

N° 68

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 2002

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 2003, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME II

Fascicule 2

**AFFAIRES EUROPÉENNES ET ARTICLE 33 : 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. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, vice-présidents ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.*

Voir les numéros :
Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37
Sénat : 67 (2002-2003)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

PRINCIPALES OBSERVATIONS	4
<i>1. L'évolution de la contribution française, témoin d'une évaluation perfectible du budget communautaire</i>	<i>4</i>
<i>2. Le budget communautaire entre opportunisme conjoncturel et volontarisme politique</i>	<i>7</i>
<i>3. Une procédure budgétaire insuffisamment démocratique</i>	<i>8</i>
<i>4. Une programmation peu efficace et des dysfonctionnements de gestion majeurs</i>	<i>9</i>
<i>5. La mise en place de la modernisation des procédures de gestion</i>	<i>10</i>

PREMIERE PARTIE : LES RELATIONS ENTRE LA FRANCE ET LE BUDGET EUROPÉEN

I. EVOLUTION ET COMPOSITION DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE.....	13
A. UNE ÉVOLUTION À NUANCER DU FAIT DU DÉCALAGE ENTRE PRÉVISION ET EXÉCUTION	13
B. EVOLUTION SUR LE LONG TERME ET COMPOSITION DU PRÉLÈVEMENT.....	14
C. UNE CONTRIBUTION MAJEURE AU SEIN DE L'UNION.....	17
II. LES VERSEMENTS DU BUDGET EUROPÉEN EN FRANCE.....	17
A. LA FRANCE EST UN DES PRINCIPAUX PAYS BÉNÉFICIAIRES DE L'UNION.....	18
<i>1. Des taux de retour élevés.....</i>	<i>18</i>
<i>2. L'apport déterminant au titre de la politique agricole commune</i>	<i>20</i>
<i>3. La diminution des retours au titre des fonds structurels</i>	<i>22</i>
<i>4. Les retours au titre des politiques internes.....</i>	<i>23</i>
B. LA FRANCE EST TOUTEFOIS CONTRIBUTEUR NET	24

SECONDE PARTIE : LE PROJET DE BUDGET DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES POUR 2003

I. LE CONTEXTE ECONOMIQUE ET FINANCIER : L'UNION EUROPEENNE ENTRE DANS UNE PHASE DECISIVE	26
A. LES PERSPECTIVES FINANCIERES POUR LA PERIODE 2000-2006	26
B. L'IMMINENCE DE L'ELARGISSEMENT.....	27
C. LE DEBAT SUR LE MECANISME DE CORRECTION BRITANNIQUE.....	32

II. LES RECETTES DU PROJET DE BUDGET POUR 2003	34
A. LA MISE EN OEUVRE DE LA NOUVELLE DECISION RESSOURCES PROPRES	34
B. MONTANT DES RECETTES DU BUDGET 2003.....	37
C. EVOLUTION DES RESSOURCES COMMUNAUTAIRES SUR LE LONG TERME.....	37
D. LES PROPOSITIONS ALTERNATIVES DE REFONTE DU SYSTEME.....	39
III. LES DEPENSES DU PROJET DE BUDGET POUR 2003	40
A. LES PROJETS DES TROIS INSTITUTIONS IMPLIQUEES	40
B. HAUSSE MODÉRÉE DES DÉPENSES AGRICOLES	42
C. LES DÉPENSES D' ACTIONS STRUCTURELLES SONT CONFORMES AU CADRE PLURIANNUEL, EN DÉPIT D'UNE EXÉCUTION TRÈS INSUFFISANTE.....	45
1. <i>Le cadre financier et réglementaire de l'actuelle programmation</i>	45
2. <i>Une mise en oeuvre peu satisfaisante que le projet de budget pour 2003 n'intègre guère</i>	47
D. LES DÉPENSES LIÉES AUX POLITIQUES INTERNES	49
1. <i>Diversité et dispersion des politiques intérieures</i>	49
2. <i>Principales orientations du budget 2003</i>	51
E. LES DÉPENSES LIÉES AUX ACTIONS EXTÉRIEURES	53
1. <i>Des priorités mal établies et des actions parfois redondantes avec celles des Etats membres</i>	53
2. <i>Au-delà des crédits budgétaires, la nécessaire réforme de la gestion</i>	55
F. LES AIDES DE PRÉ-ADHÉSION	58
G. LES DÉPENSES ADMINISTRATIVES	60
EXAMEN EN COMMISSION	63

PRINCIPALES OBSERVATIONS

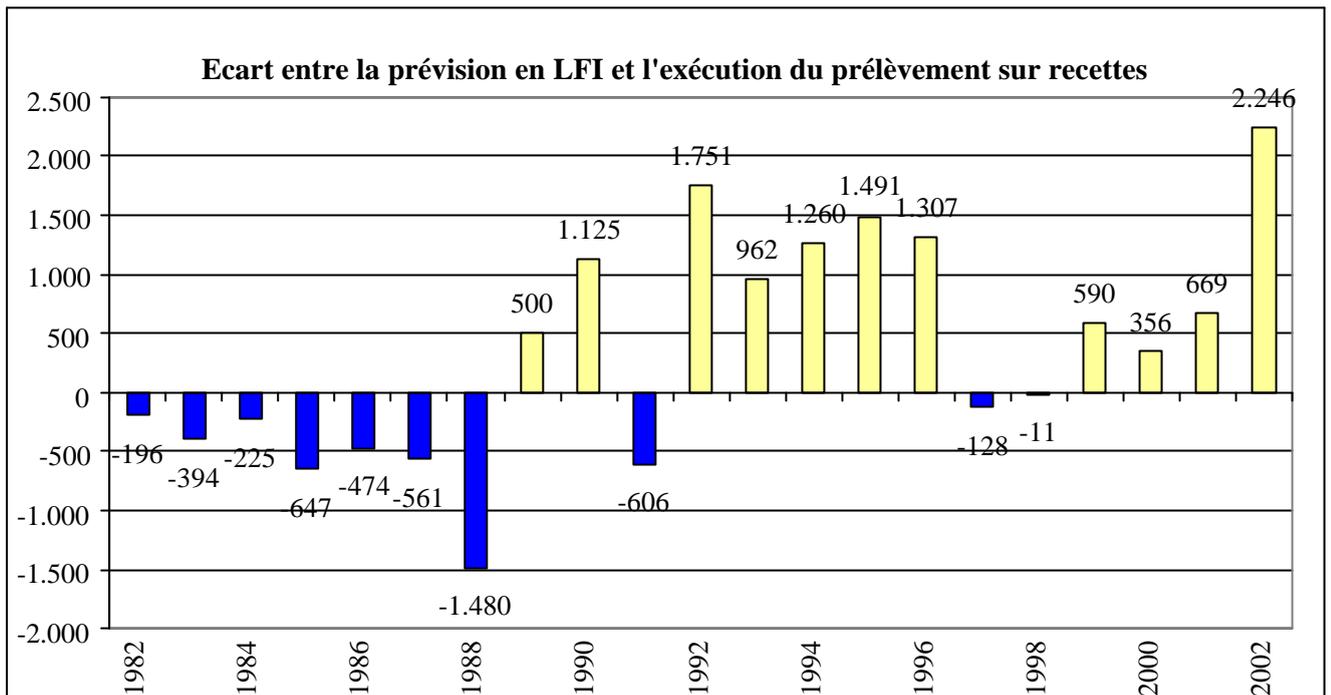
Le moindre dynamisme du budget des Communautés – dû à des facteurs plus conjoncturels que structurels – permet de solliciter de la France un prélèvement moins important qu'en loi de finances initiale pour 2002. Bien que de louables réformes aient été récemment engagées sur ce terrain, il n'en constitue pas pour autant la manifestation d'une amélioration substantielle de la gestion des crédits européens.

1. L'évolution de la contribution française, témoin d'une évaluation perfectible du budget communautaire

L'évolution du prélèvement sur recettes au profit du budget 2003 des Communautés européennes peut être considérée de deux manières : **il s'inscrit en baisse de 6,3 % par rapport au montant retenu dans la loi de finances initiale (LFI) pour 2002, mais en hausse de 8 % par rapport à la prévision d'exécution pour 2002** (et de 5,5 % par rapport au montant inscrit en loi de finances rectificative). Quelle que soit la base considérée, l'évolution demeure toutefois beaucoup plus modérée qu'en LFI 2002, puisque le prélèvement connaissait alors une forte augmentation de 11,2 % par rapport à la LFI 2001, et de 16,3 % par rapport à l'exécution en 2001.

Cette hausse était en bonne partie imputable à la réforme des ressources propres adoptée par le Conseil le 29 septembre 2000, mais devait également financer une hausse de 2,5 % du budget européen. **Inversement, l'évolution anticipée pour 2003 reflète le moindre impact de la décision relative aux ressources propres et la progression plus modeste du budget européen**, du moins en l'état actuel de la procédure budgétaire. Sur le long terme, la progression continue du prélèvement au profit de l'Union européenne demeure néanmoins incontestable, puisqu'il était de 4,1 milliards d'euros (soit 3,7 % des recettes fiscales nettes) en 1982.

L'écart entre prévision et exécution tend néanmoins à fausser l'appréciation et illustre le manque de réalisme des prévisions budgétaires de la Commission. La surestimation des besoins des Communautés, et *in fine* du montant de la contribution française, est chronique depuis 1989 et tend à s'aggraver depuis quatre ans, comme l'illustre le tableau suivant :



On constate clairement deux périodes : avant la mise en place de la ressource PNB, l'exécution dépasse systématiquement la prévision, reflétant le dynamisme des dépenses agricoles et l'insuffisance des recettes dont disposait alors la Communauté. Depuis 1989, la surestimation est en revanche davantage liée à la montée en puissance de la politique régionale et au surcalibrage de crédits de paiement dont elle fait l'objet, notamment en début de période de programmation (1989/1990, 1994/1995, 2000/2001). **Ce décalage tient certes à des aléas qui rendent la prévision nécessairement imparfaite** (plus ou moins grand dynamisme des ressources propres, régularisation a posteriori de la correction britannique et des assiettes TVA et PNB, impact en 2002 de l'application rétroactive de la hausse des frais de perception...), **mais également à de réelles lacunes en matière d'exécution de certains programmes communautaires** – les fonds structurels et actions extérieures en particulier – qui se traduisent par l'accumulation d'excédents budgétaires¹.

¹ Lors de sa présentation du rapport annuel relatif à l'exercice 2001, le 5 novembre dernier, le président de la Cour des comptes européenne a ainsi souligné :

« Pour la deuxième année consécutive, un excédent budgétaire élevé a été enregistré. **Celui-ci a été supérieur à 15 milliards d'euros, soit 16 % du budget définitif.** Cet excédent tient à l'annulation de crédits, qui résulte principalement de retards dans l'exécution des actions structurelles. (...) La gestion budgétaire se caractérise également par une faible utilisation des crédits de paiement dans certains domaines.(...) La Commission doit faire preuve d'une plus grande rigueur, et se montrer plus réaliste dans ses prévisions budgétaires. »

En outre, l'introduction générale du rapport annuel précise : « Il n'existe pas de raison valable de solliciter des ressources propres qui dépassent largement les besoins pour l'année.(...) La Commission repousse l'argument de la Cour selon lequel il aurait fallu faire usage du mécanisme du budget rectificatif et supplémentaire pour éviter des excédents budgétaires trop élevés. Toutefois, les raisons invoquées par la Commission ne sont pas suffisantes pour qu'elle puisse échapper à la critique selon laquelle sa gestion budgétaire manque de rigueur. »

Le manque de fiabilité des prévisions communautaires conduit ainsi à ce que les Etats membres soient davantage sollicités que nécessaire, alors même que la conjoncture économique dégradée et le pacte de stabilité exercent des contraintes majeures sur leurs finances publiques. Certes la loi de finances rectificative conduit *in fine* à ramener le prélèvement à un niveau plus conforme aux besoins effectifs, mais l'affichage en loi de finances initiale n'en est pas moins douloureux et conduit les Etats membres à financer l'inertie et les déficiences des services communautaires. Plus précisément, la confrontation de restes à liquider massifs à la situation budgétaire tendue de certains Etats ne peut que donner une amère impression de gaspillages, si ce n'est de «caisse d'épargne» accumulant les excédents financiers, succédant ainsi à ceux des produits agricoles dans les années 80.

Il importe toutefois de rappeler que la majeure partie des sous-consommations de crédits et des erreurs de paiement est imputable à la « gestion partagée », c'est-à-dire au système de gestion des fonds communautaires (structurels notamment) appliqué par les Etats membres eux-mêmes¹. A ce titre, la Cour des comptes européenne avait dans son rapport relatif à l'exercice 2000 émis des critiques justifiées sur les graves défaillances des systèmes de contrôle des paiements agricoles² en France et en Italie. Les évolutions en la matière dépendent tant de la capacité de coercition et de persuasion de la Commission que du niveau d'inertie des Etats membres.

Cette inertie budgétaire de certains Etats membres peut être reliée à l'inertie juridique en matière de transpositions des directives. Votre rapporteur tient à rappeler que la France est à cet égard le pays le moins bien positionné, avec le plus grand nombre de procédures engagées par la Cour européenne de justice (205 infractions constatées) et le taux le plus élevé de directives non transposées (3 %, contre moins de 2 % en moyenne dans les autres pays de l'Union).

¹ *Le président de la Cour des comptes européenne, dans son intervention précédemment mentionnée, relève ainsi :*

« S'agissant de la politique agricole commune, les déclarations présentées par les bénéficiaires des aides ne font apparaître aucune amélioration par rapport aux années précédentes. La mise en oeuvre du système intégré de gestion et de contrôle n'est toujours pas achevée et, dans près de la moitié des Etats membres, le système d'identification des bovins, obligatoire depuis 2000, n'a pas été instauré. »

« En ce qui concerne les actions structurelles, l'audit a de nouveau permis de détecter des paiements indus résultant de déficiences des systèmes de contrôle et d'erreurs dans les déclarations de dépenses présentées par les Etats membres. La Cour s'inquiète des retards dans la mise en oeuvre, par les administrations nationales, du dispositif de gestion et de contrôle pour la prochaine période de programmation. »

² *La réforme de 1999 contraint les Etats membres à visiter annuellement au moins 10% des organismes de producteurs et à faire en sorte que leurs contrôles couvrent 30% de l'aide communautaire. Or en France, certains programmes opérationnels ont été approuvés sans visite préalable.*

Le gouvernement a ainsi récemment pris une initiative, dont se félicite votre rapporteur, pour tenter de remédier à cette fâcheuse situation : dans les six prochains mois, chaque ministère devra réduire des deux tiers le nombre de directives non transposées de son ressort, et intégrer prioritairement celles qui ne l'ont pas été depuis plus de deux ans. En outre, une communication sur la transposition sera effectuée en conseil des ministres tous les six mois.

2. Le budget communautaire entre opportunisme conjoncturel et volontarisme politique

La hausse modérée du budget communautaire pour 2003 n'est pas le résultat d'une démarche réellement volontariste de la Commission, mais les prévisions sur le long terme sont en revanche davantage le fruit d'une volonté politique de maîtrise des dépenses manifestée par le Conseil.

L'avant-projet de budget 2003 présenté par la Commission respectait, en crédits d'engagement, le cadre des perspectives financières, et se montrait modéré en crédits de paiement. **Votre rapporteur considère cependant que cette modération résultait moins d'un véritable effort d'économie que d'effets d'aubaine involontaires et non reconductibles :**

- la suppression de la réserve monétaire agricole (250 millions d'euros) se traduit par une diminution de 35,8 % de la rubrique 6, qui regroupe les crédits de réserve. Cette suppression avait cependant été décidée lors du sommet de Berlin, et ne devait prendre effet qu'à compter de l'exercice 2003 ;

- la faible progression des dépenses agricoles de marché s'explique par le retour à un niveau plus normal des crédits consacrés à la lutte contre l'ESB et la fièvre aphteuse ;

- la Commission n'a pas voulu se livrer à une surenchère face au « Farm Bill » américain ;

- le lancement du sixième PCRD conduit à ce que les crédits de paiement de la recherche soient fixés à un niveau sensiblement inférieur à celui qu'ils atteindront ensuite en régime de croisière (entre 2005 et 2008), comme c'est traditionnellement le cas pour la première année de programmation.

Le Conseil a revu à la baisse le projet de la Commission en tenant compte – sans toutefois en prendre la pleine mesure – de la sous-consommation des crédits des fonds structurels (diminution homogène de 525 millions d'euros sur l'ensemble des lignes) et des politiques internes, et en refusant le recours à l'instrument de flexibilité pour financer la restructuration

de la pêche portugaise et espagnole (27 millions d'euros) et la forte hausse des dépenses administratives¹. Le Conseil a ainsi accru ou rétabli les marges sous plafond des crédits d'engagement pour un montant global de 480 millions d'euros, en vue de faire face à d'éventuelles dépenses de crise en 2003.

Sur le long terme, le Conseil européen de Bruxelles a contribué à contenir les dépenses sur les deux axes majeurs que sont les dépenses agricoles, plafonnées à partir de 2007, et l'élargissement de l'Union, dont le cadre financier a été précisé². **De notables zones d'incertitude perdurent cependant** : l'éventuelle renégociation de la correction britannique, la réforme des aides agricoles et leur conformité au cycle de Doha, l'ampleur réelle du budget de l'Union élargie après 2007, et la capacité d'absorption des fonds communautaires de la part des nouveaux Etats membres (et le risque consécutif d'une aggravation de la sous-consommation des crédits). Sur un plan institutionnel, on peut regretter que le cadre financier de l'élargissement soit fixé avant même que ne soient connus les résultats de la Convention et les extensions possibles du vote à la majorité qualifiée.

3. Une procédure budgétaire insuffisamment démocratique

Si les ressources du budget des Communautés européennes sont déterminées par les Etats membres et votées par les Parlements nationaux, ces derniers n'ont aucun pouvoir d'influence sur la fixation des dépenses dont le montant résulte d'un compromis entre le Conseil et le Parlement européen, à partir de l'avant-projet de budget proposé par la Commission européenne.

Cette asymétrie procédurale entre recettes et dépenses n'est pas réellement conforme aux exigences de « démocratie budgétaire », et ne tire pas toutes les conséquences du principe fondamental de consentement à l'impôt. En outre le rôle de l'institution intergouvernementale qu'est le Conseil européen attise les revendications et les compromis parfois douloureux sur la problématique du « taux de retour », dont le caractère souvent primordial tend à nuire à l'établissement d'une « communauté de destins » européenne.

Ainsi un cadre plus démocratique devrait théoriquement aligner les processus décisionnels relatifs aux dépenses et aux recettes sur un même niveau institutionnel, national ou communautaire.

¹ Comme en 2001, la Commission a proposé un dépassement des perspectives financières, en arguant cette année de la préparation de l'élargissement, qui l'a conduite à demander 500 postes supplémentaires et les investissements immobiliers nécessaires à l'accueil de dix nouveaux commissaires au 1^{er} janvier 2004.

² La proposition de « compensations budgétaires » pour les nouveaux adhérents émise par la Commission n'a en particulier pas été retenue. Son coût annuel avait été évalué à au moins 600 millions d'euros, mais vraisemblablement sous-estimé.

4. Une programmation peu efficace et des dysfonctionnements de gestion majeurs

Depuis longtemps, le budget communautaire manifeste à bien des égards une amplitude excessive et une insuffisante profondeur, c'est-à-dire une multiplication déraisonnable d'actions ne présentant pas nécessairement la taille critique et les effets d'entraînement adéquats, et un niveau d'exécution notoirement faible dans certains domaines, que la Cour des comptes européenne n'a pourtant cessé de déplorer¹.

Le saupoudrage des crédits est particulièrement patent dans les politiques internes, où 28,6 % des crédits assurent le financement d'une vingtaine de domaines d'activité dont l'importance stratégique des intitulés (éducation et formation, emploi, environnement...), comparable à celle de départements ministériels nationaux, excède largement celle des montants engagés. Cet éparpillement n'est pas conforme au principe de subsidiarité, pas plus qu'aux exigences fondamentales d'efficacité socio-économique.

