

N° 91

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

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 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME II

Fascicule 2

AFFAIRES EUROPÉENNES ET ARTICLE 31 : ÉVALUATION DE LA PARTICIPATION FRANÇAISE AU BUDGET DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Rapporteur spécial : M. Denis BADRÉ

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Mme Marie-France Beaufils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 (2007-2008)

SOMMAIRE

Pages

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. LES RELATIONS FINANCIÈRES DE LA FRANCE AVEC L'UNION EUROPÉENNE	7
A. LA CONTRIBUTION FRANÇAISE AU BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE	7
1. <i>Une contribution dont l'anticipation demeure complexe</i>	7
2. <i>La France, deuxième contributeur au budget de l'Union européenne</i>	11
B. LES DÉPENSES DU BUDGET EUROPÉEN EN FRANCE	14
1. <i>La France, premier bénéficiaire en 2006</i>	14
2. <i>Du 4^{ème} au 2^{ème} rang des contributeurs nets en 2005</i>	14
II. LE PROJET DE BUDGET DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES POUR 2008	19
A. LES PRINCIPALES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES EN 2008	20
1. <i>L'avant-projet de budget 2008 de la Commission, traduction des nouvelles perspectives financières</i>	20
2. <i>L'examen par le Conseil et le Parlement</i>	21
B. ANALYSE PAR RUBRIQUE BUDGÉTAIRE	22
1. <i>Compétitivité pour la croissance et l'emploi (sous-rubrique 1A)</i>	22
2. <i>Cohésion pour la croissance et l'emploi (sous-rubrique 1B)</i>	25
3. <i>Conservation et gestion des ressources naturelles (rubrique 2)</i>	27
4. <i>Les autres rubriques budgétaires</i>	29
III. 2008, POINT DE DÉPART DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE EUROPÉENNE ?	35
A. UN « RÉEXAMEN COMPLET ET GLOBAL » BIENVENU	35
1. <i>Une clause associée à l'accord sur les perspectives financières</i>	35
2. <i>Les initiatives du Parlement européen et de la Commission</i>	36
B. UN CHANTIER ESSENTIEL AUQUEL LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DOIT PRENDRE TOUTE SA PART	37
1. <i>Quels principes doivent présider à la réforme ?</i>	37
2. <i>La France, qui présidera l'Union en 2008, doit prendre l'initiative</i>	40
EXAMEN EN COMMISSION	41

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

L'article 31 du projet de loi de finances pour 2008 évalue le prélèvement sur recettes au profit du budget des Communautés européennes à **18,4 milliards d'euros**, soit **6,8 % des recettes fiscales nettes** et une augmentation de 9,3 % par rapport à la prévision d'exécution pour 2007. Le prélèvement net des frais de perception s'élève à 17,834 milliards d'euros, soit 6,5 % des recettes fiscales nettes.

Le prélèvement avait été **fortement surestimé** dans le projet de loi de finances pour 2007. L'écart prévu entre prévision et exécution, de près de 1,86 milliard d'euros, s'explique par la conjonction de plusieurs facteurs baissiers et confirme la tendance erratique de la prévision constatée depuis 2003.

L'essentiel du prélèvement consiste en la **ressource RNB**, qui représente 63 % de la contribution française. Votre rapporteur spécial considère que cette ressource n'est pas conforme à la conception originelle du budget, bien qu'elle ait le mérite de la simplicité.

La contribution française devrait représenter 16,9 % du budget européen, augmentation qui **rompt avec la baisse tendancielle constatée depuis 2002**. Cette inversion de tendance devrait se confirmer à l'avenir en raison des effets de l'élargissement, de l'encadrement des dépenses agricoles dans le cadre 2007-2013 et de l'entrée en vigueur de la nouvelle décision ressources propres.

La France demeure le **deuxième pays contributeur** derrière l'Allemagne. Elle devient le **premier pays bénéficiaire** en volume des dépenses européennes (13,9 % de taux de retour). Son solde net s'établit à - 0,20 % du RNB en 2005, soit le **deuxième rang des contributeurs nets** en volume derrière l'Allemagne.

L'**avant projet de budget 2008 proposé par la Commission** connaît une hausse modérée des crédits d'engagement (+ 2 %), mais une hausse importante des crédits de paiement (+ 5,2 %), due à la montée en puissance des nouveaux programmes 2007-2013 et à la fin des programmes 2000-2006. Il égale **0,97 % du RNB** de l'Union.

En crédits de paiement, les augmentations les plus importantes concernent le 7^{ème} Programme communautaire de recherche et de développement (+ 54,5 %), le programme « Réseaux de transport transeuropéens » (+ 88,8 %), et les crédits des rubriques « Cohésion » (+ 7,5 %) et « Actions extérieures » (+ 7,7 %). Ces hausses traduisent les **nouvelles priorités politiques** du cadre financier 2007-2013, orientées vers la mise en œuvre des objectifs de la stratégie de Lisbonne, le renforcement de la politique extérieure et de la politique migratoire et de coopération policière et judiciaire.

Le débat budgétaire entre institutions se cristallise en 2007 sur le financement de **Galileo** et de l'Institut européen de technologie, ainsi que sur les interventions en **Palestine** et au **Kosovo**.

La France exercera la **présidence de l'UE au 2nd semestre 2008**. Les priorités affichées par le gouvernement sont l'Europe de la **croissance et de l'emploi**, la protection des **citoyens** européens en matière de justice, de droit de la famille, d'asile et d'immigration, l'Europe du **développement durable** et de **l'innovation** et l'efficacité européenne sur la scène **internationale**.

Selon votre rapporteur spécial, la présidence française doit être particulièrement **mobilisée** sur la constitution d'un espace européen de **recherche**. Elle doit aussi influencer les débats sur le « bilan de santé » de la PAC, et profiter de cette occasion pour proposer le rétablissement de la **préférence communautaire**.

La présidence française doit enfin prendre toute sa part à la réforme **du système de financement de l'Union**, en application de la clause de révision de l'accord interinstitutionnel de mai 2006

Votre rapporteur spécial **recommande le vote** de ce prélèvement sur recettes.

Evolution 2006-2008 du prélèvement sur recettes

	2006	2007	2008
<i>Montant du prélèvement sur recettes (en millions d'euros)</i>	17.633 (exécution)	16.837 (exécution)	18.400 (prévision)
<i>Ecart entre prévision en loi de finances initiale et exécution</i>	- 2,01 %	- 9,94 %	-
<i>Part du prélèvement <u>net des frais de perception</u> dans les recettes fiscales nettes</i>	6,4 %	6,1 %	6,5 %
<i>Part dans les ressources propres européennes</i>	16,3 % (budget exécuté)	16,0 % (budget modifié)	16,9 % (APB 2008)

I. LES RELATIONS FINANCIÈRES DE LA FRANCE AVEC L'UNION EUROPÉENNE

A. LA CONTRIBUTION FRANÇAISE AU BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE

1. Une contribution dont l'anticipation demeure complexe

a) L'évolution de long terme

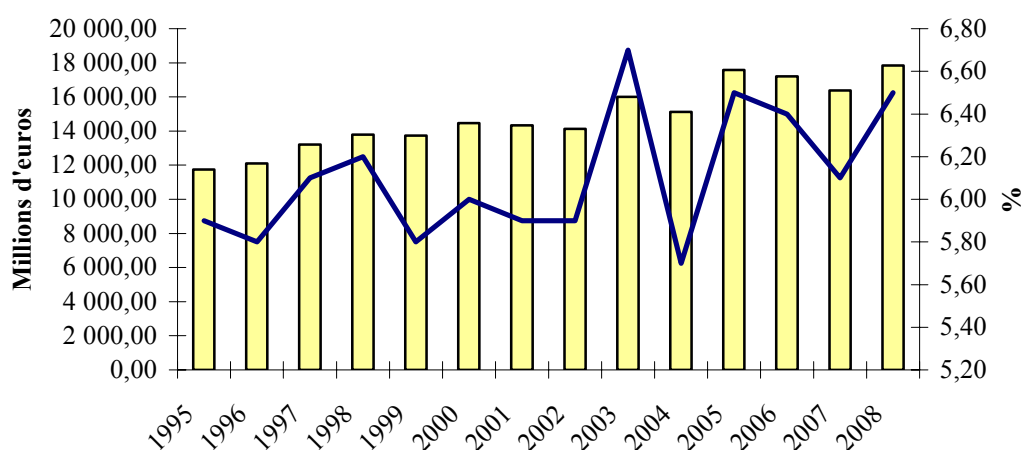
La contribution française au budget communautaire s'inscrit dans une évolution de long terme à la hausse, puisque le montant du prélèvement sur recettes a été **multiplié par 4 en valeur entre 1982 et 2008**.

Cette évolution, corrélée à la croissance du budget communautaire lui-même, a connu deux paliers principaux :

1) entre 1982 et 1994, la part du prélèvement sur recettes dans les recettes fiscales nettes de l'Etat est **passée 4 % à 6,5 %**, essentiellement pour couvrir la hausse des dépenses agricoles et de cohésion ;

2) une **stabilisation** s'est amorcée en 1994, résultant de la volonté de la plupart des Etats membres contributeurs nets au budget de maîtriser les dépenses. Le prélèvement sur recettes évolue désormais dans une fourchette comprise **entre 5,5 et 6,5 %** des recettes fiscales nettes.

Evolution du prélèvement net et de sa part dans les recettes fiscales nettes



NB : les données 2007 et 2008 résultent de prévisions.
Source : commission des finances, d'après le « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2008

En raison des décisions successives relatives au système des ressources propres, la **composition** du prélèvement sur recettes a également

connu d'importantes évolutions, principalement caractérisées par **l'augmentation de la part relative de la ressource RNB et du financement de la correction britannique**, qui constituent, en 2008, respectivement 62,7 % et 8,1 % de la contribution française.

b) Un prélèvement 2007 fortement surestimé

D'importants écarts sont traditionnellement constatés entre la prévision et l'exécution du prélèvement sur recettes, qui résultent des nombreux aléas affectant cette prévision (cf. encadré).

Une évaluation soumise à aléas

Compte tenu des modalités de calcul des ressources propres, les écarts entre la prévision de la LFI et l'exécution du prélèvement sur recettes peuvent avoir deux causes principales :

- ils peuvent résulter de l'évolution du volet dépenses du budget communautaire. L'estimation du montant de la contribution française au budget communautaire est effectuée chaque année après l'adoption par le Conseil du projet de budget en juillet. Elle repose sur une prévision du montant des dépenses à financer qui suppose d'anticiper l'issue de la procédure budgétaire européenne, le niveau d'exécution par la Commission des crédits votés ainsi que le niveau de consommation des réserves (réserve pour aide d'urgence, fonds de solidarité de l'Union européenne...). Cette prévision est revêtue d'une forte incertitude et peut donc s'avérer inexacte. Par ailleurs, même si le montant des dépenses à financer dans le budget initial a été correctement anticipé, des budgets rectificatifs peuvent l'accroître sensiblement en cours de gestion.

- ils peuvent résulter de l'évolution du volet recettes du budget communautaire. L'estimation du montant de la contribution française au budget communautaire est effectuée sur la base des hypothèses de l'avant-projet de budget relatives à l'assiette de la ressource TVA et au RNB de chaque Etat membre pour l'année n ainsi que des prévisions de recouvrement des ressources propres traditionnelles. Elle doit également tenir compte du niveau du solde de l'année n-1 reporté en année n et du montant de la correction britannique de l'année n-1 financée en année n sur la base de l'assiette TVA et du niveau des RNB de l'année n.

Les hypothèses sous-tendant la répartition des ressources propres par Etat membre sont révisées en cours d'année à travers un budget rectificatif à l'issue de la réunion du Comité consultatif des ressources propres (CCRP). Ces révisions viennent logiquement modifier le montant de la contribution française.

Les montants définitivement dus par chaque Etat membre au titre des ressources TVA et RNB pour l'année n-2 ne sont en outre connus qu'en décembre de l'année n-1. Un budget rectificatif est alors voté qui vient impacter à la hausse ou à la baisse le prélèvement sur recettes de l'année n.

