

Tableau 22
Répartition des fonds structurels 1989-1993

(milliards d'écus 1992)

Pays	Objectif 1		Objectif 2		Objectifs 3 + 4		Objectif 5 a		Objectif 5 b		Mesures transitoires et innovatrices		Total 89-93	%
	89-93	%	89-93	%	89-93	%	89-93	%	89-93	%	89-93	%		
Belgique	0		0,4	4,77	00,400	4,64	0,200	5,09	0,040	1,24	0,050	3,49	01,090	1,49
Danemark	0		0,05	0,60	00,200	2,32	0,100	2,54	0,030	0,93	0,040	2,80	00,420	0,57
Allemagne	03,2	6,72	0,8	9,55	01,200	13,93	1,000	25,45	0,600	18,62	0,200	13,98	07,000	9,57
France	01,1	2,31	1,5	17,90	01,800	20,89	1,400	35,62	1,200	37,23	0,400	27,95	07,400	10,11
Italie	09,1	19,12	0,5	5,97	01,200	13,93	0,500	12,72	0,500	15,51	0,300	20,96	12,100	16,54
Luxembourg	0		0,03	0,36	00,015	0,17	0,030	0,76	0,003	0,09	0,001	0,07	00,079	0,11
Pays-Bas	0		0,2	2,39	00,500	5,80	0,100	2,54	0,050	1,55	0,050	3,49	00,900	1,23
Royaume-Uni	01,0	2,10	3,2	38,19	02,100	24,38	0,400	10,18	0,400	12,41	0,025	1,75	07,125	9,74
<i>Sous-total (hors bénéficiaires du fonds de cohésion)</i>											0,020	1,40		
Grèce	08,2	17,23	0		0		0		0		0,020	1,40	08,220	11,24
Espagne	12,0	25,21	1,7	20,29	01,200	13,93	0,200	5,09	0,400	12,41	0,300	20,96	15,800	21,60
Irlande	04,5	9,45	0		0		0		0		0,010	0,70	04,510	6,16
Portugal	08,5	17,86	0		0		0		0		0,015	1,05	08,515	11,64
Total par objectif	47,6	100,00	8,38	100,00	08,615	100,00	3,930	100,00	3,223	100,00	1,431	100,00	73,159	100,00

Nota : montant par objectif PIC inclus

Soucre : notes bleues de Bercy, 15 août 1994

Tableau 23
Répartition des fonds structurels 1994-1999

(milliards d'écus 1994)

Pays	Objectif 1		Objectif 2		Objectifs 3 + 4		Objectif 5 a		Objectif 5 b		Mesures transitoires et innovatrices 94-99	Total 94-99	%
	94-99	%	94-96	%	94-99	%	94-99	%	94-99	%			
Belgique.....	0,730	0,78	0,160	2,29	0,465	3,33	0,192	3,57	0,077	1,26	np	1,623	1,34
Danemark.....	0		0,056	0,80	0,301	2,16	0,262	4,89	0,054	0,88	np	0,674	0,53
Allemagne.....	13,640	14,54	0,733	10,51	1,942	13,92	1,134	21,12	1,227	20,00		18,676	14,80
France.....	2,190	2,33	1,765	25,30	3,203	22,96	1,913	35,62	2,238	36,49		11,309	9,00
Italie.....	14,860	15,84	0,684	9,80	1,715	12,30	0,799	14,87	0,901	14,69		18,959	15,01
Luxembourg.....	0		0,007	0,10	0,023	0,16	0,040	0,74	0,006	0,10		0,076	0,06
Pays-Bas.....	0,150	0,16	0,300	4,30	1,079	7,74	0,159	2,97	0,150	2,45		1,838	1,46
Royaume-Uni.....	2,360	2,52	2,142	30,70	3,377	24,21	0,439	8,18	0,817	13,32		9,135	7,24
<i>Sous-total (hors bénéficiaires du fonds de cohésion).....</i>	<i>33,930</i>	<i>36,17</i>	<i>5,847</i>	<i>83,80</i>	<i>12,106</i>	<i>86,79</i>	<i>4,939</i>		<i>5,470</i>	<i>89,18</i>		<i>62,29</i>	<i>49,34</i>
Grèce.....	13,980	14,90	0		0				0			13,980	11,07
Espagne.....	26,300	28,04	1,130	16,20	1,843	13,21	0,432	8,04	0,664	10,82		30,368	24,06
Irlande.....	05,620	5,99	0		0				0			5,620	4,45
Portugal.....	13,980	14,90	0		0				0			13,980	11,07
<i>Sous-total (bénéficiaires du fonds de cohésion).....</i>	<i>59,880</i>	<i>63,83</i>	<i>1,13</i>		<i>1,843</i>		<i>0,432</i>		<i>0,664</i>			<i>63,949</i>	<i>60,66</i>
Total réparti.....	93,810	100	6,977	100	13,95	100	5,370	100	6,134	100		126,24	100
Total par objectif.....	96,346		7,163*		15,84		6,143		6,296		1,53	141,471	

(1) Montant par objectif PIC exclus

Source : notes bleues de Bercy, 15 août 1994

(2) *7,163 milliards sur la période 1994-1996

8,153 milliards non répartis sur la période 1997-1999

c) Les conséquences pour la France

La France a reçu 7,4 milliards d'écus, soit 50 milliards de francs (au taux de conversion de 1992) de crédits européens affectés aux politiques structurelles au cours de la période 1988-1992. Cette somme représente 10,11 % du total des concours européens.

Sur la base des crédits répartis (c'est-à-dire hors PIC, hors mesures innovatrices et hors deuxième tranche de l'objectif 2), la France devrait recevoir 11,31 milliards d'écus, soit 74 milliards de francs au cours de la période 1994-1999. Tous crédits confondus, les crédits européens devraient atteindre 90 milliards de francs.

Ainsi, le rythme annuel des dépenses structurelles communautaires en France atteindra près de 12 milliards de francs.

Les dépenses structurelles s'établissent comme suit :

Tableau 24

Répartition des dépenses structurelles en France

(milliards d'écus)

	1989-1993 (1)			1994-1999 (2)		
	Mécus	MF (3)	%	Mécus	MF (3)	%
Objectif 1.....	1,1	7,54	14,9	2,19	14,45	19,4
Objectif 2.....	1,5	10,26	20,3	1,765 (4)	11,65	15,6
Objectifs 3 et 4.....	1,8	12,33	24,3	3,203	21,14	28,3
Objectif 5 a.....	1,4	9,59	18,9	1,913	12,62	16,9
Objectif 5 b.....	1,2	8,22	16,2	2,238	14,77	19,8
Mesures transitoires et innovatrices.....	0,4	2,74	5,4	np	np	
TOTAL	7,4	50,69	100,0	21,309		100,0

(1) 1989-1993 : PIC inclus ; 1994-1989 : PIC exclus

(2) 1988-1992 : Mécu 1992 ; 1994-1999 : Mécu 1994

(3) Conversion : 1992 : 1 écus = 6,88 F ; 1994 : 1 écu = 6,60 F

(4) Première tranche : 1994-1996..

Tableau 25

Taux de retour des dépenses structurelles en France

	1988-1993	1994-1999*
Objectif 1	2,31 %	2,33 %
Objectif 2	9,55 %	10,51 %
Objectifs 3 et 4.....	20,85 %	22,96 %
Objectif 5 a.....	35,62 %	35,62 %
Objectif 5 b.....	37,23 %	36,49 %
Mesures transitoires et innovatrices	27,95 %	np
TOTAL	10,11 %	9 %*

* Sur crédits répartis, c'est-à-dire hors PIC et hors mesures innovatrices.