La politique de recherche, qui regroupe la plus grande partie des crédits de politique interne, prête également le flanc à la critique en ce qu'elle tend à doubler celle menée par les Etats, et ne se concentre pas suffisamment sur les synergies potentielles et sur la coopération des équipes nationales de recherche, bien que des efforts aient récemment été engagés. **Notre rapporteur considère que la mise en oeuvre des crédits européens devrait être notamment conditionnée par la collaboration d'équipes de plusieurs Etats.**

Il estime également que les réseaux transeuropéens de transports, dont les externalités positives ne sont plus à démontrer, **devraient se concentrer sur des projets emblématiques** sur les plans politique, géographique et économique. Il a remis cette année une proposition à la Commission et aux ministres français de l'Agriculture et des Transports, **tendant à renverser la perspective du cofinancement des axes transalpins, en particulier l'axe Lyon-Turin.** Il ne s'agirait plus de concevoir le financement européen comme subsidiaire, mais comme désormais majoritaire, sur des projets comportant de nombreuses implications sur la protection de l'environnement, le rapprochement de l'Europe du nord et de l'Europe méditerranéenne, et l'optimisation des flux économiques.

Comme il a été exposé dans la deuxième partie de la présente note, les crédits d'actions structurelles et d'actions extérieures font l'objet d'une sous-consommation chronique, se traduisant par des **restes à liquider massifs**

¹ A cet égard, l'introduction du rapport annuel de la Cour pour l'exercice 2001 précise que « quiconque lira les rapports de la Cour depuis qu'elle a commencé ses travaux sera frappé par le nombre de fois où elle a dû répéter de observations similaires concernant la nécessité d'améliorer la gestion des fonds communautaires, à tous les niveaux et dans tous les domaines du budget. »

en 2001 (50,16 milliard d'euros pour les fonds structurels et 13,22 milliards pour les actions extérieures). De même la mise en oeuvre des nouveaux instruments de préadhésion est lente, la Cour des comptes européenne relève ainsi que les bénéficiaires finaux du programme SAPARD n'ont perçu qu'un million d'euros en 2001... Dans ses deux derniers rapports annuels, la Cour a également relevé, entre autres, les carences suivantes :

- **un recouvrement de créances insatisfaisant sur le FEOGA-Garantie** (deux milliards d'euros de créances fin 2000), 450 millions d'euros de dépenses annuelles inutiles au sein du régime d'aide au blé dur, et une aggravation du manque de rigueur de la Commission dans la gestion des virements de crédits ;

- **l'inachèvement du système de gestion intégré**, de telle sorte que la fiabilité des déclarations des pays bénéficiaires des aides agricoles et structurelles demeure partielle¹ ;

- **des retards dans l'application des contrôles sur les fonds structurels**, l'imprécision des objectifs du FEDER et le saupoudrage des financements de l'initiative communautaire URBAN (objectifs trop ambitieux et peu concrets) ;

- une amélioration de la gestion des politiques internes (fondée sur le principe de la déclaration de dépenses et l'absence de sanctions contractuelles), mais qui **ne permet pas de dissuader les risques de surdéclaration de coûts réels**². La Cour n'a délivré qu'une déclaration d'assurance limitée pour le 5^e PCRD, du fait de l'absence de manuel officiel de procédures et des dysfonctionnements du service d'audit ;

- une forte concentration en fin d'année des engagements sur les actions extérieures, en particulier pour les programmes relatifs à l'Asie, l'Amérique latine et MEDA.

5. La mise en place de la modernisation des procédures de gestion

Les dysfonctionnements chroniques constatés de longue date par la Cour des comptes européenne, et qui avaient notamment conduit à la démission du précédent collège de la Commission, **ont incité la Commission à présenter une refonte du règlement financier du budget communautaire,**

¹ La Cour mentionne dans son rapport 2001 :

« Dans le chapitre 2 (politique agricole commune), le processus de certification des organismes payeurs ne permet pas d'apporter l'assurance que les faits déclarés par les bénéficiaires dans leurs demandes de paiement reflètent la réalité. »

² « Le chapitre 4 (politiques internes) signale une persistance d'erreurs significatives résultant d'une surdéclaration des dépenses par les contractants dans le domaine des actions indirectes de recherche, en dépit d'une augmentation considérable du nombre d'audits financiers réalisés par la Commission en 2001. »

après avoir initié la réforme de ses procédures et de son fonctionnement internes¹. Cette réforme tend à introduire un budget de résultat et à renforcer la responsabilisation des ordonnateurs, et comprend les dispositions suivantes :

- **budgetisation par activité** : le budget devrait être présenté en 29 titres² correspondant aux domaines politiques de la Communauté, et 200 activités, elles-mêmes déclinées en chapitres. Cette nouvelle approche, nommée ABB (« Activity Based Budgeting », qui constitue la première composante de l'ABM, « Activity Based Management »), permet de visualiser l'utilisation complète des ressources pour chacune des politiques de la Commission, en regroupant de manière transversale les crédits opérationnels, dépenses administratives et moyens humains. Depuis trois ans, l'APB est présenté en parallèle selon la nomenclature traditionnelle (qui fait référence aux sept rubriques des perspectives financières) et la nouvelle présentation, et le basculement devrait être définitif pour l'exercice 2004 ;

- **responsabilisation accrue des ordonnateurs** : le contrôle financier central indépendant est supprimé et un auditeur interne, chargé de livrer une appréciation sur la qualité des procédures de gestion et la performance du service, est créé au sein de chaque service. En outre la possibilité pour chaque institution de procéder librement à des virements de crédits est introduite, avec certaines limites concernant les dépenses administratives de la Commission. Depuis l'année dernière, les directeurs généraux sont également invités à remettre un rapport annuel sur leur activité ;

- **rationalisation de la gestion** : une clause de dégagement automatique des engagements dormants est introduite, et les principes encadrant la délégation à des tiers de la gestion des programmes sont mieux définis.

¹ *La réforme de l'administration de la Commission a débuté en 2001. Le plan d'action du Livre blanc a connu des retards, et plusieurs dates butoir ont été reportées de fin 2001 à fin 2002, en raison d'un calendrier initial trop ambitieux. Du fait d'incohérences et de faiblesses persistantes, la Cour des comptes européenne relève dans son rapport annuel pour 2001 que « la Commission a pris des mesures importantes permettant de clarifier les responsabilités et les modalités relatives à l'obligation de rendre compte de la gestion des fonds communautaires. Par ailleurs, la Commission a manifesté son engagement de mettre à profit les résultats de cette première année en présentant un plan d'action en 18 points pour porter remède aux faiblesses détectées. »*

² *Ces 29 champs d'activité sont : Affaires financières et économiques, Entreprise, Concurrence, Emploi et affaires sociales, Agriculture et développement rural, Energie et transport, Environnement, Recherche directe, Recherche indirecte, Société de l'information, Pêche, Marché intérieur, Politique régionale, Fiscalité et Union douanière, Education et culture, Media et communication, Santé et protection du consommateur, Justice et affaires intérieures, Relations extérieures, Commerce, Développement et relations avec les pays ACP, Elargissement, Aide humanitaire, Lutte contre la fraude, Coordination et conseil juridique, Administration, Budget, Audit, Statistiques, Pensions.*

Le Conseil a enrichi cette proposition de réforme sur différents points :

- **le vote avant le 31 mars n+1 d'un budget rectificatif spécifique à l'affectation du solde de l'exercice précédent**, en vue d'accroître les remboursements d'éventuels excédents de recettes aux Etats-membres plutôt que d'encourager le financement de nouvelles dépenses, comme c'est aujourd'hui le cas ;

- **des mesures «liant les mains » pour accroître l'emploi effectif des crédits** : introduction d'un mécanisme de dégageant automatique des engagements juridiques (et non pas seulement budgétaires) n'ayant donné lieu à aucun paiement dans un délai de deux années, et durcissement de la clause de dégageant des engagements relatifs à l'aide extérieure de la Communauté ;

- le renforcement de l'indépendance des auditeurs internes ;

- le renforcement de l'information sur l'exécution des programmes, transmise au Conseil par la Commission.

Le projet de règlement ainsi amendé a été approuvé par le Conseil et le Parlement en juin, pour une mise en oeuvre en 2003.

Votre rapporteur se félicite de ces nouvelles dispositions, qui devraient contribuer à une meilleure exécution des dépenses, et considère que l'esprit de cette réforme est à rapprocher de celui de la loi organique du 1^{er} août 2001, en particulier en termes d'organisation par grandes missions, de fongibilité accrue des crédits au sein des programmes et d'amélioration de la responsabilité sur l'exécution.

PREMIERE PARTIE : LES RELATIONS ENTRE LA FRANCE ET LE BUDGET EUROPÉEN

I. EVOLUTION ET COMPOSITION DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE

A. UNE ÉVOLUTION À NUANCER DU FAIT DU DÉCALAGE ENTRE PRÉVISION ET EXÉCUTION

Le prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit du budget des Communautés européennes est évalué par l'article 33 du projet de loi de finances pour 2003 à **15,8 milliards d'euros**, soit 6,3 % des recettes fiscales nettes.

Il s'accroît de 8% et de 1,18 milliard d'euros par rapport à la prévision d'exécution pour 2002, mais s'inscrit en baisse de 1,07 milliard d'euros, soit 6,3 %, par rapport au montant prévisionnel inscrit en loi de finances initiale pour 2002. Il convient toutefois de préciser que depuis 1989, le montant prévisionnel du prélèvement sur recettes tend à être surestimé, notamment du fait du surcalibrage des crédits de paiement de la politique régionale communautaire, de la difficulté de l'évaluation des reports en cas de solde excédentaire de l'exercice antérieur, et de l'ajustement des prévisions relatives aux assiettes TVA et PNB.

De fait, l'évolution constatée entre 2002 et 2003 tient tant à un effet de base sur la LFI 2002 qu'à des révisions intégrées dans le HLF 2003.

Ainsi la surestimation du montant inscrit en LFI 2002 vient de ce que le solde excédentaire du budget communautaire¹ au titre de l'exercice 2001 a atteint le niveau historique de 15 milliards d'euros contre 3,5 milliards d'euros anticipés dès la LFI, ce qui a eu pour effet de réduire *in fine* le montant de la contribution française de 1,9 milliard d'euros. Les autres facteurs de réduction du prélèvement sur recettes en 2002 sont des recouvrements de ressources propres inférieurs aux prévisions (- 368 millions d'euros), l'impact favorable de la révision des assiettes de TVA (- 229 millions d'euros), et une forte hausse (+ 955 millions d'euros) des recettes diverses de l'UE liées au recouvrement d'amendes, qui permet de réduire la contribution française de près de 160 millions d'euros. Ces facteurs sont en revanche partiellement compensés par la révision à la hausse du montant de la correction britannique

¹ Excédent essentiellement imputable à d'importants retards dans la mise en oeuvre des fonds structurels et des aides de pré-adhésion.

(+ 86 millions d'euros) et par la hausse de la ressource PNB (+ 335 millions d'euros).

De même la baisse observée entre la LFI 2002 et le PLF 2003 tient essentiellement à une estimation de solde excédentaire de l'exercice 2002 supérieure à celle prévue en LFI (8 milliards d'euros contre 3,5 milliards d'euros), ce qui minore d'autant les contributions des Etats. Cette baisse est également due à la charge exceptionnelle supportée en 2002 du fait de l'application rétroactive de la hausse des frais de perception retenus sur les ressources propres traditionnelles à l'exercice 2001 (cf. encadré sur la nouvelle décision ressources propres dans la partie « recettes » du budget communautaire), qui génère une rétrocession à la France de 583 millions d'euros en 2002, contre 374 millions anticipés pour 2003. Le manque à gagner pour l'Union a cependant été compensé par un appel supplémentaire à la ressource PNB, soit une charge exceptionnelle pour la France évaluée à 420 millions d'euros en LFI pour 2002 et s'élevant finalement à 336 millions d'euros en exécution.

L'important écart constaté en 2002 entre la prévision et l'exécution du prélèvement sur recettes est en bonne partie dû à l'application rétroactive sur l'ensemble de l'exercice de la nouvelle décision ressources propres, qui n'est entrée en vigueur que le 1^{er} mars de cette année, à l'issue du processus de ratification par les parlements nationaux (fin 2001 en France). **La prévision pour 2003 intègre les dispositions de la nouvelle décision, de telle sorte que cet écart devrait revenir à un niveau plus conforme à ceux constatés par le passé, de l'ordre de 300 à 500 millions d'euros.**

B. EVOLUTION SUR LE LONG TERME ET COMPOSITION DU PRÉLÈVEMENT

L'effort financier de la France en faveur de l'Union européenne connaît une progression constante et **a doublé (en euros courants) depuis 1990**. Il représente toutefois une **part relativement stable des recettes fiscales nettes depuis 1997** (mais seulement 3,7 % en 1980), en raison du dynamisme des recettes fiscales en période de forte croissance puis de la sous-exécution massive du budget communautaire en 2000-2001. Après une forte augmentation de 1990 à 1994 suivie d'une stagnation, le prélèvement a repris un rythme de progression rapide à partir de 1997 et tend à nouveau à se stabiliser depuis deux ans en exécution.

**Evolution depuis 1994 du prélèvement sur recettes de la France
au profit des Communautés européennes**

<i>(millions d'euros)</i>	1994	1995	1996	1997	1998
LFI	13 842,4	13 415,5	13 568,0	13 263,1	13 949,1
Exécution	12 582,6	11 924,9	12 261,2	13 391,0	13 960,0
Evolution en exécution (%)	7	-5	3	9	4
Part dans les recettes fiscales nettes (%)	6,6	6	5,9	6,2	6,3
Prélèvement net des frais de perception	12 395,0	11 735,4	12 098,1	13 213,6	13 794,5
	1999	2000	2001	2002	2003
LFI	14 482,7	15 016,2	15 168,7	16 870,0	15 800,0
Exécution	13 892,6	14 659,8	14 500,0	14 624,0	
Evolution en exécution (%)	0	6	-1	0,8	8 (PLF)
Part dans les recettes fiscales nettes (%)	5,8	6,1	5,98	6	6,3
Prélèvement net des frais de perception	13 725,6	14 474,5	14 337,2	14 041,9	15 426,0

Source : "jaune" annexé au PLF 2003

A moyen terme, la contribution de la France devrait continuer de croître sous le double effet de l'entrée en vigueur en 2002 de la nouvelle décision ressources propres, qui continuera d'exercer ses effets¹, et de la croissance du budget communautaire, en particulier du fait du financement de l'élargissement (qui induit également une majoration de la participation française au financement de la correction britannique). La nouvelle décision ressources propres s'est ainsi traduite en 2002 par une majoration de la contribution française de 582 millions d'euros (nette des rétrocessions de frais de perception).

Le prélèvement sur recettes inclut **quatre ressources propres communautaires de nature fiscale**, qui ont succédé² au système originel de contribution étatique et que l'on peut classer en deux groupes :

- les ressources propres dites « traditionnelles » ou « par nature » que sont les cotisations sur le sucre et les droits de douane, perçues dans le cadre des politiques communautaires et recouvrées puis reversées par les administrations nationales ;

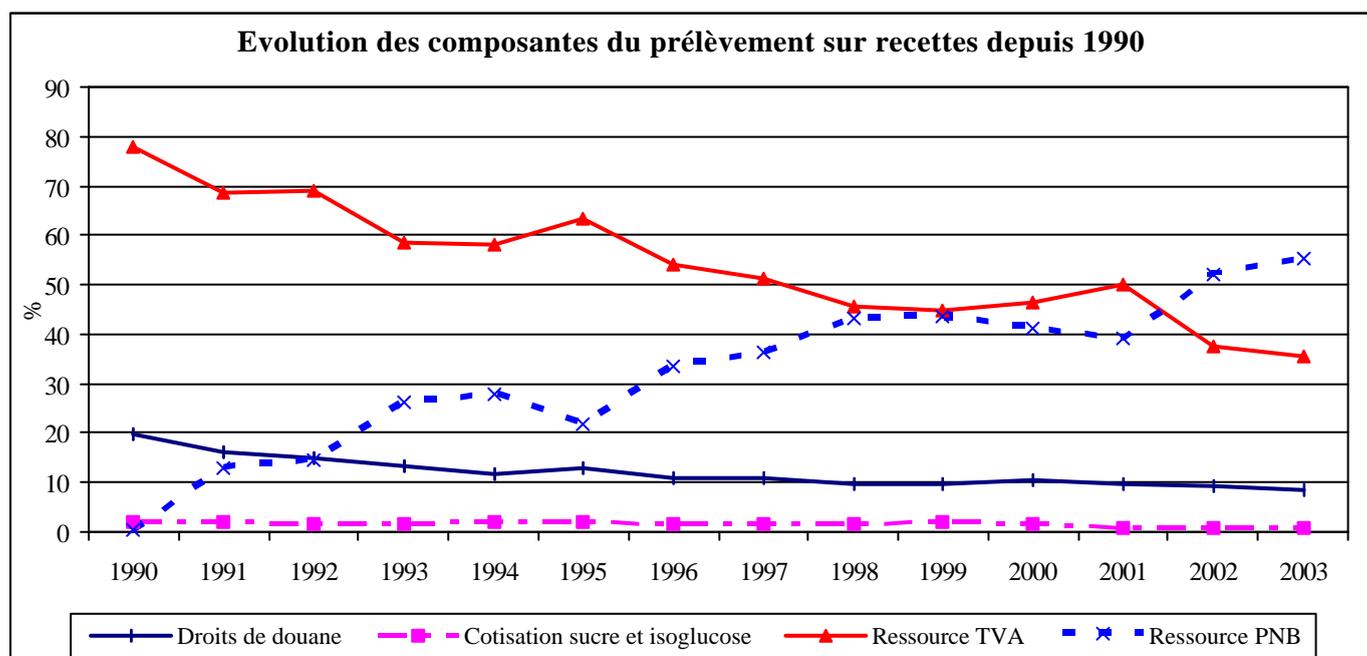
- les ressources assises sur les assiettes de TVA et de PNB, provenant des Etats membres et calculées comme des contributions nationales. La ressource PNB, assise sur le PNB global de la Communauté, constitue la recette d'équilibre du budget et son financement est réparti au pro rata de la part de chaque Etat membre dans le PNB communautaire.

¹ La nouvelle décision, qui renforce la pondération de la ressource PNB, n'est pas neutre pour la France puisque son taux de contribution à cette ressource (17,3 %) est supérieur à son taux de contribution aux ressources propres traditionnelles (10,3 %).

² Le régime de ressources propres a été mis en place par la décision du Conseil du 21 avril 1970, puis modifié successivement en 1985, 1988, 1994 et 2000.

La structure du prélèvement a évolué depuis dix ans (en particulier suite à la décision « ressources propres » de 1994), comme l'illustre le graphique ci-après. **La régression des ressources propres traditionnelles et surtout de la ressource TVA s'est accompagnée d'un doublement de la part de la ressource PNB**, qui représente aujourd'hui 55,1 % du prélèvement et dont la primauté se trouve renforcée pour l'avenir par le récent aménagement des ressources propres.

Pour 2003, le prélèvement sur recettes de la France comprend 1 350 millions d'euros au titre des droits de douane (stable par rapport à la prévision d'exécution pour 2002), 145 millions d'euros pour les cotisations sucre et isoglucose (+2,1 %), 5 600 millions d'euros pour la ressource TVA (+ 1,8 %) et 8 705 millions d'euros au titre de la ressource PNB (+ 14,1 %).



La structure du prélèvement sur recettes est proche de celle des ressources du budget communautaire : les tendances globales sont identiques, mais la ressource TVA manifeste une plus grande inertie et un poids légèrement supérieur en France, de telle sorte que la ressource PNB est devenue la première composante en 2001 dans le prélèvement sur recettes, mais dès 1999 dans les recettes communautaires.

C. UNE CONTRIBUTION MAJEURE AU SEIN DE L'UNION

La France est le second pays contributeur du budget communautaire avec 17,3 % anticipés pour 2003, derrière l'Allemagne qui le finance à hauteur de 23 %, et devant l'Italie et le Royaume-Uni qui apportent 14,2 % des recettes. Le Royaume-Uni bénéficie depuis 1984 d'un mécanisme dérogatoire de correction, en ce que les deux tiers de son déséquilibre budgétaire constaté (entre sa contribution et les versements reçus de la Communauté) sont pris en charge par les autres Etats-membres, au premier rang desquels la France qui devrait financer 30,4 % du mécanisme selon le projet de budget pour 2003, devant l'Italie avec 25,6 %.