Enfin, le report du solde constaté à l'issue de l'exercice n-1 au budget de l'année n revêt une importance toute particulière dans la mesure où il réduit mécaniquement le montant de la ressource RNB due par chaque Etat membre pour équilibrer le budget. Le montant du solde varie en fonction du niveau d'exécution des crédits de l'exercice n-1 ainsi que l'existence d'éventuels surplus de recettes, toute prévision de recettes fiscales et de croissance du RNB étant entourée d'un important aléa. Ces dernières années, la Commission procède également à des annulations de crédits en fin d'année et restitue les recettes équivalentes aux Etats membres, ce qui a pour effet de diminuer le prélèvement sur recette prévu au titre de l'année suivante.

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2008

Si, jusqu'en 1988, **l'absence de maîtrise de la dépense agricole** a engendré un **dépassement** systématique de la prévision effectuée en loi de finances initiale, la tendance s'est inversée de 1989 à 2002, période au cours de laquelle le montant du prélèvement sur recettes était le plus souvent **surestimé**. Les trois facteurs principaux ayant conduit à cette surestimation ont été la sous-exécution massive des crédits¹, le caractère plus prévisible du montant des aides directes mises en œuvre après la réforme de la PAC et une relative sous-consommation des crédits de la politique régionale par les Etats membres.

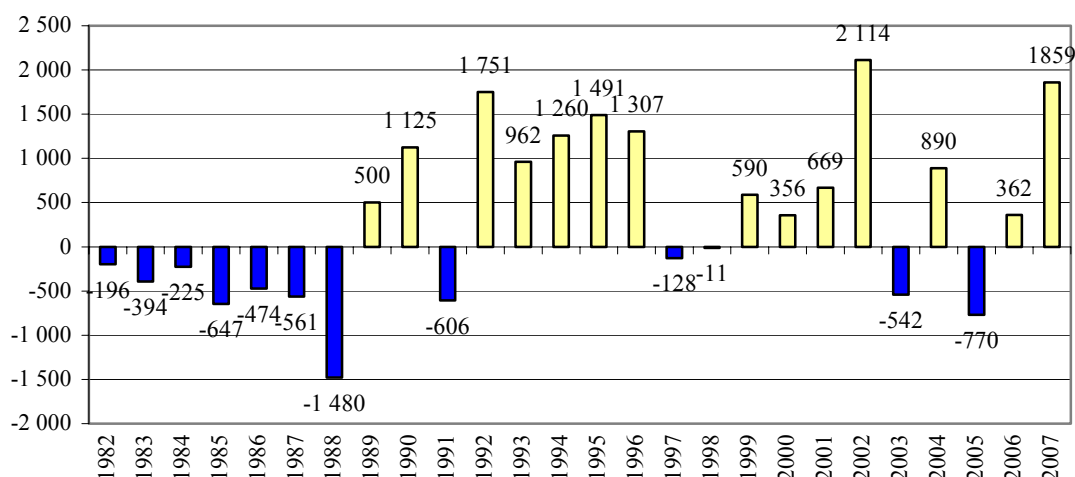
Le « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2008 relève que, depuis 2003, l'écart entre prévision et exécution est plus erratique et aboutit alternativement à une surestimation ou une sous-estimation de la LFI. **L'écart prévu en 2007 est ainsi sensible**, puisqu'il s'élève à 1,859 milliard d'euros. Il semble résulter de la **conjonction de plusieurs facteurs baissiers** :

1) une **sous-exécution massive des crédits 2006** a en premier lieu entraîné la prise en compte, en 2007, d'un budget rectificatif pour 2006 qui a minoré le total des appels à contribution de 6,3 milliards d'euros, soit 1,174 milliard d'euros pour la France ;

2) la **croissance plus faible** que prévue de l'économie française a ensuite conduit le Comité consultatif des ressources propres de mai 2007 à diminuer de 447 millions d'euros la prévision de notre quote-part dans la base RNB ;

3) enfin, quatre **budgets rectificatifs** sont intervenus en 2007, minorant la contribution française de 103 millions d'euros.

Ecart entre la prévision en LFI et l'exécution du prélèvement sur recettes



NB : un montant positif traduit un surcalibrage (prévision supérieure à l'exécution)

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2008

¹ Due à la mise en œuvre d'un cadrage financier pluriannuel et à la « saturation » des plafonds annuels de dépenses par l'autorité budgétaire.

Prévision et exécution du prélèvement sur recettes en 2006 et 2007

(en millions d'euros)

	2006	2007
Loi de finances initiale	17.995	18.697
Variation de la ressource PNB	-503	-1676
<i>Impact de la variation du taux d'appel</i>	-15	-54
dont impact de la variation, par rapport à l'estimation faite en LFI :		
- des dépenses à financer inscrites au budget de l'Union	-77	-103
- de la sous-consommation des réserves (fonds de garantie, aide d'urgence)	-16	0
- du solde de l'exercice précédent	394	62
- du produit des recettes diverses du budget communautaire	-17	-26
- du produit de la ressource TVA au niveau de l'UE	-209	-109
- du produit des ressources propres traditionnelles au niveau de l'UE	-90	122
<i>Impact de la variation des bases PNB des Etats membres</i>	29	-447
<i>Solde de la ressource PNB sur les exercices antérieurs</i>	103	nd
<i>Crédits n-1 rendus aux Etats membres en n (budget rectificatif)</i>	-620	-1.174
Variation de la ressource TVA	316	61
<i>Impact de la variation du taux d'appel</i>	229	19
<i>Impact de la variation des bases TVA des Etats membres</i>	68	42
<i>Solde de la ressource TVA sur les exercices antérieurs</i>	19	nd
Variation du produit des ressources propres traditionnelles	-40	-174
Variation de la participation à la correction britannique	-136	-71
Total des écarts	-362	-1.859
Exécution	17.633	16.837

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2008

c) Un prélèvement pour 2008 en hausse

Le prélèvement sur recettes évalué pour 2008 s'élève à **18,4 milliards d'euros, soit 6,8 % des recettes fiscales nettes** françaises. Il s'inscrit en **hausse de 9,3 %** par rapport à la prévision d'exécution pour 2007, ce dernier exercice ayant connu une **inflexion provisoire à la baisse** en raison du démarrage plus lent que prévu des programmes du nouveau cadre financier 2007-2013.

La part des différentes ressources dans ce montant est retracée dans le tableau qui suit.

Décomposition du prélèvement sur recettes 2008

Ressource	Montant en millions d'euros	Part dans le total du prélèvement
Droits de douane	1.800	9,8 %
Cotisations sucre et isoglucose	477	2,6 %
Ressource TVA	4.594	25,0 %
<i>Dont correction britannique</i>	<i>1.487</i>	<i>8,1 %</i>
Ressource RNB	11.529	62,7 %
Total	18.400	100,0 %
Frais de perception	569	3,1 %
Prélèvement net des frais de perception	17.834	96,9 %

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2008

Cette prévision s'appuie globalement sur les **121,6 milliards de crédits de paiement prévus par l'avant-projet de budget 2008 de la Commission**, montant jugé plus proche du résultat final des négociations budgétaires que celui qui figure au projet de budget adopté par le Conseil.

Elle repose toutefois sur l'hypothèse que la sous-exécution des dépenses agricoles prise en compte en 2007 se poursuivra en 2008, tient compte du retard pris dans l'adoption de la nouvelle décision ressources propres¹ et table sur un démarrage lent des nouveaux programmes du cadre financier 2007-2013.

2. La France, deuxième contributeur au budget de l'Union européenne

a) Une contribution majeure

La France conserve son rang de **deuxième pays contributeur au budget communautaire**. Sa part relative s'établit à **16,9 %** selon l'avant-projet de budget 2008, contre 16 % aux termes du budget 2007 modifié. Elle est devancée par l'Allemagne dont la contribution reste stable à 19,7 %.

Cette **tendance à la hausse rompt avec la baisse tendancielle constatée depuis 2002**. Elle devrait être confirmée à mesure que les nouveaux programmes du cadre financier 2007-2013 seront mis en œuvre, notamment en raison de la diminution de la part relative des dépenses agricoles (cf. *infra*).

¹ Adoptée par le Conseil en décembre 2005, cette décision est actuellement en cours de ratification et ne devrait entrer en vigueur qu'en 2009, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2007. Elle prévoit 1) une stabilisation du taux d'appel TVA à 0,3 % pour tous les Etats membres, à l'exception de l'Allemagne (0,15 %), des Pays-Bas (0,1 %), de la Suède (0,1 %) et de l'Autriche (0,225 %) ; 2) l'octroi de nouveaux rabais forfaitaires annuels pour les Pays-Bas (605 millions d'euros) et la Suède (150 millions d'euros) ; 3) une révision des bases de calcul de la correction britannique.

Part relative de chaque Etat membre dans le financement du budget communautaire depuis 2000

(en %)

Pays	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 exécuté	2007 modifié	APB 2008	Ecart 2007/2008
Allemagne	24,8	24,4	22,6	23	21,3	20,9	20,3	19,7	19,7	=
Autriche	2,4	2,6	2,3	2,3	2,2	2,2	2,2	2,1	2,2	+0,1
Belgique	3,9	4,4	3,9	4,2	4	4	4,0	3,9	2,9	-1,0
<i>Bulgarie</i>								0,3	0,3	=
<i>Chypre</i>					0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	-0,1
Danemark	1,9	2,2	2,2	2,1	2	2	2,1	2,1	2,0	-0,1
Espagne	7,3	8,2	8,4	8,9	8,8	8,7	9,4	9,5	9,6	+0,1
<i>Estonie</i>	-	-		-	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	-0,1
Finlande	1,4	1,5	1,5	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6	+0,1
France	16,5	17,9	18,2	18,1	16,8	16,6	16,3	16,0	16,9	+0,9
Grèce	1,5	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,9	+0,1
<i>Hongrie</i>	-	-		-	0,6	0,9	0,8	0,8	0,9	+0,1
Irlande	1,2	1,5	1,3	1,4	1,3	1,3	1,5	1,5	1,5	=
Italie	12,5	14,4	14,5	14,1	14,5	13,7	13,1	12,8	13,3	+0,5
<i>Lettonie</i>	-	-		-	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	=
<i>Lituanie</i>	-	-		-	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	+0,1
Luxembourg	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	+0,1
<i>Malte</i>	-	-		-	0	0	0,1	0,1	0,1	=
Pays-Bas	6,2	6,8	5,8	5,9	5,5	5,3	5,6	5,6	4,7	-0,9
<i>Pologne</i>	-	-		-	1,4	2,3	2,4	2,4	2,8	+0,4
Portugal	1,4	1,6	1,5	1,6	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	=
<i>Rép. tchèque</i>	-	-		-	0,6	1,0	1,0	1,1	1,1	=
<i>Roumanie</i>								0,9	1,1	+0,2
Royaume-Uni	15,8	9,6	13,1	11,9	12,3	12,1	12,5	12,4	11,5	-0,9
<i>Slovaquie</i>	-	-		-	0,2	0,4	0,4	0,4	0,5	+0,1
<i>Slovénie</i>	-	-		-	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	=
Suède	3	2,9	2,7	3	2,8	2,8	2,7	2,6	2,8	+0,2

En italique figurent les pays des élargissements de 2004 et 2007.

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2008, d'après des documents de la Commission européenne

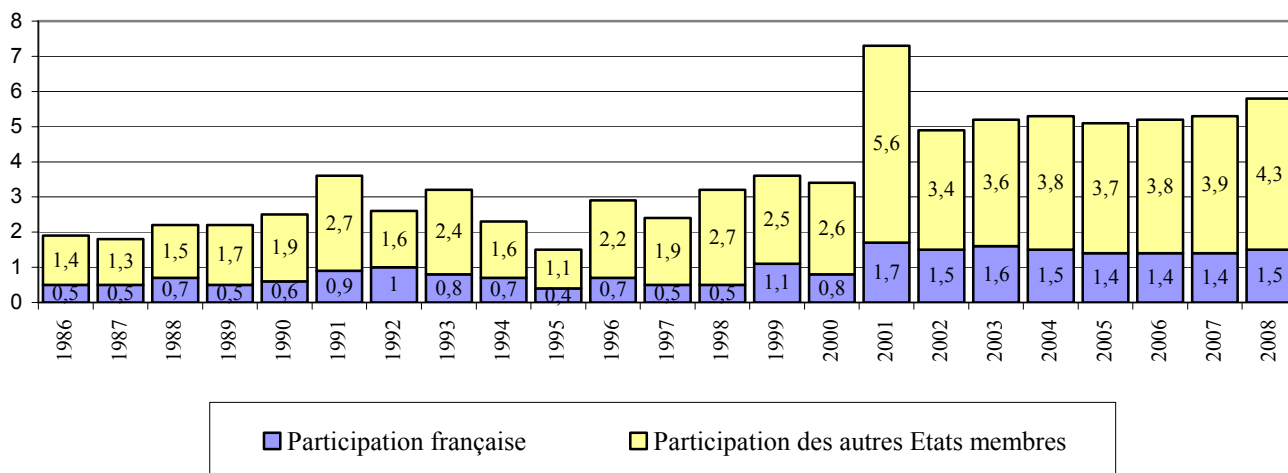
b) La contribution au rabais britannique est appelée à évoluer

La France demeure le **premier contributeur au mécanisme de correction britannique**, avec une participation évaluée à 1,486 milliard d'euros dans l'avant-projet de budget 2008, soit environ **26 %** de la correction totale.