Ces dotations sont par conséquent considérables. Compte tenu des modalités de gestion des crédits européens, on observera que plus de la moitié des dépenses structurelles européennes sont attribuées aux collectivités locales.

3. Les politiques internes

a) Présentation

La rubrique "*politiques internes*" du budget européen correspond à une multitude d'interventions très différenciées, touchant aux différents aspects de la vie économique. L'essentiel des crédits est toutefois consacré au secteur de la recherche.

La part de ces actions au sein du budget européen n'a cessé de progresser. Selon les conclusions du Conseil européen d'Edimbourg en 1992, les dépenses consacrées aux politiques internes augmenteront de 30 % en volume d'ici 1999. Ce poids nouveau accordé aux politiques internes se confirme de façon formelle puisque alors que les perspectives financières portant sur les années 1988-1993, mentionnaient une rubrique "*autres politiques*", qui recouvrait instinctivement les dépenses intérieures et extérieures, les nouvelles perspectives financières 1994-1999 distinguent clairement les deux, et par conséquent hissent les actions intérieures au rang de politique à part entière de la Communauté.

Sur longue période, les crédits ont évolué comme suit :

Tableau 26

Crédits de recherche

(millions d'écus et %)

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Crédits de recherche (crédits de paiement) ..	364	678	1.790	1.706	1.903	2.241	2.555	2.716
Part dans le budget (%)	2,3	2,4	4	3,2	3,3	3,5	3,6	3,7

Tableau 27

Crédits de politique interne

(millions d'écus)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Crédits de recherche (crédits de paiement)...	3.940	4.084	4.323	4.520	4.710	4.910	5.100
Part dans le budget (%)	5,7	5,72	5,9	6	6,04	6,06	6,06

*b) Le risque de dispersion et l'application incertaine
au principe de subsidiarité*

Les principales actions sont récapitulées ci-après :

Tableau 28

Les "actions intérieures" dans le budget des Communautés européennes

(millions d'écus)

Chapitre	Action	Crédits 1994		Crédits 1995	
		CE	CP	CE	CP
B 31	Education, formation professionnelle et politique de la jeunesse.	287	264	324	286
B 32	Culture et audiovisuel.....	152	112	129	121
B 33	Information et communication.....	47	42	58	40
B 34	Autres actions sociales.....	156	163	154	128
<i>Sous-total B 3</i>		<i>643</i>	<i>581</i>	<i>665</i>	<i>584</i>
B 41	Energie.....	83	65	60	55
B 42	Contrôle et sécurité nucléaire.....	19	16	17	18
B 43	Environnement.....	133	113	135	117
<i>Sous-total B 4</i>		<i>236</i>	<i>194</i>	<i>212</i>	<i>190</i>
B 51	Protection du consommateur.....	16	16	16	16
B 52	Aide à la reconstruction.....	9	9	6	3
B 53	Marché intérieur.....	171	164	170	160
B 54	Industrie.....	38	38	38	38
B 55	Marché de l'information.....	12	12	13	13
B 56	Information statistique.....	30	34	33	30
B 57	Réseaux transeuropéens.....	290	194	356	249
B 58	Coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.....	2	1	5	2
<i>Sous-total B 5</i>		<i>568</i>	<i>468</i>	<i>637</i>	<i>516</i>
B 61	Centre commun de recherche.....	212	207	188	181
B 62	Programme cadre CEE 1994-1998.....	--	--	38	10
B 63	Programme cadre CEEA.....	--	--	9	3
B 64	Actions directes autres.....	64	59	--	34
B 65	Actions indirectes - achèvement des actions antérieures.....	2.345	2.213	2	1.643
B 66	Actions indirectes CEE programme 1994-1998.....	--	--	2.264	694
B 67	Actions indirectes CEEA.....	--	--	323	151
<i>Sous-total B 6</i>		<i>2.622</i>	<i>2.480</i>	<i>2.818</i>	<i>2.716</i>
TOTAL		4.069	3.723	4.332	4.006

A l'intérieur de chacune des rubriques, les programmes sont divisés en actions, toutes certainement intéressantes et utiles. Est-ce cependant à la Communauté de traiter de "*l'encouragement à la création artistique*" ou de "*l'inspection des denrées alimentaires*" ?

De surcroît, on peut être frappé par le nombre de "*visites*", "*projets*", "*séminaires*", "*conférences*", "*congrès*", "*symposium*", "*études*", "*enquêtes*", "*recherches*", "*bourses*", et autres "*matériels didactiques*" "*etc...*". (toutes ces expressions figurent dans le budget communautaire, et sont financées par la Communauté) mis en oeuvre par ces politiques intérieures.

Un réexamen du principe de subsidiarité paraît nécessaire. Le partage entre l'action nationale et l'action communautaire, si difficile à mettre en oeuvre, dès lors que l'on compare l'intérêt relatif de chaque niveau d'exécution, pourrait se fonder sur un principe plus simple : telle action est-elle utile, voire indispensable à la réalisation du marché unique ? Si la réponse est positive, la Communauté doit s'engager avec les Etats membres, à trouver la réponse nécessaire.

Dès lors que les différences ne nuisent pas à la réalisation du marché unique, il paraît préférable de renoncer à établir une règle unique sous forme de directive.

Votre commission confirme son souhait de voir un recentrage des fonctions et des compétences de la Communauté.

c) La recherche

2,8 milliards d'écus, 18 milliards de francs seront cette année engagés par la Communauté pour financer des actions de recherche, ce qui traduit une augmentation de 7,5 % par rapport à 1994 (à structure constante). Cette enveloppe permet la relance de cette politique au sein du quatrième programme cadre 1994-1998 qui porte sur 12,3 milliards d'écus, pour les deux programmes CEE et CEEA.

En dépit de cet important effort financier; cette action suscite quelques observations critiques.

D'une part, les rapports de contrôle sont très critiques sur la gestion des crédits de recherche. La Commission elle-même évoque "*un saupoudrage des ressources*" (la recherche après Maastricht 1992) et la Cour des comptes déplore les délais trop importants de prise de décision, qui "*compromettent l'efficacité des*

actions communautaires visant à l'augmentation de la compétitivité de l'industrie, secteur tout spécialement caractérisé par un grand dynamisme innovateur".

D'autre part, l'articulation avec les autres grands programmes européens de recherche paraît très insuffisante. C'est en particulier le cas du programme Eurêka. Selon les meilleurs experts "les programmes communautaires, s'ils sont en théorie destinés à soutenir la recherche précompétitive, n'échappent pas à la tentation de financer des projets proches du marché, à l'instar d'Eurêka".

Il serait absurde de financer des projets voisins mais concurrents par deux relais différents. Or, compte tenu de l'enveloppe du budget de recherche et de la part de la France dans le budget communautaire, la France paiera plus de 3 milliards de francs par an pour les programmes communautaires.

En dépit des retours positifs de ces dépenses, puisque c'est sur la politique de recherche que la collectivité nationale obtient un de ses meilleurs taux de retour, de l'ordre de 20 à 22 % des interventions communautaires selon les secteurs, votre commission qui ne s'est jamais satisfaite d'une approche purement comptable, souhaite une meilleure cohérence des actions européennes.