La part de la contribution française est demeurée relativement stable depuis huit ans, avec toutefois une remontée notable suivie d'une diminution sur la période 2000-2003, comme l'indique le tableau suivant :

Evolution de la part de chaque Etat membre dans les ressources communautaires

(en %)	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Tendance globale
Allemagne	31,4	29,2	28,2	25,1	25,5	24,8	24,4	23,4	23,0	↘
Autriche	2,6	2,6	2,8	2,5	2,5	2,4	2,6	2,3	2,3	↘
Belgique	4	3,9	3,9	3,8	3,9	3,9	4,4	3,9	3,8	↘
Danemark	1,9	1,9	2	2,1	2	1,9	2,2	2,1	2,1	↗
Espagne	5,4	6,4	7,1	7	7,6	7,3	8,2	8,3	8,2	↗
France	17,5	17,5	17,5	16,5	17	16,5	17,9	17,6	17,3	↘
Grèce	1,5	1,6	1,6	1,6	1,6	1,5	1,7	1,7	1,7	↗
Finlande	1,3	1,4	1,4	1,4	1,5	1,4	1,5	1,5	1,5	↗
Irlande	1	1	0,9	1,2	1,3	1,2	1,5	1,3	1,3	↗
Italie	9,5	12,7	11,5	12,9	13	12,5	14,4	14,5	14,2	↗
Luxembourg	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	→
Pays-Bas	6,4	6,2	6,4	6,2	6,2	6,2	6,8	5,9	6,0	↘
Portugal	1,3	1,4	1,4	1,4	1,5	1,4	1,6	1,5	1,5	↗
Royaume-Uni	13,6	11,6	11,9	15,2	13,4	15,8	9,6	12,9	14,2	→
Suède	2,4	2,8	3,1	2,9	2,8	3	2,9	2,6	2,7	→

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

II. LES VERSEMENTS DU BUDGET EUROPÉEN EN FRANCE

Votre rapporteur tient à rappeler au préalable qu'il ne cautionne pas la problématique du « taux de retour », et n'adhère pas aux discours et débats tendant à réduire la participation budgétaire de chaque Etat membre au simple constat d'un bénéfice ou d'un coût net. Il considère en effet que cette logique comptable tend à exacerber les aspirations

individualistes de chaque Etat et ne fait que nuire à la perception de la communauté d'intérêts que sous-tend bien l'Union européenne.

La focalisation sur le thème du « retour net » peut en réalité s'apparenter à un véritable « dilemme du prisonnier », configuration fréquemment utilisée en sociologie et en théorie des jeux : alors que les Etats membres sont bien conscients de l'intérêt de leur coopération (et *in fine* des sacrifices individuels mieux répartis qu'elle impliquerait) en vue de parvenir à un optimum collectif à l'échelle de l'Union européenne, ils tendent à privilégier la maximisation de leur situation budgétaire individuelle, et ce faisant courent le risque de créer des obstacles à l'édification d'un système de prélèvement plus rentable et équitable. **Plus schématiquement, l'alternative « coopérer ou résister » se résout plutôt par un individualisme sous-optimal.**

La mise en exergue de la contribution nette de la France au budget communautaire est conforme aux obligations légales et à l'esprit d'une analyse budgétaire stricte, mais votre rapporteur estime qu'il conviendrait à cet égard de réformer la présentation budgétaire communautaire, afin qu'elle mette davantage l'accent sur les bénéfices communs plutôt que sur les gains nationaux.

A. LA FRANCE EST UN DES PRINCIPAUX PAYS BÉNÉFICIAIRES DE L'UNION

1. Des taux de retour élevés

La France bénéficie largement des politiques communautaires puisqu'elle a reçu en 2001 11 360,3 millions d'euros (en baisse de 6,8 % par rapport à 2000), ce qui en fait le second pays bénéficiaire avec 16,5 % de l'ensemble des versements de la Communauté aux Etats (16,7 % en 2000), derrière l'Espagne qui a reçu 19,8 % des paiements. L'essentiel des paiements reçus résulte de la PAC puisqu'en 2001 81,2 % de ces versements provenaient du FEOGA-Garantie (73,9 % en 2000), et 13 % des fonds structurels (20,7 % en 2000).

Dépenses communautaires en France au titre des principales politiques communes

<i>(millions d'euros courants)</i>	1998	1999	2000	2001	Evolution 1998/2001	Part de chaque poste en 2001
AGRICULTURE	9 014,4	9 445,9	9 005,9	9 230,1	2,4%	81,2%
<i>Part du total communautaire*</i>	23,2%	23,8%	22,2%	22,2%		
Aides directes	6 420,1	6 351,5	6 049,5	6 805,5	6,0%	59,9%
Restitutions à l'exportation	1 157,3	1 480,4	1 340,4	656,1	-43,3%	5,8%
Stockage	N.D.	N.D.	370,8	300,0		
Développement rural	-	-	474,1	609,5		5,4%
Autres (reports compris)	1 437,0	1 614,0	1 141,9	859,1	-40,2%	7,6%
ACTIONS STRUCTURELLES	2 240,0	2 864,2	2 520,7	1 475,9	-34,1%	13,0%
<i>Part du total communautaire *</i>	7,9%	10,7%	9,1%	6,6%		
Objectif n°1	-	-	457,4	315,2		2,8%
Objectif n°2	-	-	952,7	618,4		5,4%
Objectif n°3	-	-	767,2	309,2		2,7%
Autres actions structurelles	-	-	71,2	0,2		0,0%
Initiatives communautaires	-	-	256,9	226,9		2,0%
Actions innovatrices et assistance technique	-	-	15,3	5,7		0,1%
Fonds de cohésion	0,0	0,0	0,0	0,0		0,0%
POLITIQUES INTERNES	604,9	544,7	661,2	654,3	8,2%	5,8%
<i>Part du total communautaire *</i>	13%	12,7%	13,1%	13,7%		
Formation, jeunesse, culture, audiovisuel, information et autres actions sociales	76,5	95,2	104,1	90,6	18,4%	0,8%
Energie et contrôle de sécurité sanitaire d'Euratom	6,0	6,8	7,1	7,5	25,0%	0,1%
Environnement et autres	12,0	10,0	9,5	13,0	8,3%	0,1%
Protection des consommateurs, marché intérieur, industrie	28,8	36,9	24,8	37,0	28,5%	0,3%
Réseaux transeuropéens	38,2	44,6	58,4	110,1	188,2%	1,0%
R&D technologique	425,9	338,0	446,6	384,3	-9,8%	3,4%
Autres politiques internes	17,5	13,2	10,7	11,8	-32,6%	0,1%
Total	11 859,3	12 854,7	12 187,8	11 360,3	-4,2%	
<i>Part du total communautaire *</i>	16,5%	18,2%	16,7%	16,5%		

* La part des dépenses communautaires versées à la France est plus communément appelée taux de retour.
Source : Commission européenne, rapports sur la répartition des dépenses opérationnelles de l'UE.

2. L'apport déterminant au titre de la politique agricole commune

La structure des dépenses effectuées par la Communauté en France est singulière, s'agissant d'un des pays les plus développés de l'Union. **Notre vocation agricole nous fait bénéficier largement des crédits du FEOGA-Garantie** et, à moindre titre, du FEOGA-Orientation (ce dernier constituant un fonds structurel). Ainsi la France a bénéficié en 2001 d'un taux de retour sur la PAC de 22 %, après 22,2 % en 2000 (léger recul notamment imputable au retard dans la mise en oeuvre de la restructuration du vignoble), et loin devant l'Espagne (14,7 %), l'Allemagne (14 %) et l'Italie (12,7 %). La part de la France dans les dépenses du FEOGA-Garantie en 2001, premier exercice de mise en oeuvre de la réforme de la PAC de 1999, est particulièrement élevée dans les secteurs de la viande porcine, des oeufs et volailles, des cultures arables, du lait et des produits laitiers, de la viande bovine, de la pêche et du sucre, comme en témoignent les données suivantes :

Part de la France dans les postes de dépenses du FEOGA-Garantie en 2001

<i>(millions d'euros)</i>	Ensemble	France	% en 2001	Rappel % en 2000
Cultures arables	17 466,2	5 181,0	29,7%	30,7%
Sucre	1 497,1	356,9	23,8%	28,9%
Huile d'olive	2 523,8	4,9	0,2%	0,2%
Fourrage séché et légumes secs	374,8	82,8	22,1%	21,7%
Plantes textiles et vers à soie	826,3	42,2	5,1%	4,1%
Fruits et légumes	1 558,0	294,3	18,9%	15,3%
Secteur viti-vinicole	1 196,7	221,8	18,5%	26,3%
Tabac	973,4	77,0	7,9%	8,1%
Autres secteurs végétaux	297,3	26,4	8,9%	8,9%
Total secteur végétal	26 713,6	6 287,3	23,5%	24,6%
Lait et produits laitiers	1 906,6	499,6	26,2%	28,4%
Viande bovine	6 054,0	1 467,6	24,2%	23,5%
Viandes ovine et caprine	1 447,3	144,3	10,0%	9,8%
Viande porcine, œufs, volaille et autres	137,1	52,0	37,9%	27,0%
Pêche	13,4	3,3	24,6%	41,5%
Total secteur animal	9 558,4	2 166,8	22,7%	22,5%
Dépenses annexes	1 447,6	184,4	12,7%	5,7%
Total dépenses de marché (sous-plafond 1a)	37 779,5	8 638,8	22,9%	23,5%
Zones défavorisées		198,3	21,6%	31,5%
Mesures agro-environnementales		212,6	10,4%	7,2%
Sylviculture		42,8	21,1%	2,7%
Autres		155,8	12,9%	12%
Développement rural (sous-plafond 1b)	4 363,8	609,5	14,0%	11,4%
Total général FEOGA-Garantie	42 083,3	9 248,0	22,0%	22,2%

Source : Commission, rapport financier du FEOGA-Garantie pour 2001

Le volume global du soutien communautaire à la France a augmenté de 2,5% (+ 242 millions d'euros) entre 2000 et 2001, ce qui traduit l'augmentation des aides directes dans le cadre de la réforme de la PAC. **Le taux de retour sur le premier pilier (dépenses de marché) a quelque diminué, mais celui sur le second pilier (développement rural) a fortement progressé.** La France reste néanmoins en dessous de son taux potentiel de retour moyen.

Les aides de la PAC sont versées par les Etats membres et remboursées par le budget communautaire avec un décalage de deux mois. Du fait de leur concentration dans les deux derniers mois de l'année, les aides sont préfinancées par le Trésor, soit 5,35 milliards d'euros en 2001. Cette avance du Trésor à l'ACOFA (Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole) s'est substituée en 2001 à la procédure antérieure de l'emprunt bancaire afin d'alléger les frais financiers à la charge de l'Etat, qui se sont élevés à 25,17 millions d'euros.

3. La diminution des retours au titre des fonds structurels

A contrario, le nouvel effort de concentration des fonds structurels sur les régions les plus en difficulté, né de la réforme Agenda 2000¹, se traduit par une diminution du taux de retour de la France, qui s'établit à un peu plus de 8 %² sur la période 2000-2006 (hors Fonds de cohésion auquel la France n'est pas éligible), et à 6,6 % en 2001, après 9,1 % en 2000. **En volume, les versements s'inscrivent en forte baisse de 41,5 % par rapport à 2000.** Il convient toutefois de rappeler que les variations annuelles des paiements au titre des fonds structurels peuvent être plus ou moins importantes selon les Etats membres, notamment du fait de la présentation plus ou moins tardive des demandes de financement au cours de l'exercice budgétaire, ou de taux d'exécution inégaux.

Part de la France dans les dépenses au titre des fonds structurels

	1997		1998		1999		2000		2001	
	millions d'euros	% du total	millions d'euros	% du total	millions d'euros	% du total	millions d'euros	% du total	millions d'euros	% du total
(millions d'euros)										
FEOGA - Orientation+IFOP	617,3	15,2%	660,8	16,8%	711,5	16,4%	311,3	7,6%	137,7	
FEDER	1 111,5	9,6%	505,3	4,3%	1 006,8	9,0%	1 148,3	8,3%	854,4	N. D.
FSE	559,3	9,1%	829,8	10,9%	932,2	12,9%	1 061,1	13,2%	483,7	
Autres	172,2	8,7%	244,1	9,4%	213,6	9,6%				
TOTAL	2 460,3	9,4%	2 240,0	7,9%	2 864,1	10,7%	2 520,7	9,1%	1 475,8	6,6%

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

¹ Le nombre des objectifs de la politique régionale a été réduit de sept à trois. Ces objectifs sont servis par cinq fonds : FEDER, FSE, FEOGA section orientation, IFOP et fonds de cohésion (maintenu en dépit de contestations). La réforme s'est également portée sur une simplification de la mise en oeuvre des fonds et sur le renforcement des procédures de contrôle et d'évaluation.

² Dont 27,5% pour l'objectif 2 relatif aux régions en reconversion économique.

Les retours de la France au titre de la politique structurelle se réduisent au fil des programmations : 10,2 % pour la période 1989-1993 et 9,8 % (hors Fonds de cohésion) en 1994-1999, programmation au cours de laquelle le maintien d'une part relativement importante sur les objectifs agricoles et la hausse de la part concernant les régions en reconversion industrielle et la lutte contre le chômage ont en partie compensé la réorientation globale en faveur des régions en retard de développement.

Près de 42 % des paiements effectués en 2001 (24,7 % en 2000) l'ont été au titre de l'objectif 2 (régions en reconversion économique), en particulier dans le cadre du FEDER, 21,4 % au titre de l'objectif 1¹, 21 % au titre de l'objectif 3 et 15,4 % pour les initiatives communautaires.

4. Les retours au titre des politiques internes

Les retours dont bénéficie la France au titre des politiques internes sont également inférieurs à son taux moyen de contribution au budget communautaire, et **sont passés de 15,8 % en 1994 à 13,7 % en 2001** (13,1 % en 2000). Contrairement aux dispositifs prévus pour la PAC et les fonds structurels, les paiements ne transitent pas tous par le budget de l'Etat, mais sont également attribués à d'autres personnes morales.

Les taux de retour les plus importants en 2001 concernaient les réseaux transeuropéens (23,5 %, avec un quasi doublement des versements communautaires entre 2000 et 2001) – qui expliquent l'essentiel de la hausse du taux de retour global – la culture, l'audiovisuel et d'autres actions sociales (13,5 %), et l'énergie et le contrôle de sécurité nucléaire d'Euratom (16,3 %).

¹ *Seules certaines zones de la région transfrontalière avec la Belgique, la Corse et les départements et territoires d'outre-mer peuvent bénéficier de ces aides structurelles. D'ici à 2006, les fonds structurels au titre de l'objectif n° 1 ne concerneront plus que l'outre-mer.*

B. LA FRANCE EST TOUTEFOIS CONTRIBUTEUR NET

Indépendamment des traditionnelles réserves théoriques et méthodologiques¹ sur le calcul du solde net entre les versements effectués par chaque Etat membre et les dépenses de l'Union réalisées à leur profit, il apparaît **que la France est structurellement contributrice** avec un solde net moyen de -1,5 milliard d'euros sur la période 1992-2000 et de -2,7 milliards d'euros en 2001, selon la méthode de calcul appliquée par la Commission² :

Evolution du solde budgétaire de la France

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Paiements en France	9 050	10 526	9 925	10 337	12 286	12 405	12 052	13 116	12 454	11 752
Ressources propres versées par la France	10 493	11 546	12 551	11 877	12 411	13 186	13 584	13 994	14 511	14 471
Solde	-1 443	-1 020	-2 626	-1 540	-125	-781	-1 532	-878	-2 057	-2 719

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

Les paiements prennent en compte les flux effectifs, c'est-à-dire les crédits utilisés lors d'un exercice et ceux de l'année n-1 reportés et utilisés.

Comme cela avait déjà été le cas en 2000, le niveau atypiquement élevé du solde net en 2001 est dû à la forte sous exécution du budget communautaire, notamment au titre des fonds structurels.

Au sein de l'Union, **la France se situait en 2001 au troisième rang des contributeurs nets en volume** (après avoir figuré aux septième et quatrième rangs en 1999 et 2000), **mais au huitième rang en part du PNB**. Notre pays, avec l'Italie ou le Danemark, occupe une position médiane entre les pays très contributeurs nets que sont l'Allemagne, la Suède ou les Pays-Bas, et les importants bénéficiaires nets que sont les pays de la cohésion (Espagne, Portugal, Grèce). Le Royaume-Uni, traditionnellement contributeur net, est pour la première fois depuis 1994 redevenu bénéficiaire net l'année dernière, du fait d'une moindre contribution sur les recettes TVA et PNB.

¹ Le solde net ne donne qu'un aperçu comptable des écarts de flux financiers et n'intègre pas les gains économiques et indirects, tels que la croissance des échanges nées de l'appartenance à un marché unique, les externalités positives nationales des politiques internes et fonds structurels, ou les meilleurs flux d'affaires générés in fine dans les pays plus avancés par le rattrapage des Etats bénéficiant en premier lieu des fonds structurels.

En outre le calcul des soldes nets soulève des difficultés relatives au traitement des ressources propres traditionnelles et à la répartition des dépenses réalisées dans les Etats membres (celles afférentes aux actions extérieures, aux réserves et aux aides de pré-adhésion ne sont par exemple par comptabilisées dans les retours, compte tenu de l'impossibilité de les imputer précisément à tel ou tel Etat membre).

² Le mode de calcul employé par la Commission tend à neutraliser les éléments susceptibles de fausser l'appréciation des soldes, et se révèle donc plus complexe mais aussi plus réaliste que la méthode utilisée par la Cour des comptes européenne.

**Solde budgétaire « opérationnel » (après correction en faveur du Royaume-Uni)
par Etat membre**

	1998		1999		2000		2001	
	millions d'écus	% PNB	millions d'euros	% PNB	millions d'euros	% PNB	millions d'euros	% PNB
Allemagne	-8 044,2	-0,43	-8 494,0	-0,44	-8 280,2	-0,42	-6 953,3	-0,34
Autriche	-629,2	-0,34	-628,8	-0,32	-447,8	-0,22	-536,4	-0,26
Belgique	-406,5	-0,18	-314,6	-0,13	-214,1	-0,09	-629,5	-0,24
Danemark	7,1	0,00	122,6	0,08	240,5	0,15	-229,0	-0,13
Espagne	7 141,1	1,40	7 382,4	1,36	5 346,8	0,91	7 738,3	1,24
France	-864,5	-0,07	30,0	0,00	-739,4	-0,05	-2 035,4	-0,14
Grèce	4 735,7	4,36	3 818,0	3,27	4 433,3	3,65	4 513,2	3,50
Finlande	-102,4	0,09	-194,8	-0,17	274,5	0,22	-150,4	-0,12
Irlande	2 379,2	3,39	1 978,7	2,40	1 720,8	1,78	1 203,1	1,13
Italie	-1 410,6	-0,14	-753,9	-0,07	1 210,1	0,11	-1 977,9	-0,17
Luxembourg	-76,6	-0,44	-85,0	-0,46	-56,6	-0,27	-144,1	-0,66
Pays-Bas	-1 539,8	-0,45	-1 827,0	-0,51	-1 540,3	-0,39	-2 256,8	-0,54
Portugal	3 018,9	3,10	2 858,2	2,72	2 168,5	1,96	1 794,2	1,53
Royaume-Uni	-3 489,3	-0,28	-2 826,7	-0,21	-2 985,9	-0,20	707,5	0,05
Suède	-779,9	-0,38	-897,3	-0,41	-1 059,5	-0,45	-973,3	-0,44

*Source : Commission européenne, rapports sur la répartition des dépenses opérationnelles de l'UE
La méthode a fait l'objet d'une modification mineure par rapport aux années précédentes, afin d'amener le solde budgétaire opérationnel total de l'UE-15 à zéro avant déduction de la compensation britannique.*

SECONDE PARTIE : LE PROJET DE BUDGET DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES POUR 2003

I. LE CONTEXTE ECONOMIQUE ET FINANCIER : L'UNION EUROPEENNE ENTRE DANS UNE PHASE DECISIVE

A. LES PERSPECTIVES FINANCIERES POUR LA PERIODE 2000-2006

Le projet de budget pour 2003 s'inscrit dans le cadre des perspectives financières établies au sommet de Berlin de mars 1999 et de l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 qui en est résulté. La procédure de l'accord interinstitutionnel a été initiée pour mettre fin à certains blocages en définissant des règles de concertation entre les trois institutions impliquées que sont la Commission, le Conseil et le Parlement européen, et détermine en l'espèce une programmation pluriannuelle des recettes et dépenses qui s'est ainsi substituée au système d'encadrement annuel originellement prévu par le Traité¹. **Les ressources propres sont plafonnées à 1,24 % du PNB communautaire (en base SEC 95), et les dépenses sont limitées par un plafond en crédits d'engagement pour chaque rubrique et un plafond global pour les crédits de paiement.**

Trois cadres pluriannuels ont été successivement définis, pour les périodes 1988-1992, 1993-1999 et 2000-2006 (plus connu sous le nom d'« Agenda 2000 »). Les principales caractéristiques de la programmation actuelle, par rapport au « paquet Delors II » antérieur, sont une forte progression des politiques internes (+ 30 % en termes réels) et des actions extérieures (+ 25 % à périmètre constant), une stabilisation à un niveau élevé des fonds structurels, une importante réforme de la PAC (cf. encadré correspondant) et la création d'une nouvelle rubrique budgétaire consacrée aux aides de pré-adhésion.

¹ L'article 272 du Traité prévoit un taux maximal d'augmentation des dépenses non obligatoires. Le nouveau cadre permet d'y déroger.

Perspectives financières de 2000 à 2006 (millions d'euros)

<i>En prix courants pour 2000-2003, puis prix 2003</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total	Variation 2000/2006
Agriculture	41 738	44 530	46 587	47 378	46 285	45 386	45 094	316 998	8,0%
Actions structurelles	32 678	32 720	33 638	33 968	33 652	33 384	32 588	232 628	-0,3%
Politiques internes	6 031	6 272	6 558	6 796	6 915	7 034	7 165	46 771	18,8%
Actions extérieures	4 627	4 735	4 873	4 972	4 983	4 994	5 004	34 188	8,1%
Administration	4 638	4 776	5 012	5 211	5 319	5 428	5 536	35 920	19,4%
Réserves	906	916	676	434	434	434	434	4 234	-52,1%
Préadhésion	3 174	3 240	3 328	3 386	3 386	3 386	3 386	23 286	6,7%
Élargissement	0	0	6 851	9 778	12 572	15 375	18 168	62 744	165,2%
Total CE	93 792	97 189	107 523	111 923	113 546	115 421	117 375	756 769	25,1%
Total CP UE à 15	91 322	94 730	100 078	102 767	99 553	97 659	97 075	683 184	6,3%
CP disponibles pour adhésion	0	0	4 397	7 266	9 626	12 387	15 396	49 072	250,1%
Plafond CP UE à 21*	91 322	94 730	104 475	110 033	109 179	110 046	112 471		23,2 %

* Les perspectives financières de 1999 reposaient sur l'hypothèse d'un élargissement à six pays en 2002, et non dix comme prévu aujourd'hui.

Source : "jaune" annexé au PLF 2003

Ces perspectives font l'objet d'une **actualisation annuelle automatique** (+ 2 % pour la PAC et les fonds structurels, l'inflation communautaire pour les autres rubriques), et peuvent être révisées avec l'accord du Conseil et du Parlement (à la majorité qualifiée ou à l'unanimité, selon l'ampleur de la modification) en cas de situation non prévue. L'autorité budgétaire dispose également d'un instrument de flexibilité de 200 millions d'euros, afin de faire face à une dépense qui ne pourrait être financée par les marges sous plafond disponibles des autres rubriques.

B. L'IMMINENCE DE L'ÉLARGISSEMENT

Le projet de budget pour 2003 est marqué par la nécessité de préparer l'élargissement de l'Europe à dix nouveaux pays dès le premier semestre 2004, qui fera passer le nombre d'habitants de l'Union de 375 à 480 millions. **Cette ouverture vers l'est constitue un saut majeur et peut-être le plus grand défi économique et politique qu'ait connu l'Union.**

L'impact de l'élargissement sur l'économie française

Votre rapporteur avait remis en février 1996 un rapport d'information réalisé au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne, intitulé « Union européenne : les conséquences économiques et budgétaires de l'élargissement à l'est », qui s'appuyait sur une étude réalisée par l'OFCE pour le compte de la délégation. Ce rapport mettait en évidence que « *le processus d'élargissement ne devrait ni provoquer de perturbation sectorielle majeure, ni entraîner de dérive budgétaire non maîtrisable ; en lui-même, il n'implique nullement un abandon des principes de la PAC* ». Il considérait ainsi que l'élargissement ne poserait pas de problème insurmontable sur le plan macroéconomique, à condition d'être mis en oeuvre de manière progressive, mais que les difficultés seraient sans doute davantage d'ordre politique et institutionnel.

Les conclusions de ce rapport demeurent valides, et se voient confirmées pour le cas de la France par une étude réalisée cette année par le CEPII à la demande de la délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale. Ses principales conclusions sont les suivantes :

Les échanges commerciaux des PECO ont fait l'objet d'une vaste réorientation au cours de la dernière décennie, **puisque l'Union européenne concentre désormais près de 70 % de leur commerce extérieur**. La composition des flux s'est maintenue autour de spécialisations traditionnelles, telles que le bois, le textile ou l'agriculture, mais ces pays ont su également conquérir de nouvelles positions dans l'électronique, l'électricité, les moteurs et l'automobile. Ces derniers produits s'inscrivent en particulier dans un **commerce intra-branche**, qui correspond à des technologies de production à rendements croissants et affecte moins la rémunération du travail non-qualifié qu'un commerce selon des avantages sectoriels marqués.

L'impact de la spécialisation dans des secteurs capitalistiques à forte main-d'oeuvre qualifiée réside dans la baisse relative voire absolue de la rémunération du travail non qualifié, mais **cette conséquence de l'élargissement paraît réduite**, avec une variation inférieure à 1% en valeur absolue par rapport à la situation actuelle, selon les simulations du CEPII. En outre une convergence rapide des PECO tendrait à privilégier les secteurs à rendements croissants, avec de possibles réallocations sectorielles de main d'oeuvre mais un faible impact sur la rémunération des facteurs.

Dans le domaine **agricole**, la production a diminué de 10 à 50 % depuis 1990 dans quasiment tous les PECO et l'essentiel des échanges se fait avec l'Union. La compétitivité des produits repose essentiellement sur le faible coût de la main d'oeuvre et des terres abondantes et peu chères, mais les biens ne sont généralement pas conformes aux normes communautaires, et à qualité égale les prix à l'Est sont parfois supérieurs. Le recours à l'antidumping et la moindre qualité des exportations agricoles des PECO induisent **des protections tarifaires élevées** (jusqu'à 70% pour les denrées de Pologne), qui seront supprimées lors de l'adhésion des nouveaux Etats. Le modèle MIRAGE simule l'impact qu'aurait l'application de la PAC dans les nouveaux candidats, c'est-à-dire :

- **la suppression des tarifs agricoles** : l'offre augmente à l'Est et la France importe davantage qu'elle n'exporte, mais les écarts demeurent faibles par rapport à la situation avant libéralisation, puisque le ratio d'exportations agricoles (d'importations) rapportées à la production (à la demande) ne s'écarte que de 0,5 point par rapport à son niveau de référence pour la France, et de 3 points pour l'Union. En revanche l'Allemagne et l'Autriche sont beaucoup plus exposées, avec des variations de respectivement 35 et 25 points ;

- **l'extension des subventions au prorata de la production agricole, à budget global de la PAC inchangé : l'impact est cette fois beaucoup plus significatif**, puisque la part de la production agricole dans le revenu global devrait décroître de 7 % en France et de 1 % dans le reste de l'Union. En outre le modèle anticipe une diminution de la main d'oeuvre agricole de 9 % pour celle qualifiée, et de 13 % pour celle non qualifiée. Ce scénario à budget constant ne serait toutefois conforme qu'aux hypothèses actuellement envisagée pour l'après 2006, ce qui impliquerait d'introduire de nouveaux paramètres dans le modèle ;

- **l'extension des subventions dans le cadre d'un budget de la PAC variable**, déterminé de manière endogène par l'évolution de la production agricole dans l'Europe élargie : la production française est dans cette hypothèse mieux soutenue et l'impact de l'élargissement moins sévère, avec une diminution de 1,2 % de la part de la production agricole sur le revenu, et de 2,3 % de la main d'oeuvre non qualifiée.

Au total, l'impact éventuellement négatif de l'élargissement sur l'économie française paraît plutôt réduit en termes de variation de la production comme de la rémunération des facteurs, car les avantages comparatifs sectoriels des PECO ne sont pas suffisamment déterminants (contrés sur les coûts plutôt que sur la qualité) ou sont amenés à s'estomper. Il convient cependant d'être prudent avec les résultats de telles simulations, dont les paramètres sont quelque peu réducteurs et ne sont de surcroît pas nécessairement conformes à la situation qui prévaudra dans deux ans. L'extension de l'Europe offre plutôt des perspectives attractives en termes d'accession à de nouveaux marchés et de partenariats dans les secteurs qui ont été marqués par les progrès les plus décisifs (l'automobile en particulier), et les difficultés économiques créées par l'élargissement sont finalement davantage concevables du côté des PECO, dont les infrastructures et cadres juridiques sont encore inachevés, que du côté des pays occidentaux aux vellétés prédatrices.

Les grandes orientations du cadre financier de l'élargissement ont été dessinées dès les accords de Berlin mais **largement révisées cette année**, notamment du fait des nouvelles perspectives de l'élargissement, avec l'adhésion de dix pays en 2004, au lieu de six en 2002 comme anticipé à Berlin. **La Commission a proposé le 30 janvier 2002 un nouveau cadre plus « généreux »** et tendant à fragiliser le Conseil dans sa volonté de maîtriser le coût de l'élargissement : mise en oeuvre progressive des aides agricoles directes, sensible accélération du « phasing in » des fonds structurels (notamment par une réduction à trois ans de la période de montée en puissance), régime transitoire de compensation budgétaire et deux mesures additionnelles de politiques internes.

Après le référendum irlandais sur la ratification du Traité de Nice, le **Conseil européen de Bruxelles des 24 et 25 octobre 2002** a toutefois permis de préciser le cadrage budgétaire, et d'ouvrir la voie à la conclusion des négociations d'adhésion d'ici au sommet de Copenhague (12 et 13 décembre). Les principales orientations en sont les suivantes :

- **la liste des dix pays candidats qui pourront conclure leurs négociations d'adhésion a été approuvée** : Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Slovénie, Estonie, Lituanie, Lettonie, Malte et Chypre. La perspective de l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie a été reportée à 2007, et le Conseil a estimé que « *la perspective de l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Turquie se trouvait rapprochée* », sans qu'une date n'ait toutefois été fixée. La Commission présentera mi-2003 un rapport final sur la mise en oeuvre de l'acquis par les futurs membres ;

- **trois clauses de sauvegarde**, permettant à la Commission de prendre des « *mesures appropriées* » en cas de difficulté sérieuse, devraient être introduites dans le traité d'adhésion et pourraient être invoquées durant une période de trois ans après l'élargissement (contre deux ans dans la proposition initiale de la Commission) : une clause économique générale, une clause sur « *toutes les politiques sectorielles qui concernent des activités économiques ayant un effet transfrontalier* » et une clause en matière de justice et d'affaires intérieures, ces deux dernières ne concernant que les nouveaux membres ;

- **le compromis franco-allemand a permis de trouver une solution temporaire sur la question des aides agricoles, tout en reportant un nécessaire examen au fond**. Celles-ci seront progressives : 25 % en 2004, 30% en 2005, 35 % en 2006, 40 % en 2007, puis par seuil de 10 % pour atteindre 100 % en 2013. Les pays candidats semblent circonspects sur cette formule, qui selon eux ne leur permet pas d'affronter dans des conditions équitables la concurrence de l'Union. Les prochaines négociations de fin d'année devraient cependant se focaliser sur les quotas laitiers accordés aux futurs membres ;

- **l'offre de fonds structurels serait de 23 milliards d'euros pour 2004-2006**, soit 2,5 milliards de moins que dans la proposition de la Commission.

Les candidats auraient également droit à une compensation par la dépense si leur solde net est moins favorable en 2004 qu'avant l'adhésion. Ces paiements seraient toutefois dégressifs et limités aux années 2004 à 2006. Le nouveau cadre financier pose en effet des difficultés pour cinq candidats – Chypre, Malte, la République tchèque, Hongrie et Slovénie – qui risquent de **devenir contributeurs nets dès les premières années d'adhésion**, du fait de l'extinction des aides de pré-adhésion, ce qui est naturellement mal perçu par les populations concernées. La République tchèque, après avoir reçu 158 millions d'euros en 1993, connaîtrait ainsi un solde net négatif de 342 millions d'euros en 2004 et de 109 millions d'euros en 2005. Toutefois, la perspective d'une adhésion au 1^{er} mai 2004, ainsi qu'elle a été récemment évoquée par la Commission, permettrait d'atténuer le « manque à gagner » pour cet exercice.

Rattrapage, convergence réelle et convergence nominale : le point sur la situation des nouveaux candidats

La perspective d'un élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO) a été évoquée assez rapidement après la chute du Rideau de Fer (d'abord comme une aspiration des anciens satellites de l'URSS, puis comme un horizon concevable voire souhaitable par l'Europe occidentale), et le thème du rattrapage économique a été logiquement mis en avant. Ce rattrapage sous-entend la mise en place progressive d'une économie de marché, de régulations efficaces et une progression rapide du PNB, selon un rythme parfois considéré comme trop rapide et qui a alimenté bien des débats (notamment la thèse de la « thérapie de choc » favorable à une transition accélérée). En outre, différents types de critères ont été conçus afin de juger les avancées des pays officiellement candidats. **Ces critères sont porteurs de trois aspects de la convergence – politique et économique, et au sein de cette dernière nominale ou réelle – qui engendrent parfois imprécision et confusions, en particulier entre critères de Copenhague et critères de Maastricht.**

Le sommet de Copenhague de 1993 a établi des critères de convergence politique clairs (stabilité des institutions, démocratie, respect des droits de l'homme et des minorités...) ; en **revanche la logique économique donne davantage matière à controverse**. Les objectifs d'une économie de marché, de la sécurité juridique des investisseurs et de la capacité à souscrire à l'UEM, auxquels s'est jointe en 1995 l'obligation d'intégrer l'acquis juridique communautaire, ont été concrétisés par 31 chapitres à respecter. **A ces critères de convergence réelle s'ajoutent ceux de Maastricht, qui visent une convergence nominale** sur l'inflation, le taux d'intérêt à court terme, la dette et le déficit publics, et la stabilité du taux de change. Dès 2004 toutefois, les nouveaux adhérents seront membres de l'UEM par dérogation et participeront au Mécanisme de Change Européen de la deuxième phase. **Or les deux types de convergence ne sont pas nécessairement compatibles et ne s'entendent pas selon la même échéance**. En effet les critères de Maastricht consistent en l'affichage de standards occidentaux lisibles et rassurants pour les investisseurs, mais présentent le risque de déséquilibrer ces économies et de compromettre leur processus de rattrapage à long terme.

Dès lors les candidats se trouvent confrontés à une forme de dilemme dans lequel critères de Copenhague et de Maastricht tendent à la fois à se compléter et à s'opposer : la convergence nominale en vue d'intégrer la zone euro est nécessaire à moyen terme pour profiter pleinement des synergies européennes et faciliter les mouvements de capitaux, mais requiert des moyens parfois contradictoires (en particulier en termes de dépense publique) avec l'impératif du respect des critères de Copenhague d'ici mi 2003. Les PECO risquent donc de sacrifier la convergence nominale à moyen terme à l'urgence de leur engagement politique, ce qui pourrait générer des coûts d'élargissement plus élevés que prévus, alors même que certains critères nominaux sont d'ores et déjà loin d'être atteints. L'analyse des taux d'intérêt à moyen terme (cinq ans) de ces pays montre en effet que la situation des finances publiques (très dégradée en Pologne et en République tchèque) et les perspectives d'inflation demeurent des facteurs clés de discrimination et de différenciation financière, autrement dit que les fondamentaux domestiques tendent à l'emporter sur les caractéristiques techniques du marché obligataire et les influences mondiales (parmi lesquelles l'élan politique de l'élargissement). En outre le processus de convergence réelle apparaît largement dépendant des flux d'investissements étrangers directs (capitaux et transferts de technologies facteurs de croissance), qui ont été abondants au cours de la décennie 90 mais dont les opportunités commencent à se tarir, à mesure que les privatisations et restructurations sont menées à bien, sans que l'épargne et la recherche nationales ne soient réellement susceptibles de prendre le relais.

Le processus d'adhésion a néanmoins connu une accélération cette année. **Le 9 octobre, la Commission a présenté au Parlement son rapport sur les progrès réalisés par les candidats au regard des critères d'adhésion**, et recommandé que les négociations soient finalisées lors du sommet de Copenhague en décembre. La Commission constate que les futurs Etats membres sont parvenus à un stade avancé d'alignement législatif dans de nombreux domaines, mais **que des lacunes doivent être comblées d'urgence dans des chapitres en nombre restreint mais d'importance majeure** : douane, agriculture (en particulier en Pologne, où elle emploie 20% de la population active sur des parcelles moins productives), politique régionale et contrôle financier. La corruption demeure un sujet préoccupant en Pologne, en Hongrie, en en Slovaquie et en République tchèque, et la plupart des pays ont un PIB par habitant inférieur à la moitié de la moyenne de l'Union (soit une situation moins favorable que celle de l'Irlande ou de la Grèce lors de leur adhésion), ce qui contribue à maintenir le choc de l'ouverture en dépit des progrès réalisés. Les pays les plus avancés dans le processus de convergence sont la Slovaquie, Chypre, la Hongrie et la République tchèque. Concernant la Bulgarie et la Roumanie, la Commission a reconnu des avancées récentes dans l'adoption de l'acquis communautaire et la mise en place d'une économie de marché, et entend accroître le soutien communautaire (augmentation progressive des aides de pré-adhésion) en vue d'une adhésion en 2007, date proposée par les deux Etats.

Les besoins d'investissement des PECO pour mener à bien leur rattrapage, notamment en infrastructures de transports, sont évalués à 4 à 6 % de leur PIB. Leur financement devra reposer sur le soutien communautaire, **mais aussi sur un recours massif aux investissements privés**, dont le flux actuel est estimé par la BERD à 2 milliards d'euros annuels, alors qu'une mise à niveau des économies exigerait qu'il atteigne 15 milliards d'euros en 2006, soit 1,5 à 2% du PIB prévisionnel des PECO. Cette nécessité de capitaux privés importants suppose de créer, éventuellement par voie de fusion comme cela s'est réalisé avec Euronext, des marchés financiers larges et profonds, traitant aussi bien les actions que les obligations, et donc *in fine* une accélération de la convergence réelle.

C. LE DEBAT SUR LE MECANISME DE CORRECTION BRITANNIQUE

Le Royaume-Uni bénéficie depuis 1984 d'une dérogation au régime de droit commun des ressources propres, qui lui permet de voir pris en charge par les autres Etats-membres les deux tiers de son déséquilibre budgétaire constaté l'année précédente entre prélèvement sur recettes et versements communautaires. La revendication originelle du Premier ministre Margaret Thatcher reposait sur le double constat que le Royaume-Uni contribuait structurellement davantage que les autres pays aux ressources propres traditionnelles et à la ressource TVA (qui constituaient à l'époque les seules recettes de l'Union), et qu'il recevait moins au titre de la PAC et de la politique régionale. La correction appliquée permet donc de rétablir un certain équilibre, mais cette dérogation a fait l'objet de **nouvelles exceptions** : la première dès 1984 au profit de l'Allemagne, dont la participation au financement de la correction britannique est réduite d'un tiers en raison de sa position fortement contributrice nette, la seconde à nouveau au bénéfice de

l'Allemagne et de trois autres pays contributeurs (Autriche, Suède et Pays-Bas), dont la participation a été réduite de 75 % et répartie entre les autres Etats membres lors du Conseil européen de Berlin, avec entrée en vigueur en 2002.

Ainsi le Royaume-Uni ne participe qu'à hauteur de 13,8 % au financement de l'Union, pour une part du PNB communautaire de 19 %. Le mécanisme de correction donne lieu à des calculs particulièrement complexes, et la France figure au premier rang des contributeurs (30,4 % du montant de la correction, contre 23 % avant introduction des minorations au profit des Etats contributeurs nets) avec un coût annuel moyen de 800 millions d'euros sur la période 1995-2001. La part respective des Etats membres au titre du budget 2003 est la suivante :

Part des Etats membres dans le financement de la correction britannique en 2003

	%	millions d'euros
Belgique	5,5	275,5
Danemark	3,7	187,9
Allemagne	7,0	352,4
Grèce	2,9	147,0
Espagne	13,8	696,2
France	30,4	1 529,4
Irlande	2,2	110,6
Italie	25,6	1 290,9
Luxembourg	0,4	21,2
Pays-Bas	1,5	76,9
Autriche	0,7	35,8
Portugal	2,5	127,3
Finlande	2,8	140,0
Suède	0,8	41,7
Royaume-Uni	0,0	-5 033,1

Source : "jaune" annexé au PLF 2003

Il a en outre été décidé à Berlin que les aides de pré-adhésion et les autres dépenses externes de l'Union qui ne peuvent être réparties entre les Etats membres n'entreraient pas dans la base de calcul de la correction. Après leur adhésion, les dépenses en faveur des nouveaux membres seront en revanche totalement intégrées au budget et pourront donc être insérées dans la base de calcul de la correction, mais elles seront réduites du montant correspondant aux aides de pré-adhésion versées en 2003. L'essentiel des dépenses d'élargissement sera néanmoins soumis à la correction britannique, de telle sorte que le Royaume-Uni ne supportera *in fine* plus que le tiers

de sa part « normale » du coût de l'élargissement, alors que celui de la France se trouvera mécaniquement accru.

Les calculs effectués par le gouvernement français indiquent qu'à partir de 2007, la correction britannique coûtera davantage à notre pays que ne lui rapportera la PAC, et que son montant global doublera d'ici à 2013, toutes choses constantes par ailleurs. Ce constat d'inégalité devant le financement de l'élargissement a conduit le Président de la République à remettre en cause les modalités de détermination de cet avantage, peu avant le Conseil de Bruxelles.

Bien que ce type de « négociation » ne soit pas conforme à l'idéal de solidarité communautaire et s'inscrive dans une logique d'intérêt exclusivement national susceptible d'alimenter indéfiniment les tractations, votre rapporteur considère que la France est fondée à demander un réexamen de la correction britannique, qui se justifie au moins autant par la volonté d'introduire davantage de transparence et de simplicité que par la simple constatation d'un coût croissant et inéquitable.

II. LES RECETTES DU PROJET DE BUDGET POUR 2003

A. LA MISE EN OEUVRE DE LA NOUVELLE DECISION RESSOURCES PROPRES

Les quatre types de ressources du budget communautaire ont été décrits dans la partie relative à la contribution française. Ces ressources sont pérennisées pour l'avenir, mais leur répartition et certaines de leurs modalités de calcul sont modifiées par la nouvelle décision sur les ressources propres, effective depuis cette année.

Le principe d'une réforme du système de ressources propres a été arrêté lors du Conseil européen de Berlin de mars 1999, et est entré en vigueur le 1er mars 2002 avec application rétroactive sur le budget 2002. Les premiers appels de fonds de 2002 ont ainsi été réalisés sur la base de l'ancienne décision, puis un budget rectificatif et supplémentaire a permis de modifier les recettes sur la base de la nouvelle décision et d'ajuster les versements mensuels des Etats membres.

La décision ne modifie pas fondamentalement le système en vigueur, mais accorde in fine une plus grande place à la ressource PNB, qui dès 2004 représentera plus de 70 % des recettes du budget communautaire, au détriment de la ressource TVA et des ressources propres traditionnelles, qui diminuent de la manière suivante :

- le taux d'appel maximal de la ressource TVA passe de 1 % à 0,75 % en 2002, puis à 0,5 % en 2004 ;

- les frais de perception sur les ressources propres traditionnelles (RPT) – restitués aux Etats membres – passent de 10 % à 25 %, avec application rétroactive sur l'exercice 2001. Les Etats membres se sont ainsi vu rembourser en 2002 15 % des montants de RPT recouvrés en 2001, soit 210 millions d'euros supplémentaires pour la France, inscrits en recettes non fiscales.

Ainsi qu'il a été mentionné, la nouvelle décision réduit en outre les participations de l'Allemagne, de la Suède, de l'Autriche et des Pays-Bas au financement de la correction britannique (qui reste inchangée) à 25 % du montant normal.

Le financement de l'Union européenne paraît désormais plus équitable en ce qu'il est davantage lié à la richesse effective des Etats. Les ressources propres traditionnelles sont en effet moins représentatives du véritable effort contributif des Etats, dans la mesure où leur produit se concentre dans les Etats dotés d'importantes installations portuaires, tels que les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Belgique, sans pour autant reposer *in fine* sur les contribuables mais sur les consommateurs de biens importés.

La réforme induit cependant des transferts de charge qui tendent à relever le taux de contribution de la France. Ainsi en 2003 le prélèvement sur recettes serait supérieur de 736 millions d'euros au montant qui serait résulté de l'application de l'ancien système¹. La France et l'Italie sont les deux pays dont le surcoût est le plus élevé, alors que l'Allemagne et les Pays-Bas sont les deux Etats les plus bénéficiaires, de respectivement 580,6 et 466,2 millions d'euros pour le seul écart sur contributions nettes. Les modifications de coût pour chaque Etat membre sont les suivantes :

¹ L'écart sur contributions nettes est toutefois limité à 487,7 millions d'euros, compte tenu de la hausse des frais de perception, restitués aux Etats membres. En ajoutant l'écart sur la participation au financement de la correction du Royaume-Uni, de 383,4 millions d'euros, on obtient un **surcoût net global de 871,1 millions d'euros**.

Coût par Etat membre de la nouvelle décision ressources propres

(millions d'euros)	Décision antérieure		Décision actuellement en vigueur		Ecart sur contributions nettes	Ecart sur participation à la correction du RU
	Contribution nette	en %	Contribution nette	en %		
Belgique	3 703,8	3,9	3 681,7	3,8	-22,1	69,1
Danemark	1 942,0	2,0	2 027,0	2,1	85,0	47,1
Allemagne	22 704,0	23,6	22 123,4	23,0	-580,6	-592,0
Grèce	1 612,3	1,7	1 647,3	1,7	35,0	36,9
Espagne	7 679,2	8,0	7 837,3	8,1	158,1	174,5
France	16 170,5	16,8	16 658,1	17,3	487,6	383,4
Irlande	1 235,9	1,3	1 258,4	1,3	22,5	27,7
Italie	13 089,6	13,6	13 675,4	14,2	585,8	323,6
Luxembourg	226,7	0,2	232,8	0,2	6,1	5,3
Pays-Bas	6 232,7	6,5	5 766,6	6,0	-466,1	-270,1
Autriche	2 305,1	2,4	2 189,3	2,3	-115,8	-125,9
Portugal	1 406,1	1,5	1 434,7	1,5	28,6	31,9
Finlande	1 387,1	1,4	1 456,1	1,5	69,0	35,1
Suède	2 689,7	2,8	2 564,4	2,7	-125,3	-146,6
Royaume-Uni	13 778,9	14,3	13 611,1	14,2	-167,8	0,0
Total	96 163,6	100,0	96 163,6	100,0	0,0	0,0

Source : "jaune" annexé au PLF 2003

Le Conseil de Berlin a également abouti à la mise en place d'un « plafond de ressources propres », fixé par l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 à 1,27 % du PNB communautaire global. Ce plafond a été ajusté fin 2001 afin d'assurer la neutralité budgétaire du changement de « système européen de comptes économiques intégrés » (SEC). La nouvelle valeur de référence s'établit ainsi à 1,24 % du RNB (revenu national brut) mesuré selon le SEC 95, ce qui équivaut à 1,27 % du PNB d'après le SEC 79. Ce plafond ne constitue pas un objectif de dépense et une importante marge est maintenue. Le budget initial pour 2002 représentait ainsi 1,04 % du PNB communautaire prévisionnel, soit une marge disponible proche de 20 % du budget.

B. MONTANT DES RECETTES DU BUDGET 2003

Le montant total des ressources propres inscrit dans le projet de budget 2003 s'élève à **96 164 millions d'euros**, soit 1,02 % du PNB communautaire et une hausse de 2,7 % par rapport aux recettes prévisionnelles pour 2002.

Ressources globales et ressources propres du budget communautaire

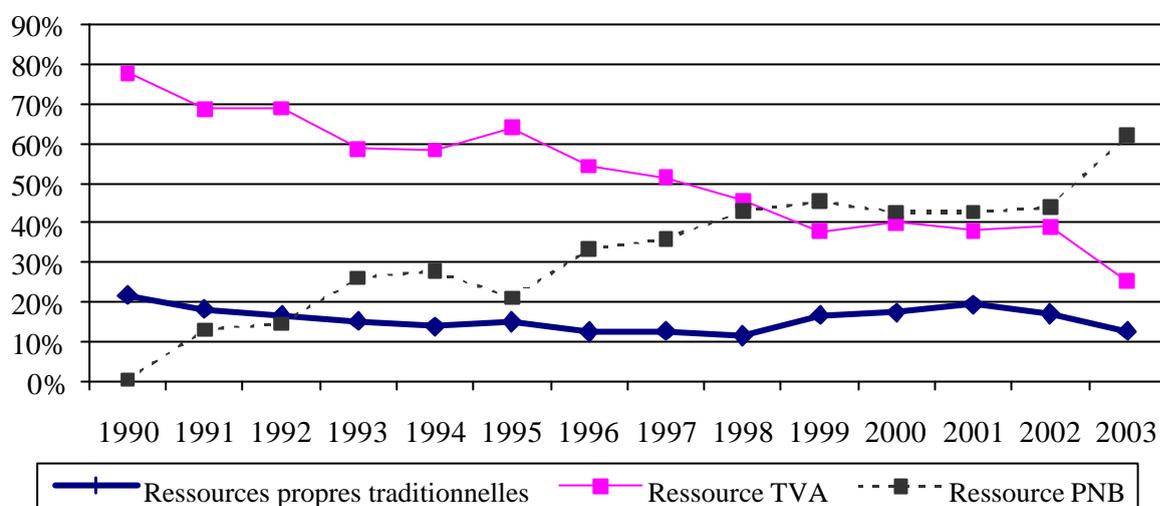
<i>(millions d'euros)</i>	Budget 2001	Budget 2002	Part en %	Projet de budget 2003	Part en %	Evolution 2002/ 2003
Prélèvements agricoles	1 968	1 703	1,8%	880	0,9%	-16,2%
Cotisations sucre et isoglucose				547	0,6%	
Droits de douane	13 633	14 189	14,8%	10 714	11,1%	-24,5%
Ressource fondée sur la TVA	30 691	36 604	38,3%	24 121	25,1%	-34,1%
Ressource fondée sur le PNB	34 437	41 147	43,0%	59 902	62,3%	45,6%
Total ressources propres	80 729	93 644		96 164		2,7%
Divers et reports	12 310	2 011	2,1%	N.D.		
TOTAL	93 039	95 654		96 164		

Source : "jaune" annexé au PLF 2003 et documents de la DG "Budget"

C. EVOLUTION DES RESSOURCES COMMUNAUTAIRES SUR LE LONG TERME

L'évolution de la structure des ressources, ainsi qu'il a été souligné pour la composition du prélèvement sur recettes de la France, marque une **nette prépondérance de la ressource PNB, qui est désormais davantage qu'une simple recette d'équilibre** et minore en premier lieu la part de la ressource TVA, dont la décrue est continue depuis dix ans. Les ressources propres traditionnelles diminuent quant à elles en volume depuis deux ans, et *a fortiori* en part.

Evolution de la répartition en % des ressources propres de l'Union européenne



L'effritement des ressources propres traditionnelles sur le long terme (22 % des recettes en 1990, 19 % en 2001 et 12,7 % dans le projet 2003) trouve sa source dans le désarmement tarifaire sur les droits de douane et dans le rapprochement des prix agricoles intérieurs et mondiaux. Un facteur plus diffus et politique intervient également avec la moindre volonté des États membres d'utiliser ce type de recettes¹, du fait de leur coût de recouvrement. L'impressionnante diminution de la part de la recette TVA, qui est passée de 78 % en 1990 (ce qui en faisait de loin la première ressource) à 25 % dans le projet de budget pour 2003, est liée à l'abaissement du plafonnement de l'assiette² et du taux maximal d'appel³. Il convient toutefois de rappeler que le rendement de cette ressource est souvent relevé en exécution.

Votre rapporteur continue cependant de déplorer la forte diminution de la part des ressources propres traditionnelles, qui constituent les seules recettes s'inscrivant dans une logique véritablement communautaire, alors que les ressources TVA et PNB sont des solutions de facilité s'apparentant à des cotisations. Il regrette également les distorsions introduites dans le cadre du financement de la correction britannique.

¹ La Commission indiquait ainsi dans son d'octobre 1998 sur le financement de l'Union que « les États membres préfèrent apparemment financer le budget de l'Union européenne par le biais du PNB plutôt que d'instaurer un système plus efficace de perception des ressources propres traditionnelles ».

² L'assiette a été plafonnée à 55% du PIB des États membres en 1988, puis ramenée à 50% à partir de 1994, immédiatement pour les États de la cohésion (Espagne, Portugal, Grèce, Irlande) et progressivement pour les autres.

³ Le taux a été abaissé successivement de 1% à 0,75% à compter de 2002, puis à 0,5% à partir de 2004.

D. LES PROPOSITIONS ALTERNATIVES DE REFONTE DU SYSTEME

La présentation de l'« Agenda 2000 » avait donné lieu à la soumission ou à l'exhumation d'un grand nombre de propositions de réforme des recettes de l'Union, que l'on pouvait ranger en deux catégories :

- **l'aménagement des ressources existantes** : progressivité et non plus proportionnalité de la ressource PNB (proposition espagnole, qui devait conduire à une forte hausse de la contribution de l'Allemagne, de la Suède et de la France), instauration d'une TVA différenciée selon les produits (rapport de la commission des budgets du Parlement européen), accroissement de la part de la ressource PNB (rapport de la Commission européenne et solution finalement appliquée) ;

- **la création de nouvelles ressources propres** : un véritable impôt direct européen (impôt sur les sociétés ou sur le revenu des personnes physiques), une taxe énergétique sur le gaz carbonique (rentable mais très aléatoire) ou des propositions telles qu'un droit d'accises sur le tabac, l'alcool et les huiles minérales, la taxation des services de communication, une retenue à la source sur les intérêts ou un impôt sur le seigneurage de la Banque centrale européenne.

Ces propositions ont été jugées à l'aune des critères majeurs de rentabilité, de simplicité et d'équité, comme il est d'usage en matière fiscale, et ne peuvent à cet égard que constituer des compromis plus ou moins satisfaisants. **Votre rapporteur constate cependant que le seul aménagement des ressources proposé par certains Etats ne constitue en général qu'un moyen de parvenir à un allègement du prélèvement au détriment des autres Etats membres, et parfois de l'intérêt général communautaire.** La fiscalité demeure un sujet délicat à manier, et c'est bien la même logique qui s'applique immuablement au sein des Etats comme de l'Union : **la préservation de la situation individuelle prend le pas sur l'optimum collectif.**

III. LES DEPENSES DU PROJET DE BUDGET POUR 2003

A. LES PROJETS DES TROIS INSTITUTIONS IMPLIQUEES

L'avant-projet de budget proposé par la Commission s'établissait à 100 milliards d'euros en crédits d'engagement (+ 1,4 % par rapport au budget initial pour 2002) et 98,2 milliards d'euros en crédits de paiement (+ 2,7 %). Des facteurs indépendants de sa volonté (moindre progression des dépenses agricoles en application des décisions de Berlin, disparition de la réserve monétaire, réduction des moyens consacrés aux épidémies animales) ont permis à la Commission d'afficher une relative maîtrise des crédits de paiement, mais **elle a peu tenu compte de la forte sous-consommation des crédits du budget communautaire** (15,4 milliards d'euros en 2001) et a proposé des hausses de crédits importantes et des marges sous plafonds nulles¹ pour les lignes autres que les dépenses agricoles et structurelles.

Le projet de budget établi le 19 juillet dernier par le Conseil Ecofin a davantage contenu la hausse des dépenses, avec une augmentation des crédits d'engagement de 0,9 % (99,5 milliards d'euros) et des crédits de paiement de 1,4 % (97 milliards d'euros), et un accroissement des marges sous plafonds. Un accord a également été trouvé sur le budget des dépenses administratives, permettant d'éviter le recours à l'instrument de flexibilité.

Le Parlement s'était pour sa part engagé à être attentif à une limitation du taux de croissance des crédits de paiement, mais n'en a pas moins proposé des hausses substantielles de crédits de paiement sur les rubriques d'actions structurelles (+ 4,6 % par rapport à la proposition du Conseil), d'actions extérieures (+ 5,8 %) et d'instruments de pré-adhésion (+ 27,3 %). Les plafonds des crédits d'engagement sont en outre dépassés pour les actions structurelles et extérieures (de respectivement 27 et 75,2 millions d'euros), et les marges diminuées pour la PAC (de 334,2 millions d'euros) et les politiques internes (de 119,3 millions d'euros, pour une marge résiduelle quasiment nulle). **Au total les amendements du Parlement tendent à accroître les crédits d'engagement de 0,6 % et les crédits de paiement de 3 % (dont 4,7 % sur les dépenses non obligatoires, pour lesquelles le Parlement détient davantage de pouvoir) par rapport au projet du Conseil – soit des augmentations de respectivement 1,5 % et 4,5 % par rapport au budget 2002 – et à réduire les marges sous plafonds de 23,3 % pour les crédits d'engagement et de près de moitié pour les crédits de paiement.**

¹ Concernant les dépenses administratives, le financement de la préparation de l'élargissement imposait selon la Commission la mobilisation de l'instrument de flexibilité afin de pouvoir dépasser temporairement le plafond.

Budget prévisionnel pour 2003 Commission/Conseil

	Budget 2002 (BRS 1 à 4 inclus)		APB Commission 2003		Projet du Conseil (1ère lecture)			Ecart Conseil/APB	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	Ecart CP 03/02	CE	CP
<i>(millions d'euros)</i>									
PAC	44 255,1	44 255,1	45 117,9	45 117,9	44 829,9	44 829,9	1,3%	-288	-288
Marge sous plafonds	2 331,9		2 260,1		2 548,1				
Actions structurelles	33 838,0	32 129	34 027,0	33 538,1	33 968,0	33 013,1	2,8%	-59	-525
Marges sous plafonds	-200		-59						
Politiques internes	6 557,8	6 157,4	6 715,0	6 131,7	6 674,0	6 112,1	-0,7%	-41	-19,6
Marges sous plafonds									
Actions extérieures	4 873,0	4 665,4	4 911,9	4 691,7	4 891,9	4 680,6	0,3%	-20	-11,3
Marges sous plafonds	69,9		60,1		80,1				
Administration	5 178,5	5 178,5	5 436,3	5 436,3	5 364,5	5 364,5	3,6%	-71,8	-71,8
Marges sous plafonds	1,9		-55,3						
Réserves	676,0	676	434,0	434,0	434,0	434	-36%	0,0	0,0
Marge sous plafonds	0,0		0,0						
Pré-adhésion	3 328,0	2 595	3 386,0	2 857,4	3 386,0	2 557,4	-1,4%	0,0	-300
Marge sous plafonds	0,0		0,0						
TOTAL	98 706,4	95 656,4	100 028,1	98 207,1	99 548,3	96 991,6	1,4%	-479,8	-1 215,7
dont dépenses oblig.	41 297,0	41 366,4	41 875,5	41 931,0	41 587,6	41 643,0	0,7%	-287,9	-288,0
dont dépenses non oblig.	57 409,4	54 290,0	58 120,5	56 276,0	57 960,7	55 348,6	1,9%	-159,8	-927,4
Marge sous plafonds	2 203,7		2 205,9	4 730,7	2 766,8	5 946,4		560,9	1 215,7

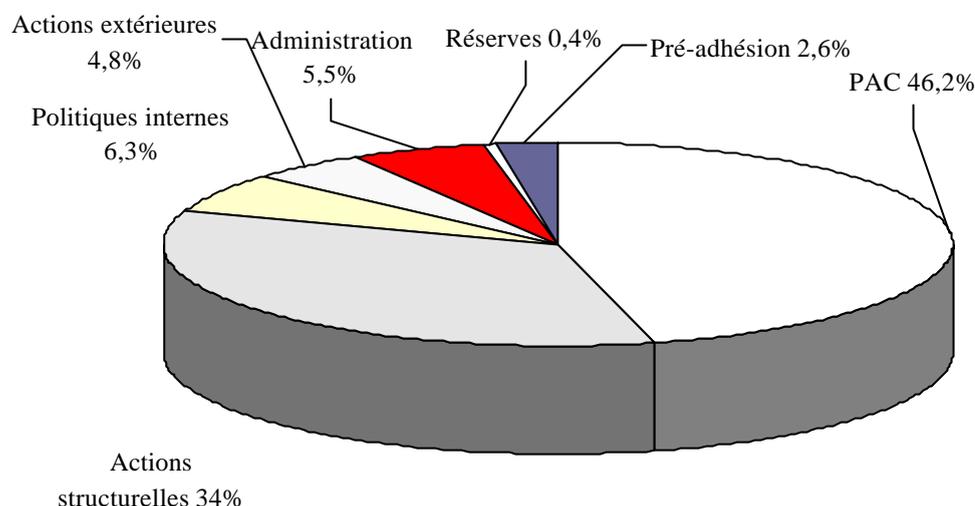
Source : "jaune" annexé au PLF 2003

Budget prévisionnel pour 2003 Conseil/Parlement européen

	Projet du Conseil (1ère lecture)		Projet du Parlement (1ère lecture)			Ecart Parlement/Conseil	
	CE	CP	CE	CP	Ecart CP 03/budget 02	CE	CP
<i>(millions d'euros)</i>							
PAC	44 829,9	44 829,9	45 174,1	45 174,1	2,1%	0,8%	0,8%
Marge sous plafonds	2 548,1		2 203,9			-13,5%	
Actions structurelles	33 968,0	33 013,1	33 995,0	34 521,4	7,4%	0,1%	4,6%
Marges sous plafonds	0,0		-27,0				
Politiques internes	6 674,0	6 112,1	6 793,3	6 233,4	1,2%	1,8%	2,0%
Marges sous plafonds	122,0		2,7			-97,8%	
Actions extérieures	4 891,9	4 680,6	5 047,2	4 951,5	6,1%	3,2%	5,8%
Marges sous plafonds	80,1		-75,2				
Administration	5 364,5	5 364,5	5 362,3	5 362,3	3,5%	0,0%	0,0%
Marges sous plafonds	16,4		18,7			14,0%	
Réserves	434,0	434	434	434	-35,8%	0,0%	0,0%
Marge sous plafonds	0,0		0,0			0,0%	
Pré-adhésion	3 386,0	2 557,4	3 386	3 256,4	25,5%	0,0%	27,3%
Marge sous plafonds	0,0		0,0			0,0%	
TOTAL	99 548,3	96 991,6	100 192,0	99 933,2	4,5%	0,6%	3,0%
dont dépenses obligatoires	41 587,6	41 643,0	41 927,8	41 983,3	1,5%	0,8%	0,8%
dont dépenses non obligatoires	57 960,7	55 348,6	58 264,2	57 949,9	6,7%	0,5%	4,7%
Marge sous plafonds	2 766,8	5 946,4	2 123,0	3 004,8		-23,3%	-49,5%

Source : document du Parlement européen

Ventilation des crédits de paiement par rubrique (d'après le projet du Conseil en première lecture)



Il est vraisemblable que ces évolutions seront considérées comme excessives par le Conseil, qui doit statuer en deuxième lecture le 25 novembre. **La procédure budgétaire prendra fin le 19 décembre**, avec l'arrêt définitif du budget par le président du Parlement qui clôturera la seconde lecture des parlementaires.

Compte tenu du probable compromis à mi-chemin qui sera finalement élaboré, les commentaires *infra* portant sur les différentes rubriques se fondent essentiellement sur les chiffres du projet du Conseil en première lecture.

B. HAUSSE MODÉRÉE DES DÉPENSES AGRICOLES

Le projet de budget du Conseil¹ prévoit une hausse de 1,3 % des dépenses agricoles et une importante marge sous le plafond des perspectives financières (2,55 milliards d'euros), permettant de répondre le cas échéant à une crise agricole en 2003. Les **trois priorités** à financer sont la dernière étape de la réforme de la PAC de 1999 (induisant une hausse des aides directes dans le secteur bovin), la réforme du secteur ovin et caprin de 2001, et la dégradation de certains secteurs à l'exportation (laitier en particulier).

¹ Le projet du Parlement prévoit une hausse de 0,9 % des dépenses de marché et une stabilité des mesures d'accompagnement par rapport à la proposition du Conseil.

Les dépenses de marché ne progressent que de 1 %, du fait d'une diminution des besoins dans le secteur végétal et des dépenses « annexes » telles que le coût de l'épidémie de fièvre aphteuse, presque intégralement couvert sur 2001 et 2002. Les dépenses dans le secteur animal augmentent en revanche fortement et correspondent aux priorités de la PAC pour 2003. Le niveau des crédits des dépenses de marché sera toutefois réexaminé en seconde lecture à la lumière des prévisions actualisées que la Commission établit à l'automne dans sa lettre rectificative agricole. L'appréciation de l'euro par rapport au dollar pourrait ainsi conduire à une réévaluation des dépenses de marché.

Budget 2002 et projet de budget 2003

(millions d'euros)	Exécution 2000	Exécution 2001	Budget 2002	Projet Conseil 2003 (CP)	Projet Parlement 1ère lecture (CP)	Ecart Parlement 2003/budget 2002
Produits végétaux	25 811	26 714	27 349	26 811		
Produits animaux	9 276	9 558	10 860	12 496		
Dépenses annexes	1 173	1 448	1 451	825		
Mesures d'accompagnement	-	-	-	-		
Total mesures de marché	36 260	37 720	39 660	40 132	40 476	2,1%
Sous-plafond des perspectives financières			41 992	42 680		
Marge			2 332	2 548		
Développement rural	4 176	4 363	4 595	4 698		
Total développement rural	4 176	4 363	4 595	4 698	4 698	2,2%
Sous-plafond des perspectives financières		-55,3		4 698		
Marge		434		0		
Total FEOGA-garantie	40 436	42 083	44 255	44 830	45 174	2,1%
Plafond des perspectives financières			46 587	47 378	47 378	1,7%
Marge			2 332	2 548	2 204	-5,5%

Source : "jaune" annexé au PLF 2003 et document du Parlement européen

Le projet de budget ne semble toutefois pas tirer pleinement les leçons de la sous-exécution des dépenses agricoles constatée en 2001 et anticipée pour 2002. Le budget 2001 a ainsi été exécuté à hauteur de 96 %, la sous-réalisation étant essentiellement le fait des dépenses de marché (1,81 million d'euros - dont 610 pour la viande bovine - sur 1,94 milliard d'euros), ce qui a permis de financer une partie des dépenses générées par l'épidémie de fièvre aphteuse, sous forme d'une avance de 400 millions d'euros accordée aux Etats membres sur leur remboursement¹. Le bilan

¹ L'abondement de 726 millions d'euros du budget initial 2001 s'est donc révélé inutile.

complet des dépenses engagées par l'Union pour atténuer les conséquences des crises animales de 2001 ne pourra toutefois être établi qu'une fois l'exécution de l'exercice 2002 achevée, dans la mesure où nombre d'opérations sont encore financées sur cet exercice. L'exercice 2002 paraît confirmer la tendance à la surestimation des dépenses de marché (en particulier dans le secteur de la viande bovine, que la détérioration du secteur laitier compensera toutefois partiellement par des dépenses supplémentaires pour 191 millions d'euros), qui d'après les estimations de la Commission de juillet dernier était de l'ordre de 1,3 milliards d'euros, mais les crédits du second pilier relatif au développement rural devraient être bien consommés.

Les surestimations de crédits sont assez largement tributaires des évaluations et méthodes de gestion des administrations nationales et régionales. A ce titre, la Cour des comptes européenne a souligné dans son rapport sur l'exercice 2001 que les dépenses agricoles sont « *affectées de manière significative par des erreurs dans les déclarations présentées par les exploitants* ». **Ce phénomène de passager clandestin est bien connu (surdéclarations de superficie ou de troupeaux) mais continue de se manifester, faute de contrôles et de sanctions efficaces.**

Initiatives et débats actuels sur la PAC

La PAC, traditionnellement considérée comme un **secteur communautaire « à part »**¹, a connu des avancées majeures au cours des derniers mois, et demeure au centre des débats entre les principaux Etats membres et du cadre financier élaboré dans la perspective de l'élargissement.

La réforme de 1999 comporte deux volets qui contribuent à réinsérer quelques mécanismes de marché dans le dispositif : une réforme des organisations communes de marché et un volet structurel consistant en une baisse des prix d'intervention dans les trois principaux secteurs concernés (céréales, viande et lait), compensée par une revalorisation des aides au revenu, un renforcement de la politique de développement rural, et l'instauration des deux nouveaux mécanismes de réorientation des aides directes que sont l'écoconditionnalité et la modulation des aides (en fonction de trois critères : l'emploi, la richesse de l'exploitation, et le total d'aides reçues).

La Commission a adopté le 10 juillet 2002 le principe d'une « **revue à mi-parcours** » de **la PAC**, afin de pousser à son terme la logique de la réforme de 1999 selon les axes suivants : découplage total des aides directes de la production, baisse des prix d'intervention, bilan des quotas laitiers et renforcement de la politique de développement rural. **La France a exprimé son opposition à ce projet, qui aboutirait selon elle à une véritable réforme de la PAC dès 2004**, et non pas en 2006 ainsi que le prévoyaient les accords de Berlin. Cette position se heurte à celle des principaux pays contributeurs nets, au premier rang desquels l'Allemagne et le Royaume-Uni, qui souhaitent amender la PAC dès aujourd'hui et prônent la dégressivité temporelle des aides directes.

¹ La spécificité de l'agriculture tient notamment à ses nombreuses externalités en matière de sécurité alimentaire, de culture et d'environnement, qui plaident en faveur d'un aménagement des lois du marché la concernant.

Le président Jacques Chirac et le chancelier allemand Gerhard Schröder sont cependant parvenus à un accord inattendu le 24 octobre – permettant notamment de lever les blocages aux discussions budgétaires sur l'élargissement – qui prévoit le maintien des aides directes jusqu'en 2006 (et donc l'absence de réforme de la PAC d'ici cette date), assorti d'un versement partiel et progressif aux nouveaux pays adhérents dès 2004, puis la stabilisation, entre 2007 et 2013, des dépenses agricoles réelles (ie. une progression au rythme de l'inflation) au plafond prévu pour 2006 pour une Europe à 25, soit 46,3 milliards d'euros constants. Les dépenses de développement rural ne sont cependant pas incluses dans ce dispositif, ce qui est loin d'être négligeable, considérant notamment la proposition de la Commission de leur transférer 20% des mesures de marché. Cet accord prévoit également que l'approche des dépenses agricoles serait **globalisée**, c'est-à-dire étendue aux actions structurelles et à la compensation britannique, et que les deux pays coordonneraient leurs positions dans le cadre des négociations du cycle commercial de Doha. L'accord franco-allemand est en tout état de cause **tactiquement important**, dans la mesure où le fonctionnement des marchés agricoles se décide à la majorité qualifiée.

Le 25 octobre, le Conseil européen de Bruxelles a **confirmé ces dispositions** et précisé la mise en oeuvre des **paiements directs par paliers aux nouveaux Etats membres** (cf. encadré correspondant), qui ne devraient pas bénéficier du régime «petits agriculteurs». Les pays qui avaient émis des réserves (notamment les Pays-Bas et la Grande-Bretagne) se sont finalement ralliés à l'accord en obtenant une concession : la limitation à 1% par an de la progression des dépenses agricoles à partir de 2006, afin de tenir compte de l'inflation, au lieu de 1,5 % comme présenté dans une première version. Cette norme aboutirait à un montant nominal de 48,6 milliard d'euros en 2013.

Si le calendrier initial des propositions de réforme de la Commission paraît désormais ajourné, leur contenu, et en **particulier le principe de la dissociation des aides au revenu et de la production, est toujours sujet à discussions**. Le débat devrait être moins tendu et la France plus réceptive à présent que Paris a obtenu des concessions sur le cadre budgétaire global, mais les positions française et britannique demeurent difficilement conciliables. Les Pays-Bas ont en outre repris à leur compte la proposition allemande originelle (diminution des aides directes de 2 % par an à compter de 2004) et défendent le principe d'un «phasing out» (réduction des dépenses agricoles globales) proportionné au «phasing in» de l'octroi progressif aux nouveaux Etats membres. Enfin les parties prenantes devront s'assurer de la compatibilité du nouveau cadre avec les accords de libéralisation du commerce conclus à Doha fin 2001, qui prévoient que les aides directes devront prendre fin en 2005.

C. LES DÉPENSES D' ACTIONS STRUCTURELLES SONT CONFORMES AU CADRE PLURIANNUEL, EN DÉPIT D'UNE EXÉCUTION TRÈS INSUFFISANTE

1. Le cadre financier et réglementaire de l'actuelle programmation

Avec un budget total de 213 milliards d'euros, l'enveloppe déterminée à Berlin pour la période 2000-2006 présente, à structure constante (c'est-à-dire hors développement rural), **une progression de 6,5 % par rapport à la programmation 1994-2000**.

Perspectives financières de 2000 à 2006							
Engagements (millions d'euros)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Fonds structurels	29 430	28 840	28 250	27 760	27 080	27 080	26 660
Fonds de cohésion	2 615	2 615	2 615	2 615	2 515	2 515	2 510
Total	32 045	31 455	30 865	30 375	29 595	29 595	29 170

Source : "jaune" annexé au PLF 2003

La réforme adoptée en 1999 s'articule autour de trois axes :

- **une concentration des aides sur les territoires souffrant des handicaps les plus marqués** : réduction de sept à trois¹ du nombre d'objectifs et de la couverture de population éligible à chacun d'entre eux, augmentation de l'intensité de l'aide par habitant pour les régions éligibles. Des programmes d'initiative communautaire (PIC) interviennent en complément de ces objectifs et financent des actions revêtant un intérêt particulier pour la Communauté², pour une enveloppe budgétaire s'élevant à 5,4 % du total des fonds structurels sur la période de programmation. Les mesures de développement rural ont quant à elles été transférées sur la rubrique 1 du budget communautaire ;

- **une tentative de simplification de la mise en oeuvre des fonds** : introduction du concept de « complément de programmation », règles d'engagements annuels automatiques (après une avance initiale en 2000 et 2001 de 7 % du total du programme) et de dégagement d'office (également connue sous le nom de « règle n+2 ») des crédits non engagés dans les deux années suivant celle de leur rattachement. Le dégagement d'office doit s'appliquer pour la première fois au 31 décembre 2002, et contraint les Etats membres à assurer une gestion et un suivi plus attentifs des projets ;

- un **renforcement des procédures de contrôle et d'évaluation** : responsabilité accrue des Etats membres dans le suivi et la mise en oeuvre des programmes, possibilité de sanctions financières forfaitaires en cas de mauvaise gestion.

¹ - objectif 1 : promotion du développement et de l'ajustement structurel des régions en retard de développement ;

- objectif 2 : soutien à la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle ;
- objectif 3 : soutien à l'adaptation et à la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi.

² Coopération transfrontalière, lutte contre les discriminations dans le marché du travail, programmes intégrés de développement rural, développement urbain durable.

2. Une mise en oeuvre peu satisfaisante que le projet de budget pour 2003 n'intègre guère

Le projet de budget du Conseil pour 2003 est conforme au cadre défini à Berlin avec 33 968 millions d'euros en crédits d'engagement, soit une hausse de 0,4 %, et 33 013 millions d'euros en crédits de paiement, en augmentation de 2,6 %.

Budget 2002 et projet de budget 2003

	Exécution 2001		Budget 2002		Projet Conseil 2003 (1 ^{ère} lecture)		Projet Parlement (1 ^{ère} lecture)		Ecart Parlement 2003/budget 2002
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CP
(millions d'euros)									
Objectif 1	26 203	13 789	21 330	18 818	21 577	19 367	21 577	19 724	4,8%
Objectif 2	6 264	3 138	3 730	4 360	3 652	4 406	3 652	4 973	14,1%
Objectif 3	3 762	1 630	3 646	3 360	3 719	3 696	3 719	3 696	10,0%
Pêche	173	116	169	380	172	506	172	536	41,1%
PIC	1 434	1 701	1 860	2 327	1 866	2 280	1 866	2 319	-0,3%
Assistance technique	205	98	144	245	143	180	143	183	-25,3%
Reconversion pêche			170	39		79	27	90	130,8%
Fonds de cohésion	3 125	1 983	2 789	2 600	2 839	2 500	2 839	3 000	15,4%
TOTAL	41 166	22 455	33 838	32 129	33 968	33 014	33 995	34 521	7,4%

Source : "jaune" annexé au PLF 2003 et document du Parlement européen

Les crédits d'engagement correspondent aux plafonds décidés à Berlin (qui constituent des objectifs de dépense), actualisés en fonction de l'inflation, et sont augmentés de 1 178 millions d'euros, suite à **l'adaptation des perspectives financières** qui prévoit la rebudgétisation, sur la période 2002-2006, des 6,1 milliards d'euros de crédits du seul objectif 2 non consommés en 2000 et non reportés en 2001.

Les crédits de paiement serviront pour leur part à couvrir :

- l'apurement des engagements des années antérieures n'ayant pas donné lieu à paiement, dont le montant total est évalué à 16,7 milliards d'euros à la fin 2001 au titre des seuls fonds structurels. Un montant de 7,77 milliards d'euros est prévu en 2003 pour payer le « reste à liquider » des programmes 1994-1999 ;

- les remboursements correspondant aux mesures engagées sur la nouvelle programmation pour un montant de 22,66 milliards d'euros (hors fonds de cohésion).

Par rapport à l'APB de la Commission, la diminution de 525 millions d'euros des crédits de paiement globaux décidée par le Conseil tient compte des mauvaises exécutions successives, mais est susceptible d'être limitée en budget rectificatif. Le Conseil a également refusé la proposition de la Commission visant à utiliser l'instrument de flexibilité pour un montant de 27 millions d'euros en vue de financer la restructuration de la pêche espagnole et portugaise, mais en confirmant qu'une solution serait trouvée d'ici la fin 2002. La requête de la Commission a été réintégrée dans le budget par le Parlement, qui a également sollicité une hausse de 12,9 % des crédits de paiement de l'objectif 2 par rapport à la proposition du Conseil. **La modération budgétaire de ce dernier est toutefois minime au regard de l'ampleur de la sous-exécution des crédits de paiement en 2001 et 2002**, comme l'indique le tableau ci-après :

Exécution des programmes structurels en 2000 et 2001

	2000		2001	
	Taux d'exécution des crédits de paiement	Reste à liquider (milliards d'euros)	Taux d'exécution des crédits de paiement	Reste à liquider (milliards d'euros)
(millions d'euros)				
Programmes 1994-1999	91%	23,4	66%	17,24
Programmes 2000-2006	56%	9,54	70%	32,92
TOTAL	79,4%	32,9	68,6%	50,16

Source : "jaune" annexé au PLF 2003

Le niveau de consommation des crédits à fin juillet de cette année laissait de surcroît apparaître un retard par rapport à la même période de l'année 2001 (38 % contre 28 %), ce qui laisse augurer une nouvelle croissance du reste à liquider, à moins qu'un rattrapage conséquent ne soit effectué au second semestre.

De manière générale, **la résorption du reste à liquider sur les programmes antérieurs à 1999 se poursuit, mais moins rapidement que prévue¹. La programmation 2000-2006 connaît pour sa part un démarrage très lent** : si les nouvelles règles de gestion (engagement automatique et dégagement d'office) permettent une bonne exécution des crédits d'engagement (99,5 % en 2001), le rythme de consommation des crédits de paiement ne s'est guère amélioré, et le reste à liquider a augmenté de 245 %. Cette situation s'explique principalement par des priorités mal identifiées, des lourdeurs de gestion et une mobilisation parfois insuffisante des partenaires locaux. Le gouvernement français a donc mis en place en juillet 2002 des

¹ Le reste à liquider des fonds structurels était passé de 15,4 à 41,6 milliards d'euros entre 1993 et 1999, et s'établissait encore à 17,2 milliards d'euros fin 2001, après une exécution médiocre en 2001.

mesures tendant à la simplification de la gestion des fonds structurels et à la redynamisation des programmes.

D. LES DÉPENSES LIÉES AUX POLITIQUES INTERNES

1. Diversité et dispersion des politiques intérieures

Initialement orientée vers l'objectif de réalisation et d'amélioration du fonctionnement du marché intérieur, la rubrique du budget communautaire consacrée aux politiques internes a vu son champ d'intervention s'étendre au rythme de l'accroissement de l'Union, et semble souvent se situer à la lisière du principe de subsidiarité que la Commission a elle-même promu.

Cette rubrique présente ainsi la particularité de financer une grande diversité d'actions, donnant parfois l'impression d'un « mille-feuilles » communautaire, dont les moyens demeurent limités par rapport aux interventions publiques nationales. L'examen de la justification de ces actions est néanmoins guidé par des principes figurant dans l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 : adoption préalable d'un acte juridique communautaire pour l'exécution des crédits, plafonnement des crédits finançant des projets pilote (32 millions d'euros sur deux exercices), inscription sur uniquement trois exercices budgétaires successifs des crédits d'actions préparatoires à de futures propositions, et respect par le Conseil et le Parlement des montants de référence inscrits dans les programmes adoptés en codécision.

Alors que l'essentiel de la rubrique (71,4 % dans le projet de budget pour 2003) est consacré aux deux politiques prioritaires que constituent la **recherche** (4 055 millions d'euros de crédits d'engagement) et les **réseaux transeuropéens** (transports, communication et énergie pour 710 millions d'euros de crédits d'engagement), **28,6 % des crédits assurent le financement de mesures distinctes dans une vingtaine de domaines différents** (éducation et formation, marché de l'emploi, marché intérieur, environnement, industrie, énergie, justice etc.), au sein desquels l'Europe de la connaissance constitue un axe transversal majeur.

Depuis 1999, les principaux programmes suivants ont été adoptés ou font l'objet d'une négociation :

- programme cadre pour les intérêts et la santé des consommateurs : 112,5 millions d'euros sur 1999-2003 ;
- « culture 2000 » : 167 millions d'euros sur 2000-2004 ;
- LIFE III (environnement) : 640 millions d'euros sur 2000-2004 ;

- Media plus (audiovisuel) : 350 millions d'euros sur 2001-2005 ;
- programme cadre énergie : 170 millions d'euros sur 1998-2002, en cours de renégociation pour 2003-2006 ;
- programme « pour l'entreprise et l'esprit d'entreprise », adopté en 2001 pour remplacer les programmes PME et « Initiative emploi », et doté de 450 millions d'euros pour 2001-2005.

Le sixième programme cadre de recherche et développement (PCRD)

Les crédits inscrits pour 2003 correspondent à la **première année de mise en oeuvre du sixième PCRD**, adopté le 3 juin 2002 pour la période 2003-2006, avec une dotation globale de 17,5 milliards d'euros.

Les priorités thématiques du nouveau programme sont les technologies de l'information et les nanosciences (3 625 millions d'euros), la génomique et les biotechnologies (2 255 millions d'euros), le développement durable et les changements climatiques (2 120 millions d'euros), le programme cadre Euratom (1 230 millions d'euros) et l'aéronautique et l'espace (1 075 millions d'euros). Un volant innovant d'appui aux infrastructures de recherche a également été renforcé (655 millions d'euros), et 1 230 millions d'euros sont prévus pour des activités spécifiques couvrant un champ de recherche plus vaste (recherche des PME, coopération internationale). Le programme nucléaire attache une importance particulière à la sûreté et comprend un volet « fusion », totalement intégré à l'échelle européenne, et un volet « fission » qui accorde la priorité à la gestion des déchets et à la radioprotection.

De nouveaux instruments font évoluer les **possibilités de coopération entre laboratoires et entreprises de plusieurs pays en vue de créer un véritable « espace européen de recherche »**, décidé au conseil de Lisbonne de mars 2000, financé à hauteur de 2,6 milliards d'euros. Ils se traduisent par l'appel systématique à l'initiative des acteurs regroupés dans des structures de type réseaux d'excellence (destinés à fédérer les compétences multinationales sur le long terme) ou projets intégrés (conçus pour déboucher, à moyen terme, sur des applications et produits), afin d'exécuter des programmes communs de recherche et non plus de multiples projets individualisés. L'Union pourra également cofinancer des programmes lancés par certains de ses Etats membres.

Les réseaux transeuropéens (RTE)

Les réseaux transeuropéens s'appliquent à trois domaines : transports, énergie et télécoms, les premiers regroupant 91% de l'enveloppe globale de 4 600 millions d'euros allouée pour la période 2000-2006 (à comparer aux 2 345 millions d'euros alloués pour 1995-1999). Les réseaux de télécoms ont connu une avancée en 2002 avec l'accord sur le futur programme européen de radionavigation par satellite, baptisé **Galiléo** et destiné à concurrencer le système américain GPS. Le lancement de l'entreprise commune prend toutefois du retard, en raison des difficultés rencontrées au sein de l'Agence spatiale européenne pour finaliser les contributions respectives des pays participants. Avec 137 millions d'euros, la France financerait en effet le quart de l'enveloppe, soit un taux supérieur à son taux de contribution communautaire (17,5 %), mais plus conforme à ses capacités de recherche spatiale. Elle a toutefois proposé que le taux des quatre principaux contributeurs (France, Grande-Bretagne, Allemagne, Italie) soit identique à 17,5%. L'ensemble du financement fait toujours l'objet de négociations, qui doivent notamment tenir compte des retombées industrielles.

Le programme, constitué de trois phases (développement de 2002 à 2005, déploiement des satellites en 2006-2007, puis exploitation opérationnelle), doit être géré à partir de 2006 par un consortium privé, après appel d'offres lancé par l'entreprise commune Galiléo. Le coût global du programme est estimé à 3,4 milliards d'euros.

La première phase (1,1 milliards d'euros) est financée à parité par le budget des politiques internes communautaires et par l'Agence spatiale européenne (qui est un établissement public intergouvernemental), et la seconde phase de déploiement devrait être financée majoritairement par le secteur privé, le budget communautaire ne devant contribuer que pour un tiers.

L'« Agenda 2000 » a prévu une augmentation substantielle, de 11,3 % en euros constants (soit une hausse annuelle moyenne de 1,8 %), des plafonds de dépenses sur la période 2000-2006, notamment pour tenir compte du renforcement de certaines politiques internes (justice) induit par l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam.

2. Principales orientations du budget 2003

Pour 2003, les politiques internes bénéficieraient de crédits de paiement pour un montant de 6 112 millions d'euros (soit une diminution de 0,7 %) tandis que les crédits d'engagement atteindraient 6 674 millions d'euros (soit une augmentation de 1,8 %). Le Conseil a préservé une petite marge sous plafond de 122 millions d'euros, contre 81 millions d'euros dans l'APB de la Commission, qui devrait permettre le financement d'éventuels nouveaux programmes (notamment dans le cadre de la réforme de la politique commune de la pêche) et de faire face aux augmentations que pourrait décider le Parlement, qui statue en dernier ressort sur ces dépenses et a déjà indiqué ses priorités (développement économique, santé, sécurité et e-learning). Les

propositions du Parlement représentent une hausse de 1,9 % des crédits de paiement par rapport au projet du Conseil, avec un accent particulier mis sur les technologies de l'information, l'énergie, la justice et l'emploi.

Budgets 2002 et 2003 des politiques internes

	Exécution 2001		Budget 2002		Projet Conseil 2003		Projet Parlement (1ère lecture)		Ecart Parlement 03/budget 02	Part de chaque poste (CE Parlement)
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CP	
<i>(millions d'euros)</i>										
Actions agricoles	50	79	55	61	42	64	42	64	4,9%	0,6%
Actions régionales	15	15	15	15	15	15	15	15	0,0%	0,2%
Transport	23	15	29	26	47	36	54	37	42,3%	0,7%
Pêche et mer	52	44	65	60	70	64	70	64	6,7%	1,0%
Education et formation	582	568	523	523	551	511	563	516	-1,3%	8,1%
Culture et audiovisuel	131	97	117	126	116	102	118	103	-18,3%	1,7%
Information	104	94	114	102	90	86	117	108	5,9%	1,3%
Social	149	122	165	148	178	160	188	162	9,5%	2,6%
Energie	63	35	33	35	40	36	48	48	37,1%	0,6%
Contrôle nucléaire	18	18	18	18	19	19	19	19	5,6%	0,3%
Environnement	213	156	196	141	230	203	237	207	46,8%	3,4%
Consommateurs	21	19	23	20	23	20	23	20	0,0%	0,3%
Reconstruction	3	3	0,9	0,9	0,6	0,6	0,6	0,6	-33,3%	0,0%
Marché intérieur	142	127	185	167	196	174	208	183	9,6%	2,9%
Industrie	0	0	0	62	0	0	0	0	-100%	0,0%
Emploi et innovation	133	111	105	129	103	129	115	142	10,1%	1,5%
Statistiques	35	33	34	32	35	32	35	32	0,0%	0,5%
Réseaux	655	482	677	601	710	662	725	679	13,0%	10,5%
Justice	125	86	143	136	146	144	154	153	12,5%	2,1%
Lutte contre la fraude	4	6	6	5	7	7	7	7	40,0%	0,1%
Recherche	4 184	3 196	4 055	3 752	4 055	3 650	4 055	3 674	-2,1%	59,7%
Total	6 702	5 306	6 558	6 160	6 674	6 115	6 794	6 234	1,2%	
Marge sous plafond			0		122		3			

Source : "jaune" annexé au PLF 2003

Il convient de relever dans le projet du Conseil une hausse de plus de 10 % des crédits de paiement des réseaux transeuropéens de transport, l'accent étant mis sur les infrastructures transfrontalières dans les régions voisines des pays candidats, et une hausse de 44 % des crédits relatifs à l'environnement. Les programmes Socrates (éducation), Jeunesse et Leonardo (formation professionnelle) bénéficient également de hausses substantielles,

leur enveloppe budgétaire globale étant passée de 1 713 millions d'euros pour la période 1995-1999 à 3 520 millions d'euros pour la programmation 2000-2006.

Le Conseil a en outre proposé le 18 septembre 2002, après les dramatiques inondations qui ont affecté le centre de l'Europe, la création d'un **Fonds de solidarité en faveur des régions européennes sinistrées à la suite d'une catastrophe naturelle, technologique ou environnementale majeure**¹, en vue d'aider l'Etat bénéficiaire à réaliser des actions de première nécessité (et non de reconstruction à long terme). Intégrés en budget rectificatif et supplémentaire au budget 2002, les crédits du Fonds sont répartis entre les rubriques 3 (politiques internes) et 7 (pré-adhésion, pour les versements à la République tchèque), pour un total de 728 millions d'euros². Le Fonds n'est pas abondé dans le projet de budget pour 2003, dans la mesure où il a vocation à faire face à des dépenses urgentes et imprévisibles, budgétées en cours d'exercice.

Comme pour d'autres rubriques budgétaires, **les propositions budgétaires ne tiennent pas suffisamment compte du niveau d'exécution des programmes**. La sous-consommation des crédits de paiement a été un peu plus marquée en 2001 (82 %) qu'en 2000 (84 %) – en particulier sur les lignes recherche et réseaux transeuropéens – pour un montant global de 1,2 milliard d'euros, et le taux d'engagement a été de 93 % en 2001 (92 % en 2000). Les résultats disponibles à la fin du premier semestre 2002 laissent cependant espérer un progrès.

E. LES DÉPENSES LIÉES AUX ACTIONS EXTÉRIEURES

1. Des priorités mal établies et des actions parfois redondantes avec celles des Etats membres

Ces actions sont théoriquement complémentaires de celles menées par les Etats membres, et concernent quatre grands domaines :

- des programmes **d'aide humanitaire d'urgence et d'aide alimentaire**, qui représentent environ 19 % de l'ensemble des dépenses ;

¹ Serait considérée comme majeure « toute catastrophe qui occasionne des dégâts dont l'estimation, dans l'un au moins des Etats concernés, est supérieure à un milliard d'euros, à prix 2002, ou représente plus de 0,5 % de son PIB. Dans des circonstances très exceptionnelles, une catastrophe qui affecte une part substantielle de la population de la région ou de l'Etat concerné peut également être considérée comme éligible. »

² Dont 444 millions d'euros en faveur de l'Allemagne, 134 millions pour l'Autriche, 129 millions pour la République tchèque et 21 millions pour la France.

- des programmes de **coopération technique**, spécialisés par zone géographique et représentant la majeure partie des crédits (près de 74 %) ;

- des programmes de soutien dans des domaines **thématiques** (santé, droits de l'homme), se traduisant par des subventions et versements à des fonds multilatéraux ;

- la **politique étrangère et de sécurité commune** (gestion de crises), assez résiduelle avec 1 % des crédits.

L'aide au développement des pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) est en outre régie par l'Accord de Cotonou du 23 juin 2000¹, et financée hors budget par le Fonds européen de développement. Au total les crédits européens d'aide publique au développement représentent moins des trois quarts des dépenses d'actions extérieures de l'Union, alors que leur part était de 90 % en 1990. La répartition de l'aide manifeste également le recul continu de la part consacrée aux pays les moins avancés (un peu plus de 20 % des crédits, hors fonds multilatéraux), au profit des pays à revenu intermédiaire et des Balkans.

Le large spectre des interventions communautaires témoigne d'une **hésitation** entre la volonté de concentrer les actions de l'Union sur son voisinage (Méditerranée et Balkans) et le souhait de répondre à la problématique mondiale du développement. **Il en résulte un certain saupoudrage et des articulations incertaines avec l'aide des pays membres.** Les outils d'intervention de l'Union se sont en effet considérablement étoffés (subventions aux ONG, aides d'urgence, coopération technique...) et tendent à se superposer aux interventions nationales, qui utilisent des canaux similaires. Les contributions aux fonds multilatéraux s'additionnent ainsi à celles émanant des budgets nationaux, le soutien à l'Afghanistan reçoit des versements tant communautaires que des Etats membres, et les réseaux de délégations européennes et nationales coexistent sur le terrain sans véritable complémentarité ni concertation.

Votre rapporteur estime que les incohérences flagrantes de l'aide extérieure au sein de l'Union plaident en faveur d'une réflexion approfondie sur la répartition des compétences et interventions entre les échelons communautaire et national, dont la Commission ne pourra faire l'économie à moyen terme. Considérant la vocation et la taille critique de l'Union européenne, il serait sans doute souhaitable qu'elle se concentre à l'avenir sur **trois volets** : les interventions dans son périmètre géographique proche, les actions d'urgence et le financement de biens publics globaux (projets d'aide au développement de grande envergure, plutôt que des projets plus réduits qui relèvent davantage de l'aide bilatérale). **Cette réflexion de**

¹ Cet accord devrait incessamment recueillir le nombre de ratifications requis pour son entrée en vigueur. La France a ratifié l'Accord cette année, la Belgique et les Pays-Bas devraient le faire d'ici deux mois, l'Italie n'a pas donné de date précise de ratification.

fond doit être menée conjointement avec l'accélération de la modernisation déjà amorcée des procédures de gestion, rendue hautement nécessaire par l'importance parfois confondante des «restes à liquider», en particulier sur les septième et huitième FED.

2. Au-delà des crédits budgétaires, la nécessaire réforme de la gestion

Le projet de budget pour 2003 du Conseil Ecofin prévoit une augmentation des crédits d'engagement de 1,8 % avec 4 891,9 millions d'euros, et une quasi stabilité des crédits de paiement (+ 0,3 %) avec 4 680,9 millions d'euros. Le Conseil a renforcé de 20 millions d'euros la marge disponible sous plafond, afin de préserver les moyens de répondre à d'éventuelles crises en 2003. Cet aménagement ne remet toutefois pas en cause les priorités exprimées par la Commission dans son APB, en particulier la poursuite du programme pour la reconstruction de l'Afghanistan et l'aide aux pays voisins (+ 81 millions d'euros dans l'APB), un abondement supplémentaire du Fonds mondial pour la santé de 35 millions d'euros, et une hausse de 28 millions d'euros de l'aide humanitaire d'urgence. Le Conseil a cependant majoré de 7,5 millions d'euros l'augmentation de la dotation de la PESC par rapport à celle proposée dans l'APB, pour une hausse globale de 58 % des crédits d'engagement, afin de mettre en place le potentiel opérationnel de l'Union dans la gestion civile des crises¹, décidé au sommet de Laeken des 14 et 15 décembre 2001. Les programmes d'assistance destinés aux Balkans et à la Méditerranée concentrent 34 % des crédits d'aide extérieure (44 % en y incluant l'Europe orientale).

¹ En particulier le financement de la force de police en Bosnie, dont l'Union européenne assure la relève pour un budget annuel de 20 millions d'euros.

Budget 2002 et projet de budget 2003 des actions extérieures

	Exécution 2001		Budget 2002		Projet Conseil 2003		Projet Parlement 2003		Ecart Parlement 03/budg et 02	Part de chaque poste (CE Parlement)
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CP	
(millions d'euros)										
Aide alimentaire	461	484	455	421	455	401	453	447	6,2%	9,0%
Aide humanitaire	523	561	442	442	470	470	469	469	6,1%	9,3%
Asie	408	382	488	465	557	475	563	483	3,9%	11,2%
Amérique latine	300	152	347	218	324	292	337	304	39,4%	6,7%
Afrique australe	121	99	125	149	127	128	127	153	2,7%	2,5%
Méditerranée	935	581	761	597	640	520	640	520	-12,9%	12,7%
Moyen-Orient			93	72	106	92	106	92	27,8%	2,1%
BERD			0	8,4	0	8,4	0	8,4	0,0%	0,0%
Europe orientale et Mongolie	448	423	474	543	490	491	507	515	-5,2%	10,0%
Balkans	822	919	765	782	685	775	695	785	0,4%	13,8%
Autres actions de coopération	808	588	420	411	447	437	554	570	38,7%	11,0%
Démocratie et droits de l'homme	N.D.	N.D.	104	101	89	90	106	108	6,9%	2,1%
Accords de pêche	N.D.	N.D.	193	196	194	199	194	199	1,5%	3,8%
Volet externe des pol. communautaires	N.D.	N.D.	79	91	80	90,6	80	91	0,0%	1,6%
PESC	33	29	30	35	47	50	34	40	14,3%	0,7%
Malte Chypre Turquie	N.D.	N.D.	21	20	174	58	174	60	200,0%	3,4%
Total rubrique			4 803	4 666	4 892	4 681	5 047	4 951	6,1%	100,0%
Marge sous plafond			70		80		-75			

Source : "jaune" annexé au PLF 2003 et document du Parlement européen

Le Parlement s'est montré «volontariste» avec une hausse des crédits de paiement de 5,8 % par rapport au projet du Conseil, induite notamment par d'importantes hausses sur les dotations au profit de l'aide humanitaire, de l'Afrique australe et des actions diverses de coopération. Le Parlement a en revanche fortement minoré l'augmentation des crédits de la PESC souhaitée par la Commission et le Conseil.

Bien que le taux global de paiement (CP/CE) ait progressé de 10 points (pour s'établir à 87 %) entre 2000 et 2001, **le taux global d'exécution des actions extérieures a reculé à 86,2 % en 2001, après 91,4 % en 2000. Il en est résulté une augmentation de 4,4 % des restes à liquider** (en dépit de l'annulation de plus de 600 millions d'euros d'engagements dormants), qui avec 13 218 millions d'euros représentent pas moins du triple des crédits de paiement exécutés en 2001... La situation est toutefois contrastée selon les programmes et zones géographiques, puisque les décaissements ont progressé sur les Balkans, l'Asie ou la Méditerranée, et diminué sur l'Amérique latine ou le programme TACIS. Ces différences de performance s'expliquent principalement par le **mode de gestion des fonds** (le mode déconcentré semble ainsi avoir un impact positif) et le choix des instruments d'intervention¹.

Il apparaît que le niveau d'exécution ne reflète pas encore pleinement la réforme de la gestion de l'aide extérieure initiée en mai 2000 par la Commission selon trois axes : généralisation de la programmation, rationalisation du dispositif institutionnel par la création en 2001 de l'office de coopération EuropeAid, (toutefois dirigé par deux commissaires et non un seul) et déconcentration de la gestion vers les délégations de l'Union.

L'aide européenne en faveur de l'Afghanistan et des territoires palestiniens

Dans le cadre de la conférence des donateurs qui s'est tenue à Tokyo les 21 et 22 janvier 2002, **l'Union européenne s'est engagée à participer à hauteur d'environ 200 millions d'euros en 2002 au plan de reconstruction de l'Afghanistan, et s'est donnée pour objectif de mobiliser un milliard d'euros sur cinq ans**. Les engagements de contributions nationales des Etats membres s'élèvent en outre à 400 millions d'euros (dont 80 millions pour l'Allemagne et 27 millions pour la France), et les Etats-Unis ont confirmé une participation de 296 millions d'euros en 2002 mais ont refusé tout engagement ultérieur.

Les 155 millions d'euros de crédits inscrits dans le budget de l'Union pour 2002 couvrent notamment la première phase du plan de reconstruction (57 millions d'euros), l'aide humanitaire (35 millions) et l'aide alimentaire (30 millions). Deux initiatives supplémentaires de la Commission (proposition de mobilisation de tout ou partie des crédits disponibles de la marge sous plafond de 70 millions d'euros de la rubrique 4) et du Conseil (renforcement de 25 millions d'euros des crédits humanitaires) permettront sans doute de dépasser le montant initialement prévu de 200 millions d'euros. **Pour 2003, la Commission prévoit de ramener l'effort européen à 170 millions d'euros**, la diminution de l'aide humanitaire permettant une montée en charge du plan de reconstruction.

¹ *Le recours croissant à l'aide budgétaire permet ainsi d'accélérer les déboursements, et la Commission entend donc l'amplifier, sous réserve que les contrôles de l'utilisation des crédits soient parallèlement renforcés, afin d'éviter que l'accélération des paiements ne s'accompagne d'une diminution de la qualité des projets.*

L'aide en faveur des Palestiniens a démarré en 1971 avec les premiers versements au profit de l'Office des Nations Unies pour le secours des réfugiés palestiniens au Proche Orient (UNRWA), et a été étendue à partir de 1981 par des versements à des ONG. Après les accords d'Oslo de septembre 1993, une conférence de donateurs a recueilli une promesse d'engagements de 2,4 milliards de dollars sur la période 1994-1998, dont 500 millions pour l'Union européenne (dons et prêts de la BEI). Les engagements européens ont en réalité approché les 800 millions d'euros entre 1994 et 1999, et l'Union a renouvelé son engagement de 500 millions de dollars pour la période 1999-2003.

Le projet de budget 2003 comprend plus de 200 millions d'euros de crédits destinés à financer un programme d'assistance technique dans le cadre de MEDA (100 millions d'euros), le soutien au processus de paix (46 millions d'euros), et l'UNRWA dans un cadre pluriannuel (58 millions d'euros en 2003). Les deux premières actions prendront la forme d'appuis budgétaires directs mais conditionnés à l'Autorité palestinienne. Ces contributions peuvent également être complétées par des crédits d'aide humanitaire d'urgence (25 millions d'euros en 2002).

Source : « jaune » annexé au PLF 2003

F. LES AIDES DE PRÉ-ADHÉSION

Dans le cadre de l'élargissement de l'Union européenne, trois programmes de préadhésion, PHARE (aide institutionnelle), ISPA (instrument structurel) et SAPARD (soutien agricole au développement rural) ont été mis en place dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO). Les partenariats d'adhésion (PA) et les programmes nationaux (PN) pour l'adoption de l'acquis communautaire forment le cadre général de ces instruments durant la période des négociations.

Leur objectif général est de **favoriser la convergence des économies de ces pays candidats**, de les aider à intégrer l'acquis communautaire dans le respect des critères d'adhésion définis à Copenhague, et de mettre en place les structures nécessaires à la gestion des politiques communautaires après leur adhésion. Les perspectives financières établies en 1999 font état d'un budget annuel moyen de 3 120 millions d'euros sur la période 2000-2006, soit un total de 21 840 millions d'euros.

Les crédits d'engagement ont été fixés par la Commission comme par le Conseil et le Parlement au plafond des perspectives financières, soit un total de 3 386 millions d'euros, dans la mesure où il s'agit de dépenses « privilégiées ». **Le Conseil a en revanche substitué une baisse de 1,4 % à la progression des crédits de paiement proposée par la Commission (10 % initialement), afin de tenir compte de la sous-exécution des crédits des programmes ISPA et SAPARD en 2001** (dont les taux d'exécution ont été respectivement de 58 % et 7%) et cette année. Le programme PHARE fait pour sa part l'objet d'une augmentation de 1,7 % de ses crédits de paiement.

Le Parlement européen a sollicité une forte hausse de 27,3 % (environ 700 millions d'euros) des crédits de paiement, répartie sur les trois instruments avec un traitement particulièrement favorable pour le programme PHARE.

Budget 2002 et projet de budget 2003 des aides de pré-adhésion

	Exécution 2001		Budget 2002		Projet Conseil 2003		Projet Parlement 2003		Ecart Parlement 2003/budget 2002 (CP)	Part de chaque poste (CE Parlement)
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP		
(millions d'euros)										
Préadhésion agricole (SAPARD)	540,0	30,5	555,0	370,0	564,0	342,9	564,0	592,9	60,2%	16,7%
Préadhésion structurelle (ISPA)	1 079,9	203,3	1 109,0	704,4	1 129,0	667,5	1 129,0	817,5	16,1%	33,3%
PHARE	1 616,5	1 159,8	1 664,0	1 520,6	1 693,0	1 547,0	1 693,0	1 846,0	21,4%	50,0%
TOTAL	3 236,4	1 393,6	3 328,0	2 595,0	3 386,0	2 557,4	3 386,0	3 256,4	25,5%	100,0%
Marge sous plafond					0,0		0,0			

Source : "jaune" annexé au PLF 2003 et document du Parlement européen

Les modalités de financement du programme ISPA devraient être prochainement réformées de manière à accroître la part de cofinancement apportée par les institutions financières internationales (BEI, BERD), et le mode de gestion des projets devrait également être davantage décentralisé. Cette évolution ne constitue cependant pas une garantie de meilleure exécution des crédits, considérant la faible consommation des crédits SAPARD en dépit de leur gestion totalement décentralisée.

Le programme PHARE

Créé en 1990, le programme PHARE est devenu en juin **1998 l'instrument essentiel du soutien aux pays candidats et représente aujourd'hui la moitié du budget de pré-adhésion**. Son objectif est d'apporter une aide financière et technique favorisant la création d'une économie de marché viable dans les PECO. Ses principaux objectifs, redéfinis pour la période 2000-2006, ont été entièrement réorientés vers l'adhésion et interviennent dans deux grands domaines :

- le renforcement des capacités institutionnelles (30 % de l'enveloppe globale);
- l'aide à l'investissement (70 % de l'enveloppe) dans des secteurs prioritaires tels que l'alignement sur les normes et pratiques communautaires, le développement économique et social (en particulier les infrastructures), les PME ou le développement régional.

La Communauté apporte des subventions ou cofinance des expertises et jumelages institutionnels, des missions d'assistance technique, des formations ou des travaux et fournitures liés à l'exécution des projets. L'essentiel de la reprise de l'acquis communautaire s'effectue dans le cadre de PHARE, via les aides institutionnelles que ce programme procure aux administrations des pays bénéficiaires. L'enveloppe globale du programme est de **10 920 millions d'euros pour la période 2000-2006**.

Source : « *jaune* » annexé au PLF 2003

G. LES DÉPENSES ADMINISTRATIVES

Les dépenses administratives correspondent aux crédits de fonctionnement des sept institutions de l'Union européenne : Commission, Parlement, Médiateur, Cour de justice, Cour des comptes, Comité économique et social et Comité des régions. Leur montant est d'une importance comparable à celui des politiques internes et des actions extérieures, et on constate une **forte augmentation depuis une vingtaine d'années**, au rythme des différents élargissements et de la création de nouvelles institutions. Elles sont ainsi passées de 501,6 millions d'écus en 1977 à 5 335 millions d'euros dans le projet de budget 2003, soit une multiplication par plus de 10. Les effectifs ont également connu une très forte progression, passant de 14 728 agents en 1977 à 32 182 en 2003.

Les dépenses de personnel¹ (dont 70 % au titre des rémunérations et 30 % pour les pensions) représentent environ les deux tiers du budget, le solde étant consacré aux immeubles, matériels et dépenses diverses de fonctionnement.

¹ Dans le cadre de la réforme du fonctionnement de la Commission mise en place en 2001, un volet « ressources humaines » est actuellement en discussion et porte sur la gestion de la carrière (davantage axée sur le mérite), la politique de recrutement et la formation. Le Conseil souhaite assortir la réforme du statut des fonctionnaires européens d'une modernisation du système de rémunérations et du régime de pensions, qui n'aboutiront pas avant fin 2003.

Les crédits ouverts en 2003 pour financer les dépenses administratives atteignent 5.335 millions d'euros, en progression de 3,1 % par rapport à l'an dernier. Les services de la Commission concentrent les deux tiers des crédits.

Budget 2002 et projet de budget 2003 des dépenses administratives

	Effectifs 2002	Effectifs 2003	Ecart 2003/ 2002	Budget 2001	Budget 2002	APB Commis sion 2003	Projet du Conseil	Projet du Parlem ent	Ecart Parleme nt 03/budg et 02	Part de chaque poste (Parlem ent)
<i>(millions d'euros)</i>										
Partie A (hors pensions)				2 598,9	2 699,6	2 828,0	2 775,0	2 761,6	2,3%	51,5%
Pensions (toutes institutions)				618,3	688,0	735,8	735,8	731,8	6,4%	13,6%
Total Commission	22 453	22 453	0,0%	3 217,2	3 387,6	3 563,8	3 510,8	3 493,4	3,1%	65,1%
Parlement européen	4 259	4 259	0,0%	987,8	1 035,0	1 051,6	1 051,6	1 086,6	5,0%	20,3%
Conseil	2 701	2 937	8,7%	367,2	401,9	448,6	448,0	430,0	7,0%	8,0%
Cour de justice	1 077	1 130	4,9%	141,9	148,0	156,5	151,6	150,6	1,8%	2,8%
Cour des comptes	575	589	2,4%	73,4	84,8	79,8	77,4	77,1	-9,1%	1,4%
CES	514	521	1,4%	78,0	78,3	88,4	81,7	81,2	3,7%	1,5%
Comité des Régions	250	250	0,0%	34,9	36,4	43,0	39,1	39,0	7,1%	0,7%
Médiateur	27	28	3,7%	3,9	3,9	4,6	4,2	4,4	12,8%	0,1%
Contrôleur de données	15	15	0,0%		1,3	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%
Total autres institutions	9 418	9 729	3,3%	1 687,1	1 789,6	1 872,5	1 853,6	1 868,9	4,4%	34,9%
TOTAL	31 871	32 182	1,0%	4 904,3	5 177,2	5 436,3	5 364,4	5 362,3	3,6%	100%
Marge sous plafond				35,0	1,9	-55,3	16,5	18,7		

Source : "jaune" annexé au PLF 2003 et document du Parlement européen

Le coût de la préparation de l'élargissement a concentré les enjeux de la négociation budgétaire, dans la mesure où la provision de 450 millions d'euros prévue dans le cadre des perspectives de Berlin ne pourra intervenir qu'en 2004. L'enjeu politique de l'élargissement a également constitué un alibi pour les institutions et les a conduit à solliciter une forte hausse de leur budget administratif et à se dispenser de conduire les réformes de gestion susceptibles de créer tout ou partie des marges de manoeuvre nécessaires.

La Commission avait proposé une augmentation de 5,4 % des crédits (pensions incluses), ce qui impliquait un dépassement du plafond de la rubrique 5. **Le Conseil s'est montré plus rigoureux en insistant sur la nécessité de maintenir la progression dans la limite du plafond, soit +3,5 %, et en modulant les dépenses en fonction des besoins réels.** L'essentiel de l'effort porte sur les dépenses de pré-élargissement, et les institutions disposeront d'un budget total de 184 millions d'euros en 2003 pour préparer l'accueil des nouveaux Etats membres (locaux, interprétariat, recrutements, formation). Le projet de budget comporte également la création de 311 nouveaux emplois, majoritairement au profit du Conseil (236) et de la Cour de justice (53)¹.

Le Parlement européen a suivi la modération du Conseil, mais en privilégiant les crédits destinés à son fonctionnement, au détriment de ceux du Conseil et de la Commission.

¹ *La Commission ne bénéficie d'aucune création nette, en raison du niveau élevé des vacances d'emplois (entre 700 et 900) et des gains liés aux réorganisations internes.*

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue dans l'après-midi du mercredi 13 novembre 2002, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a examiné les crédits des affaires européennes (article 33 du projet de loi de finances pour 2003), sur le rapport de M. Denis Badré, rapporteur spécial.

M. Denis Badré, rapporteur spécial, a en premier lieu fait référence à la communication qu'il avait présentée en juillet dernier, au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne, et dans laquelle il portait un jugement assez négatif sur l'avant-projet de budget présenté par la Commission européenne. Il considérait en effet que l'augmentation apparemment modique des crédits d'engagement et de paiement, sollicitée par la commission, résultait en réalité plus d'un effet optique que d'une volonté affirmée de modération budgétaire. L'effet d'aubaine utilisé par la Commission reposait notamment sur les crédits de la première année du sixième Programme commun de recherche et développement (PCRD), traditionnellement contenus en début de programmation, et sur la consolidation de crédits affectés à la résorption des crises conjoncturelles de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) et de la fièvre aphteuse.

Il a également rappelé que la procédure actuelle du budget européen n'était que partiellement démocratique, du fait de la disjonction entre vote national des recettes et fixation communautaire des dépenses, ne correspondant pas réellement au principe du consentement à l'impôt, et tendait, via la problématique médiatisée des retours nets, à nuire à l'édification d'une véritable conscience communautaire. A cet égard, il a estimé nécessaire de construire un budget réellement européen, c'est-à-dire dont la part de ressources purement communautaires, telles que les droits de douane, serait plus importante.

Il a ensuite évoqué les principales caractéristiques du budget des communautés pour 2003 et les apports du Conseil par rapport à l'avant-projet de budget. Le Conseil a, comme à l'accoutumée, réduit la hausse des crédits proposée par la Commission, avec une progression de 0,9 % des crédits d'engagement et de 1,4 % des crédits de paiement. Il a rappelé que les Etats membres étaient coresponsables de l'exécution de la majorité des programmes.

Il a en outre relevé que d'importants dysfonctionnements perduraient, en particulier une programmation peu efficace et une exécution désastreuse pour certaines politiques communautaires, au premier rang desquelles les fonds structurels, avec un taux d'exécution de 69 % et des restes à liquider s'élevant à 50 milliards d'euros fin 2001, les actions extérieures, et les aides de pré-adhésion (notamment le programme Soutien agricole de préadhésion au

développement rural -SAPARD- dont le taux d'exécution n'était que de 7% en 2001), bien que ces dernières soient, il est vrai, difficiles à calibrer avec précision. Il a ainsi considéré qu'au sein du budget européen, le provisionnement massif tenait trop souvent lieu d'abondement pour des politiques au contenu insuffisamment précis.

M. Denis Badré, rapporteur spécial, a également déploré la dispersion excessive des crédits de politiques internes, dont le saupoudrage tend in fine à nuire à la perception de l'action européenne, et plaidé en faveur d'une réorientation des crédits afférents aux réseaux transeuropéens de transports vers des actions plus emblématiques, telles que les percées alpines. La protection de l'environnement alpin comme l'amélioration des liaisons routières et ferroviaires entre les versants nord et sud de l'Europe constituent à l'évidence des projets d'envergure européenne, et il s'agirait donc selon lui de renverser la perspective du cofinancement, en accordant une part majoritaire aux crédits européens.

Pour conclure, M. Denis Badré, rapporteur spécial, a rappelé que ses critiques portaient plus sur la procédure et la structure budgétaires que sur le fond et la légitimité des politiques européennes, et qu'il était selon lui important de continuer d'insister auprès des instances européennes sur les carences du budget communautaire, sous peine de voir un Parlement national prendre un jour l'initiative d'un refus de voter le prélèvement sur recettes. Enfin, rappelant la nécessité d'une réforme de la politique agricole commune, d'une meilleure exécution des programmes et d'un cadre financier raisonnable en vue de l'élargissement, ainsi que ses vives réserves sur cet article 33 du projet de loi de finances pour 2003, il a néanmoins recommandé un vote favorable de la commission.

Sa présentation a été suivie d'un débat.

M. Philippe Marini, rapporteur général, s'est interrogé sur l'ordre de grandeur des modifications apportées par le Parlement européen au budget communautaire, puis évoquant le plaidoyer de la commission en faveur de l'instauration d'un impôt européen, il a requis l'opinion du rapporteur spécial sur la problématique des ressources fiscales de l'Union européenne.

M. Denis Badré, rapporteur spécial, a indiqué que le budget s'inscrivait dans une procédure de codécision entre le Conseil et le Parlement, et qu'en moyenne le Conseil demandait une réduction des crédits de 2% par rapport à l'avant-projet de la Commission, tandis que le Parlement recommandait une hausse de 2%. Il a également relevé que la ressource budgétaire majeure avait progressivement glissé de la recette assise sur la TVA vers celle assise sur le PNB, et qu'un vrai impôt européen n'était concevable qu'au regard du transfert intégral d'une compétence des Etats vers une autre personne morale que serait l'Union, dans le cadre d'un budget communautaire autonome. Puis, rappelant que l'essentiel des ressources

communautaires était à l'origine prélevé au niveau communautaire, et non de celui des Etats membres, il a mis l'accent sur la nécessité de susciter de vraies recettes européennes, et déploré que l'Union prenne actuellement le chemin inverse, notamment par le biais d'une « renationalisation » des ressources propres traditionnelles. Enfin, répondant à une question de M. Jean Arthuis, président, sur la part de ces ressources qui faisait aujourd'hui l'objet d'une renationalisation par redistribution aux Etats-membres, il a précisé que le taux des frais de perception rétrocedés était passé cette année de 10 à 25 %.

M. Maurice Blin a ensuite souhaité connaître l'influence réelle exercée par le Parlement européen dans la fixation de la répartition entre grandes masses de dépenses, et déplorant le fait que les Parlements nationaux ne procèdent pas à un vote des ressources communautaires digne de ce nom, s'est demandé si les parlementaires suédois et britanniques se livraient à un contrôle plus fin de la dépense européenne que leurs homologues français.

M. Jacques Oudin a évoqué le retard des réseaux transeuropéens, notamment les difficultés du fret ferroviaire, et considéré que ces réseaux étaient encore envisagés selon une approche très nationale. Il a estimé que la légitimité de l'intervention européenne ne résidait pas dans la maîtrise d'ouvrage, qui devait rester le fait des Etats membres, mais dans le financement de liaisons à la rentabilité différée, et également dans la gestion de certains réseaux, comme en témoigne le succès des liaisons Thalys et Eurostar. Puis, faisant écho à une question de M. Jean Arthuis, président, sur l'existence d'assiettes fiscales potentiellement homogènes et non discordantes entre Etats, il a mentionné le cas de la taxation des poids lourds supérieurs à douze tonnes, qui fait l'objet de plusieurs réglementations nationales (dont une actuellement à l'étude en Allemagne), et qu'il serait sans doute opportun d'harmoniser et d'intégrer dans une base fiscale européenne.

En réponse à ces observations, M. Denis Badré, rapporteur spécial, a approuvé la proposition de M. Jacques Oudin, qui pourrait selon lui faire l'objet d'une initiative française, et mis en exergue l'exemple de la Confédération helvétique, dont la politique fiscale en matière de transports s'inscrit dans une démarche globale et combine efficacement les différents modes de taxation, notamment pour financer des percées alpines. Puis il a évoqué sa récente intervention lors de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC), durant laquelle il a rappelé avec force le rôle des Parlements nationaux dans l'octroi des recettes communautaires, et a indiqué que les parlementaires suédois et anglais se livraient effectivement à un contrôle plus approfondi des dépenses de l'Union. Il a enfin exposé que le Parlement européen revêtait un rôle clair et politiquement lisible dans l'évaluation et l'affectation régionale des fonds structurels, et qu'il s'impliquait bien davantage dans le budget des politiques internes que dans celui des actions extérieures.

La commission a alors adopté l'article 33 sans modification.