Les bases de calcul de cette correction ont toutefois été révisées dans le cadre de la nouvelle décision ressources propres adoptée par le Conseil le 7 juin 2007. A compter de 2009, les dépenses d'élargissement en seront exclues, mettant fin au paradoxe selon lequel le Royaume Uni contribuait fort peu à un élargissement dont il se voulait l'ardent promoteur. La réduction du « chèque britannique » sur la période 2007-2013 sera toutefois plafonnée à 10,5 milliards d'euros.

Participation française au mécanisme de correction britannique depuis 1986

(en milliards d'euros)



c) Sanctions et pénalités alourdissent la contribution française

Bien qu'involontairement, le budget de l'Etat contribue aux ressources communautaires en **payant le prix du non-respect du droit et des procédures communautaires**.

Cette contribution « sanction » prend tout d'abord la forme de refus d'apurement des dépenses de politique agricole commune. Le refus d'apurement consiste, pour la Commission, à **ne pas payer la contrepartie communautaire des aides préfinancées par les Etats membres lorsque ceux-ci les ont indûment versées**. Le montant de ces refus est estimé à **23 millions d'euros** en 2007¹.

Par ailleurs, les infractions commises par la France au droit communautaire peuvent entraîner des **condamnations pécuniaires** au montant parfois élevé². Au titre du bilan de clôture 2007, le gouvernement a estimé que six des procédures ouvertes à son encontre nécessitaient un provisionnement pour litiges communautaires pour un **montant total de 586 964 203 euros**.

¹ Aucune correction financière ne devrait en revanche être pratiquée au titre des fonds structurels en 2007.

² Voir sur ce point les rapports d'information faits au nom de la commission des finances par Mme Fabienne Keller, sur les enjeux budgétaires liés au droit communautaire de l'environnement (n° 342, 2005-2006 et n° 332, 2006-2007).

B. LES DÉPENSES DU BUDGET EUROPÉEN EN FRANCE

1. La France, premier bénéficiaire en 2006

La répartition des dépenses de l'Union par rubrique et par Etat membre indique qu'en 2006¹, la France est arrivée au **premier rang des bénéficiaires, avec 13,9 % du total des versements du budget européen**. Elle devance ainsi l'Espagne, dont le « taux de retour » s'établit à 13,2 %.

L'essentiel de ces retours est toujours constitué par les **dépenses agricoles**, qui représentent un montant de 10,091 milliards d'euros, soit 75 % des retours totaux. Ce classement, en partie dû à la période de transition entre programmations financières, pourrait toutefois n'être que provisoire, dans la mesure où l'élargissement et le cadre financier 2007-2013 devraient faire **décroître les retours français**, en particulier à compter de 2009, année qui ne sera plus marquée par la conjonction de deux périodes de programmation en exécution.

Dépenses communautaires en France au titre des principales politiques communes depuis 2002

(en millions d'euros courants)

Catégories	2002	2003	2004	2005	2006	Evolution 2002/2006	Part de chaque poste en 2006
AGRICULTURE	9.781,5	10.464,1	9.429,4	10.011,5	10.091,7	3,2 %	73,5 %
<i>Taux de retour*</i>	22,5 %	23,6 %	21,6 %	20,7 %	20,3 %	-	-
ACTIONS STRUCTURELLES	1.273,7	1.978,2	2.402,5	2.541,2	2.235,4	75,5 %	18,7 %
<i>Taux de retour*</i>	5,5 %	7 %	7 %	7,8 %	6,9 %	-	-
POLITIQUES INTERNES	681,1	642,6	750,7	782,7	745,5	9,4 %	5,7 %
<i>Taux de retour*</i>	12,2 %	13,3 %	12,4 %	11,9 %	10,0 %	-	-
TOTAL (dont administration)	12.146,5	13.350,5	12.940,6	13.617,1	13.496,2	11,1 %	
<i>Taux de retour global*</i>	15,9 %	16,3 %	14,1 %	14,2 %	13,9 %		

* Le taux de retour constitue la part des dépenses communautaires globales versées à la France.

Source : Commission européenne, rapports sur la répartition des dépenses opérationnelles de l'UE

2. Du 4^{ème} au 2^{ème} rang des contributeurs nets en 2005

a) Une modification du classement des contributeurs nets en 2005

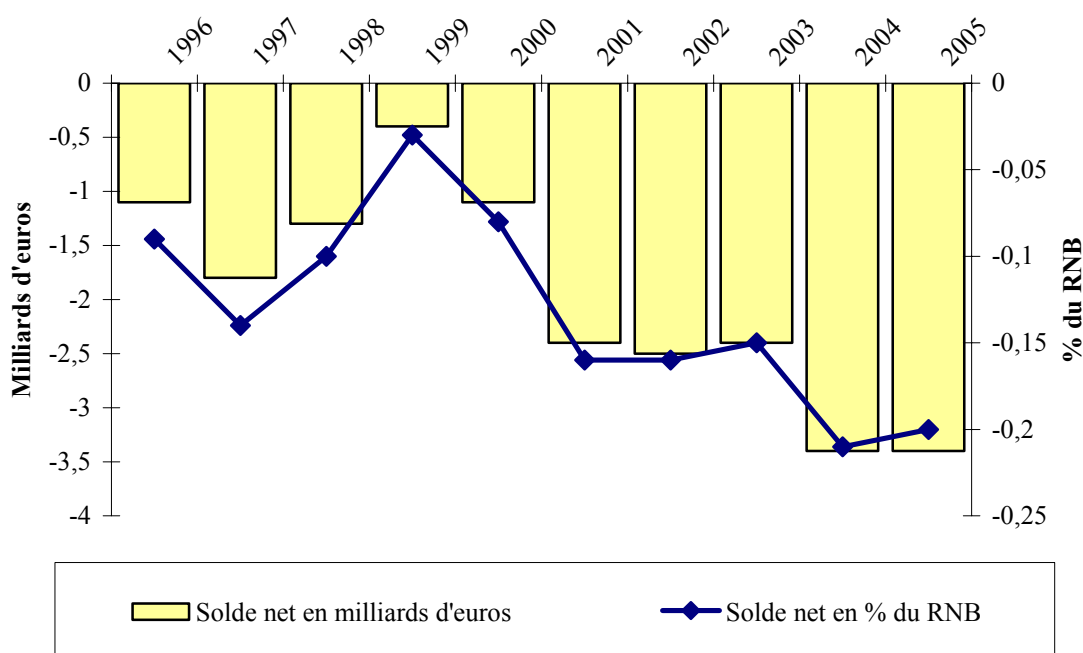
La France se situe en 2005² au **deuxième rang des contributeurs nets en volume**, derrière l'Allemagne, et au quatrième rang des contributeurs nets en pourcentage du RNB, derrière les Pays-Bas, la Suède et l'Allemagne. Ces classements étaient respectivement de quatrième et sixième en 2004.

¹ Fournie par le rapport financier sur le budget 2006 de la Commission.

² Dernières données disponibles.

Selon la méthode de comptabilisation dite du « rabais britannique », le solde net français s'établit à - 3,4 milliards d'euros et à - 0,20 % du RNB en 2005. Ce solde a connu **une nette dégradation** ces 10 dernières années (cf. graphique), **qui devrait se poursuivre** en raison de l'élargissement, de l'encadrement des dépenses agricoles prévu par le cadre financier 2007-2013, ainsi que de l'entrée en vigueur de la nouvelle décision ressources propres. Les prévisions 2007-2013 évaluent ainsi le solde net moyen de la France à - 0,37 % de son RNB.

Evolution du solde net français depuis 1996



Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2008

Cette situation traduit enfin une modification sensible du classement des contributeurs nets en 2005, qui a vu une diminution globale des soldes nets des **anciens Etats membres traditionnellement bénéficiaires**. Une situation plus contrastée est observée chez les nouveaux Etats membres (cf. tableau), qui traduit notamment des difficultés d'absorption des crédits communautaires.

Solde budgétaire par Etat membre selon la méthode dite du « rabais britannique »

(en millions d'euros)

	2002		2003		2004		2005	
	Montant	% RNB	Montant	% RNB	Montant	% RNB	Montant	% RNB
<i>Allemagne</i>	- 5.833,7	- 0,28	- 8.544,3	- 0,40	- 8.011,3	- 0,36	- 6.952,0	- 0,31
<i>Autriche</i>	- 304,0	- 0,14	- 427,4	- 0,19	- 455,0	- 0,19	- 374,3	- 0,15
Belgique	1.754,9	0,65	1.608,3	0,58	2.111,6	0,73	2.666,0	0,88
Chypre					63,5	0,53	89,4	0,68
<i>Danemark</i>	- 206,2	- 0,11	- 260,4	- 0,14	- 260,9	- 0,13	- 304,4	- 0,15
Espagne	8.580,0	1,20	8.400,8	1,09	8.184,6	0,99	5.623,2	0,63
Estonie					148,7	1,76	156,9	1,49
<i>Finlande</i>	- 40,9	- 0,03	- 68,4	- 0,05	- 110,5	- 0,07	- 132,7	- 0,08
France	- 2.515,3	- 0,16	- 2.441,3	- 0,15	- 3.417,4	- 0,21	- 3.404,1	- 0,20
Grèce	3.331,5	2,34	3.305,4	2,15	4.107,5	2,46	3.838,1	2,15
Hongrie					182,1	0,24	567,6	0,68
Irlande	1.558,8	1,45	1.544,4	1,31	1.579,5	1,26	1.110,0	0,62
<i>Italie</i>	- 3.363,5	- 0,26	- 1.274,1	- 0,10	- 3.436,6	- 0,25	- 2.696,3	- 0,20
Lettonie					201,1	1,84	265,8	2,07
Lituanie					371,9	2,11	475,9	2,35
Luxembourg	752,9	3,63	825,4	3,96	841,9	3,62	874,1	3,63
Malte					47,6	1,13	92,8	2,07
<i>Pays-Bas</i>	- 2.351,2	- 0,50	- 2.124,5	- 0,45	- 2.201,9	- 0,45	- 2.841,1	- 0,56
Pologne					1.402,7	0,72	1.774,7	0,76
Portugal	2.640,3	1,98	3.430,1	2,52	3.083,0	2,19	2.321,5	1,60
Rép. tchèque					260,5	0,32	149,0	0,16
Royaume-Uni	- 3.358,5	- 0,21	- 3.464,3	- 0,21	- 3.872,9	- 0,22	- 2.545,7	0,13
Slovaquie					167,5	0,51	264,2	0,71
Slovénie					107,6	0,42	95,3	0,35
<i>Suède</i>	- 844,9	- 0,33	- 1.066,6	- 0,39	- 1.173,7	- 0,42	- 982,9	- 0,34

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2008

En italiques figurent les contributeurs nets.

b) La notion de « solde net » ne retrace en rien les gains tirés de l'appartenance à l'Union

Ces dernières observations doivent être assorties de solides réserves, qui tiennent en premier lieu aux **limites techniques** de la notion de « solde net ». En témoignent les différentes méthodes de comptabilisation (cf. encadré), l'évaluation de ce solde ne fait pas l'objet d'un consensus.

Les trois méthodes de comptabilisation du solde net

Selon la méthode dite **comptable**, le solde net est calculé par simple différence entre la contribution brute d'un Etat membre à l'Union européenne au titre de l'ensemble des ressources propres, y compris les ressources propres traditionnelles (nettes des frais de perception) et le montant des dépenses communautaires effectuées dans cet Etat membre, y compris les dépenses administratives.