4. Les actions extérieures

a) Présentation

Les actions extérieures de la Communauté n'ont cessé de se diversifier. Les montants mobilisés sont importants et atteindront 4,88 milliards d'écus (en crédits d'engagements), plus de 32 milliards de francs en 1995, soit 6,4 % du budget communautaire (4 milliards d'écus, 26 milliards de francs, soit 5,5 % du budget en crédits de paiement). Cette part progresse sensiblement depuis quelques années, comme l'indique le tableau suivant (*nota : les chiffres sont donnés en crédits de paiement effectivement dépensés, ou prévus en 1995. Il convient de noter que, en matière d'action extérieure, les données en crédits d'engagement et crédits de paiement sont sensiblement divergentes, de même que les crédits programmés et les crédits effectivement dépensés*).

Tableau 29

Crédits d'actions extérieures dans la Communauté - crédits de paiements

(millions d'écus)

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Budget CEE.....	15.857	27.867	44.063	53.650	57.946	64.493	70.013	72.439
Crédits actions extérieures	604	964	1.431	2.210	2.027	2.867	3.355	4.035
Part des actions extérieures dans le budget CEE (%)...	3,8	3,5	3,2	4,1	3,5	4,4	4,8	5,5

Encore ne s'agit-il que d'une fraction de l'action extérieure européenne, puisque de même que la France a deux structures principales -le ministère des Affaires étrangères et le ministère de la Coopération, et une multitude d'intervenants d'ailleurs pas tous secondaires -notamment le Trésor-, la Communauté européenne dispose elle aussi de plusieurs relais pour financer les actions internationales : le budget communautaire - financé par des ressources propres-, le Fonds européen de développement financé par des contributions nationales, et la Banque européenne d'investissement financée par emprunts. On observera que, curieusement, la division Afrique-Reste du monde, sans être aussi figée qu'en France, est néanmoins réelle puisque les crédits du FED sont essentiellement affectés à l'Afrique alors que les crédits du budget communautaire sont pour l'essentiel, ventilés dans le reste du monde.

Cette action s'est diversifiée, en rapport avec les événements internationaux (chute du mur de Berlin, conflit israélo-arabe, guerre du Golfe...) ou les modes d'action internationale (aide alimentaire, aide humanitaire). A noter que dans le budget 1995 figure une action spécifique dotée de 25 millions d'écus, consacrée à la politique étrangère et de sécurité commune (organisation de la conférence du pacte de stabilité en Europe, action de "surveillance de la paix" en ex Yougoslavie et au Proche-Orient, surveillance d'élections dans les Etats issus de l'ancienne Yougoslavie...).

Tableau 30

**Dépenses internationales de la Communauté
(hors prêts) - Crédits d'engagement**

(millions d'écus)

Actions	1990	1991	1992	1993	1994	1995 (APB)
Politique étrangère et de sécurité commune.....	--	--	--	--	1	25
Aide alimentaire.....	506	656	486	574	589	59
Aide humanitaire.....	--	--	--	--	266	251
Asie, Amérique latine.....	403	468	553	634	649	670
Méditerranée.....	257	327	419	408	450	492
Autres actions PVD.....	188	381	451	627	594	601
Europe de l'Est.....	500	1.175	1.463	1.573	1.463	1.598
Autres.....	--	587	277	294	506	648
TOTAL.....	1.834	3.594	3.649	4.110	4.518	4.877

Cette diversification ne va pas sans poser des problèmes que mettent en lumière régulièrement les rapports de la Cour des comptes des Communautés européennes. Coordination et efficacité ne paraissent pas suffisamment associées.

Après avoir constaté que la Commission a parfois deux structures différentes pour mener les mêmes actions, notamment les implications du programme PHARE (programme mené dans les pays d'Europe centrale et orientale, avec des moyens mis en oeuvre par les autorités nationales après avances de la Commission) et du programme TACIS (programme mené en Russie avec des moyens directement mis en oeuvre par la Commission), dans le domaine de la sécurité nucléaire, la Cour déplore que la Commission *"ne s'est pas dotée suffisamment tôt de moyens lui permettant de remplir de façon adéquate les missions de coordination qui lui ont été confiées, notamment entre l'OCDE et la BERD, chargées, elles aussi, d'intervenir dans le domaine de la sûreté nucléaire"* (rapport de la Cour des comptes, budget 1992)

L'efficacité des actions est également mise en cause et la Cour des comptes s'étonne notamment du montant des honoraires perçus, et de l'importance des frais de transport, passé de 28 % de l'aide alimentaire en 1988 à 41 % en 1992...

b) Conséquences

Cette implication croissante de la Communauté ne va pas sans entraîner des conséquences majeures pour la France.

◆ Les masses financières en jeu doivent être rappelées.

La politique bilatérale est désormais doublée par une politique communautaire active.

Les dépenses internationales de la Communauté se montent à près de 32 milliards de francs. Compte tenu de la part française dans le financement de la Communauté, les contributions que la France versera à la Communauté pour mener une politique internationale représentent 5,9 milliards de francs en 1995, soit 39 % du budget des Affaires étrangères et une fois et demi les crédits d'intervention du ministère.

Tableau 31

Comparaison dépenses nationales / dépenses communautaires dans le domaine international

	1990	1991	1992	1993	1994	1995 (ATB)
Total actions CEE (millions d'écus)	1.834	3.594	3.649	4.110	4.518	4.877
Total action CEE (milliards de francs).....	1,67	25,08	25,0	27,25	29,82	32,14
Part française (1).....	2,47	5,04	4,65	4,90	5,75	5,91
Budget des affaires étrangères.....	11,86	13,07	14,09	14,92	14,70	15,14
Crédits d'intervention (2) .	3,11	3,50	3,81	3,99	3,59	3,75

⁽¹⁾ 19,5 % en 1990 - 20,1 % en 1991 - 18,6 % en 1992 - 18 % en 1993 - 19,3 % en 1994 - 18,4 % en 1995.

⁽²⁾ tous crédits confondus, sauf contributions internationales.

⁽³⁾ conversion 1 écu = 1990 : 6,91 F ; 1991 : 6,98 F ; 1992 : 6,85 F ; 1993 : 6,63 F ; 1994 : 6,6 F ; 1995 : 6,59 F.

Compte tenu des masses financières en jeu, il est clair que la France finance ses interventions internationales au travers de deux circuits distincts : un circuit purement national, par le biais des crédits inscrits principalement aux budgets des Affaires étrangères, de la Coopération et des Charges communes, et un circuit européen, par le biais des prélèvements français au budget des Communautés européennes et des contributions au Fonds européen de développement. Pour s'en tenir aux seuls relais directement comparables, à savoir budget d'intervention des Affaires étrangères et budget européen, les sommes engagées sont désormais voisines : le rapport est même favorable aux crédits communautaires puisque

le financement par la France des crédits d'intervention européens est désormais supérieur aux crédits nationaux. Les interventions extérieures de la France passent désormais avant tout par la Communauté.

c) L'appréciation

Ce phénomène n'est guère connu et pose pourtant certaines questions majeures. Dès 1992, mon collègue Jacques Chaumont, rapporteur spécial des crédits des Affaires étrangères s'était interrogé sur ce point.