Selon la méthode dite du « **rabais britannique** », le solde net est calculé sans tenir compte du montant des ressources propres traditionnelles versées au budget communautaire, qui sont considérées comme des dépenses pesant sur l'ensemble de l'Union, mais en tenant compte des dépenses administratives. Une contribution théorique est calculée à partir du montant des dépenses réparties. **Cette méthode est certainement la plus cohérente économiquement et la plus consensuelle parmi les Etats membres.**

Selon la méthode dite « **de la Commission** », le solde net est calculé à partir de la formule utilisée pour la détermination du chèque britannique, mais en excluant les dépenses britanniques, ce qui a pour effet de rendre contributeurs nets le Luxembourg et la Belgique qui bénéficient fortement de l'implantation des institutions européennes sur leur territoire.

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2008

Par ailleurs, cette notion comptable n'intègre pas l'ensemble des **gains non quantifiables** que les Etats membres retirent de leur participation à l'Union européenne. Ces gains sont de nature tant économique (externalités positives générées par l'appartenance au marché unique, par la réalisation de réseaux transeuropéens...), que politiques (bénéfices de la construction européenne en termes diplomatiques, de stabilité politique...).

II. LE PROJET DE BUDGET DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES POUR 2008

Le projet de budget des Communautés européennes pour 2008 est le deuxième du **cadre financier 2007-2013** acté par l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006.

S'il ne modifie pas profondément la structure du budget communautaire, ce cadre se caractérise néanmoins, en dépenses, par la **rétrogradation de la PAC** au deuxième rang des postes budgétaires et par la montée en puissance des financements orientés vers la réalisation de la **stratégie de Lisbonne**.

Cadre financier 2007-2013 et budget 2006 – Accord interinstitutionnel du 17 mai 2006

(en millions d'euros, prix 2004)

Crédits d'engagement	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
1. Croissance durable	51.267	52.415	53.616	54.294	55.368	56.876	58.303	382.139
1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	8.404	9.097	9.754	10.434	11.295	12.153	12.961	74.098
1b. Cohésion pour la croissance et l'emploi	42.863	43.318	43.862	43.860	44.073	44.723	45.342	308.041
2. Conservation et gestion des ressources naturelles	54.985	54.322	53.666	53.035	52.400	51.775	51.161	371.344
Dont : Agriculture – Dépenses relatives au marché et aides directes	43.120	42.697	42.279	41.864	41.453	41.047	40.645	293.105
3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	1.199	1.258	1.380	1.503	1.645	1.797	1.988	10.770
3a. Liberté, sécurité	600	690	790	910	1.050	1.200	1.390	6.630
3b. Citoyenneté	599	568	590	593	595	597	598	4.140
4. L'UE en tant que partenaire mondial	6.199	6.469	6.739	7.009	7.339	7.679	8.029	49.463
5. Administration	6.633	6.818	6.973	7.111	7.255	7.400	7.610	48.800
6. Compensation	419	191	190					800
Total crédits d'engagement	120.702	121.473	122.564	122.952	124.007	125.527	127.091	864.316
<i>En part du RNB</i>	<i>1,10 %</i>	<i>1,08 %</i>	<i>1,07 %</i>	<i>1,04 %</i>	<i>1,03 %</i>	<i>1,02 %</i>	<i>1,01 %</i>	<i>1,05 %</i>
Total crédits de paiement	116.650	119.620	111.990	118.280	115.860	119.410	118.970	820.780
<i>En part du RNB</i>	<i>1,06 %</i>	<i>1,06 %</i>	<i>0,97 %</i>	<i>1 %</i>	<i>0,96 %</i>	<i>0,97 %</i>	<i>0,94 %</i>	<i>1 %</i>
Marge sous plafond	0,18 %	0,18 %	0,27 %	0,24 %	0,28 %	0,27 %	0,30 %	0,24 %
Plafond ressources propres	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2008

A. LES PRINCIPALES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES EN 2008

1. L'avant-projet de budget 2008 de la Commission, traduction des nouvelles perspectives financières

L'avant-projet de budget de la Commission a été adopté le 2 mai 2007. Il constitue un **budget de transition** au cours duquel les derniers paiements liés au cadre financier 2000-2006 seront mis en, tandis que monteront progressivement en puissance les programmes du cadrage 2007-2013.

a) Les crédits d'engagement

Les crédits d'engagement s'inscrivent en augmentation de 2 % par rapport au budget 2007, s'élevant à un montant de 129,1 milliards d'euros. Cette augmentation témoigne des **nouvelles priorités** affichées dans le cadre du cadre financier 2007-2013, que sont l'atteinte des objectifs de la **stratégie de Lisbonne**, le renforcement de la **politique extérieure** de l'Union, de sa **politique migratoire** et de **coopération policière et judiciaire**. Elles conduisent :

1) à une forte hausse des montants affectés aux sous-rubriques « liberté, sécurité et justice » (+ 10,1 %), « citoyenneté » (+ 10 %) des crédits de la PESC (+ 28,5 %) ;

2) à une augmentation des crédits du 7^{ème} programme cadre de recherche et de développement (+ 10,7 %) ;

3) à une hausse des dépenses d'administration (+ 5,7 %) liée aux dépenses de pension et au nouveaux recrutement engagés notamment par la Commission (890 postes).

Le budget alloué à **Galileo** augmente de 51 % (151 millions d'euros) et une marge sous plafond de 330,1 millions d'euros est préservée en vue de financer les interventions au **Kosovo** et en **Palestine**.

Par ailleurs, la rubrique « conservation et gestion des ressources naturelles », correspondant à la PAC, voit sa dotation se stabiliser. Les dépenses consacrées à l'emploi et à la croissance priment donc pour la première fois les dépenses agricoles.

b) Les crédits de paiement

Avec un montant de 121,5 milliards d'euros, **les crédits de paiement connaissent une hausse importante de 5,2 %**, 2008 étant à la fois la dernière année d'exécution des programmes 2000-2006 et le premier exercice de mise en œuvre des dispositifs du cadre 2007-2013.

En cohérence avec les évolutions constatées pour les crédits d'engagement, les augmentations les plus importantes concernent le 7^{ème} PCRD (+ 54,5 %), le programme « réseaux de transport transeuropéens »

(+ 88,8 %), et les crédits des rubriques « cohésion » (+ 7,5 %) et « actions extérieures » (+ 7,7 %).

2. L'examen par le Conseil et le Parlement

a) Un budget adopté en baisse au Conseil

Dans le projet de budget adopté par le Conseil, les crédits d'engagement ont vu leur montant global **diminuer de 717 millions d'euros** pour atteindre 128,1 milliards d'euros, soit une hausse par rapport à 2007 limitée à 1,5 %. Ces « coupes » ont prioritairement porté :

- sur les dépenses **agricoles** (notamment les aides directes et les soutiens aux marchés), pour 553 millions d'euros ;

- sur les dépenses de **recherche** : le 7^{ème} PCRD a vu sa dotation amputée de 164 millions d'euros, dans le but d'augmenter la marge sous plafond de la rubrique « compétitivité » et de faire face aux éventuels besoins de financement générés par Galileo et l'Institut européen de technologie (IET) ;

- sur les dépenses **d'administration** (- 96 millions d'euros).

260 millions d'euros ont enfin été mis en réserve afin de financer les interventions au **Kosovo** et en **Palestine**, considérées comme politiquement prioritaires.

De manière analogue, les crédits de paiement voient leur montant baisser de 3,4 %, pour s'établir à 119,4 milliards d'euros. Cette baisse se fonde notamment sur le postulat que les **11 bases légales** nécessaires au démarrage des programmes 2007-2013 ne seront pas adoptées début 2008.

b) La recherche et les actions extérieures, points d'achoppement pour le Parlement

L'adoption en première lecture du projet de budget 2008 par le Parlement européen est intervenue le 25 octobre 2007. Elle porte les montants respectifs des crédits d'engagement et des crédits de paiement à 129,7 et 124,2 milliards d'euros, soit **0,99 % du revenu national brut de l'Union**.

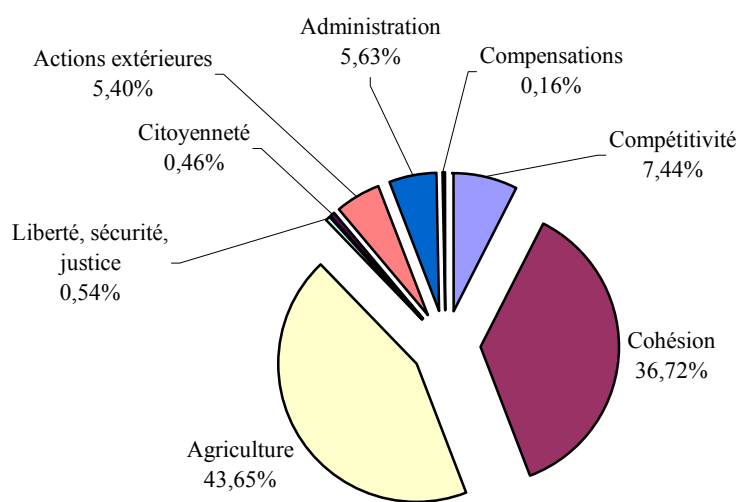
La modification principale intéresse le **financement de Galileo et de l'Institut européen de technologie (IET)**, pour lequel le Parlement a augmenté les crédits de 739 millions d'euros. Ce montant impose une **révision du cadre financier pluriannuel 2007-2013** et témoigne de l'absence de consensus politique sur le financement de Galileo.

Par ailleurs, le Parlement a jugé sous-estimées les dotations affectées aux **actions extérieures** de l'Union. Une lettre rectificative de la Commission ayant majoré de 120 millions d'euros l'enveloppe consacrée au Kosovo et de 142 millions d'euros la dotation en faveur des actions en Palestine, **les députés ont accru ces deux montants de 20 millions d'euros**, gagés sur une

diminution de 40 millions d'euros de crédits en faveur de la PESC consacrés à d'autres objectifs. Ils suggèrent enfin de recourir à l'**instrument de flexibilité** à hauteur de 87 millions d'euros.

B. ANALYSE PAR RUBRIQUE BUDGÉTAIRE

Répartition des crédits d'engagement résultant du projet de budget 2008 adopté par le Conseil



Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2008

1. Compétitivité pour la croissance et l'emploi (sous-rubrique 1A)

La sous-rubrique 1A regroupe les politiques de soutien aux objectifs définis par la **stratégie de Lisbonne**, et notamment le Programme cadre pour la recherche et le développement technologique (PCRD) et le Programme pour l'innovation et la compétitivité.

a) L'exécution en 2006 et 2007

L'exécution 2006 s'est caractérisée par une **progression des taux de consommation des crédits d'engagement**, à l'exception de la politique de l'énergie (89,2 % contre 94,2 % en 2005). **L'exécution des crédits de paiement présente un profil plus contrasté** : les politiques de l'énergie, des transports, du marché intérieur, de la formation et de la recherche connaissent une exécution globalement en hausse. Il n'en est pas de même des réseaux transeuropéens (- 1,9 %), de la politique du marché de l'emploi (- 0,6 %) et de la politique de l'information et de la communication (- 3,2 %).

Au premier semestre 2007 :

- les Réseaux transeuropéens, Sécurité nucléaire et Galileo présente des taux d'exécution de crédits d'engagement quasi nuls, en raison des **retards pris dans l'adoption des règlements financiers** qui les sous-tendent ;

- les volets entrepreneuriat et technologies de l'information du programme pour la compétitivité et l'innovation présentent des **taux d'exécution également très faibles** (9,5 % et 1,4 %) ;

- ces taux sont en revanche très élevés pour le volet énergie du programme pour la compétitivité et l'innovation (92,8 %), Marco Polo (98 %), et Education tout au long de la vie (75,6 %).

Au 31 juillet 2007, l'encours des **restes à liquider (RAL)** atteignait 10,75 milliards d'euros pour les principaux programmes de la rubrique.

b) Prévisions pour 2008

L'avant projet de budget 2008 de la Commission prévoit, pour la rubrique 1A, des crédits d'engagement à hauteur de 9,77 milliards d'euros et des crédits de paiement d'un montant de 9,54 milliards d'euros, **soit une augmentation respective de 9,6 % et 35,4 % par rapport à 2007.**

Sous-rubrique 1A « Compétitivité »

(en millions d'euros constants)

	Budget 2007		Avant-projet de budget 2008		Projet de budget 2008	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP
7 ^{ème} PCRD	5 486,2	4 001,5	6 075,1	6 184,3	5 911,4	5 821,1
Réseaux transeuropéens	853,0	375,9	972,0	709,7	943,0	66,6
Galileo	100,0	100,0	151,0	100,0	151	100,0
Marco Polo	56,0	20,2	59,0	30,3	57,3	28,4
Formation tout au long de la vie et Erasmus Mundus	912,6	839,0	994,3	1 003,8	964,9	939,3
Programme innovation et compétitivité	387,7	359,9	403,7	452,4	391,9	423,9
Agenda de politique sociale	160,8	136,6	163,2	144,7	158,3	135,5
Douanes et fiscalité	58,7	61,4	69,1	53,1	37,0	49,7
Démantèlement nucléaire (recherche directe)	27,0	33,8	28,7	37,1	0	0
Démantèlement nucléaire (énergie)	244,0	155,0	248,0	150,0	248,0	150,0
Autres actions et programmes	363,7	745,5	336,9	401,2	329,5	382,9
Agences décentralisées	217,8	217,8	269,5	272,1	253,1	255,7
Total sous-rubrique 1A (y.c. FEM)	9 367,5	7 046,8	10 270,4	9 538,7	10 004,0	8 990,3
FEM	500,0		500,0		500,0	0
Marge	- 449,5		- 423,0		- 157,0	
Total sous-rubrique 1A (hors FEM)	8 867,5	7 046,8	9 770,4	9 538,7	9 504,0	8 990,3
Plafond des perspectives financières	8 918		9 847		9 847	
Marge sous plafond hors FEM	50,5		76,6		343,0	

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2008

La hausse des crédits d'engagement concerne surtout Galileo (+ 51 %), les agences décentralisées (+ 23,7 %), les programmes Douanes et fiscalité (+ 17,7 %), RTE (+14 %) et le PCRD (+ 10,7 %). Les plus fortes augmentations en crédits d'engagement sont quant à elles constatées pour le

PCRD (+ 54,5 %), RTE (+ 88,8 %), Marco Polo (+ 50 %), Education tout au long de la vie et Erasmus mundus (+ 19,3 %) et les agences décentralisées (+24,9 %).

c) Où en est la politique européenne de recherche ?

Selon votre rapporteur spécial, les dissensions récentes entre institutions sur les dossiers Galileo et IET sont symptomatiques de l'absence de consensus sur ce que devrait être la **politique européenne de recherche**. En dépit de l'effort consenti à travers la programmation financière 2007-2013, la recherche européenne souffre¹ :

1) d'une **insuffisance d'investissements financiers** : l'intensité de R&D² de l'UE 25 a diminué de 0,04 % entre 2002 et 2005 pour se chiffrer à 1,85 % du PIB, de même que la part de l'Union à 27 dans l'ensemble des dépenses de R&D mondiales a chuté de 29 % à 25 % en dix ans ;

2) d'une insuffisance de « **capital humain** » (6 chercheurs pour 1.000 habitants contre 10 aux Etats-Unis), capital par ailleurs concentré dans le recherche publique à 50 %, contre 20 % aux Etats-Unis ;

3) d'une **gouvernance** fragmentée et insuffisamment coordonnée, ne protégeant pas suffisamment la propriété intellectuelle et ne favorisant pas la mobilité des chercheurs ;

3) d'un positionnement en retrait dans le processus d'**internationalisation** de la recherche.

A cet égard, le **Livre vert** de la Commission publié en avril 2007³ a eu le mérite de dégager des orientations encourageantes, visant à réaliser un marché unique pour les chercheurs, développer les infrastructures de dimension mondiale, améliorer l'excellence des institutions, mieux partager les connaissances, optimiser les programmes et priorités de recherche et ouvrir la recherche européenne au monde. Votre rapporteur spécial se félicite que l'espace européen de la recherche figure parmi les priorités définies par le Gouvernement pour la prochaine présidence française de l'Union et suggère que, dans ce cadre, **une réflexion approfondie soit menée sur l'articulation, ou l'absence d'articulation, des activités et dispositifs français de recherche avec l'échelon européen. La valeur ajoutée d'une recherche européenne devrait en effet résider dans sa capacité à dégager des synergies entre dispositifs nationaux, et non dans le fait de les doubler.**

¹ Cf. Jean-Louis Sangaré, Jean-Loup Loyer, « Un espace européen de recherche compétitif au service de la société européenne », Note de veille 76, Centre d'analyse stratégique, 8 octobre 2007.

² Soit la part de PIB consacrée à la recherche.

³ L'espace européen de la recherche : de nouvelles perspectives.

2. Cohésion pour la croissance et l'emploi (sous-rubrique 1B)

Second instrument au service des objectifs de la stratégie de Lisbonne et deuxième poste de dépenses du budget communautaire, la politique de cohésion est dotée d'une enveloppe de **347,41 milliards d'euros sur la période 2007-2013**. Cette politique s'articule autour des trois objectifs suivants :

1) « Convergence », au profit des régions dont le PIB par habitant est inférieur de 75 % de la moyenne communautaire¹ (81,5 % de l'enveloppe) ;

2) « Compétitivité régionale et emploi », visant à renforcer la compétitivité et l'attractivité des territoires non couverts par l'objectif « Convergence » (16 % de l'enveloppe) ;

3) « Coopération territoriale européenne », nouvel objectif tendant à encourager la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale en matière de recherche, de développement, de société de l'information, d'environnement, de prévention des risques et de gestion intégrée de l'eau (2,5 % de l'enveloppe).

Les instruments financiers au service de ces objectifs ont été simplifiés et font l'objet du tableau qui suit.

Les instruments financiers de la politique de cohésion :
comparaison entre les programmations 2000-2006 et 2007-2013

Programmation 2000-2006		Programmation 2007-2013	
4 objectifs 4 initiatives communautaires Fonds de cohésion	6 instruments financiers	3 objectifs	3 instruments financiers
Objectif 1 (régions en retard de développement)	FEDER FSE FEOGA-G FEOGA-O IFOP	Objectif « convergence »	FEDER FSE Fonds de cohésion
Fonds de cohésion	Fonds de cohésion		
Objectif 2 (zones en reconversion économique et sociale)	FEDER FSE	Objectif « compétitivité régionale et emploi »	FEDER FSE
Objectif 3 (systèmes de formation et promotion de l'emploi)	FSE		
Interreg III	FEDER	Objectif « coopération territoriale européenne »	FEDER
Urban II*	FEDER		
EQUAL*	FSE		
Leader+	FEOGA-O	Nouvelle rubrique 2 « conservation et gestion des ressources naturelles »	
Développement rural et restructuration du secteur de la pêche en dehors de l'objectif 1	FEOGA-G IFOP		

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2008

¹ Un régime transitoire dégressif dit de « phasing out » est en outre prévu pour les régions qui auraient été éligibles à l'aide si le seuil était resté fixé à 75 % du PIB moyen de l'UE-15.

a) L'exécution en 2006 et 2007

L'exécution 2006 est marquée par une **forte sous-exécution des crédits de paiement** (taux d'exécution de 91 %) et des annulations de crédits en cours d'exercice. Cette sous-exécution concerne principalement l'objectif 1 et le Fonds de cohésion et résulte du blocage de demandes de paiement formulées par l'Espagne.

Les mêmes causes pourraient produire les mêmes effets en 2007, s'agissant cette fois d'une demande de paiement du Royaume Uni, dont le blocage affecte l'objectif 2. Par ailleurs, le Fonds de cohésion présente une sous-exécution massive par rapport à 2006 à la même période (60,83 % de crédits exécutés contre 49,45 % en 2006).

b) Prévisions pour 2008

Les crédits d'engagement s'élèvent à 46,89 milliards d'euros dans l'avant projet de budget 2008, soit une **augmentation de 3,1 %** par rapport à 2007¹.

Sous-rubrique 1B « Cohésion pour la croissance et l'emploi »

(en millions d'euros)

	Budget 2007		Avant-projet de budget 2008		Projet de budget 2008	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP
Fonds structurels	38 360	32 842	38 723	33 894	38 723	33 396
Convergence	28 079,9	22 098,5	28 882,0	24 225,5	28 882,0	23 875,0
Compétitivité régionale et emploi	9 051,8	9 312,5	8 592,5	8 112,4	8 592,5	7 987,6
Coopération territoriale et européenne	1 133,1	1 278,3	1 162,2	1 444,1	1 162,2	1 422,7
Assistance technique	95,6	153,0	86,2	112,4	86,2	111,0
Fonds de cohésion	7 126,4	4 948,0	81 555,1	6 728,3	8 155,1	6 728,3
Total sous-rubrique 1b	45 486,8	37 790,3	46 878,0*	40 622,7	46 878,0*	40 124,7

* Une marge sous plafond de 11 millions d'euros est prévue sous la rubrique 1b, le plafond de la rubrique 1b pour l'année 2008 s'élevant à 46.889 millions d'euros

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2008

Les crédits de paiement **augmentent de 7,5 %**, passant de 37,79 à 40,62 milliards d'euros. Au sein de ce montant, 24,27 milliards d'euros (soit 60 %) correspondent à la mise en œuvre de la programmation 2007-2013, et 16,35 milliards d'euros (40 %) serviront à épuiser les RAL de la programmation 2000-2006.

Certains Etats membres ayant souhaité une **budgetisation « au plus juste »** des crédits de la politique de cohésion, le projet de budget du Conseil a porté les crédits de paiement de 40,62 à 40,12 milliards d'euros. Cette diminution se fonde notamment sur le fléchissement constaté de la

¹ Pour cette rubrique, les crédits d'engagement sont votés à hauteur du montant inscrit dans les plafonds déterminés par les perspectives financières. Cette exception est la contrepartie de la règle du dégageant d'office, qui veut que la part d'un engagement qui n'a pas été réglée par un acompte ou pour laquelle aucune demande de paiement recevable n'a été présentée à la Commission à l'issue de la deuxième année d'engagement est dégageant d'office.

consommation des crédits des programmes 2000-2006 et sur l'hypothèse que tous les programmes opérationnels ne seront pas adoptés dans les délais.

3. Conservation et gestion des ressources naturelles (rubrique 2)

Cette nouvelle rubrique regroupe les dépenses relatives à la gestion des marchés agricoles, au développement rural, à la pêche et à l'environnement. Elle s'appuie sur cinq fonds dédiés¹.

95 % de l'enveloppe de 404,7 milliards d'euros consacrée à cette rubrique pour 2007-2013 reviennent à la **politique agricole commune** (mesures de marché et développement rural).

a) Exécution en 2006 et 2007

Le taux d'exécution des crédits disponibles en 2006 atteint 98,6 %. Il résulte toutefois de l'annulation de 780 millions d'euros en **budget rectificatif**, sans laquelle il serait de 97,6 %, contre 99,1 % en 2005.

Une **sous-exécution** est attendue en 2007 pour les crédits du **deuxième pilier** (développement rural), ces crédits n'étant consommés qu'à hauteur de 24 % au 30 juin 2007, faute d'adoption de l'ensemble des programmes. Il n'en sera pas de même des crédits de paiement dévolus aux dépenses de marché et aides directes (premier pilier), dont le taux à la même date avoisinait les 81 %.

b) Prévision pour 2008

L'avant projet de budget 2008 affecte à la rubrique 2 56,275 milliards d'euros de crédits d'engagement et 54,77 milliards d'euros de crédits de paiement, soit une **marge sous plafond de 2,527 milliards d'euros**, essentiellement imputée sur les aides directes et les dépenses de marché.

¹ Le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) pour les dépenses relatives au marché agricole, le Fonds européen de développement agricole et rural (FEADER) pour le développement rural, le Fonds européen de la pêche (FEP) pour le secteur de la pêche, le second instrument financier pour la pêche (actions de contrôle et accords internationaux) et l'instrument financier pour l'environnement (LIFE+) pour les actions environnementales.