"L'importance des financements communautaires complémentaires des financements purement nationaux" conduit à formuler deux observations

- certains chiffres insuffisamment connus, doivent être rappelés : 4/5ème de l'aide française aux pays de l'Est utilisent le relais communautaire. Ces chiffres mettent en question notre politique étrangère et l'avenir de notre diplomatie. Ils balayent croyances et certitudes. Ils donnent le sentiment que l'Europe fédérale s'avance masquée, mais que la France a d'ores et déjà choisi de s'y fondre et de renoncer à conduire une politique indépendante de grande puissance :

- il est à craindre que la France ait délibérément mais malencontreusement choisi de privilégier l'aide bilatérale en faveur de pays pour lesquels l'action multilatérale aurait été plus profitable et qu'inversement, la France ait choisi de privilégier l'aide communautaire, là où l'aide bilatérale aurait été bienvenue et demeure attendue."

Extraits du rapport de M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial du budget des Affaires étrangères, rapport annexé au rapport général sur le budget 1992 (séant 1991-1992 et 56, tome I, annexe 1)

La question fut à nouveau posée cette année au ministre délégué chargé des Affaires européennes, lors de son audition par la Commission, le 3 novembre dernier (voir audition en annexe). Tout en justifiant l'aide multilatérale, M. Alain Lamassoure a néanmoins constaté que cette aide communautaire n'était connue "ni des donateurs, ni des bénéficiaires". Ainsi a-t-il rappelé que, dans beaucoup de zones, y compris Moyen-Orient, la Communauté verse plus que n'importe quel autre pays au monde, y compris les Etats-Unis, cela ne se sait pas.

La Communauté dépense apparemment sans compter et les bénéficiaires reçoivent sans le savoir...

Comme l'observe pertinemment le président Christian Poncelet, "cette situation illustre un défaut de communication majeur". En 1995, 32 milliards de francs seront néanmoins versés au titre des actions internationales de la Communauté.

III - EVOLUTION SUR LONGUE PERIODE ET PERSPECTIVES

Les prélèvements au profit des Communautés européennes étant soumis à des ajustements annuels, il convient d'apprécier les évolutions sur longue période.

A. EVOLUTION SUR LONGUE PERIODE : LE DOUBLE DECALAGE DU BUDGET COMMUNAUTAIRE TANT PAR RAPPORT A LA CROISSANCE QUE PAR RAPPORT AU BUDGET NATIONAL

L'évolution du budget communautaire sur longue période fait apparaître un double décalage du budget communautaire, tant par rapport à la croissance, que par rapport au budget national.

1. Le décalage par rapport à la croissance

On notera en premier lieu un découplage quasi total entre la croissance du budget communautaire et celle de la richesse de la Communauté. La plupart des années, la progression du budget communautaire est supérieure, voire très supérieure (1986-1991) à la progression du PIB communautaire. Il y a cependant quelques cas contraires (1985-1989).

Ce décalage à deux causes. Une cause technique en premier lieu, puisque le budget de l'année n est calculé en n-1 à partir des résultats de l'année n-2. Une cause politique en second lieu, puisque par son importance qui demeure limitée au regard de l'ensemble des dépenses publiques, le budget n'a pas vocation à être un instrument de régulation conjoncturelle, ni à se caler strictement sur l'évolution prévisionnelle de la croissance communautaire.

En outre, le budget européen est essentiellement un budget d'intervention, et par conséquent un acte politique. Les dépenses budgétaires résultent de plus en plus de décisions politiques prises par les Conseils européens, c'est-à-dire au niveau des chefs d'Etat et de Gouvernement des pays membres. La

décision prise en 1988 de doubler les fonds structurels, a eu des effets sur la période couverte par les premières perspectives financières, c'est-à-dire entre 1988 et 1992. Les budgets des années 1995, 1997 ou 1999, traduiront à leur tour la décision de doubler à nouveau les fonds structurels, prise par le Conseil européen d'Edimbourg en décembre 1992.

Compte tenu de l'application étalée dans le temps des décisions politiques, il est donc normal que le budget européen soit décalé par rapport à la croissance.

Tableau 32

Evolution comparée du budget communautaire
et de la croissance européenne

(millions d'écus et %)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Total des dépenses communautaires.....	35.820	36.235	42.495	42.284	45.608	55.156	60.300	66.443	72.376	72.449
Croissance annuelle des dépenses communautaires en valeur	+ 24,2	+ 1,2	+ 17,3	- 0,5	+ 7,9	+ 20,9	+ 9,3	+ 10,2	+ 8,9	+ 2,4
Total des dépenses communautaires prix 1994	46.887	46.782	52.665	49.860	51.513	59.724	62.611	68.104	72.376	74.186
Croissance annuelle des dépenses communautaires en volume	+ 20,3	- 1,4	+ 12,6	- 5,3	+ 3,3	+ 15,1	+ 5,6	+ 8,8	+ 6,3	+ 0,4
Croissance du PIB CEE	+ 2,8	+ 2,9	+ 4,2	+ 3,9	+ 3,5	+ 1,9	+ 1,1	- 0,4		

Source : vademecum budgétaire 1994.

Ce décalage entre budget et croissance se constate également en France, pour l'évolution du prélèvement communautaire. Les mouvements peuvent être amplifiés ou amortis, selon les années, par le jeu des variations monétaires.

Tableau 33

**Evolution comparée du prélèvement communautaire
et de la croissance européenne**

(millions de francs et %)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Prélèvement communautaire en francs courants .	45.767	50.015	64.618	61.212	56.132	74.723	72.613	76.992	90.800	88.000
Croissance annuelle du prélèvement européen en valeur.....	+ 30,5	+ 9,3	+ 29,2	- 5,3	- 8,3	+ 32,5	- 2,9	+ 6,6	+ 17,9	- 3,2
Prélèvement communautaire francs 1994	58.215	61.718	77.541	71.006	62.868	81.224	76.243	79.686	92.434	88.000
Croissance annuelle du prélèvement européen en volume.....	+ 23,3	+ 6	+ 25,6	- 8	- 10,5	+ 29,2	- 6,1	+ 4,5	+ 6	- 4,8
Croissance du PIB France	+ 2,5	+ 2,3	+ 4,4	+ 4,5	+ 2,3	+ 0,9	+ 1,4	- 1,0	+ 2,2	+ 3,1

2. Le décalage par rapport au budget national

Pour les mêmes raisons, liées à la nature du budget européen, qui traduit sur le plan budgétaire des orientations politiques décidées au niveau des chefs d'Etat et de Gouvernement, le prélèvement au profit des Communautés européennes se trouve tout naturellement décalé par rapport aux contraintes budgétaires qui pèsent une année donnée, sur les Etats.