Rubrique 2 « Conservation et gestion des ressources naturelles »

(en millions d'euros courants)

	Budget 2007		Avant-projet de budget 2008		Projet de budget 2008	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP
Agriculture : aides directes et dépenses relatives aux marchés	42 712	42 435	42 499	42 447	41 948	41 897
<i>Plafond</i>	<i>44 753</i>		<i>44 954</i>		<i>44 954</i>	
<i>Marge</i>	<i>2 041</i>		<i>2 455</i>		<i>3 006</i>	
Développement rural	12 371	10 897	12 571	11 382	12 570	11 382
Fonds européen pour la pêche	571	838	589	450	589	451
Autres actions en faveur de la pêche	316	302	306	288	306	288
LIFE+	240	207	267	156	267	155
Autres actions en faveur de la pêche	39	38	43	45	40	42
TOTAL RUBRIQUE	56 250	54 718	56 275	54 770	55 722	54 217
PLAFOND	58 351		58 800		58 800	
MARGE	2 101		2 527		3 078	

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2008

Les crédits d'intervention sur les **marchés** diminuent de 612 millions d'euros par rapport à 2007, compte tenu des conditions de marché favorables escomptées et des réformes en cours (OCM fruits et légumes, fin des interventions en faveur du maïs, financement des stockages notamment). Les **aides directes** augmentent en revanche de 334 millions d'euros, consécutivement à l'introduction d'aides en faveur des nouveaux Etats membres et, pour la première fois en 2008, de la Bulgarie et de la Roumanie.

11,382 milliards d'euros sont consacrés au **développement rural** (+ 4,5 % par rapport à 2007), dont 82,7 % financeront les nouveaux programmes du FEADER, le solde servant à apurer les RAL issus des lignes budgétaires des programmes 2000-2006.

Votre rapporteur spécial note enfin que l'inscription de la **lutte contre le changement climatique** parmi les priorités transversales pour 2008 fait passer de 273 à 298 millions d'euros les crédits consacrés à l'environnement (principalement LIFE +), dans le but d'encourager les projets novateurs en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de technologies propres, de qualité de l'air et de modélisation de l'impact du changement climatique.

c) Le « bilan de santé » de la PAC

L'année 2008 devrait être celle du « bilan de santé » de la politique agricole commune, c'est-à-dire de l'évaluation des effets produits par la réforme de 2003. Les pistes avancées par Mme Mariann Fischer Boel pour une nouvelle évolution de la PAC devraient être précisées le 20 novembre 2007. Elles concernent la simplification des outils de gestion de marché, l'assouplissement des règles de conditionnalité des aides, l'évaluation du dispositif des quotas laitiers¹ et la montée en puissance de la politique de développement rural.

¹ Dont l'expiration est prévue en 2014.

Dans la mesure où le « bilan de santé » pourrait conditionner vraisemblablement l'avenir de la PAC à l'issue de la programmation 2007-2013, votre rapporteur spécial estime utile de rappeler qu'il convient de préserver une des rares politiques réellement communautaires face aux velléités de renationalisation exprimées par certains Etats membres. **Il y a en particulier lieu de contester la logique selon laquelle le démantèlement de la PAC, considérée comme une politique privilégiant indûment la France, constituerait la « monnaie d'échange » de l'abandon du chèque britannique.**

Cette approche, qui a sous-tendu les négociations sur les perspectives 2007-2013, pourrait connaître une actualité nouvelle à l'occasion du bilan de santé. Dans ces conditions, votre rapporteur spécial considère que **la France doit mettre à profit l'exercice présidence de l'Union au second semestre de 2008 pour influencer les débats.**

La pérennité de cette politique passera notamment par une réorientation de ses priorités en direction de la sécurité sanitaire et alimentaire, de la compétitivité de filière agro-alimentaire, de la protection de l'environnement, de la promotion des énergies vertes et du développement rural. Défenseur du rétablissement d'un mécanisme de **préférence communautaire**, votre rapporteur spécial se félicite en outre de ce que cet objectif figure parmi les principes récemment énoncés par le Président de la République comme devant inspirer la réforme.

4. Les autres rubriques budgétaires

a) Liberté, sécurité, justice

La sous-rubrique 3A **voit sa dotation progresser de plus de 160 % de 2007 à 2013**, signe de la priorité accordée à cette politique, et singulièrement à la gestion des flux migratoires. Elle s'articule autour des trois programmes suivants :

1) « Solidarité et gestion des flux migratoires », incluant quatre fonds thématiques gérés de manière décentralisée : les réfugiés, les frontières extérieures, l'intégration et les ressortissants des pays tiers ;

2) « Sécurité et protection des libertés », comprenant deux programmes intitulés « Prévenir et combattre la criminalité » et « Préparation et gestion des conséquences du terrorisme » ;

3) « Justice et droits fondamentaux », regroupant, sans grande cohérence, des actions de la programmation antérieure (justice pénale, justice civile, programme Daphné de lutte contre les violences à l'encontre des enfants et des femmes, prévention de la consommation de drogue et information du public, droits fondamentaux).

L'avant-projet de budget 2008 prévoit une **augmentation de 10,8 % des crédits d'engagement et de 4,8 % des crédits de paiement** par rapport à

2007. 2008 devrait en outre être la première année de mise en œuvre du **Fonds européen pour le retour**, destiné à aider le financement par les Etats membres d'actions dans le domaine du retour (transport, hébergement, accompagnement des personnes en situation irrégulière). Ce fonds est doté de 56 millions d'euros de crédits d'engagement et de 27,3 millions d'euros de crédits de paiement.

Sous-rubrique 3A « Liberté, sécurité et justice »

(en millions d'euros)

	Budget 2007		Avant-projet de budget 2008		Projet de budget 2008	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP
Solidarité et gestion des flux migratoires	316,6	231,7	392,5	247,6	392,5	238,6
Justice et droits fondamentaux	72,5	48,9	75,7	62,7	75,7	62,7
Sécurité et protection des libertés	57,5	43,6	66,3	49,6	66,3	44,6
Agences	86,8	86,8	95,1	95,1	91,8	91,8
Autres politiques	90,4	62,9	61,4	41,5	60,4	40,5
TOTAL RUBRIQUE	623,8	473,9	691,0	496,5	686,7	478,2
Plafond	637		747		747	
Marge	13,2		56,0		60,3	

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2008

Une fois de plus, le projet de budget adopté par le Conseil s'est appuyé sur une **prévision moins « optimiste » de l'état d'achèvement des négociations sur les règlements d'application**, et en particulier s'agissant du programme cadre « Solidarité et gestion des flux migratoires ». Les crédits de paiement ont ainsi été réduits de 18,3 millions d'euros et les crédits d'engagement de 4,3 millions d'euros. Ces « coupes » affectent principalement les agences et le programme PRINCE (stratégie d'information pour une meilleure compréhension des actions de l'UE).

b) Citoyenneté

La sous-rubrique 3B ne présente **pas de réelle cohérence**, sauf à donner au concept de citoyenneté une acception si large qu'il ne fasse plus réellement sens. Elle regroupe ainsi des actions relatives à la culture, la santé, la protection des consommateurs, la jeunesse, les médias, ou la communication de la Commission.

Dans l'avant-projet de budget, à périmètre constant¹, les crédits d'engagement augmentent de 10 % et les crédits de paiement de 11,1 % par rapport à 2007. Le projet de budget du Conseil réduit respectivement ces progressions à + 7,7 % et + 1,2 %, en procédant à des réductions portant principalement sur les agences.

¹ C'est-à-dire compte tenu de la facilité transitoire en faveur de la Roumanie et de la Bulgarie et des dépenses effectuées au titre du Fonds de solidarité de l'Union européenne.

Sous-rubrique 3B « Citoyenneté « » pour 2008 »

(en millions d'euros)

	Budget 2007		Avant-projet de budget 2008		Projet de budget 2008	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP
Culture 2007-2013	44,1	41,8	45,3	53,4	45,3	48,4
Jeunesse en action	115,9	123,0	120,3	119,6	120,3	109,6
Santé et protection des consommateurs	62,9	79,1	72,5	75,2	72,5	75,2
Actions de communication	87,3	78,6	88,6	78,6	86,2	75,7
Europe des citoyens	23,3	25,9	27,4	25,2	27,4	25,2
Instrument financier de protection civile	15,4	19,7	18,6	18,5	18,6	18,6
Médias	86,2	96,3	104,2	102,2	104,2	87,4
Agences	83,5	83,5	102,6	102,6	93,0	93,0
Autres politiques	104,6	155,7	19,0	118,3	16,4	115,7
TOTAL RUBRIQUE*	623,2	703,6	598,5	693,3	583,9	648,8
Plafond	636		615		615	
Marge	12,8		16,5		31,1	

* Hors FSUE

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2008

c) Actions extérieures

La rubrique 4 regroupe les **actions extérieures** de l'Union et s'appuie principalement sur cinq instruments financiers (cf. tableau).

Références de différents textes adoptés avec, pour chaque instrument, les objectifs qui lui ont été assignés

Nom de l'instrument	Texte réglementaire	Objectifs de l'instrument
Instrument d'aide de pré-adhésion (IPA)	Règlement CE n° 1085/2006 du Conseil du 17 juillet 2006	<ul style="list-style-type: none"> - Pays concernés : candidats (Turquie, Croatie, ancienne République yougoslave de macédoine (ARYM)) et candidats potentiels (Serbie, Monténégro, Bosnie-Herzégovine, Albanie) ; - Soutenir un éventail large de mesures de renforcement des institutions : renforcer les institutions démocratiques et l'Etat de droit, entreprendre une réforme de l'administration publique, procéder à des réformes économiques, promouvoir le respect des droits de l'homme et des minorités, favoriser l'égalité entre les sexes, soutenir le développement de la société civile et promouvoir la coopération régionale ainsi que la réconciliation et la reconstruction, contribuer au développement durable et à la réduction de la pauvreté.
Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP)	Règlement CE n° 1638/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006	<ul style="list-style-type: none"> - Fournir une assistance communautaire en vue de l'établissement d'une zone de prospérité et de bon voisinage couvrant l'Union européenne ainsi que les pays et territoires partenaires ; - Promouvoir la coopération transfrontalière et transrégionale ; - Soutenir les valeurs de liberté, de démocratie, de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'Etat de droit auprès des pays voisins au travers du dialogue et de la coopération.
Instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme (IDDH)	Règlement CE n° 1889/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcement du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, renforcement et promotion de la démocratie et des réformes démocratiques dans les pays tiers, soutien aux défenseurs des droits de l'homme et aux victimes de la répression ou d'exactions, renforcement de la société civile qui œuvre dans le domaine de la promotion des droits de l'homme et de la démocratie ; - Soutien et renforcement du cadre international et régional qui œuvre dans ce domaine ; - Promotion de la confiance dans les processus électoraux, en renforçant leur fiabilité, au moyen notamment de missions d'observation électorale et du soutien aux organisations de la société civile locale impliquées dans ces processus.
Instrument de financement de la coopération au développement (ICD)	Règlement CE n° 1905/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006	<ul style="list-style-type: none"> - Atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement ; - Eradiquer la pauvreté dans les pays et régions partenaires dans le cadre du développement durable ; - Promouvoir la démocratie, la bonne gouvernance, le respect des droits de l'homme et l'Etat de droit ; - 90% des dépenses prévues dans le cadre de l'ICD devront satisfaire aux critères applicables à l'aide publique au développement (APD).
Instrument de stabilité (IdS)	Règlement CE n° 1717/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2006	<ul style="list-style-type: none"> - Garantir des conditions stables pour le développement humain et économique, et la promotion des droits de l'homme, de la démocratie et des libertés fondamentales ; - Réagir à des situations d'urgence, de crise ou de crise émergente, constituant une menace pour la démocratie, l'ordre public, la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou la sécurité et la sûreté des personnes, ou à une situation menaçant d'évoluer en conflit armé ou de déstabiliser gravement le ou les pays tiers concernés ; - Permettre la mise en œuvre des politiques de coopération de la Communauté dans les pays tiers.

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2008

Dans l'avant projet de budget 2008, **les crédits d'engagement augmentent de 1,4 % par rapport à 2007**. Des hausses très importantes sont en particulier constatées au profit de l'assistance macroéconomique (+ 58,1 %), de l'instrument de stabilité (+ 28,7 %) et de la PESC (+ 25,8 %). **Les crédits de paiement progressent de 7,7 %** et cette progression bénéficie peu ou prou aux mêmes instruments.

Rubrique 4 « L'Union européenne en tant que partenaire mondial »

(en millions d'euros)

	Budget 2007		Avant-projet de budget 2008		Projet de budget 2008	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP
IPA	1 263,1	2 574,4	1 382,2	2 942,4	1 345,3	2 820,9
IEVP	1 420,0	1 064,6	1 415,6	1 107,5	1 415,6	1 107,5
ICD	2 181,8	2 044,9	2 223,1	2 014,4	2 223,1	2 014,4
Instrument de stabilité	139,1	75,0	179,1	113,5	179,1	113,5
PESC	159,2	120,4	200,3	155,9	200,3	155,9
INSC	70,4	51,3	72,5	78,3	72,5	78,3
Fondation européenne de formation	19,7	19,7	18,0	18,0	18,0	18,0
IDDH	140,6	180,0	147,2	172,8	147,2	172,8
IPI	22,2	18,0	25,2	20,3	25,2	20,3
Aide humanitaire	732,2	732,2	754,3	754,3	754,3	754,3
Réserve pour aide d'urgence	234,5	0	239,2	239,2	239,2	0
Réserve pour garantie de prêts	200,0	200,0	0	0	0	0
Assistance macro-économique	58,2	78,7	92,0	82,0	92,0	82,0
Autres politiques	171,9	193,7	162,8	218,2	157,3	214,7
Mise en réserve	-	-	-	-	260,0	
TOTAL RUBRIQUE	6 812,9	7 352,9	6 911,5	7 916,7	7 129,1	7 552,6
Plafond*	n.s.		7 002		7 002	
Marge*			330,1		112,2	

*Le plafond de la rubrique 4 ne comprend pas la réserve pour aide d'urgence à hauteur de 234,5 millions d'euros en 2007 (239,2 millions d'euros pour 2008), ce qui explique le montant de la marge.

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2008

Le projet de budget du Conseil maintient une hausse des crédits de paiement de l'ordre de 2,7 %. Les crédits d'engagement sont fortement majorés. En effet, **le Conseil a souhaité manifester l'importance qu'il attachait aux interventions en Palestine et au Kosovo** en mettant en réserve 260 millions d'euros à leur profit et en réduisant à due concurrence la marge sous plafond laissée par la Commission.

d) Dépenses administratives

La rubrique des dépenses administratives comprend les crédits de fonctionnement des sept institutions européennes et les dépenses afférentes aux agences.

Les perspectives financières ont fixé le plafond de la rubrique 5 sur la période à **50,3 milliards d'euros** en prix constants de 2004, dont 60 % de dépenses de personnel. Les pensions connaissent une progression dynamique, et la charge des retraites devrait doubler d'ici 2020.

L'avant projet de budget de la Commission prévoit une augmentation de 5,7 % des crédits d'engagement et de paiement, correspondant notamment à la création de 890 postes à la Commission, consécutivement à l'élargissement¹. Cette progression est ramenée à + 3,6 % dans le projet de budget.

Rubrique 5 « Dépenses administratives »

	Budget 2007	Avant-projet de budget 2008	Projet de budget 2008	Avant-projet de budget 2008/ budget 2007 (en %)	Projet de budget 2008/budget 2007 (en %)
Partie A (hors pensions)	3 405,6	3 553,7	3 483,7	4,4	2,3
Pensions	959,6	1 057,0	1 057,0	10,2	10,2
Total de la Commission	4 365,2	4 610,7	4 540,7	4,1	4,0
Parlement	1 397,5	1 436,4	1 436,4	6,3	2,8
Conseil	593,5	598,8	594,7	0,9	0,2
Cour des comptes	121,1	134,5	129,5	11,1	7,0
Comité des régions	67,1	73,1	70,1	9	4,5
Médiateur	8,2	8,5	8,4	4,7	2,6
Comité économique et social	112,69	117,1	114,2	+ 3,9	1,3
Contrôleur de la protection des données	4,9	5,6	5,2	+ 12,6	5,4
Cour de justice	272,2	301,7	291,0	+ 10,8	6,9
Total des autres institutions	2 577,2	2 675,7	2 649,5	5,7	2,8
TOTAL	6 942,4	7 287,0	7 190,2	+ 5,7	3,6
Plafond des perspectives financières	7 039,0	7 380,0	7 380,0	4,8	
Marge sous plafond	96,6	170,6	266,8		

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2008

¹ 640 postes pour les Etats de l'UE-10 et 250 postes pour la Bulgarie et la Roumanie.

III. 2008, POINT DE DÉPART DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE EUROPÉENNE ?

A. UN « RÉEXAMEN COMPLET ET GLOBAL » BIENVENU

1. Une clause associée à l'accord sur les perspectives financières

a) La négociation du cadre financier 2007-2013 témoigne de l'essoufflement du cadre budgétaire communautaire

Les négociations sur les nouvelles perspectives financières ont apporté plusieurs amendements au cadre budgétaire communautaire, en plafonnant progressivement le rabais britannique, en gelant le taux d'appel de la TVA à 0,30 % et en uniformisant le taux d'appel de la ressource RNB.

Ces derniers aménagements se sont toutefois accompagnés de la mise en place de taux d'appel réduits de la TVA¹ et de réductions forfaitaires au titre de la ressource RNB² au profit des Etats fortement contributeurs nets.

Selon votre rapporteur spécial, ces « replâtrages », outre qu'ils trahissent la prééminence tenace des intérêts nationaux et de la logique de « taux de retour », **traduisent l'essoufflement du cadre budgétaire européen**, par ailleurs devenu illisible pour les citoyens.

b) La décision des chefs d'Etat et de gouvernement du 16 décembre 2005 et la déclaration annexée à l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006

Dans ces conditions, l'annonce d'une réforme d'ensemble du système budgétaire communautaire a en partie conditionné le succès des âpres négociations ayant abouti à l'adoption des perspectives financières 2007-2013.

Dans une déclaration solennelle, les chefs d'Etat et de gouvernement réunis lors du Conseil européen du 16 décembre 2005 ont considéré que « *l'Union européenne devrait réévaluer l'ensemble du cadre financier, pour ce qui concerne tant les recettes que les dépenses, afin de poursuivre et de renforcer la modernisation de manière continue* ».

Ils ont par conséquent invité la Commission « *à entreprendre un réexamen complet et global, couvrant tous les aspects des dépenses de l'UE, y compris la PAC, ainsi que des ressources, y compris la compensation en faveur du Royaume Uni, et à faire rapport en 2008-2009* ». Il était enfin stipulé que ce réexamen serait pris en considération dans le cadre des travaux préparatoires sur les prochaines perspectives financières.

¹ 0,10 % pour les Pays-Bas et la Suède, 0,15 % pour l'Allemagne et 0,225 % pour l'Autriche.

² Au profit des Pays-Bas et de la Suède.

La déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement a été reprise en annexe à l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006, qui précisait par ailleurs que le **Parlement européen** serait associé à tous les stades de la procédure, et prenait acte de l'intention de ce dernier de convoquer une conférence pour dresser le bilan du système des ressources propres, à laquelle participeraient tous les Parlements nationaux.

2. Les initiatives du Parlement européen et de la Commission

a) La mobilisation du Parlement européen

Le Parlement européen s'est saisi dès 2005 de la question du réexamen et a focalisé son attention sur le volet **recettes**. De nombreux échanges avec les Parlements nationaux ont abouti à la formulation de plusieurs questions censées servir de point de départ aux négociations, et concernant notamment :

- la possibilité d'établir un système de recettes totalement nouveau, la suppression du rabais britannique, ou encore l'affectation d'impôts nationaux au budget européen ou la création d'impôts européens ;

- le souci de réformer à charge fiscale constante et d'améliorer la lisibilité du budget européen pour les citoyens de l'Union ;

- l'opportunité de modifier le poids budgétaire des différentes politiques et d'augmenter le volume global du budget ;

- les modalités de mise en œuvre et le calendrier de la réforme.

Dans sa **résolution du 29 mars 2007**, le Parlement européen suggère enfin une réforme en deux temps :

- 1) la simplification du calcul des contributions nationales, fondées sur le seul RNB, et la suppression des mécanismes dérogatoires ;

- 2) à compter de 2014, le **remplacement des contributions nationales par des nouvelles ressources propres**. Ont été jusqu'ici évoquées une ressource TVA, une taxe sur le gasoil pour le transport routier, des taxes sur le tabac et l'alcool ou une taxe sur les bénéfices des entreprises.

b) La consultation publique amorcée par la Commission

Le 12 septembre 2007, la Commission a, pour sa part, rendu publique une communication intitulée « Réformer le budget, changer l'Europe » et ayant pour but « *d'engager une vaste consultation des parties intéressées au niveau local, régional ou national, ainsi qu'au niveau européen, afin de susciter un débat ouvert sur les finances européennes* ».

Votre rapporteur spécial observe que cette consultation se fonde à son tour sur 12 questions (cf. encadré), dont le degré de généralité garantit l'œcuménisme, et qui devraient permettre la remise d'un rapport à la fin de l'année 2008 ou au début de l'année 2009.

Les 12 questions formulées par la Commission européenne

- 1) Le budget européen répond-il suffisamment à l'évolution des besoins ?
- 2) Comment trouver le meilleur équilibre entre le besoin de stabilité et le besoin de flexibilité à l'intérieur des cadres financiers pluriannuels ?
- 3) Les nouveaux défis politiques (exposés dans le document de consultation) résument-ils effectivement les questions cruciales auxquelles l'Europe sera confrontée dans les prochaines décennies ?
- 4) Quels critères faut-il appliquer pour assurer que le principe de la valeur ajoutée européenne est effectivement respecté ?
- 5) Comment les priorités en matière de dépense devraient-elles correctement refléter les objectifs politiques ? Quels sont les changements nécessaires ?
- 6) Sur quelle durée les réorientations doivent-elles s'étaler ?
- 7) Comment rendre l'exécution du budget plus efficace et plus efficiente ?
- 8) Est-il possible d'améliorer encore la transparence et la responsabilisation en matière budgétaire ?
- 9) L'amélioration de la flexibilité pourrait-elle contribuer à maximiser les retombées des dépenses communautaires et la capacité de réaction politique du budget de l'UE ?
- 10) Sur quels principes le volet recette du budget devrait-il reposer et comment ceux-ci peuvent-ils se traduire dans le système des ressources propres ?
- 11) Est-il justifié de maintenir la correction ou les mécanismes compensatoires ?
- 12) Quelle devrait être la relation entre les citoyens européens, les priorités politiques et le financement du budget communautaire ?

Source : Commission européenne

B. UN CHANTIER ESSENTIEL AUQUEL LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DOIT PRENDRE TOUTE SA PART

1. Quels principes doivent présider à la réforme ?

Deux observations principales conduisent à penser que le budget européen n'a de « budget » que le nom. Sa structure, reposant sur une part toujours plus importante des contributions nationales au détriment des ressources propres, rend illusoire toute idée de budget **autonome et indépendant** des Etats membres.

En second lieu, les trois fonctions traditionnellement assignées au budget que sont la **stabilisation** conjoncturelle, l'**affectation** de ressources et la **redistribution**, sont inexistantes s'agissant du budget européen. La fonction de stabilisation est en effet davantage assurée par le pacte de stabilité et de croissance que par des mécanismes budgétaires, la fonction d'affectation demeure tributaire d'avancées sur la Politique européenne de sécurité et de défense, et celle de redistribution est essentiellement tournée vers le secteur agricole.

Partant, votre rapporteur spécial considère que le réexamen global doit prendre en compte les principes contenus dans les développements qui suivent.

a) La démocratie budgétaire doit être réaffirmée

Un budget **dont les recettes et les dépenses sont déterminées par des autorités différentes n'est pas démocratique**. Ce partage des rôles entre les Etats membres et le Parlement européen cumule en effet les inconvénients :

1) d'être **incompréhensible** pour les citoyens, à tous le moins quand ceux-ci ont connaissance de son existence, que le caractère « indolore » du prélèvement sur recettes tend à faire passer inaperçue ;

2) d'accréditer selon laquelle les Communautés européennes, dont la légitimité démocratique est déjà largement contestée dans l'opinion, bénéficieraient d'un « **droit de tirage** » sur la richesse nationale ;

3) d'entretenir la prédominance des intérêts nationaux sur la solidarité communautaire et les raisonnements en termes de « **taux de retour** ».

Par ailleurs, un budget **sous plafond** est pour votre rapporteur spécial un non-sens économique et politique, dans la mesure où ce ne sont pas les politiques publiques qui doivent être calibrées sur les moyens, mais les moyens qui doivent accompagner des politiques préalablement définies et acceptées.

b) Pour un impôt européen

Votre rapporteur spécial considère également que l'établissement d'un **impôt européen** est une perspective à étudier. Il constituerait un facteur de relégitimation de la démocratie budgétaire et atténuerait la perception du budget européen en tant que vaste instrument de redistribution.