Tableau 34

Le décalage budget national et prélèvement CEE

(milliards de francs et %)

	1991	1992	1993	1994	1995
Prélèvement CEE.....	74,78	72,61	76,99	90,8	80
Croissance annuelle du prélèvement CEE	+ 32,5	- 2,9	+ 6,6	+ 17,9	- 3
Budget France.....	1.290	1.317	1.440	1.427	1.468
Croissance annuelle du budget ...	+ 6	+ 2,5	+ 7	+ 1,2	+ 2,8
Prélèvement CEE sur budget	5,8	5,5	5,46	6,36	5,45
Recettes fiscales brutes.....	1.496	1.559	1.558	1.459	1.524
Croissance annuelle des recettes fiscales.....	+ 8,5	+ 4,2	0	- 6,3	+ 4,4
Prélèvement CEE sur recettes fiscales.....	4,9	4,6	4,9	6,2	5,7

B. PERSPECTIVES

1. L'application des décisions du Conseil Européen d'Edimbourg de décembre 1992

a) *Les ressources propres*

La nouvelle décision sur les ressources propres prévoit, conformément aux conclusions du Conseil Européen d'Edimbourg, que le montant total des ressources propres attribué aux Communautés est graduellement relevé de 0,01 point à 0,02 point de PNB de 1995 à 1999. Les plafonds des ressources propres exprimés en pourcentage du PNB communautaire sont ainsi les suivants :

Tableau 35

% du PNB CEE	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Plafond des ressources propres	1,20	1,21	1,22	1,22	1,26	1,27

Elle prévoit par ailleurs, afin de corriger le caractère régressif du système précédent, une modification de la structure des ressources par :

- réduction graduelle du taux d'appel de la ressource TVA du niveau actuel de 1,4 % à 1 % en 1999 ;

- réduction du taux d'écrêtement de l'assiette TVA par rapport au PNB du niveau actuel de 55 % à 50 % avec application immédiate en 1995 pour les pays dont le PNB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire (Espagne, Portugal, Grèce et Irlande) et application graduelle jusqu'en 1999 pour les autres Etats membres.

Ces mesures permettent de limiter le poids de la ressource TVA dans le financement du budget.

Comme on l'a vu, l'adoption formelle de la nouvelle décision sur les ressources propres par le Conseil a longtemps été bloquée par la délégation italienne qui liait son accord à l'application rétroactive de l'augmentation des quotas laitiers qui lui a été accordée à partir de la campagne 1993/1994. A noter que le budget européen et le prélèvement français pour 1995 ont été calculés sur la base de ces nouvelles perspectives financières, c'est-à-dire sur un taux plafond de 1,21 % du PNB communautaire.

Cette même crise a été débloquée le 21 octobre dernier : la Commission, puis le Conseil, ont accordé des quotas supplémentaires à l'Italie. Le pays devra néanmoins payer une amende pour dépassement, mais compte tenu du relèvement des quotas décidé, l'amende est ramenée de 2,5 milliards d'écus à 1,9 milliard. L'Espagne, qui était dans une situation comparable, verra sa contribution passer de 1,9 milliard d'écus à 1,3 milliard.

Lors de son audition par la Commission des finances, le 3 novembre dernier, M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux affaires européennes a confirmé que le règlement du contentieux qui opposait la Communauté et l'Italie sur les quotas laitiers de ce pays devrait permettre au Conseil d'adopter une nouvelle décision sur le plafond des ressources propres qui devrait être soumise au Parlement lors de la présente session.

Interrogé par M. Jean Arthuis, rapporteur général, sur les modalités de remboursement de ces dépenses, le ministre a indiqué que, contrairement aux fraudes aux dépenses communautaires, le règlement se ferait par prélèvement à la source, c'est-à-dire par diminution des crédits consentis à l'Italie, "à charge pour l'Etat de se retourner contre les fraudeurs".

Cette précision a alors provoqué un débat au sein de la commission. M. Jean Arthuis a rappelé que selon les rapports officiels de la Commission européenne, l'Italie était le pays où les cas de fraude en matière agricole étaient les plus nombreux, les plus coûteux et où le recouvrement était le plus faible. Il a considéré que la liberté que gardait l'Etat de se retourner contre les entreprises était un élément de concurrence déloyale qui justifiait a posteriori toutes les dérives et tous les détournements. Il a fait part de son indignation à l'encontre de ces pratiques qui détruisent le tissu économique européen.

Le ministre a ajouté que l'amélioration du dispositif anti-fraude pourrait passer par la mise en oeuvre de sanctions pénales.

b) La programmation des dépenses dans les perspectives financières pluriannuelles

La structure du budget communautaire est encadrée par les perspectives financières pluriannuelles dont les grandes orientations s'établissent comme suit :

Perspectives financières initiales pour 1993-1999

(en millions d'écus, prix 1992)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Crédits d'engagement							
1. Politiques agricoles communes	35 230	35 095	35 722	36 764	37 023	37 697	38 389
2. Actions structurelles	21 277	21 885	23 488	24 998	26 526	28 240	30 000
2.1. Fonds structurels	19 777	20 135	21 488	22 740	24 026	25 690	27 400
2.2. Fonds de cohésion	1 500	1 750	2 000	2 258	2 500	2 550	2 600
3. Politiques internes	3 940	4 084	4 323	4 520	4 710	4 910	5 100
4. Actions extérieures	3 950	4 000	4 280	4 560	4 830	5 180	5 600
5. Administration	3 280	3 380	3 580	3 690	3 800	3 850	3 900
6. Réserves	1 300	1 300	1 100	1 100	1 100	1 100	1 100
Montaire	1 000	1 000	300	300	300	300	300
Actions extérieures :							
- garantie	300	300	300	300	300	300	300
- autres dépenses	300	300	300	300	300	300	300
Total des crédits d'engagement	69 177	69 944	72 488	75 224	77 989	80 977	84 089
Total des crédits de paiement	65 908	67 036	69 150	71 290	74 491	77 249	80 114
Total des crédits de paiement en % de PNB	1,20	1,19	1,20	1,21	1,23	1,25	1,26
Marge en % de PNB	0,80	0,81	0,81	0,81	0,81	0,81	0,81
Plafond des ressources propres en % de PNB	1,20	1,20	1,21	1,22	1,24	1,26	1,27

Ce cadrage n'est pas figé, et les révisions de perspectives ne sont pas rares (en mars 1994, trois actions nouvelles ont été décidées : relance de l'activité économique, soit + 45 millions d'écus sur la rubrique 3, processus de paix au Proche-Orient, soit + 75 millions d'écus sur la rubrique 4, dépréciation de l'écu par rapport au franc belge qui majore les crédits de fonctionnement, soit + 55 millions d'écus sur la rubrique 5). De surcroît, les perspectives sont ajustées en fonction du PNB et des écus actualisés. En juin 1994, les plafonds s'établissent comme suit :

Tableau 36
Perspectives financières ajustées
-Plafonds de dépenses-

(millions d'écus)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
CE initiaux prix 1992 .	69.177	69.944	72.485	75.224	77.989	80.977	84.089
CP initiaux prix 1992 .	65.908	67.036	69.150	71.290	74.491	77.249	80.114
CE actualisés prix courants.....	72.021	73.486	76.571	79.493	82.442	85.632	88.953
CP actualisés prix courants (*)	68.611	70.352	72.982	75.260	78.679	81.621	84.676

(*) 1993-1994 : prix constatés ; 1995-1999 : prix 1995.

♦ Les conséquences pour la France

Toutes choses égales par ailleurs, sur la base du taux moyen de participation (18,9 %) et du taux de conversion actuel, le prélèvement au profit des Communautés européennes atteindra 105 milliards de francs en 1999.

Cette programmation indicative qui répartit sur six ans, les dépenses communautaires par grandes catégories de dépenses confirme l'évolution en ciseau continue depuis 1985, qui marque la diminution du poids relatif des dépenses agricoles et l'essor concomittant des dépenses structurelles. Cette évolution s'accompagnera inévitablement d'une dégradation de la position française, en termes budgétaires, puisque les taux de retour sont très différents selon les politiques (voir ci-dessus tableau 13) et fera apparaître un solde net négatif de l'ordre de - 25 milliards de francs.

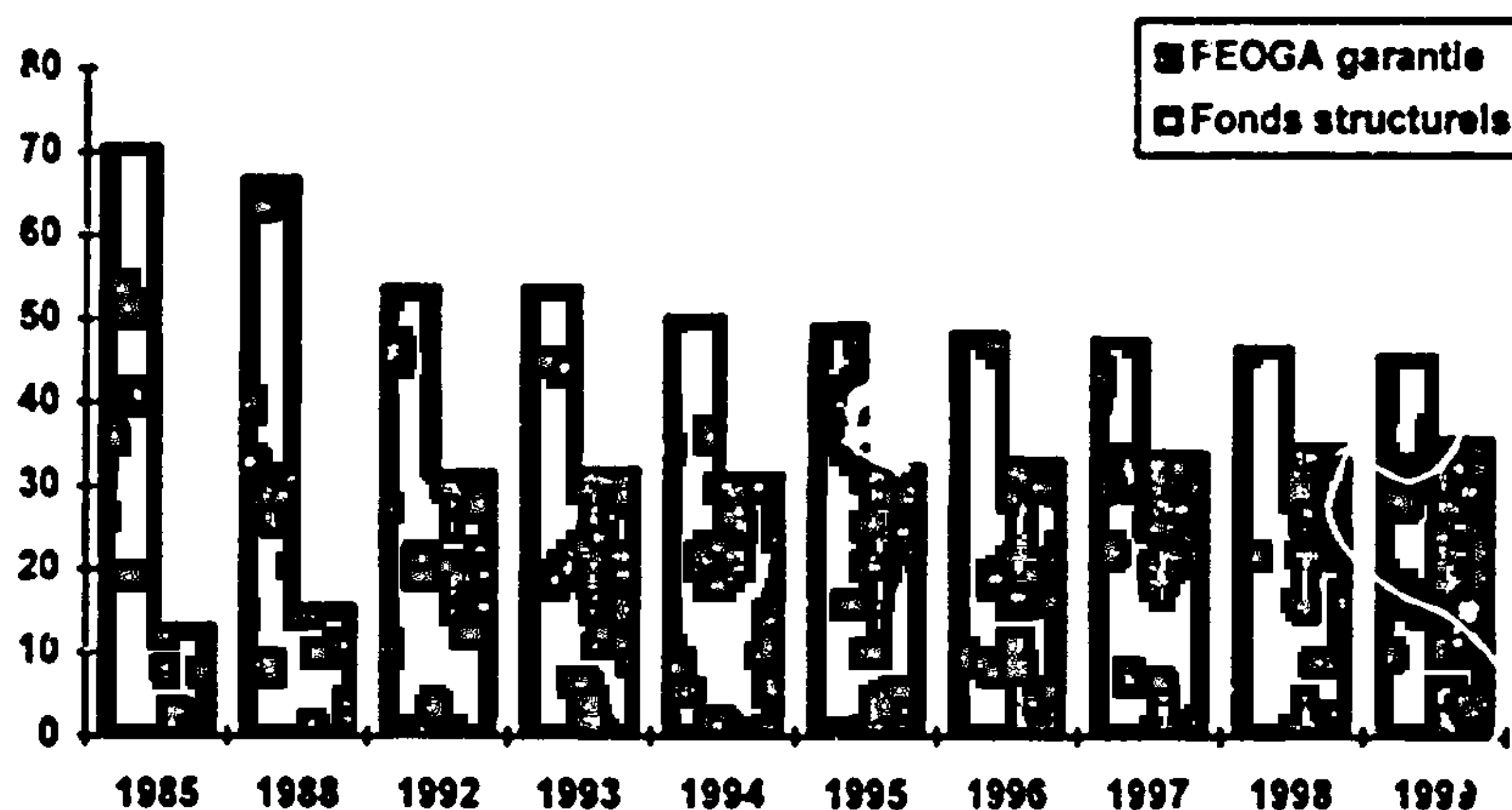
Tableau 37

Evolution de la part des dépenses agricoles et des dépenses structurelles dans le budget des Communautés européennes

	1985	1988	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
FEOGA garantie	70,8	67,0	53,9	53,8	50,2	49,3	48,3	47,5	46,5	45,6
Fonds structurels	13,2	15,6	31,6	32,0	31,3	32,4	33,2	34,0	34,9	35,7

1985-1993 : crédits de paiement en exécution

1994-1999 : crédits d'engagement.



2. L'élargissement

Sous réserve de la ratification du traité d'adhésion, tant par les pays candidats que par les Etats membres, l'Union européenne devrait compter seize membres à compter du 1er janvier 1995, avec l'adhésion de la Suède, l'Autriche, la Norvège et la Finlande.

a) Les compensations

Les quatre pays candidats qui verseront des ressources nouvelles à hauteur de 8,5 % du budget actuel de l'Union, contribueront pleinement au financement de la Communauté dès 1999 après une période de transition courte de quatre ans. Des concessions budgétaires ont en effet été nécessaires afin de conclure les négociations. Celles-ci ont été limitées.

◆ Le Gouvernement avait écarté le mécanisme transitoire agricole de montants compensatoires à l'adhésion qui autorisait le maintien temporaire dans ces pays de prix plus élevés que ceux de la Communauté. Les compensations budgétaires partielles qui ont été octroyées sont la contrepartie de l'alignement direct au premier jour de l'adhésion des prix agricoles des candidats sur ceux de l'Union en moyenne deux fois moins élevés. Pour amortir ce surcoût qui sera payé par le consommateur, la Communauté versera une compensation. Le tableau ci-dessous présente les concessions budgétaires par pays et par année. S'y ajoute la prise en charge par le budget général des Communautés européennes des paiements restant à liquider sur les engagements contractés au titre de l'accord sur l'Espace Economique Européen.

Tableau 38

Compensations budgétaires accordées aux candidats de l'AELE

(millions d'écus)

	1995	1996	1997	1998	1995-1998
Suède	488	432	76	31	1.027
Autriche .	583	106	71	35	795
Norvège .	201	128	52	26	407
Finlande .	476	163	65	33	737
Total.....	1.748	829	264	125	2.966

Source : acte d'adhésion.

b) Perspectives

Contrairement aux élargissements précédents, notamment celui de 1981 (Grèce) et celui de 1986 (Espagne et Portugal), d'une part, les nouveaux adhérents seront des contributeurs nets à la Communauté, et ce, dès la première année de leur adhésion, d'autre part, cet élargissement ne sera pas accompagné de demandes reconventionnelles de la part des anciens membres (comme cela avait été le cas en 1986 : la Grèce ayant alors demandé et obtenu un crédit de 2 milliards d'écus pour aider l'économie grecque à supporter le choc de l'arrivée de deux nouveaux partenaires méditerranéens).

La contribution nette apportée par ces nouveaux membres devrait soulager d'autant, toutes choses égales par ailleurs, les participations actuelles au budget européen.

Tableau 39

Contributions nettes apportées par les candidats de l'AELE

(millions d'écus)

	1995	1996	1997	1998	1995-1998
Suède	491	275	638	686	765
Autriche .	407	601	643	682	752
Norvège .	172	206	286	314	362
Finlande .	- 351	- 312	- 211	- 177	- 119
Total.....	605	657	1.242	1.391	1.646

Source : acte d'adhésion.

Néanmoins, l'accord interinstitutionnel d'octobre 1993 prévoit qu' *"en cas d'élargissement de la Communauté à de nouveaux Etats membres, sur proposition de la Commission, les institutions adapteront les perspectives financières pour tenir compte des besoins et des moyens nouveaux de la Communauté élargie. En l'absence d'accord sur cette adaptation, le Parlement européen pourra considérer qu'il n'est plus lié par le présent accord"*.

La France a fait valoir que l'adaptation des perspectives financières ne doit conduire ni à modifier le plafond des ressources propres, ni à augmenter les dépenses en faveur des Etats membres actuels. Le surplus apporté par l'élargissement doit permettre de restaurer des marges sous le plafond des ressources propres.

Les modalités d'intégration des dépenses pour les nouveaux membres dans le budget 1995 feront l'objet d'un débat entre le Conseil et le Parlement.

ANNEXE

**AUDITION DE M. ALAIN LAMASSOURE,
MINISTRE DÉLÉGUÉ AUX AFFAIRES EUROPÉENNES**

mercredi 2 novembre 1994

Réunie sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des finances a procédé le mercredi 2 novembre 1994 à l'audition de M. Alain LAMASSOURE, ministre délégué aux Affaires européennes, sur la participation de la France au budget de l'Union européenne.

M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux affaires européennes, a tout d'abord rappelé les caractéristiques du budget communautaire, par rapport aux budgets nationaux. Il a indiqué que le budget communautaire était encadré par des perspectives pluriannuelles, qu'il était voté et exécuté en équilibre et que seuls les traités internationaux permettaient d'introduire des ressources propres à la Communauté.

Il a relevé une répartition très particulière par rapport aux budgets nationaux avec une part considérable prise par les dépenses d'interventions, notamment les dépenses agricoles, relayées aujourd'hui par les dépenses régionales. Il a considéré que cette structure entraînait des malentendus dans la mesure où elle reproduisait celle du marché commun en faisant abstraction des orientations résultant du traité de Maastricht.

Le ministre a donné des indications sur le budget pour 1995. Il a rappelé les étapes de la procédure budgétaire et noté que la présente audition se situait à mi-chemin de la procédure budgétaire.

Il a considéré que le prélèvement figurant dans le projet de loi de finances pour 1995, soit 88 milliards de francs, contre 90,4 milliards de francs en 1994, correspondait au plafond des dépenses susceptibles d'être votées par le Parlement européen. Il a indiqué que la bonne tenue du franc avait permis d'économiser 1,4 milliard de francs.

Il a par ailleurs observé que la contribution nette était stabilisée autour de 15 milliards de francs, grâce à une amélioration des taux de retour en matière agricole.

M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux affaires européennes, a ensuite indiqué que le revenu des agriculteurs serait garanti, et que la réforme de la politique agricole commune allait modifier la répartition du budget communautaire. Il a noté que l'adhésion des quatre nouveaux membres entraînerait une augmentation de la ligne agricole de 600 millions d'écus.

Il a observé que le budget aiderait la reprise économique en France, tant par la réforme des fonds structurels, qui a permis d'augmenter de moitié les populations couvertes par les fonds structurels (soit 15 millions d'habitants au lieu de 10 au titre de l'objectif 2, et 10 millions d'habitants au lieu de 6 au titre de l'objectif 5 b), que par le soutien aux infrastructures de transport qui assurera pour la France près de 20 000 emplois.

Le ministre a observé que la lutte contre la fraude serait accentuée dans les prochains budgets et rappelé que la France avait mis en place une cellule interministérielle de contrôle des dépenses communautaires.

Le ministre a évoqué certains problèmes pendants, qui devront être réglés dans les prochaines semaines. Il a rappelé qu'un litige avec l'Italie avait retardé la décision du Conseil sur la majoration des ressources propres. Il a indiqué que la ratification de ce traité devrait être soumise au Parlement avant la fin de la présente session.

M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux affaires européennes, a évoqué le problème du règlement des soldes budgétaires. Il a indiqué que le budget 1993 n'avait pas été exécuté en équilibre, et avait fait apparaître un déficit d'exécution de 4 milliards d'écus. Il a rappelé que ce déficit aurait dû être financé par des ressources nouvelles dans le budget 1995. Il a indiqué que le Conseil était parvenu à modifier les règles afin que les moyens dégagés en 1994 puissent être affectés au financement du déficit.

Evoquant les conséquences budgétaires de l'élargissement, le ministre a chiffré le solde net budgétaire à 600 millions d'écus en 1995, et à un milliard d'écus à compter de 1996.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a alors demandé des précisions sur les améliorations apportées aux procédures anti-dumping, sur la préparation de l'organisation mondiale du commerce et la notion de clause sociale et sur les perspectives d'une éventuelle cinquième ressource propre.

Enfin, le rapporteur général a interrogé le ministre sur l'importance de la fraude à la TVA intracommunautaire, aux ressources et aux dépenses communautaires.

En réponse, **M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux affaires européennes**, a considéré que le marché européen était un marché relativement protégé et que la France s'était toujours prononcée en faveur d'une concurrence ouverte, mais loyale. Il a rappelé que la France avait subordonné son accord du cycle de l'Uruguay round à des améliorations de la politique commerciale européenne. Il a noté sur ce point une accélération sensible des délais d'instruction des procédures anti-dumping. Après avoir rappelé qu'en règle générale, les droits anti-dumping sont désormais décidés à la majorité qualifiée, il a estimé que cette procédure fonctionnait bien et a observé qu'il ne se passait pas de semaine sans que ces droits soient appliqués, notamment vis-à-vis des pays d'Europe de l'Est et de Chine.

Il a alors indiqué que la France avait demandé à la Communauté d'établir un bilan et de proposer des améliorations.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a observé sur ce point qu'en dépit d'une volonté apparemment claire, il craignait que les moyens, notamment humains, demeurent insuffisants.

M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux affaires européennes, a alors traité de la clause sociale en indiquant que la formule était ambiguë et qu'il lui préférerait la notion de «droits de l'homme au travail». Il a indiqué que la France avait obtenu d'inscrire ce sujet aux ordres du jour des prochaines réunions de l'organisation mondiale du commerce.

Le ministre a ensuite souligné la baisse continue des véritables ressources propres et a approuvé l'idée du rapporteur général selon laquelle le financement du budget communautaire ne pouvait durablement reposer sur la croissance des prélèvements nationaux. Il s'est prononcé en faveur d'une nouvelle ressource

propre supplémentaire, à condition que l'augmentation du budget européen ne pèse pas sur le contribuable français. Il a estimé que l'Europe devait se construire à coûts constants, et que le «principe de constance» devait même être inscrit dans les textes communautaires et dans les lois fondamentales des Etats membres.

Le ministre a ensuite indiqué que les moyens de contrôle des fraudes en matière de ressources et dépenses étaient insuffisants et qu'un choix politique majeur s'imposait entre un contrôle direct de compétence nationale et un contrôle relevant des compétences communautaires. Il a souhaité que puisse être étudié un renforcement des contrôles communautaires associé avec une "responsabilisation" des administrations nationales.

M. René Trégouët, rapporteur spécial des crédits des affaires européennes, a demandé des précisions sur les moyens de vérifier l'application du principe d'additionnalité dans l'attribution des fonds structurels, sur les perspectives des autoroutes de l'information et l'avenir du programme Eureka. Il s'est également interrogé sur l'équilibre entre le financement bilatéral et le financement multilatéral de l'action extérieure de la France, notamment dans les pays de l'Est de l'Europe.

Le ministre a rappelé le contenu du principe d'additionnalité, selon lequel les crédits communautaires viennent en complément des crédits nationaux. Il a évoqué les conclusions du sommet de Corfou concernant les autoroutes de l'information et indiqué que l'Europe était dans une phase exploratoire. Concernant le programme Eureka, il a insisté sur la nécessité de coordonner le programme cadre des Douze, qui commence à s'ouvrir à des pays non européens.

M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux affaires européennes, a indiqué que la France avait fait le choix de financer son aide internationale prioritairement par le relais communautaire pour éviter une course poursuite et une contradiction engendrée par des aides bilatérales menées de façon indépendante par douze Etats. En revanche, il a regretté que cet effort de la Communauté dans le domaine international ne soit connu ni des donateurs ni des bénéficiaires. Il a rappelé que la Communauté était, devant les Etats-Unis, le premier bailleur de fonds tant en Europe de l'Est que pour les populations des territoires occupés au Moyen-Orient. Après que **M. Christian Poncelet, président,** ait relevé que cette situation révélait un déficit flagrant de communication, le ministre a déploré que l'Europe ne sache pas utiliser ses moyens au service d'une politique.

M. Maurice Blin a demandé des précisions sur la gestion des fonds structurels. Il a constaté qu'il lui était impossible de savoir qui avait décidé de supprimer l'aide de financement des travaux routiers dans sa région et s'est demandé s'il ne fallait pas envisager de "renationaliser" une partie des fonds structurels pour mettre fin à ces désordres.

Après avoir émis l'hypothèse d'un arbitrage purement régional, le ministre s'est engagé à étudier cette question.

M. Robert Vizet a craint que l'introduction d'un impôt européen n'aggrave la charge fiscale ; il s'est interrogé sur la coordination entre la politique européenne des fonds structurels et la politique nationale d'aménagement du territoire ; il a demandé des précisions sur les perspectives d'adhésion de la Turquie.

M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux affaires européennes, a rappelé son attachement au "principe de constance", selon lequel la mise en place de structures et de recettes communautaires doit s'accompagner d'économies dans les Etats membres. Il a rappelé que le zonage de régions éligibles est défini au niveau communautaire sur proposition des Etats membres. Il a indiqué que le projet d'adhésion de la Turquie à l'union douanière pourrait s'appliquer à compter du 1er janvier 1996 au vu des avancées réalisées tant sur la question chypriote que dans le domaine des droits de l'homme.

Revenant sur cette adhésion, M. Jean Arthuis, rapporteur général, a demandé des précisions sur les conséquences pratiques de cet accord dans la mesure où la Turquie bénéficie déjà de tarifs douaniers privilégiés

Le ministre a confirmé que la Turquie était de fait dans l'union douanière intérieure, puisque ses importations ne supportent pratiquement pas de droits de douane ; il a indiqué que le projet avait pour objet de faire appliquer le tarif extérieur commun à l'entrée du territoire de la Turquie. **En réponse à une demande de M. René Trégouët, rapporteur spécial**, il a estimé que cette mesure devrait s'accompagner du respect des règles d'origine et des règles de concurrence, conformément à l'Acte unique.

M. Roland du Luart a estimé que l'exemple italien, qui avait renégocié ses quotas laitiers, donnait l'impression d'une Europe à "deux poids, deux mesures". Il a par ailleurs observé que si la France avait réussi à limiter son taux de jachère, les agriculteurs américains ne s'étaient vu imposer aucune jachère, et que l'Europe ne devait pas ratifier les accords du GATT avant la partie américaine.

M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux affaires européennes, a reconnu que les niveaux de contrôle étaient variables selon les pays et considéré qu'il pourrait être envisagé d'instituer, en fonction du degré de "culture administrative" des Etats membres, deux modes de contrôles, l'un purement national et l'autre organisé autour d'un corps de contrôle européen.

S'agissant de la ratification des accords du GATT, le ministre a indiqué que les pays de la Communauté attendaient que le Congrès américain se prononce avant d'engager des procédures de ratification. Il a observé que le Congrès avait été saisi d'un dossier complémentaire de 1.320 pages et que ces dispositions étaient examinées par l'ensemble des parties afin de déterminer si elles étaient toutes en parfaite conformité avec les engagements commerciaux.

Le ministre a commenté l'accord conclu avec l'Italie en rappelant que le dossier établi était solide et que les agriculteurs de ce pays avaient été victimes d'une sous-estimation de la base de référence. Il a relevé que l'Italie devait néanmoins régler 1,9 milliard d'écus, au lieu de 2,5 milliards envisagés initialement et que l'Espagne, qui était dans un cas comparable, devait régler 1,3 milliard d'écus au lieu de 1,9 envisagés.

Interrogé par **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, sur les modalités de remboursement de ces dépenses, le ministre a indiqué que, contrairement aux fraudes aux dépenses communautaires, le règlement se ferait par prélèvement à la source, c'est-à-dire par diminution des crédits consentis à l'Italie, «à charge de se retourner contre les fraudeurs».

Cette précision a alors provoqué un débat au sein de la commission. **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a rappelé que selon les rapports officiels de la Commission européenne, l'Italie était le pays où les cas de fraude en matière agricole étaient les plus nombreux, les plus coûteux et où le recouvrement était le plus faible. Il a considéré que la liberté que gardait l'Etat de se retourner contre les entreprises était un élément de concurrence déloyale qui justifiait à posteriori toutes les dérives et tous les détournements. Il a fait part de son indignation à l'encontre de ces pratiques qui détruisent le tissu économique européen.

Le ministre a alors précisé que l'amélioration du dispositif anti-fraude pourrait passer par la mise en oeuvre de sanctions pénales à l'encontre des contrevenants.

interrogé par **M. René Ballayer** sur la monnaie unique le ministre a estimé que le calendrier prévisionnel prévu par le traité de Maastricht serait tenu. Il a observé que la crise du système monétaire européen avait paradoxalement stabilisé le système en décourageant les spéculations et que grâce à la reprise et aux choix des gouvernements des 12 membres, un certain nombre de pays devraient respecter les critères de convergence entre 1997 et 1999.

M. Christian Poncelet, président, a ensuite interrogé le ministre sur le plafond de ressources propres, sur les suites que le Gouvernement entendait donner à la proposition de loi organique relative au contrôle de la participation française au budget des Communautés européennes et sur les conséquences que pourrait avoir un rejet de l'article du projet de loi de finances évaluant le prélèvement communautaire.

M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux affaires européennes, a d'abord confirmé que le règlement du contentieux qui opposait la Communauté et l'Italie sur les quotas laitiers de ce pays devrait permettre au Conseil d'adopter une nouvelle décision sur le plafond des ressources propres qui devrait être soumise au Parlement lors de la présente session.

Il s'est engagé à examiner dans quelle mesure il pourrait communiquer aux commissions compétentes les rapports particuliers de la Cour européenne des comptes.

Il a enfin observé que le rejet de l'article individualisant le montant de la participation de la France au budget des Communautés européennes n'aurait pas de conséquences juridiques opposables à nos partenaires puisqu'il s'agit de ressources propres de la Communauté applicables en vertu de traités internationaux. Il a estimé qu'une telle décision aurait cependant des conséquences politiques importantes et qu'il avait décidé de réunir périodiquement les présidents des groupes politiques du Parlement européen afin de leur faire connaître les positions du Parlement français.

****La commission a ensuite procédé à l'examen de la participation de la France au budget des Communautés européennes sur le rapport de M. René Trégouët, rapporteur spécial**

La commission a pris acte du rapport de M. René Trégouët, rapporteur spécial.