Un tel impôt ne serait toutefois accepté qu'en étant affecté au financement d'une compétence spécifique de l'Union, que les Etats membres auraient préalablement transférée à celle-ci, de façon à ce qu'un éventuel impôt européen ne vienne pas *in fine* alourdir les prélèvements obligatoires et constitue un dispositif lisible pour les citoyens de l'Union.

L'impôt européen constituerait également une ressource :

1) plus **incitative** pour les agents économiques : une fiscalité écologique européenne (taxe kérosène), une ressource fondée sur les bénéfices ou des droits d'accise sur le tabac et l'alcool auraient respectivement pour avantage d'internaliser les coûts socio-économiques générés par la pollution, de supprimer les conséquences dommageables de la concurrence fiscale et d'affecter une ressource aux politiques de protection des consommateurs et de santé publique ;

2) plus **autonome** à l'égard des Etats membres, mettant fin aux raisonnements fondés sur le « taux de retour » et créant un lien plus direct entre les citoyens et les politiques de l'Union.

c) Pour un contrôle efficace de la dépense

Votre rapporteur spécial estime enfin **qu'une saine démocratie budgétaire repose sur un contrôle efficace de la dépense**, contrôle rendu difficile par la dispersion des crédits communautaires et la diversité des structures impliquées dans leur gestion, et que la modernisation des politiques communautaires et l'atténuation de la logique de guichet sont à ce prix.

La mise en place d'un « **cadre de contrôle interne intégré** » par la Commission européenne constitue à cet égard un indéniable progrès. Un rapport du 7 mars 2007 dresse en **bilan favorable** du plan d'action mis en œuvre par la Commission le 17 janvier 2006 et relève en particulier :

1) une **simplification** des modalités de paiement et de déclaration des coûts ;

2) une **amélioration de l'information** sur les systèmes des contrôles et les résultats obtenus par les Etats membres, qui doivent produire un récapitulatif des contrôles des comptes et des déclarations disponibles, ainsi qu'une harmonisation de certaines procédures, notamment dans le cadre du 7^{ème} PCRD ;

3) la création de systèmes de partage d'information au sein de la Commission et la mise en œuvre d'une **évaluation** du ratio coût/avantages des contrôles existants ;

4) la **réduction des différentiels** de niveau de contrôle entre secteurs, notamment grâce au renforcement des contrôles dans le domaine de la recherche.

Ces améliorations ne doivent toutefois pas dissimuler que **deux conceptions du partage des responsabilités persistent**, opposant les tenants¹ d'une coresponsabilité entre la Commission et les Etats membres aux partisans d'une responsabilité exclusive de la Commission dans l'exécution du budget, assortie d'une coopération avec les Etats membres en matière de contrôle.

A cet égard, le **mécanisme de déclaration annuelle d'assurance des Etats**, défendu par la Commission et le Parlement européen², est contesté par la plupart des Etats membres au motif qu'il conduirait, en contradiction avec la lettre de l'article 274 du Traité CE³, à un transfert de responsabilité de la

¹ Royaume Uni, Pays-Bas, Danemark, Autriche et Suède.

² Dans une résolution du 24 avril 2007, le Parlement européen a réaffirmé qu'il était « urgent d'introduire une déclaration nationale au niveau politique approprié couvrant l'ensemble des fonds communautaires en gestion partagée », et incité les Parlements nationaux à se saisir de la question.

³ Qui dispose que « la Commission exécute le budget (...) sous sa propre responsabilité et dans la limite des crédits alloués, conformément au principe de la bonne gestion financière ».

gestion du budget communautaire de la Commission vers les ministres des finances des Etats membres. Votre rapporteur spécial considère pour sa part qu'en tant que **gardienne de l'application des traités**, la Commission ne saurait transférer l'intégralité de la responsabilité de la certification aux Etats membres.

Le renforcement de l'efficacité des contrôles impliquera enfin de trancher le débat sur le **taux d'erreur acceptable** dans l'utilisation des fonds et sur le bon rapport entre coûts et bénéfices de ces contrôles. Il est souhaitable que le débat interinstitutionnel annoncé par la Commission sur ce thème soit organisé sans tarder.

2. La France, qui présidera l'Union en 2008, doit prendre l'initiative

Votre rapporteur spécial observe que la position adoptée jusqu'à maintenant par la France à l'égard de ce réexamen global manifeste un certain **retrait**, notamment incarné par la crainte qu'il fasse voler en éclats des perspectives 2007-2013 considérées comme « sanctuarisées ».

A ce titre, il regrette de ce que les priorités de la présidence française annoncées par le secrétaire d'Etat chargé des affaires européennes, le 28 août 2007 devant la 15^{ème} conférence des ambassadeurs, ne mentionnent pas explicitement la révision du cadre financier de l'Union.

Le « flou » volontairement entretenu par la décision des chefs d'Etat et de gouvernement en 2005, qui mentionne « 2008-2009 » comme horizon temporel au début de la réforme, ne doit pas servir de prétexte à des attermoissements qui pourraient conduire la France à subir plutôt qu'à orienter les débats.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 17 octobre 2007, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de M. Denis Badré, rapporteur spécial, sur le budget des affaires européennes (article 31).

Après être revenu sur la procédure budgétaire communautaire, **M. Denis Badré, rapporteur spécial**, a rappelé que la prévision du prélèvement sur les recettes de l'Etat constituait un exercice délicat, intervenant avant l'adoption définitive du budget définitif de l'Union.

Il a indiqué que le prélèvement sur recettes prévu par l'article 31 du projet de loi de finances pour 2008 s'élevait à 18,4 milliards d'euros, soit 6,8 % des recettes fiscales nettes et une augmentation de 9,3 % par rapport à la prévision d'exécution pour 2007. Il a, à cet égard, rappelé que le prélèvement avait été surestimé d'1,86 milliard d'euros dans le projet de loi de finances pour 2007, et que l'écart entre prévision et exécution s'expliquait notamment par une sous-exécution massive des crédits, de 2006, prise en compte en 2007.

M. Denis Badré, rapporteur spécial, est ensuite revenu sur le contenu du « Jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2008, pour déplorer les larges développements consacrés à la thématique des « retours nets ».

M. Aymeri de Montesquiou a approuvé cette analyse, considérant que la logique des « retours nets » n'était pas conforme au principe de solidarité communautaire.

M. Denis Badré, rapporteur spécial, après avoir rappelé que la ressource « Revenu national brut » (RNB) représentait 63 % de la contribution française, a précisé que la part française dans les recettes du budget européen s'élevait à 16,9 %. Il a fait valoir que ce pourcentage traduisait une légère hausse et rompait avec la baisse tendancielle constatée depuis 2002. Il a expliqué que cette inversion de tendance devrait se confirmer en raison des effets de l'élargissement, de l'encadrement des dépenses agricoles et de l'entrée en vigueur de la nouvelle décision « ressources propres ». Il a enfin indiqué que la France était le 2^e pays contributeur au budget européen, derrière l'Allemagne, et le premier bénéficiaire des dépenses européennes en volume.

Après être brièvement revenu sur l'effet de ciseau qui avait affecté les aides directes et les restitutions au titre de la PAC, il a décrit les principales orientations de l'avant-projet de budget 2008 proposé par la Commission. Il a signalé que cet avant-projet de budget se caractérisait par la montée en puissance de la nouvelle programmation financière 2007-2013 et par la consommation des derniers crédits associés aux programmes 2000-2006. Il a vu dans les augmentations de crédits « bénéficiant au 7^e Programme communautaire de recherche et de développement (PCRD), aux Réseaux transeuropéens et aux rubriques « Cohésion » et « Actions extérieures » la

traduction des nouvelles priorités politiques que s'était donné l'Union. Il a également indiqué que les principaux débats entre le Conseil et le Parlement européen se cristallisaient en 2008 autour du financement de Galileo et des interventions au Kosovo et en Palestine.

M. Denis Badré, rapporteur spécial, est enfin revenu sur l'exercice par la France, au second semestre 2008, de la présidence de l'Union européenne. Il a souhaité que cette présidence soit l'occasion d'un réexamen de la politique agricole commune (PAC) et que soit affirmé le principe selon lequel la PAC n'était pas la « monnaie d'échange » du rabais britannique. Il a également souhaité que la présidence française de l'Union soit particulièrement mobilisée sur la révision globale des recettes et des dépenses de l'Union qui devrait commencer en 2008-2009.

Il a conclu en recommandant le vote du prélèvement sur recettes figurant à l'article 31 du projet de loi de finances pour 2008.

M. Jean Arthuis, président, a souscrit à l'impératif d'accorder une **attention particulière au suivi de l'exécution du prélèvement sur recettes**.

M. Aymeri de Montesquiou s'est avoué surpris que la France figure au 2e rang des contributeurs au budget européen, alors même que le Royaume-Uni avait un PIB sensiblement plus élevé. Il a suggéré que la contribution de chaque Etat soit déterminée en fonction d'une quote-part de ses recettes fiscales.

M. Denis Badré, rapporteur spécial, a considéré que le rabais consenti au Royaume-Uni avait perdu sa justification. Il a ajouté que la ressource RNB, si elle n'était pas conforme à la conception originelle du budget européen, avait le mérite de la simplicité et de l'équité. Il a enfin insisté sur le fait que le vote des recettes et des dépenses de l'Union par deux autorités politiques différentes n'était pas démocratique et a appelé à l'instauration d'un impôt européen affecté à une compétence déterminée des Communautés.

M. Jean Arthuis, président, a estimé qu'une culture fiscale commune restait à instaurer entre les Etats membres et jugé que l'impôt européen constituait un horizon séduisant, mais lointain.

M. Michel Charasse a fait valoir que les institutions communautaires étaient persuadées de l'indifférence des Parlements nationaux à l'égard des questions de finances communautaires. Il a suggéré au rapporteur spécial d'adresser au président de la Commission européenne et aux commissions compétentes du Parlement européen une note d'observations techniques sur le budget 2008.

Sur la problématique des retours, il a estimé que les dépenses communautaires en France ne devaient pas être dissimulées et que l'information des citoyens à leur sujet devait être complète. Après s'être interrogé sur l'inclusion dans le prélèvement sur recettes des amendes infligées à la France par le Cour de justice des Communautés européennes, il a

attiré l'attention de la commission sur l'éventuelle incidence des modifications de taux d'appel de la taxe sur la valeur ajoutée sur le fonctionnement du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée.

M. Denis Badré, rapporteur spécial, a indiqué que l'attention portée aux Parlements nationaux par les institutions communautaires progressait. Il a confirmé que la logique du « taux de retour » était pernicieuse, dans la mesure où elle n'intégrait ni les dépenses communautaires non redistribuables, ni les externalités positives générées par l'appartenance à l'Union. Il a enfin précisé que le bilan de clôture 2007 de l'Etat incluait plus de 586 millions d'euros de provisions pour litiges communautaires, correspondant aux contentieux pour lesquels le risque de condamnation de la France était supérieur à 50 %, et que les condamnations pécuniaires n'étaient pas incluses dans le prélèvement.

Mme Nicole Bricq a regretté le blocage du financement de Galileo, s'est interrogée sur la progression des effectifs de fonctionnaires travaillant pour la Commission et a jugé globalement insuffisant le niveau du budget communautaire.

M. Denis Badré, rapporteur spécial, a expliqué que l'absence de consensus politique sur le financement de Galileo s'inscrivait dans une évolution heurtée du dossier, dont le dernier épisode avait consisté en la communautarisation intégrale du plan de financement. Il a ensuite indiqué que l'évolution des effectifs de la Commission résultait pour partie de la nécessité d'y intégrer des personnels issus des pays de l'élargissement. Il est enfin revenu sur le niveau du budget communautaire, dont il a rappelé qu'il était strictement plafonné par les perspectives financières 2007-2008.

M. Michel Charasse a observé que le plafonnement du budget communautaire était le seul moyen d'instaurer une discipline budgétaire européenne face, notamment, aux velléités dépensières du Parlement européen.

A l'initiative de **M. François Marc**, un large débat s'est ensuite instauré sur les financements attribués dans le cadre de la PAC et sur la possibilité de les déléguer au niveau national.

La commission a alors adopté l'article 31 du projet de loi de finances pour 2008 sans modification.

Réunie le mercredi 14 novembre 2007, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé l'adoption de l'article 31 concernant l'évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes.