

N° 73

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2003

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 2004, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME II

Fascicule 2

**AFFAIRES EUROPÉENNES ET ARTICLE 41 : 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.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195

Sénat : 72 (2003-2004)

Lois de finances.

INTRODUCTION

L'article 41 du projet de loi de finances pour 2004 évalue le prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne à **16,4 milliards d'euros**, soit un niveau sensiblement équivalent à la prévision d'exécution pour 2003.

L'exercice 2004 constitue une année historique pour le budget européen en ce qu'il est le premier à intégrer les participations des dix nouveaux Etats membres, dont l'adhésion effective est prévue au 1^{er} mai 2004, et les dépenses réalisées à leur profit au titre des politiques communautaires (donc au-delà des seules aides de pré-adhésion). Le cadre financier de l'élargissement a été fixé lors du Conseil européen de Copenhague, en décembre 2002.

Le budget communautaire demeure essentiellement consacré à la politique agricole commune et à la politique régionale, qui représentent respectivement 45 % et 34 % des crédits. Ces deux grands axes de la construction européenne font actuellement l'objet d'importantes réformes, qui conduiront à en modifier les critères de financement. Le budget est financé par les Etats membres selon un système de ressources propres, caractérisé par la part croissante de la ressource assise sur le PNB communautaire.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter de la date de dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2003.

A cette date, la totalité des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial. Une concertation en amont avait en effet permis d'enrichir le « jaune » budgétaire de certaines préoccupations de votre rapporteur. Ce document, disponible avant la date butoir, a donc constitué la principale source d'informations en vue de l'établissement du présent rapport.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

La modération dont fait preuve le projet budget communautaire pour 2004, permise par une restriction du périmètre de dépenses de l'Union à 15, est davantage liée à des facteurs structurels que lors du projet de budget pour 2003. Il n'en demeure pas moins que les perspectives de long terme demeurent incertaines et que certaines politiques continuent de manifester de réelles déficiences de gestion.

I. L'ÉVOLUTION DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE, TÉMOIN D'UNE ÉVALUATION PERFECTIBLE DU BUDGET COMMUNAUTAIRE

A. LA DIFFICULTÉ D'ÉTABLIR UNE PRÉVISION DE PRÉLÈVEMENT FIABLE ET SINCÈRE

Ainsi qu'il a été exposé dans la partie relative à l'examen de la contribution française, le prélèvement sur recettes au profit du budget 2004 des Communautés européennes est stable par rapport à la prévision d'exécution pour 2003, mais en augmentation de 3,8 % par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2003.

La prévision inscrite dans la LFI pour 2003 s'était révélée sous-évaluée de près de 600 millions d'euros, principalement en raison de facteurs conjoncturels, récapitulés dans le tableau ci-après : reports inférieurs aux prévisions grâce à une meilleure consommation des crédits européens, appel supplémentaire à la ressource PNB du fait d'une forte baisse des ressources propres de nature fiscale et révision à la hausse du montant de la correction britannique.

Il demeure néanmoins structurellement difficile d'établir une prévision budgétaire sincère et d'anticiper la réalisation du budget européen et le niveau effectif d'appel aux contributions des États membres : les aléas inhérents aux prévisions de recettes fiscales et à la croissance du PNB ont une incidence sur l'assiette et le taux d'appel de la principale ressource communautaire, la période à laquelle est estimée la contribution française (après l'adoption par le Conseil du projet de budget, soit en juillet de l'année n-1) ne permet pas d'anticiper correctement l'issue de la procédure budgétaire et le niveau de consommation des réserves, le montant des reports – qui a une incidence sur les prévisions de recettes – est

susceptible d'amples fluctuations, la régularisation de la correction britannique et des assiettes TVA et PNB s'effectue a posteriori, et les budgets rectificatifs et supplémentaires intervenant en cours d'année viennent modifier le niveau des dépenses comme des recettes. **Il est donc hasardeux de tenter de juger dès à présent de la fiabilité et de la sincérité du prélèvement sur recettes pour 2004**, même si l'on peut considérer qu'elle repose sur des prévisions mieux affinées que celles de la Commission.

Prévision et exécution du prélèvement sur recettes

(en millions d'euros)

	2002	2003
Loi de finances initiale	16.870	15.800
Variation de la ressource PNB	-1.825	890
Impact de la variation du taux d'appel	-1.895	491
dont impact de la variation, par rapport à l'estimation faite en LFI :	-150	-117
- des dépenses à financer inscrite au budget de l'Union	-35	-36
- de la sous-consommation des réserves (fonds de garantie, aide d'urgence)	-1.892	96
- du solde de l'exercice précédent	-158	-44
- du produit des recettes diverses du budget communautaire	164	389
- du produit de la ressource TVA au niveau de l'UE	176	202
Impact de la variation des bases PNB des Etats membres	-8	205
Solde de la ressource PNB sur les exercices antérieurs	-78	194
Variation de la ressource TVA	-58	-418
Impact de la variation du taux d'appel	-146	-215
Impact de la variation des bases TVA des Etats membres	-82	-115
Solde de la ressource TVA sur les exercices antérieurs	170	-89
Variation du produit des ressources propres traditionnelles	-331	5
Variation de la participation au financement de la correction britannique	101	112
Total des écarts	-2.114	589
Exécution	14.756	16.388

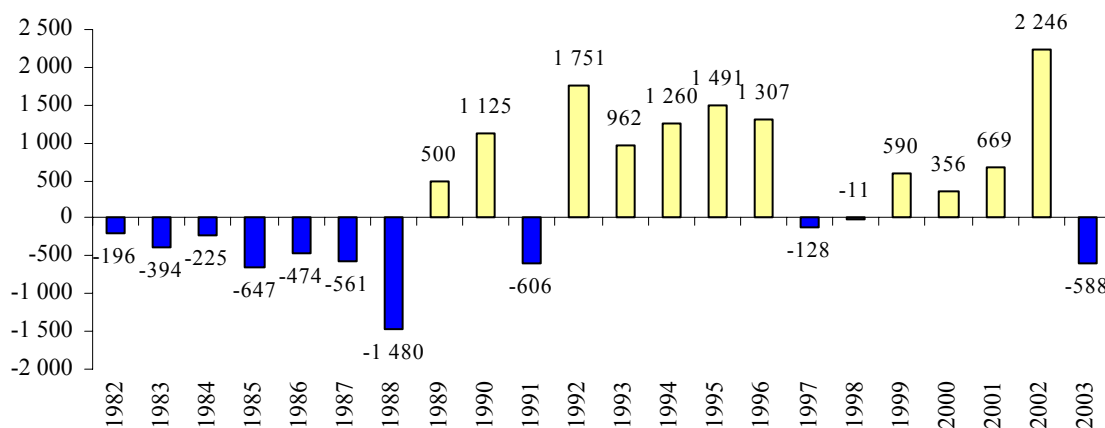
Source : "jaune" annexé au PLF 2004

B. DE LA SURESTIMATION À LA SOUS-ESTIMATION

Sur le long terme, l'exécution du prélèvement sur recettes en 2003 marque néanmoins une rupture de tendance, puisque **la surestimation des besoins des Communautés, et in fine du montant de la contribution française, a été chronique de 1989 à 2002** et s'est aggravée entre 1999 et 2002, comme l'illustre le tableau suivant :

**Sur ou sous-estimation de la prévision en LFI par rapport
à l'exécution du prélèvement sur recettes depuis 1982**

(en millions d'euros)



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, 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. La sous-estimation du prélèvement constatée en 2003 vient malheureusement coïncider avec une forte dégradation de la conjoncture et des finances publiques de la France, qu'elle contribue à accentuer.

¹ Lors de sa présentation du rapport annuel relatif à l'exercice 2001 (le rapport 2002 devrait être publié d'ici un mois), le 5 novembre 2002, 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** ».

Il importe toutefois de rappeler que la majeure partie des sous-consommation 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-mêmes, et dont les lacunes et manquements – notamment en France et en Italie s'agissant des paiements agricoles – ont été maintes fois soulignés par la Cour des comptes européenne. Le gouvernement s'est cependant attaché en cours d'année 2002 à améliorer la gestion et la consommation des fonds structurels, et a décidé un certain nombre de mesures de déconcentration et de simplification dont se félicite votre rapporteur. **Il faut toutefois espérer que cette réforme, et l'expérimentation régionale (en Alsace) qu'elle inclut, n'adviennent pas trop tard pour assurer le taux de consommation minimal requis dans la perspective de la prochaine programmation des fonds structurels.**

Cette question de l'amélioration de la gestion des fonds structurels constitue un important sujet de préoccupation pour le Sénat, et en particulier pour ses commissions des finances et des affaires économiques.

C. LA NÉCESSAIRE RÉFORME DU MÉCANISME DE CORRECTION BRITANNIQUE

Le mécanisme de correction britannique pèse lourd dans la contribution française et sa révision paraît à présent hautement souhaitable. S'il a pu sembler relativement légitime lors de sa création en 1984, les circonstances qui y ont présidé (niveau de richesse relatif, importance de la PAC dans les dépenses communautaires, assiette TVA large...) semblent aujourd'hui de moins en moins justifier le maintien des modalités de ce mécanisme, qui a fourni une argumentation pour de nouvelles corrections subséquentes au profit d'autres pays contributeurs nets, et diminue parallèlement la motivation des bénéficiaires pour une remise en cause de la correction britannique. Outre sa légitimité désormais problématique, la correction britannique tend également à restreindre la lisibilité des participations nationales au projet communautaire et se révèle inéquitable dans la perspective de l'élargissement. Enfin et là n'est pas son moindre défaut, **le coût déjà élevé pour la France** (qui en est le premier contributeur avec une quote-part de 30,7 % en 2003) **de la participation à ce mécanisme va s'aggraver dans les prochaines années**, puisque le montant de la correction devrait croître de 60 % d'ici 2006.

Le projet de la Commission d'instaurer un mécanisme généralisé de correction paraît à cet égard mieux à même de restaurer une certaine équité entre Etats membres, mais accroît la complexité du budget et multiplie les motifs de contestation potentielle. L'inévitable focalisation sur le thème du « retour net » et les risques politiques nés d'une remise en cause du principe

même de la correction incitent cependant à penser que **cette proposition, pour technique qu'elle soit, apparaît comme la moins mauvaise des solutions, du moins à moyen terme.**

II. LE PRÉLÈVEMENT EUROPÉEN AU REGARD DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

Le budget de l'Etat supporte deux principaux prélèvements sur recettes, au profit des collectivités locales et de l'Union européenne, pour un montant élevé puisqu'il s'élève à 61,56 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2004, dont 45,16 milliards au profit des collectivités locales. Ce mécanisme du prélèvement sur recettes n'était à l'origine pas prévu par l'ordonnance organique de 1959 relative aux lois de finances, ni par le règlement général de comptabilité de 1962, et est apparu de manière empirique entre 1969 et 1971. Il pose théoriquement un problème de constitutionnalité, en ce qu'il constitue une entorse aux principes d'unité et d'universalité et est susceptible de permettre un éventuel détournement de l'article 40 de la Constitution relatif au pouvoir d'amendement financier du Parlement². Le Conseil constitutionnel a néanmoins admis cette entorse à l'universalité budgétaire, notamment par les décisions du 29 décembre 1982³ et du 29 décembre 1998⁴.

Cette reconnaissance jurisprudentielle n'avait toutefois jamais fait l'objet d'un texte. **La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) vient combler opportunément cette lacune et consacre l'existence du prélèvement sur recettes en lui apportant la définition suivante dans son article 6 :**

*« Un montant déterminé de recettes de l'Etat peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. **Ces prélèvements sur les***

² *Les prélèvements sur recettes ne sont en effet pas considérés comme des charges publiques, et la majoration de leur montant constitue une perte de recettes. Une telle opération peut donc faire l'objet d'une compensation, par l'augmentation corrélative d'une autre recette, correspondant à cette majoration.*

³ *Décision par laquelle il analyse le mécanisme du prélèvement comme :*

« Une rétrocession directe d'un montant déterminé de recettes de l'Etat au profit des collectivités locales ou des communautés européennes en vue de couvrir les charges qui incombent à ces bénéficiaires et non à l'Etat et qu'il ne saurait, par conséquent, donner lieu à une ouverture de crédits dans les comptes des dépenses du budget de l'Etat ».

⁴ *Le Conseil constitutionnel a admis un mécanisme de prélèvement sur recettes au profit des collectivités locales en compensation d'exonération d'impôts locaux « dès lors que celui-ci est, dans son montant et sa destination, défini de façon distincte et précise dans la loi de finances, et qu'il est assorti, tout comme les chapitres budgétaires, de justifications appropriées ».*

recettes de l'Etat sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte ».

Cette rédaction rejoint les exigences fixées par la décision du Conseil constitutionnel du 25 juillet 2001, qui dispose que l'information budgétaire comporte en la matière « *des justifications aussi précises qu'en matière de recettes et de dépenses* ». L'article 6 de la LOLF constitue donc une reconnaissance du prélèvement sur recettes, qui se trouve encadré par une définition précise de ses affectataires et un impératif d'information du Parlement.

III. UNE MODÉRATION BIENVENUE EN DÉPIT DU CARACTÈRE HISTORIQUE DU BUDGET 2004

Le projet de budget pour 2004 fait montre d'une modération inhabituelle au regard des enjeux de l'élargissement. La hausse des crédits de paiement proposée par le Conseil pour l'UE 25 n'est ainsi que de 2,7 %, et le budget représenterait 0,99 % du PNB de l'Union, soit un poids moindre qu'en 2003 puisqu'il est de 1,04 %. Cette part est la même, que l'on considère une Union à quinze ou vingt-cinq membres, ce qui signifie que la hausse des dépenses liées à l'élargissement est parallèle à l'augmentation du PNB consécutive à l'intégration des dix nouveaux adhérents. La hausse de 12,3 % des crédits d'engagement, légèrement inférieure à celle que proposait la Commission (12,6 %), paraît également mesurée au regard de l'extension immédiate ou progressive, au cours des trois prochaines années, des politiques communautaires aux nouveaux adhérents.

Cette faible incidence de l'effet de seuil majeur que représente l'intégration de dix nouveaux pays est permise par une **rigueur plus prononcée sur le budget de l'Union dans son périmètre actuel**. Les crédits de paiement de l'UE 15 s'inscrivent en effet en baisse de 2,5 % (les crédits d'engagement demeurent quasiment stables avec une hausse limitée à 0,4 %), grâce aux importantes économies réalisées sur les politiques de cohésion (baisse de 13,3 %) et à la modération des dépenses agricoles (+ 1,9 %) et des politiques internes (+ 1,5 %) de l'UE 15. Ces efforts ont ainsi permis d'absorber l'inévitable hausse des dépenses d'administration de la future Union élargie, et de financer, sans dépassement du plafond des perspectives financières, le train de mesures décidé lors du Conseil européen de Copenhague.

La Commission a d'emblée proposé un budget plus modeste que les années précédentes et sans recourir aux mêmes « effets d'aubaine » que lors du projet de budget pour 2003, de telle sorte que la révision opérée par le Conseil apparaît relativement réduite, avec 527 millions d'euros d'économies

par rapport à l'avant-projet de budget. Comme les années précédentes cependant, le problème chronique de la sous-consommation des actions structurelles, en dépit d'un moindre accroissement du « reste à liquider », et des politiques internes n'est pas pleinement pris en compte, et **plaide pour une révision de l'architecture et des conditions de ces politiques communautaires à la faveur de la négociation portant sur les prochaines perspectives pluriannuelles.**

Au total, ce projet de budget ne souffre pas de critiques majeures et respecte les plafonds révisés des perspectives financières. Il reste néanmoins à connaître l'ampleur des variations de crédits qui résulteront du vote du Parlement européen en seconde lecture, entre le 15 et le 18 décembre prochain.

IV. LE CADRE FINANCIER POST-2007 ET LA STRUCTURE DES ACTIONS COMMUNAUTAIRES SONT ENCORE ENTOURÉS D'INCERTITUDES

A. LE RISQUE D'UNE SOUS-ÉVALUATION DU COÛT DE L'ÉLARGISSEMENT EXISTE

Le financement de long terme de l'Union a connu en 2003 certaines avancées, de nature à éclaircir en partie le financement de l'Union sur le long terme. **La réforme de la PAC décidée en juin, et que l'on croyait peu probable voire impossible notamment du fait des résistances françaises, constitue un pan majeur du futur cadre financier** et devrait à partir de 2007 (année de mise en œuvre complète) atténuer l'impact de l'élargissement, dont de nombreux observateurs ont craint les conséquences financières, du fait de la vocation largement agricole des nouveaux adhérents. Cette réforme fait suite au plafonnement des dépenses agricoles de marché à partir de 2007, décidée par le compromis franco-allemand du 22 octobre 2002, et remplit en partie l'objectif de la Commission du découplage des aides par rapport à la production et ⁵de renforcement de la politique de développement rural, censé limiter les effets pervers du système actuel. **L'impact pour la France sera modéré et progressif**, puisque le taux de retour sur dépenses agricoles, actuellement de 22,6 %, peut être estimé à 21,6 % en 2007 et à 19,8 % en 2013. Les retours en volume progresseront même de 75 millions d'euros à compter de 2007, dont 260 millions au titre du développement rural et une baisse de 186 millions d'euros au titre des dépenses de marché.

⁵ Les aides structurelles dont bénéficieront les dix adhérents sur la période 2004-2006 (environ 0,5 % de leur PIB en 2004, puis une augmentation progressive jusqu'à 1,3 % en 2006) sont en effet relativement modestes en comparaison de que les membres actuels perçoivent, en raison du faible nombre de projets envisageables durant les premières années d'adhésion.

Le second chantier majeur qu'est la réforme de la politique structurelle vient se greffer aux futures négociations sur le prochain cadre pluriannuel, après le renouvellement du Parlement européen et du Collège des commissaires en avril prochain. La moindre richesse relative des pays de l'élargissement⁶ et l'accroissement des inégalités territoriales impliquent en effet de réviser les objectifs et moyens de la politique de cohésion, sous peine d'assister à une inflation non maîtrisée du budget. A cet égard, **votre rapporteur partage la volonté de la Commission de recentrer les aides structurelles au profit des régions les plus pauvres, c'est-à-dire celles dont le PIB est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire**, ce qui conduira un certain nombre de régions des quinze Etats membres actuellement bénéficiaires à ne plus recevoir de fonds. **La vocation de la politique régionale est en effet de résorber les écarts de richesse les plus flagrants** en vue de restreindre « l'écart-type » de la moyenne du développement régional et d'initier une logique de croissance – et on peut estimer que cet objectif a connu un vrai succès, considérant la forte croissance de nombreux territoires méditerranéens et de l'Irlande depuis le début des années 90 – mais non pas de pérenniser une assistance à des régions dont le revenu se révèle proche de la moyenne communautaire ou qui sont pleinement intégrées dans les flux transeuropéens.

La question du coût réel de l'élargissement à long terme, et particulièrement après 2006, demeure prégnante et domine les débats économiques et institutionnels sur le financement futur de l'Union. Le coût de l'élargissement recouvre en effet des « coûts cachés » liés à la plus ou moins bonne intégration de l'acquis communautaire par les nouveaux adhérents. La Commission a ainsi relevé en mai et en octobre dernier les nombreuses lacunes des préparatifs d'adhésion dans les domaines de l'agriculture (qui fait l'objet de nouvelles difficultés, telles que la création d'une agence de paiement, la mise à niveau des entreprises agro-alimentaires ou l'application du Système intégré de gestion et de contrôle), de l'environnement et du marché intérieur⁷. L'absence de plafonnement des dépenses de développement rural comme la probable augmentation, à partir de 2007, de l'éligibilité des projets des futurs Etats membres aux fonds de l'actuel objectif 1, constitueront autant de pressions à la hausse pour le budget communautaire.

⁶ Ainsi dans une Union à vingt-cinq membres, le PIB par habitant des quinze actuels serait de 10 % supérieur à la moyenne communautaire et celui des dix candidats de moitié inférieur, avec des différences marquées à l'intérieur de ce groupe (inférieur de 19 % pour Chypre, et de 63 % pour la Lettonie).

⁷ Début janvier 2003, le commissaire pour le marché intérieur, M. Frits Bolkestein, faisait ainsi part de ses craintes sur de possibles risques de fragmentation du marché intérieur et sur la difficulté pour la Commission de garantir, dans une Union élargie, le respect par les Etats membres des quatre libertés (libre circulation des biens, services, personnes et capitaux).

B. LA NÉCESSITÉ DE RÉFORMES DE STRUCTURE ET D'UN CADRE FINANCIER PÉRENNE

Les perspectives financières de long terme paraissent donc soumises à un « **triangle des incompatibilités budgétaires** », ainsi que le soulignait récemment M. Philippe Maystadt, président de la BEI, entre un élargissement rapide et en deux phases (2004 puis 2007, pour la Roumanie et la Bulgarie), le maintien du plafond budgétaire à 1,27 % du PIB communautaire, et le maintien des mécanismes actuels de redistribution de la PAC et de la politique structurelle. L'élargissement impliquera donc de renoncer à l'une des deux dernières modalités. Le maintien du plafond actuel des perspectives financières paraissant l'optique privilégiée par la Commission, le cadre financier supposera des réformes structurelles de grande ampleur. Le **rapport du groupe de travail indépendant d'André Sapir**, remis en juillet de cette année et décrié par de nombreux observateurs, a fourni un constat jugé excessivement critique⁸ et des pistes d'évolution résolument novatrices et drastiques, mais n'en constitue pas moins un « ballon d'essai » de la Commission qui mérite un examen attentif et comporte des propositions intéressantes, en particulier la hausse des dépenses de recherche-développement et d'éducation (en vue de réduire l'écart avec les Etats-Unis) et le soutien à la croissance.

Le principe de l'adoption à l'unanimité du Conseil augure de négociations ardues sur les futures perspectives financières, et constitue une prime aux Etats partisans du *statu quo*. Votre rapporteur considère néanmoins que le cadre pluriannuel devrait retenir les orientations suivantes :

- **le maintien d'un plafond à 1,27 % du PNB communautaire et de la programmation septennale** (plutôt que quinquennale, ainsi que la Commission devrait le proposer), compte tenu des réformes décidées pour la PAC jusqu'en 2013 et de la difficile programmation des fonds structurels ;

- **l'accroissement de la part communautaire dans le financement des réseaux transeuropéens**, et notamment des « percées alpines » qui constituent des axes économiquement structurants pour l'Europe, entre le nord et le sud et entre l'ouest et les nouveaux adhérents. Les propositions de la Commission relatives à l'initiative européenne de croissance (qui prévoit d'affecter 220 milliards d'euros à 29 projets jugés prioritaires) et à une nouvelle structuration du budget pourraient aller dans ce sens. La Commission promeut également une plus grande participation de la BEI⁹ et l'utilisation de partenariats public-privé ;

⁸ Le budget européen y était ainsi qualifié de « relique historique ».

⁹ La BEI pourrait ainsi accorder 50 milliards d'euros supplémentaires aux projets de réseaux prioritaires, dans le cadre d'un nouveau mécanisme de financement des infrastructures de transport et d'un transfert partiel de ses excédents annuels. La ligne budgétaire affectée aux réseaux pourrait également contribuer à hauteur de 30 % au financement, au lieu de 10 % actuellement.

- **la nécessaire réforme de la politique régionale**, tant pour en améliorer les décaissements que pour la réorienter en partie sur les régions les plus déshéritées ;

- **la possible création d'un impôt européen, élément déterminant d'un véritable budget communautaire et amorce d'un fédéralisme fiscal**. Le mode actuel de financement, qui repose à hauteur de 70 % sur la ressource PNB¹⁰ (qui de ressource d'équilibre qu'elle était à l'origine, est devenue la recette principale), ne constitue pas une solution satisfaisante car il alimente la focalisation des débats sur la notion de « juste retour », distend le lien entre les citoyens et l'Union, et induit d'importants transferts de charge entre pays. Votre rapporteur juge intéressante la proposition d'un impôt européen, qui constitue un débat déjà ancien et recueille aujourd'hui un plus vaste assentiment, **pour autant qu'il se substitue bien à des contributions existantes des Etats membres et soit précédé d'une certaine harmonisation des assiettes**. Le débat demeure ouvert sur la nature de cet impôt¹¹, qui pourrait consister en une part de l'impôt sur les sociétés ainsi que l'a récemment proposé M. Pascal Lamy, mais les impératifs d'équité, de rendement et de neutralité économique devraient en tout état de cause être partie intégrante du « cahier des charges » ;

- enfin, **la fin de l'unanimité pour les principales décisions de financement de l'Union**, et en particulier le cadre pluriannuel, au profit d'une majorité renforcée alliant voix au Conseil et population.

V. L'EMBRYON D'UNE « CONSTITUTION FINANCIÈRE » DE L'EUROPE

Les dispositions financières insérées dans le projet de constitution européenne ont comme vertu **symbolique** de solliciter l'adhésion des citoyens au système de financement de l'Union, et d'asseoir ainsi la construction communautaire en donnant à son fonctionnement budgétaire une véritable assise constitutionnelle.

Le projet comporte également certaines dispositions techniques de nature à rationaliser la procédure budgétaire. Votre rapporteur approuve en particulier la suppression de la distinction entre dépenses obligatoire et non obligatoires, la consécration des principes budgétaires et financiers (équilibre entre recettes et dépenses, bonne gestion, pluriannualité) et l'attribution du « dernier mot » au Parlement européen dans la procédure budgétaire annuelle.

¹⁰ Cette part pourrait augmenter à moyen terme, puisque la BEI estime qu'en l'absence de changement, 90 % du budget serait financé en 2006 par les contributions PNB des Etats membres.

¹¹ On trouvera à cet égard plusieurs propositions dans le rapport d'information n° 136 (1998-1999) de la Délégation pour l'Union européenne, intitulé « Le financement de l'Union européenne 2000-2006 ».

Le maintien de l'unanimité du Conseil pour les décisions relatives aux ressources risque cependant de constituer un facteur d'inertie dans une Union élargie et, sur le long terme, de bloquer les nécessaires évolutions de son mode de financement.

VI. LA PERSISTANCE DE DIFFICULTÉS DE GESTION

A. SAUPOUDRAGE ET SOUS-EXÉCUTION PERDURENT MALGRÉ QUELQUES PROGRÈS

1. Les politiques internes et structurelles sont représentatives des difficultés de gestion

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 des niveaux d'exécution des crédits d'engagement et de consommation des crédits de paiement notoirement faibles dans certains domaines, que la Cour des comptes européenne n'a pourtant cessé de déplorer.

Le saupoudrage des crédits est particulièrement patent dans les politiques internes, où moins du tiers 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.

En dépit de certains progrès liés à la mise en place de la règle d'engagement automatique¹², **le problème du « reste à liquider » massif des fonds structurels ne s'est pas estompé**, loin s'en faut, puisqu'il a doublé entre 2000 et 2002 pour dépasser les 60 milliards d'euros. Le taux global d'exécution des crédits d'actions extérieures a également progressé en 2002, mais le montant du reste à liquider n'a guère été que stabilisé autour de

¹² Selon la Cour des comptes européenne, la quasi totalité des crédits d'engagement de la politique de cohésion pour l'exercice 2001 ont été utilisés, alors que le taux d'exécution n'avait été que de 58 % en 2000. Les reports de crédits d'engagement sur l'exercice 2002 n'ont donc été que résiduels (175 millions d'euros). Les crédits de paiement n'ont en revanche été utilisés qu'à hauteur de 69 % pour les fonds structurels, et de 63 % pour le fonds de cohésion, soit le taux le plus bas de la nouvelle programmation. L'année 2002 a toutefois été marquée par une amélioration du taux global de consommation, qui s'est élevé à 71,5 %.

12,7 milliards d'euros. Au niveau agrégé, ces dysfonctionnements se manifestent par un **important excédent des recettes par rapport aux dépenses**, qui s'élevait à 15 milliards d'euros en 2001, alors qu'il représentait 11,6 milliards d'euros l'année précédente.

La Cour des comptes européenne a publié en 2003 un audit du dispositif de programmation des interventions structurelles de la période 2000-2006. Elle a en premier lieu recommandé à la Commission d'améliorer la détermination des zones éligibles à l'objectif 2 (soutien à la reconversion économique et sociale des zones en difficultés structurelles), afin d'éviter une application non homogène des règles entre Etats membres. Bien qu'elle reconnaisse les progrès significatifs réalisés en termes de quantification des objectifs et de qualité de programmation, la Cour regrette néanmoins que le nouveau processus ait rendu plus complexe le partage des responsabilités entre la Commission et les pays bénéficiaires. Faisant le constat de faiblesses dans le respect des délais, la certification des dépenses et l'élaboration des rapports annuels d'exécution, la Cour invite également la Commission à mieux s'assurer des priorités stratégiques de la programmation et du renforcement des procédures existantes en matière de gestion décentralisée. Elle l'a enfin encouragée à se préoccuper avant tout de l'efficacité des fonds plutôt que de la consommation effective des enveloppes.

2. Les conclusions du rapport annuel de la Cour des comptes européenne sur l'exercice 2002

Dans son rapport publié le 18 novembre 2003, la Cour des comptes européenne a relevé les principaux points suivants :

- un **système comptable** toujours peu adapté. La Cour s'est toutefois félicitée que la Commission ait adopté fin 2002 un plan d'action sur la modernisation de la comptabilité, mais juge que le calendrier prévu est trop ambitieux ;

- des erreurs significatives dans les **paiements agricoles**, notamment pour les primes « animaux ». Le système de contrôle est néanmoins jugé efficace pour les dépenses relatives aux cultures arables ;

- des déficiences dans le contrôle par les Etats membres des **actions structurelles**, en particulier pour la période de programmation 1994-1999. La Cour a toutefois relevé une amélioration des systèmes et contrôles de surveillance mis en œuvre par la Commission ;

- de nombreuses erreurs et surdéclarations dans les paiements liés aux **politiques internes**. Le suivi des mesures correctrices a manqué de rigueur et le recouvrement des paiements indus a été lent. La Cour juge en outre que les

règles applicables aux programmes-cadres de recherche devraient être modifiées ;

- la nécessité d'améliorer le contrôle des aides de **préadhésion**. Les erreurs constatées n'ont toutefois pas eu d'incidence significative ;

- des irrégularités commises par les organismes chargés des **projets de développement**, en particulier dans le non-respect de certaines clauses contractuelles (règles d'appel d'offres, absence de pièces justificatives, financement de dépenses inéligibles). Les systèmes de contrôle des actions extérieures sont jugés appropriés, tant au niveau des services centraux de la Commission que de ses délégations dans les pays tiers ;

- s'agissant du **FED**, la Cour considère que la mise en oeuvre est restée lente. La Cour est d'avis que les comptes des FED sont fiables et que les opérations sous-jacentes sont légales et régulières. Elle n'est en revanche pas en mesure de se prononcer sur l'utilisation, par les pays ACP, de l'aide budgétaire directe, dans la mesure où elle a été contrôlée en suivant non pas les procédures de contrôle du FED, mais les procédures nationales ;

- la Cour n'a révélé aucune déficience importante ni erreur significative dans les systèmes de paiement des **dépenses administratives**. La cour note également des progrès substantiels dans la mise en oeuvre de la réforme administrative, mais l'application des « *standards de contrôle interne* » n'avait atteint fin 2002 un niveau minimal dans aucune des directions générales ;

- enfin s'agissant des **recettes**, la Cour constate que les ressources provenant de la TVA et du PNB ont été correctement calculées. Toutefois, il conviendrait que la Commission renforce ses contrôles relatifs à la fiabilité des données transmises par les États membres.

B. LES ATTEINTES AUX INTÉRÊTS FINANCIERS DE L'UNION

Les dysfonctionnements de la gestion budgétaire ne s'arrêtent pas aux seules difficultés de programmation, confortées par la complexité des procédures. Ainsi à la faible prise en compte dans un BRS des informations susceptibles de modifier les estimations de dépenses et à la lenteur des mesures de déconcentration de la gestion (s'agissant des actions extérieures), s'ajoutent des **erreurs** affectant le montant des opérations sous-jacentes aux paiements (particulièrement en matière agricole¹³), une **forte hausse des irrégularités et fraudes** constatées en 2002¹⁴, des **déficiences sur les**

¹³ S'agissant du FEOGA-Garantie, la Cour des comptes européenne observe que les erreurs sont davantage de la responsabilité des bénéficiaires que des organismes payeurs.

¹⁴ Le niveau des fraudes et irrégularités communiquées par les Etats membres ou constatées par la Commission a presque doublé par rapport à 2001, passant de 5.782 à 10.060 cas, pour un

systèmes de contrôles nationaux et communautaires, et plus récemment, le **constat de fraudes internes** aux institutions communautaires (affaire Eurostat¹⁵, et mise en cause par l'Office de lutte antifraude de la gestion du Comité des régions¹⁶), qui ne sont toutefois pas représentatifs de la fiabilité des procédures, parfois excessivement précises, comme du niveau élevé d'intégrité des fonctionnaires européens. Les mesures mises en œuvre par la Commission, et plus particulièrement le **nouveau règlement financier, adopté par le Conseil du 25 juin 2002 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2003**, n'exerceront que progressivement leur plein effet sur l'amélioration de la gestion.

L'entrée en vigueur du nouveau règlement financier exerce également un effet déterminant sur la structure du budget pour 2004, puisque **celui-ci sera le premier à être présenté selon l'approche basée sur les activités (EBA)**. La nouvelle nomenclature budgétaire, qui comprend désormais 31 « domaines politiques » d'ampleur inégale et une ventilation des dépenses en personnel et de fonctionnement, reflète ainsi la structure par activité de la Commission, et participe à cet égard du même esprit que la LOLF en France.

On peut toutefois se réjouir de la forte diminution des corrections financières infligées à la France au titre de la PAC¹⁷ : après avoir constamment augmenté au cours de la décennie 90 pour culminer à 229 millions d'euros en 2000 (soit 2,5 % des aides agricoles versées), elles ont été réduites à 28 millions d'euros en 2002, soit 0,3 % des aides perçues. Cette évolution favorable s'explique en partie par l'important effort consenti par la France sur le renforcement des contrôles de second niveau, en développant en particulier les activités de la Commission interministérielle de coordination et de contrôle (CICC), mais aussi par le retard pris par la Commission dans le traitement des enquêtes de contrôle en cours. La meilleure définition des fonctions de la CICC par le décret du 26 avril 2002, et l'extension de ses pouvoirs de contrôle par l'article 60 de la loi de finances rectificative pour 2002 n° 2002-1576 du 30 décembre 2002, devraient également contribuer à améliorer l'efficacité des contrôles en France en matière de fonds structurels.

impact budgétaire en hausse de 55 % à 1.130 millions d'euros. Cette augmentation est essentiellement le fait des dépenses structurelles.

¹⁵ Elle porte en particulier sur les modalités des appels d'offres et du recours à la sous-traitance, ainsi que sur l'utilisation des revenus perçus sur les bases de données.

¹⁶ L'OLAF a remis le 8 octobre dernier un rapport accablant sur la gestion jusqu'en 2003 du Comité des régions.

¹⁷ Ces sanctions de la Commission sont motivées par trois causes principales : la mauvaise application de la réglementation, les insuffisances dans les dispositifs de contrôle nationaux, et l'absence de sanctions aux irrégularités détectées.

PREMIERE PARTIE :

LES RELATIONS ENTRE LA FRANCE ET LE BUDGET EUROPÉEN

I. LA CONTRIBUTION FRANÇAISE

*A. UN MONTANT À NUANCER DU FAIT DU DÉCALAGE CHRONIQUE
ENTRE PRÉVISION ET EXÉCUTION*

**1. Stabilité de l'évaluation du prélèvement en 2004 par rapport à
la prévision d'exécution pour 2003**

Le prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit du budget des Communautés européennes est évalué par l'article 41 du projet de loi de finances pour 2003 à **16,4 milliards d'euros**, soit 6,5 % des recettes fiscales nettes et 1,02 % du revenu national brut.

Il demeure quasiment stable (+ 11.800 euros) par rapport à la prévision d'exécution pour 2003, mais s'inscrit en hausse de 600 millions d'euros, soit 3,8 %, par rapport au montant prévisionnel inscrit en loi de finances initiale (LFI) pour 2003. De 1989 à 2002, le montant prévisionnel du prélèvement sur recettes a été le plus souvent surestimé, notamment du fait du surcalibrage des crédits de la politique régionale ou de la sous-estimation de certains excédents du budget communautaire, reportés d'une année sur l'autre. **L'exécution en 2003 pourrait néanmoins rompre avec cette tendance et se révéler supérieure de 588 millions d'euros aux prévisions,** pour les raisons suivantes :

- un appel supplémentaire à la ressource PNB de 202 millions d'euros, liée à une forte baisse des prévisions de recouvrement des droits de douane communautaires ;

- une augmentation du taux de contribution de la France en raison du dynamisme relatif du PNB de l'assiette PNB de la France par rapport à celle des grands pays contributeurs tels que l'Allemagne, l'Italie ou le Royaume-Uni ;

- un report en 2003 de solde excédentaire légèrement inférieur à la prévision faite en LFI, se traduisant par un surcoût de 96 millions d'euros pour la France ;

- l'anticipation d'une régularisation de 110 millions d'euros¹⁸, payable en décembre.

La prévision pour 2004 du prélèvement sur le budget français diffère de celle de l'avant-projet de budget communautaire car elle repose sur des données relatives au recouvrement des ressources propres traditionnelles plus précises que les prévisions communautaires, et anticipe, sur la base de l'exécution du budget communautaire au 31 juillet 2003, le report sur l'exercice 2004 d'un solde excédentaire de 6 milliards d'euros (en particulier sur les politiques structurelles), qui viendrait réduire de 980 millions d'euros la ressource PNB¹⁹ due par la France. Cette anticipation de solde excédentaire, plus faible que celle de l'année précédente (8 milliards d'euros), **traduit une meilleure exécution globale du budget communautaire, mais aussi la poursuite de la sous consommation des fonds structurels.**

2. La révision à la baisse de l'exécution pour 2003 opérée par la Commission

Dans le cadre de la nouvelle évaluation du budget communautaire réalisée par la Commission fin octobre 2003, Mme Michaela Schreyer, commissaire en charge du budget, **a proposé d'annuler 5 milliards d'euros de crédits de paiement pour l'exercice 2003**, par voie de budget rectificatif et supplémentaire (BRS). Cette proposition, conforme aux recommandations de la Cour des comptes européenne²⁰, fait suite à une évaluation des paiements liée à la clôture des fonds structurels pour la période 1994-1999, qui révèle que des montants importants ne seront pas utilisés en 2003.

Cette annulation ne ferait pas l'objet d'un report de solde, mais d'un **ajustement des appels à contribution des Etats membres**. La commissaire au budget a ainsi déclaré que *« les ministres des finances se réjouiront de la réduction des contributions, qui constitue indubitablement une bonne nouvelle pour la planification des budgets nationaux et qui peut améliorer les soldes budgétaires des Etats membres »*. **S'agissant de la contribution de la France, qui serait théoriquement minorée de 837,8 millions d'euros²¹, cette affirmation doit toutefois être nuancée par deux remarques :**

- la proposition de la Commission a été présentée trop tardivement pour pouvoir se traduire éventuellement par une diminution des contributions pour 2003, et devrait être examinée par le Conseil et le Parlement au début de l'année prochaine ;

¹⁸ Soit un surcoût de 199 millions d'euros au titre de la ressource PNB et une décote de 89 millions d'euros au titre de la ressource TVA.

¹⁹ Rappelons que la ressource PNB constitue la variable d'ajustement des nouvelles évaluations des contributions des Etats membres.

²⁰ La Cour avait en effet déjà critiqué la Commission pour avoir attendu d'inclure une sous-exécution dans l'excédent de l'année suivante.

²¹ Soit une quote-part de 16,8 % correspondant à la clef de répartition du PNB communautaire.

- à ce stade, il n'est pas possible de prévoir dans quelle mesure ce **BRS exercera réellement un impact financier positif sur la contribution française**. Ainsi qu'il a été précisé, l'évaluation du prélèvement sur les recettes de l'Etat en 2004 intègre déjà un solde d'exécution du budget communautaire positif, en particulier sur la rubrique des actions structurelles. Les 5 milliards d'euros d'annulations ont donc été déjà en bonne partie préemptés par l'évaluation du ministère du budget, et une évaluation plus précise de l'impact de l'ensemble des modifications (qui concernent également les dépenses agricoles) des dépenses communautaires est en cours.

B. EVOLUTION SUR LE LONG TERME

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 a représenté toutefois une part relativement stable des recettes fiscales nettes entre 1997 et 2002 (mais seulement 3,7 % en 1980), en raison du dynamisme des recettes fiscales en période de forte croissance, de la forte hausse du PNB français sur la période et de la sous-exécution massive du budget communautaire en 2000-2001. Après une forte augmentation en 1990-94, le prélèvement a connu deux paliers de hausse au cours des dix dernières années, en 1997-98 et en 2003-2004.

Evolution depuis 1995 du prélèvement sur recettes de la France au profit des Communautés européennes

(en millions d'euros)

	1995	1996	1997	1998	1999
LFI	13.415,5	13.568	13.263,1	13.949,1	14.482,7
Exécution	11.924,9	12.261,2	13.391	13.960	13.892,6
Evolution en exécution (%)	-5,2	2,8	9,2	4,2	-0,5
Part dans les recettes fiscales nettes (%)	5,9	5,8	6,1	6,2	5,8
Prélèvement net des frais de perception	11.735,4	12.098,1	13.213,6	13.794,5	13.725,6
	2000	2001	2002	2003 (p)	2004 (p)
LFI	15.016,2	15.168,7	16.870	15.800	16.400
Exécution	14.659,8	14.500	14.755,8	16.388,2	16.400
Evolution en exécution (%)	5,5	-1,1	1,8	7,1	0,1
Part dans les recettes fiscales nettes (%)	6	5,9	5,9	6,6	6,5
Prélèvement net des frais de perception	14.474,5	14.337,2	14.127,4	16.013,2	16.025

Source : « jaune » annexé au PLF 2004

Pour 2003 et 2004 : prévisions

La contribution française au budget européen est atténuée par la restitution par l'Union des frais de perception sur les ressources propres traditionnelles, à hauteur de 25 % des montants recouverts²².

²² Avant 2002, ces frais de perception étaient de 10 %.

Bien que le budget des Communautés pour 2004 soit le premier de l'élargissement, le prélèvement sur recettes demeure stable. Cette situation s'explique par l'impact limité de l'élargissement sur les crédits de paiement inscrits en 2004 (5,09 milliards d'euros, soit 5 % du budget), une compensation relative par la réduction des crédits de paiement des 15 membres actuels, et par la contribution financière des dix nouveaux membres, à compter de leur adhésion en mai. **A moyen terme, la contribution de la France devrait poursuivre sa progression modérée,** dans la mesure où les perspectives financières pour 2004-2006 prévoient une montée en charge progressive du coût de l'élargissement.

C. COMPOSITION DU PRÉLÈVEMENT

Le prélèvement sur recettes inclut **quatre ressources propres communautaires de nature fiscale**, qui ont succédé²³ 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.

L'entrée en vigueur le 1^{er} mars 2002, avec application rétroactive pour l'ensemble de l'année, de la nouvelle décision sur les ressources propres prise le 29 septembre 2000 lors du Conseil de Berlin, a contribué à accroître notablement la part de la ressource PNB, plus particulièrement au détriment de la ressource TVA. **La ressource PNB perçue en 2004 dans l'ensemble des Etats membres devrait ainsi doubler en volume par rapport à 2001, et représenter plus de 74 % du financement de l'Union,** contre 42,7 % en 2001 (cf. le I de la deuxième partie). Cette ressource peut être considérée comme plus équitable puisqu'elle reflète le poids économique de chaque Etat membre, mais elle n'est pas conforme à une logique purement communautaire et induit des transferts de charge entre Etats, notamment au détriment de la France dont le taux de contribution est passé de 16,5 % en 2000 à 17,9 % en 2003.

Pour 2004, le prélèvement sur recettes de la France comprend 1.300 millions d'euros au titre des droits de douane (soit 7,9 % du total),

²³ 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.

230 millions d'euros pour les cotisations sucre et isoglucose (1,4 %), 3.730 millions d'euros pour la ressource TVA (22,7 %) et 11.140 millions d'euros au titre de la ressource PNB (67,9 %).

D. LE POIDS IMPORTANT DE LA CORRECTION BRITANNIQUE

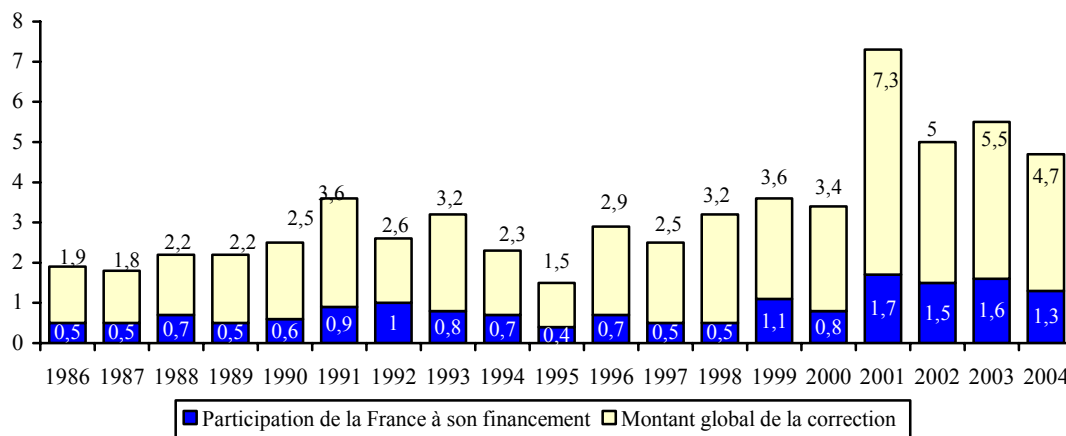
Le Conseil européen de Fontainebleau de juin 1984 a posé un principe général qui dispose que « *tout Etat membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative est susceptible de bénéficier, le moment venu, d'une correction* ». Le Royaume-Uni bénéficie de cette dérogation au régime de droit commun des ressources propres et se voit rétrocéder chaque année les deux tiers de l'écart entre sa contribution et les dépenses communautaires réalisées sur son territoire. Bien qu'il reste un important contributeur net au budget communautaire, **le Royaume-Uni a ainsi vu sa participation effective ramenée à 13 %**, alors que son PNB représente 18 % de celui de l'Union à quinze, soit une économie de 5.476 millions d'euros en 2003.

La France est le premier contributeur à la correction britannique avec 1.682,2 millions d'euros au titre du budget 2003, devant l'Italie avec 1.380,4 millions d'euros. Les accords de Berlin de mars 1999, qui ont abouti à la mise en place d'un « rabais sur le rabais » au profit de quatre Etats membres supportant, au même titre que le Royaume Uni, d'importants déséquilibres budgétaires²⁴, ont mécaniquement relevé la quote-part de la France dans la correction, qui atteint 30,7 % en 2003 et 10 % de la contribution française au budget de l'Union.

²⁴ *La participation à la correction britannique de l'Allemagne, des Pays-Bas, de la Suède et de l'Autriche est ainsi réduite au quart du montant normal.*

Montant de la correction britannique et coût pour la France

(en milliards d'euros)



La **contestation par la France** de ce mécanisme correcteur s'est faite plus vive à l'occasion du Conseil européen de Copenhague d'octobre 2002, et le Président de la République a souligné que ses modalités devaient être revues. Outre sa croissante emprise financière, les arguments ne manquent pas pour justifier une telle remise en cause :

- **les facteurs à l'origine de la correction britannique ont perdu de leur actualité** : le Royaume-Uni demeure un important contributeur net, mais au même titre que d'autres Etats membres ; son niveau de richesse relatif s'est également considérablement amélioré depuis 1984 ; la justification née d'une assiette TVA plus étendue dans ce pays que dans les autres Etats membres s'est réduite à mesure que la ressource TVA diminuait dans le budget communautaire ; enfin le faible bénéfice que le Royaume-Uni retire de la PAC est aujourd'hui moins apparent, puisque la PAC représente la moitié – et non plus 70 % – des dépenses de l'Union ;

- **la lisibilité de l'effort national est amoindrie** : le mécanisme de correction est particulièrement complexe et donne prise à des contestations nationales qui relèvent de la problématique comptable et étroite du « taux de retour » (cf. infra) ;

- **la perspective de l'élargissement est source d'inégalités de traitement**. Les nouveaux Etats membres participeront en effet à la correction au prorata de leur part dans le PNB communautaire (pour un coût global estimé à 500 millions d'euros en 2005), et l'essentiel des dépenses affectées à l'élargissement sera à terme soumis à ce mécanisme²⁵, ce qui conduira à fixer à environ 20 %, contre 17,3 % aujourd'hui, la contribution moyenne de la France aux dépenses d'élargissement.

²⁵ Dans la mesure où les dépenses d'élargissement ne bénéficieront naturellement pas au Royaume-Uni et dégraderont donc son déséquilibre budgétaire.

La difficulté de cette révision est cependant telle que le Président de la Commission a récemment envisagé de proposer un **mécanisme général de compensation** en faveur des pays soumis à un décalage entre contribution et bénéfices, qui constituerait une réforme de faible envergure et ne serait pas de nature à rendre le fonctionnement financier de l'Union plus accessible aux citoyens.

E. UNE CONTRIBUTION MAJEURE AU SEIN DE L'UNION

La France est le second pays contributeur du budget communautaire avec une quote-part de 17,9 % en 2003, derrière l'Allemagne qui le finance à hauteur de 22,9 %, et devant l'Italie et le Royaume-Uni qui apportent respectivement 14,2 % et 12,9 % des recettes. La part de la France devrait toutefois diminuer en 2004 pour s'établir à 17 %, en particulier du fait de l'élargissement.

La part de la contribution française est demeurée relativement **stable** depuis huit ans, comme l'indique le tableau suivant :

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

(en %)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	APB 2004	Tendance globale
Allemagne	29,2	28,3	25,1	25,5	24,8	25,5	23,3	22,9	22,1	↘
Autriche	2,6	2,8	2,5	2,5	2,4	2,6	2,3	2,3	2,2	↘
Belgique	3,94	3,9	3,8	3,9	3,9	4,4	4	4	3,8	↘
<i>Chypre</i>									0,1	
Danemark	1,9	2	2,1	2	1,9	2,2	2,1	2,2	2,1	↗
Espagne	6,4	7,1	7	7,6	7,3	8,2	8,2	8,6	8,3	↗
<i>Estonie</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1	
Finlande	1,4	1,4	1,4	1,5	1,4	1,5	1,5	1,6	1,5	→
France	17,5	17,5	16,5	17	16,5	17,9	17,7	17,9	17	→
Grèce	1,6	1,6	1,6	1,6	1,5	1,7	1,7	1,8	1,8	↗
<i>Hongrie</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	0,6	
Irlande	1	0,9	1,2	1,3	1,2	1,5	1,3	1,3	1,3	↗
Italie	12,7	11,5	12,9	13	12,5	14,4	14,5	14,2	13,8	↗
<i>Lettonie</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1	
<i>Lituanie</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1	
Luxembourg	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	→
<i>Malte</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	0,04	
Pays-Bas	6,2	6,4	6,2	6,2	6,2	6,8	6,1	5,8	5,5	↘
<i>Pologne</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	1,4	
Portugal	1,2	1,4	1,3	1,5	1,4	1,6	1,5	1,5	1,5	↗
<i>Rép. tchèque</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	0,5	
Royaume-Uni	11,6	11,9	15,2	13,4	15,8	9,6	13	12,9	13	→
<i>Slovénie</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	0,2	
<i>Slovaquie</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	0,2	
Suède	2,8	3,1	2,9	2,8	3	2,9	2,6	2,8	2,7	→

En italique figurent les pays de l'élargissement.

Source : « jaune » annexé au PLF 2004

Note : les taux ci-dessus sont des taux moyens et peuvent donc recouvrir des réalités différentes selon les types de ressources.

II. LES VERSEMENTS DU BUDGET EUROPÉEN EN FRANCE

Votre rapporteur spécial 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 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 LE DEUXIÈME PAYS BÉNÉFICIAIRE DE L'UNION

La France bénéficie largement des politiques communautaires puisqu'elle a reçu en 2001²⁶ 11.360,5 millions d'euros soit 16,1 % de l'ensemble des versements de la Communauté aux Etats, **ce qui en fait le deuxième pays bénéficiaire** en volume, derrière l'Espagne (qui était le deuxième bénéficiaire en 2000 derrière la France) et devant l'Allemagne. La grande majorité des paiements reçus résulte de la PAC puisqu'en 2001 81 % de ces versements provenaient du FEOGA-Garantie, et 13 % des fonds structurels.

²⁶ Les données pour 2002 n'étaient pas disponibles sur le site Internet de la Commission.

**Dépenses communautaires en France au titre des principales politiques communes
(hors dépenses administratives)**

(en millions d'euros courants)

	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>Taux de retour*</i>	23,2 %	23,8 %	22,2 %	22 %		
Aides directes	6.420,1	6.351,5	6.049,5	6.805,5	6 %	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	1.614	1.141,9	859,1	-40,2%	7,6 %
ACTIONS STRUCTURELLES	2.240	2.864,2	2.520,7	1.475,9	-34,1 %	13 %
<i>Taux de retour*</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 %
Initiatives communautaires	-	-	256,9	226,9		2 %
Actions innovatrices et assistance technique	-	-	15,3	5,7		0,1 %
Fonds de cohésion	0	0	0	0		0 %
POLITIQUES INTERNES	604,9	544,7	661,2	654,3	8,2 %	5,8 %
<i>Taux de retour*</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 %	0,1 %
Environnement et autres	12	10	9,5	13	8,3 %	0,1 %
Protection des consommateurs, marché intérieur, industrie	28,8	36,9	24,8	37	28,5 %	0,3 %
Réseaux transeuropéens	38,2	44,6	58,4	110,1	188,2 %	1 %
R&D technologique	425,9	338	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>Taux de retour global*</i>	16,5 %	18,2 %	16,7 %	16,5 %		

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

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

La structure des dépenses effectuées par la Communauté en France est en effet singulière. **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 2002 d'un taux de retour sur le FEOGA-Garantie de 22,6 %, après 22 % en 2001, ce qui en fait le premier bénéficiaire, loin devant

l'Allemagne et l'Espagne, qui ont des taux de retour respectifs de 15,7 % et 13,8 %. Le taux de retour sur le développement rural, second pilier de la PAC, est inférieur et s'établit à 15,1 %²⁷, soit une progression de 1,1 point par rapport à 2001 mais un niveau inférieur au taux de retour potentiel, de 17,5 %. La réforme de la PAC adoptée le 26 juin 2003 lors du conseil de Luxembourg devrait toutefois contribuer à diminuer le retour au titre des aides directes.

La part de la France dans les dépenses du FEOGA-Garantie en 2002 est particulièrement élevées dans les secteurs des cultures arables, du sucre, de la viande porcine, des œufs et volailles, et de la pêche, comme l'indique le tableau ci-après :

Part de la France dans les postes de dépenses du FEOGA-Garantie en 2002

(en millions d'euros)

	Ensemble	France	% en 2002	Rappel % en 2001
Cultures arables	18.590	5.353	28,8 %	29,7 %
Sucre	1.396	412	29,5 %	23,8 %
Huile d'olive	2.329	4	0,2 %	0,2 %
Fourrage séché et légumes secs	388	75	19,4 %	22,1 %
Plantes textiles et vers à soie	816	3	0,4 %	5,1 %
Fruits et légumes	1.551	233	15 %	18,9 %
Secteur viti-vinicole	1.349	309	22,9 %	18,5 %
Tabac	963	80	8,3 %	7,9 %
Autres secteurs végétaux	303	29	9,6 %	8,9 %
Total secteur végétal	27.686	6.499	23,5 %	23,5 %
Lait et produits laitiers	2.360	522	22,1 %	26,2 %
Viande bovine	7.072	1.802	25,5 %	24,2 %
Viandes ovine et caprine	552	40	7,2 %	10 %
Viande porcine, œufs, volaille et autres	119	64	53,7 %	37,9 %
Pêche	15	4	26,1 %	24,6 %
Total secteur animal	10.119	2.431	24 %	22,7 %
Dépenses annexes	1.062	165	15,5 %	12,7 %
Total dépenses de marché (sous-plafond 1a)	38.867	9.095	23,4 %	22,9 %
Développement rural (sous-plafond 1b)	4.349	657	15,1 %	14 %
Total général FEOGA-Garantie	43.217	9.752	22,6 %	22 %

Source : Commission, rapport financier du FEOGA-Garantie pour 2002

²⁷ En incluant la pénalité de 21,3 millions d'euros infligée pour sous exécution au titre de l'exercice 2001.

Par rapport à 2001, les versements à la France ont augmenté de plus de 500 millions d'euros et le taux de retour a progressé sur les deux piliers, l'augmentation étant plus prononcée pour le développement rural.

A contrario, le nouvel effort de concentration des **fonds structurels** sur les régions les plus en difficulté, né de la réforme Agenda 2000²⁸, joint à la perspective de l'élargissement, se traduisent par une diminution du taux de retour de la France, qui s'établit à un peu plus de 7,5 %²⁹ sur la période 2000-2006 (hors fonds de cohésion auquel la France n'est pas éligible), après 9,8 % sur la programmation 1994-1999. La prochaine période de programmation, à compter de 2007, impliquera certainement une poursuite de la diminution du taux de retour de la France, compte tenu de l'accroissement des disparités régionales lié à l'élargissement.

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

(en millions d'euros)

	2000		2001		Crédits d'engagements prévus pour la France sur 2000-2006	
	Montant	% du total	Montant	% du total	Montant	% du total
Objectif 1 (régions en retard de développement)	457,4	3 %	315,2	2,3 %	3.805	2,5 %
Objectif 2 (régions en reconversion économique)	952,7	24,7 %	618,4	19,7 %	6.050	26,8 %
Objectif 3 (éducation, formation, emploi)	767,2	24,8 %	309,6	19 %	4.540	18,8 %
Autres actions structurelles (IFOP)	71,2	7,3 %	0,2	0,2 %	225	20,3 %
Programmes d'initiative communautaire (PIC)	257	11,2 %	226,9	13,3 %	1.046	9,4 %
Actions innovatrices et assistance technique	15,3	8,5 %	5,7	5,8 %	N.D.	N.D.
Fonds de cohésion	0	0 %	0	0 %	0	0 %
TOTAL	2.520,7	9,1 %	1.475,9	6,6 %	15.666	6,7 %

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

De même, les retours dont bénéficie la France au titre des **politiques internes** sont inférieurs à son taux moyen de contribution au budget communautaire, et sont passés de 15,8 % en 1994 à 13,7 % en 2001. Les réseaux transeuropéens sont le secteur dans lequel la France bénéficie du taux le plus élevé, avec 23,5 %. Contrairement aux dispositifs prévus pour la PAC

²⁸ 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.

²⁹ Dont 19,7 % pour l'objectif 2 relatif aux régions en reconversion économique (24,7 % en 2000).

et les fonds structurels, les paiements en France au titre des politiques internes ne transitent pas dans leur totalité par le budget de l'Etat, une partie étant directement affectée à d'autres personnes morales.

Part de la France dans les dépenses au titre des politiques internes

(en millions d'euros)

	1999		2000		2001	
	Montant	% du total	Montant	% du total	Montant	% du total
Formation, jeunesse, culture, audiovisuel, information et autres actions sociales	95,2	14,6 %	104,1	14,6 %	90,6	13,2 %
Energie, contrôle de sécurité nucléaire d'Euratom et environnement	16,8	10,7 %	16,6	11,5 %	20,5	10,4 %
Protection des consommateurs, marché intérieur, industrie et réseaux transeuro.	81,5	9,9 %	83,2	9,6 %	147,1	17,9 %
Dont réseaux transeuropéens	44,6	10,3 %	58,4	11,8 %	110,1	23,5 %
Recherche et développement technologique	338	13,8 %	446,6	14 %	384,3	13,1 %
Autres politiques internes	13,2	6,8 %	10,7	8 %	11,8	9,7 %
TOTAL	544,6	12,7 %	661,2	13,1 %	654,3	13,7 %

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

B. LA FRANCE DEMEURE TOUTEFOIS CONTRIBUTEUR NET

Indépendamment des traditionnelles réserves théoriques et méthodologiques³⁰ 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 - 2,72 milliards d'euros en 2001, selon la méthode de calcul appliquée par la Commission³¹. Les soldes nets par Etat membre sont les suivants pour l'année 2001 :

³⁰ Le solde net ne donne qu'un aperçu comptable des écarts de flux financiers et n'intègre pas les gains économiques et induits (croissance des échanges, externalités positives des politiques internes et des fonds structurels, effets du « rattrapage » des pays méditerranéens...), liés à l'appartenance de la France à un marché intérieur unique.

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 pas comptabilisées dans les retours, compte tenu de l'impossibilité de les imputer précisément sur chacun des Etats membres).

³¹ Le mode de calcul employé par la Commission tend à neutraliser les éléments susceptibles de fausser l'appréciation des soldes (en particulier s'agissant des contributions au titre des ressources propres et des dépenses administratives), et se révèle donc plus complexe mais aussi plus réaliste que la méthode utilisée par la Cour des comptes européenne.

Solde net par Etat membre après correction britannique (Commission)

(en millions d'écus jusqu'en 1999, en millions d'euros au-delà)

	1998		1999		2000		2001	
	Montant	% PNB	Montant	% PNB	Montant	% PNB	Montant	% PNB
Allemagne	-8.044,2	-0,43	-8.494	-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	0,01	-739,4	-0,05	-2.035,4	-0,14
Grèce	4.735,7	4,36	3.818	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	-0,51	-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 : « jaune » annexé au PLF 2004 et Commission européenne, rapport sur la répartition des dépenses opérationnelles de l'UE

Les données définitives pour 2002 ne sont pas encore disponibles.

La France, avec l'Italie ou le Danemark, est dans une **situation 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). Elle figurait ainsi en 2001 au troisième rang des contributeurs nets en volume, et au septième rang en part du PIB. Le mode de calcul de la Commission aboutit en outre à placer le Royaume-Uni parmi les bénéficiaires nets.

SECONDE PARTIE : LE PROJET DE BUDGET DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES POUR 2004

I. LES RECETTES

A. LA NOUVELLE DÉCISION 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 à moyen terme, mais leur répartition et certaines de leurs modalités de calcul ont été modifiées par la nouvelle décision sur les ressources propres, effective depuis 2002.

La nouvelle décision et le plafond des ressources propres

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 1^{er} mars 2002 avec application rétroactive sur le budget 2002.**

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 recouverts en 2001**, soit 210 millions d'euros pour la France, inscrits en recettes non fiscales.

En outre, la nouvelle décision réduit 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 est désormais plus équitable en ce qu'il est davantage lié à la richesse effective des Etats, **mais la réforme induit des transferts de charge qui tendent à relever le taux de contribution de la France. Ainsi en 2003 le prélèvement sur recettes s'est révélé supérieur de 736 millions d'euros au montant qui serait résulté de l'application de l'ancien système**³². 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.

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.

Source : « jaune » annexé au PLF 2004

L'impact de la nouvelle décision relative aux ressources propres sur le niveau de contribution des Etats membres en 2004 est le suivant :

³² 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 en 2004

(en 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	3.769,9	3,8	3.758,3	3,8	-11,5	55,4
Danemark	1.965,2	2	2.027,6	2,1	102,3	38,2
Allemagne	22.361,7	22,5	21.952,4	22,1	-409,3	-518,9
Grèce	1.740,7	1,8	1.743,9	1,8	3,2	31,8
Espagne	8.219,4	8,3	8.228,4	8,3	9	49,4
France	16.467,7	16,6	16.856	17	388,3	317,1
Irlande	1.268,3	1,3	1.270,5	1,3	2,2	23,1
Italie	12.850,3	12,9	13.719,7	13,8	869,3	261,9
Luxembourg	217,3	0,2	218,9	0,2	1,6	4,1
Pays-Bas	5.897,4	5,9	5.474,7	5,5	-422,7	-231,8
Autriche	2.340,8	2,4	2.223,2	2,2	-117,6	-110,9
Portugal	1.439,6	1,4	1.444,8	1,5	5,3	26,6
Finlande	1.413,9	1,4	1.494,8	1,5	80,9	29
Suède	2.775,7	2,8	2.695,4	2,7	-80,3	-133,3
Royaume-Uni	13.330,2	13,4	12.914,8	13	-415,4	0,0
République tchèque	547,3	0,6	546,2	0,5	-1,1	9,8
Estonie	57,8	0,1	57,3	0,1	-0,4	1
Chypre	90	0,1	89,6	0,1	-0,5	1,6
Lettonie	64,8	0,1	67,1	0,1	2,3	1,3
Lituanie	127,9	0,1	126,3	0,1	-1,5	2,1
Hongrie	569,5	0,6	561,9	0,6	-7,6	9,5
Malte	35,4	0	34,8	0	0,6	0,6
Pologne	1.344,5	1,4	1.349,4	1,4	5	24,8
Slovénie	191,1	0,2	191,6	0,2	0,5	3,5
Slovaquie	242	0,2	240,8	0,2	-1,2	4,2
Total	99.328,5	100	99.328,5	100	0	0

Source : « jaune » annexé au PLF 2004

B. LE MONTANT DE RESSOURCES PERÇUES EN 2004

Le montant total des ressources propres inscrit dans le projet de budget 2004 s'élève à 99.881 millions d'euros, soit une hausse de 4,4 % par rapport aux recettes prévisionnelles pour 2003 (hors recettes diverses et reports de l'année précédente). **Les contributions des dix nouveaux États membres, calculées au prorata de leur adhésion effective à compter du 1^{er} mai 2004 (donc sur huit mois), représenteront 3.264,6 millions d'euros, soit 3,3 % du total.** 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 représente désormais près de 74 % des recettes communautaires, ce qui en fait davantage qu'une simple recette d'équilibre et minore en premier lieu la part de la ressource TVA.

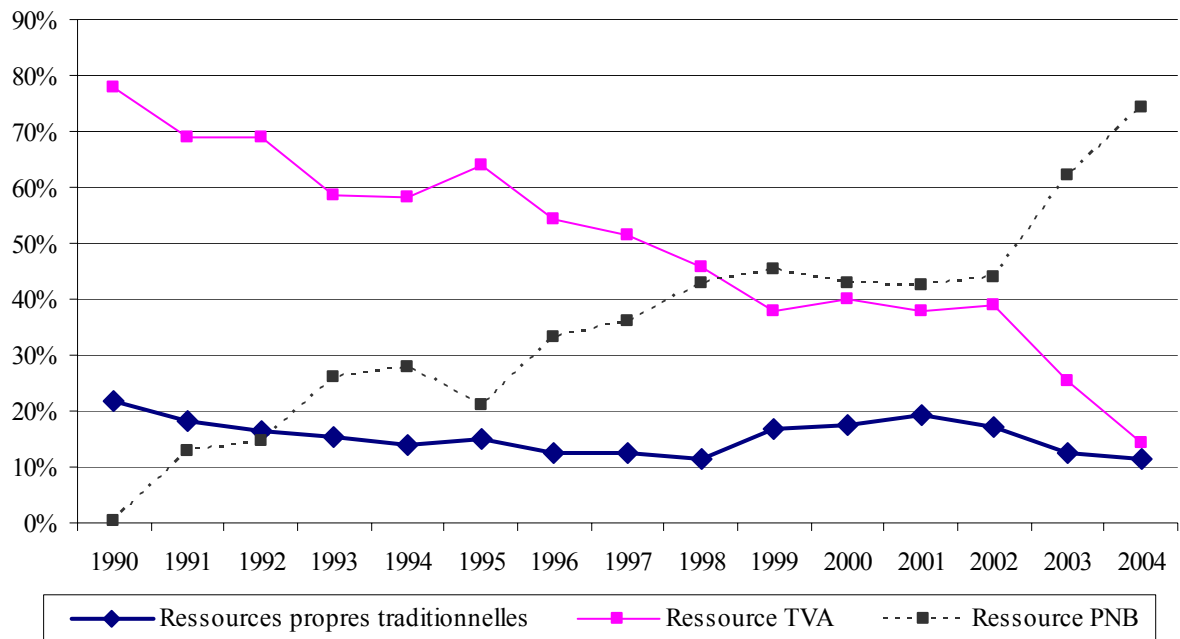
Ressources globales et ressources propres du budget communautaire

(en millions d'euros).

	Budget 2002	Budget 2003	Part en %	Projet de budget 2004 (UE 25)	Part en %	Evolution 2003/ 2004
Prélèvements agricoles	1.703	1.426	1,5 %	1.219	1,2 %	-14,5 %
Cotisations sucre et isoglucose						
Droits de douane	14.189	10.714	11 %	10.155	10,1 %	-5,2 %
Ressource fondée sur la TVA	36.604	24.121	38,3 %	14.324	14,2 %	-40,6 %
Ressource fondée sur le PNB	41.147	59.404	60,9 %	74.183	73,7 %	25 %
Total ressources propres	93.644	95.665	-	99.881	-	4,4 %
Divers et reports	2.011	1.837	1,9 %	794	0,8 %	-56,8 %
TOTAL	95.654	97.503		100.676		3,3 %

Source : « jaune » annexé au PLF 2004 et documents de la DG "Budget"

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



Source : « jaune » annexé au PLF 2004

II. LES DÉPENSES DU PROJET DE BUDGET POUR 2004

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE ET PERSPECTIVES

1. Un budget historique

Le projet de budget pour 2004 s'inscrit dans le contexte particulier de l'élargissement, qui interviendra en cours d'année et donnera lieu à l'adoption d'un budget rectificatif et supplémentaire (BRS) avant le 1^{er} mai 2004. **La discussion budgétaire et l'accord politique portent sur le nouveau périmètre des 25 Etats membres, mais les deux branches de l'autorité budgétaire n'adopteront formellement qu'un budget pour les quinze membres actuels**, de telle sorte que le « BRS élargissement » pourra être voté selon une procédure simplifiée, sans débats supplémentaires. L'exercice 2004 constitue encore une année de transition, en ce que **les dix nouveaux membres ne contribueront aux recettes de l'Union qu'à partir du mois de mai** (ce qui se traduit par une perte de recettes de 1,6 milliard d'euros), **mais pourront bénéficier des paiements communautaires sur les douze mois**. Les perspectives financières établies à Berlin pour la période 2000-2006, et plus particulièrement les enveloppes prévues pour l'élargissement, ont donc

été adaptées afin de tenir compte des conclusions du Conseil européen de Copenhague de décembre 2002 (voir encadré ci-après), sans que les plafonds soient dépassés.

Le succès de l'élargissement sera en grande partie fonction du niveau de préparation des pays candidats. A cet égard, la Commission a estimé début novembre qu'aucun pays n'était parfaitement prêt, et que la Pologne avait en particulier encore de grands progrès à réaliser et devait prendre des « *mesures immédiates et décisives* » pour compenser son retard dans neuf domaines³³. L'Union se réserve néanmoins la possibilité de mettre en place des « **clauses de sauvegarde** » en vue de protéger le marché intérieur.

Crédits d'engagement maximaux liés à l'élargissement pour les 10 nouveaux membres

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006
Rubrique 1 : agriculture	1.897	3.747	4.147
1a - PAC	327	2.032	2.322
1b - Développement rural	1.570	1.715	1.825
Rubrique 2 : actions structurelles	6.070	6.907	8.770
Fonds structurels	3.453	4.755	5.948
Fonds de cohésion	2.617	2.152	2.822
Rubriques 3 : politiques internes et dépenses transitoires dont :	1.457	1.428	10.372
Politiques existantes	846	881	916
Facilité de sûreté nucléaire	125	125	200
Facilité de renforcement institutionnel	200	120	60
Facilité Schengen	286	302	271
Rubrique 5 : dépenses administratives	503	558	612
Compensations budgétaires	1.273	1.173	940
Total maximum des crédits d'engagement	11.200	13.813	15.841
Plafond de Berlin	11.610	14.200	16.870
Marge	410	403	924

Source : « *jaune* » annexé au PLF 2004

³³ En particulier s'agissant de la mise en place des agences nationales de paiement qui seront chargées de gérer les aides à l'agriculture, et de la mise aux normes de santé publique des établissements agro-alimentaires.

Le cadre financier de l'élargissement

L'accord interinstitutionnel avait inscrit dans la rubrique 8 (« réserve pour l'élargissement ») des perspectives financières de 2000-2006 près de 58 milliards d'euros en crédit d'engagement et 45,4 milliards d'euros en crédits de paiement, dont 34,5 milliards pour les années 2004 à 2006. **Le sommet de Copenhague des 12 et 13 décembre 2002 a abouti à une enveloppe globale de 40,9 milliards d'euros en crédits d'engagement et de 25,1 milliards d'euros en crédits de paiement pour la période 2004-2006.** Les perspectives financières ont été adaptées sur cette base par le Parlement européen et le Conseil en avril 2003, après que le Parlement a finalement accepté, en contrepartie d'un relèvement de l'enveloppe consacrée aux politiques internes de 480 millions d'euros sur 2004-2006, d'inscrire cette révision dans le traité d'adhésion. Les principaux éléments de l'accord sont les suivants :

- **l'octroi progressif des aides directes agricoles aux dix adhérents**, moyennant une stabilisation des dépenses de marché et des paiements directs à 25. La possibilité d'ajouter un complément national aux aides directes a également été prévue, ainsi qu'un système temporaire de soutien au développement rural dans le cadre du FEOGA-Garantie ;

- concernant les actions structurelles, **les dix nouveaux Etats membres bénéficieront de l'acquis actuel et seront tous éligibles au Fonds de cohésion**, de même que 38 régions présentant un PIB inférieur à 75 % de la moyenne communautaire seront éligibles à l'objectif 1. Le Fonds de cohésion est doté de 7,5 milliards d'euros de crédits d'engagement sur la période 2004-2006 ; la Pologne, la Hongrie et la République tchèque se partageront plus des trois quarts de l'enveloppe globale ;

- **deux facilités budgétaires** sont destinées à atténuer l'impact du paiement immédiat de la contribution au budget communautaire et à garantir qu'aucun nouveau membre ne soit contributeur net dès l'adhésion : une facilité de trésorerie de 2,4 milliards d'euros sur la période, et une compensation budgétaire dégressive de 987 millions d'euros pour Chypre, la République tchèque, Malte et la Slovaquie ;

- une **facilité de renforcement institutionnel**, dotée de 380 millions d'euros en crédits d'engagement et destinée à prendre le relais des actions financées jusque là par le programme PHARE ;

- une « **facilité Schengen** » de 858 millions d'euros, destinée à renforcer les contrôles que sept des dix adhérents devront exercer aux frontières extérieures de l'UE, et à faciliter l'application dès l'adhésion de l'acquis de Schengen ;

- une **facilité nucléaire** de 375 millions d'euros, en vue du démantèlement de deux centrales nucléaires en Lituanie et en Slovaquie.

Au total, le « **paquet final** », incluant les engagements et l'allègement de contribution pour les quatre premiers mois de 2004, peut être évalué à **42,5 milliards d'euros**, soit le plafond des dépenses d'élargissement fixé à Berlin. Le montant effectif des crédits de paiement que recevront les adhérents devrait être de 27,87 milliards d'euros aux prix de 1999, soit 33,4 milliards d'euros en prix courants.

Source : « *jaune* » annexé au PLF 2004

Le projet de Constitution européenne, s'il n'impacte pas le projet de budget pour 2004, figure également en arrière-plan de la discussion et comporte des dispositions susceptibles de modifier assez largement la conception et la préparation du budget communautaire.

Les dispositions budgétaires et financières du projet de Constitution

Le projet de traité élaboré par la Convention européenne a été adopté par consensus en juillet dernier, et doit à présent être discuté par la conférence intergouvernementale (CIG). Si le projet de constitution traite un grand nombre de sujets et s'attache en premier lieu à définir les compétences et l'équilibre institutionnel de l'Union, il n'en consacre pas moins son titre VII (articles 52 à 55) et certains articles de la partie III à la refonte des dispositions financières, dont la pratique s'est progressivement éloignée de la lettre du Traité. Les principaux points du débat, inscrits ou non dans le texte final, sont les suivants :

- **sur le volet recettes**, la question de la règle de vote a donné lieu à de vives controverses. S'agissant de la révision du plafond de ressources propres et de la création de nouvelles sources de financement, le maintien de la procédure actuelle, c'est-à-dire l'unanimité puis la ratification par les parlements nationaux, a été inscrit dans le projet sur proposition française. Les autres composantes des ressources propres (assiette, taux, recouvrement...) sont également soumises au *statu quo*, la proposition d'un vote à la majorité qualifiée après avis conforme du Parlement européen (qui aurait donc été associé à la détermination des recettes) ayant soulevé des oppositions.

La question de la création d'un impôt européen demeure ouverte, faute de fondement juridique explicite : l'article 53 dispose qu' « *une loi européenne (...) fixe la limite des ressources de l'Union et peut établir de nouvelles catégories de ressources ou abroger une catégorie existante* », ce qui permet potentiellement la création d'un tel impôt mais ne statue pas sur son opportunité. Le gouvernement français est favorable à l'introduction de cette véritable ressource propre ;

- **l'existence du cadre financier pluriannuel est consacrée** (article 54), mais sa périodicité demeure d'ordre législatif. Les discussions se sont concentrées sur la procédure d'adoption – le Parlement européen craignant d'être écarté du processus – et ont finalement abouti au choix d'une adoption à la majorité qualifiée sur avis conforme du Parlement. On peut en effet douter qu'une Europe élargie à 25 puis 27 membres puisse sans risque de paralysie ou de dysfonctionnement majeur continuer de recourir à l'unanimité pour les principales décisions relatives à son financement. Le premier cadre pluriannuel de l'Europe élargie (qui couvrira la période 2007-2012) sera toutefois adopté à l'unanimité, que la constitution soit adoptée ou non ;

- **la recherche d'une plus grande efficacité et simplicité du processus de décision**. La distinction entre dépenses obligatoires et non obligatoires est supprimée, et deux visions se sont affrontées sur la procédure budgétaire annuelle : le dernier mot au Parlement européen avec un mécanisme de majorité renforcée s'il souhaite se prononcer contre l'avis du Conseil, ou l'incitation à un accord en amont par des procédures automatiques d'arbitrage. La Convention a retenu la première option, consistant à donner au Parlement le dernier mot sur l'ensemble du budget et à requérir une majorité qualifiée des 3/5^e des suffrages exprimés pour qu'il puisse invalider l'avis du Conseil.

La rationalisation de la procédure budgétaire implique également deux évolutions : une réduction du nombre de lectures par les deux branches de l'autorité budgétaire (qui permettrait de concentrer le débat sur le dernier trimestre et d'éviter le recours systématique aux lettres rectificatives), et l'application réelle du principe d'unité par la réintégration de certains programmes extra-budgétaires, au premier rang desquels le Fonds européen de développement, dont la France promeut la budgétisation et qui a reçu un écho favorable de la Commission.

2. Les propositions des trois institutions : une discipline budgétaire sensiblement atténuée par le Parlement européen

L'avant-projet de budget proposé par la Commission s'inscrit dans le cadre des perspectives financières de Berlin et affiche une progression modérée des crédits de paiement, en dépit de l'élargissement. Cette discipline est permise par une réduction des paiements pour les quinze Etats membres actuels (en particulier s'agissant des fonds structurels) et un impact encore limité (du moins jusqu'en 2006) de l'élargissement sur les politiques de l'Union. La Commission a ainsi respecté scrupuleusement les décisions du Conseil de Copenhague concernant les crédits d'engagement et de paiement de l'élargissement (respectivement 12,4 et 5,6 milliards d'euros pour l'exercice 2004), et n'a pas sollicité l'instrument de flexibilité.

La proposition de la Commission fixe ainsi les crédits d'engagement à 112,2 milliards d'euros (+ 12,6 % par rapport au budget initial pour 2003) et les crédits de paiement à 100,7 milliards d'euros (+ 3,3 %).

Le Conseil n'a pas éprouvé une réelle nécessité de jouer son rôle traditionnel de modérateur des ambitions budgétaires de la Commission, et s'est montré satisfait du réalisme de ses prévisions et du respect des engagements de Copenhague. Le Conseil a néanmoins accru les marges sous plafond en crédits d'engagement pour les politiques internes, les actions extérieures et les dépenses administratives, et a proposé 527 millions d'euros d'économies sur les crédits de paiement de certains postes jugés surévalués : réduction linéaire de 160 millions d'euros sur les dépenses agricoles de marché et du même montant pour les actions structurelles, diminution de 28 millions d'euros sur les actions extérieures et de 58 millions d'euros sur les dépenses administratives, réduction de 100 millions d'euros des aides de pré-adhésion. Au total, **le projet de budget établi le 18 juillet 2003 par le Conseil a quelque peu contenu la hausse des dépenses de l'UE 25, avec une augmentation des crédits d'engagement de 12,3 % (111,9 milliards d'euros) et des crédits de paiement de 2,7 % (100,1 milliards d'euros) par rapport au budget initial pour 2003.**

En première lecture, **le Parlement a adopté une hausse substantielle des crédits de paiement puisqu'elle s'élève à 3,4 %³⁴** par rapport à la proposition du Conseil, soit un total de 103,56 milliards d'euros. Les rubriques privilégiées par le Parlement sont les fonds structurels (+ 6,7 %, dont il résulte un épuisement des marges sous plafond), les actions extérieures (+ 8,8 %) et les instruments de pré-adhésion (+ 11,9 %). Les marges globales s'en trouvent réduites de 15,5 %. **La hausse des crédits de paiement de la PAC³⁵ et des**

³⁴ La hausse du budget 2003 adoptée par le Parlement en première lecture avait été de 3 %.

³⁵ La commission des budgets (COBU) a estimé que les budgets excédentaires des années précédentes avaient permis de dégager suffisamment de crédits pour faire face aux différentes crises et épidémies, mais que cela pourrait ne plus être le cas avec le plafonnement des dépenses agricoles après l'élargissement. La commission a donc souhaité que soit étudiée la mise en place

crédits d'engagement est en revanche symbolique puisqu'elle ressort à 0,4 %. En revanche, le projet adopté par le Parlement met en réserve les crédits nécessaires à la création de 272 postes destinés à des fonctionnaires des nouveaux pays candidats, bien qu'un accord semble acquis pour la seconde lecture en décembre. La moitié des crédits d'Eurostat et un quart de ceux du Comité des régions, récemment entachés par des scandales financiers, sont gelés dans l'attente de l'issue de la procédure de décharge pour 2001 et des réformes internes en cours. Les députés ont également rejeté un amendement du Parti populaire européen, qui portait à 500 millions d'euros l'aide à la reconstruction en Irak sur la rubrique 4 (actions extérieures), et n'ont pas non plus inscrit les 200 millions d'euros proposés par la Commission européenne. Un montant de 30 millions d'euros était dès lors programmé pour 2004 à l'issue de la première lecture, 40 millions d'euros étant d'ores et déjà disponibles sur le budget 2003.

d'un fonds permettant de financer les crises à venir, et qu'une véritable politique de vaccination soit mise en place.

Budget prévisionnel pour 2004 Commission/Conseil - UE 15

(en millions d'euros)

	Budget 2003		APB Commission 2004		Projet du Conseil (1 ^{ère} lecture)			Ecart Conseil/APB	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	Ecart CP 04/03	CE	CP
Agriculture	44.780,4	44.780,4	45.785,9	45.785,9	45.625,9	45.625,9	1,9 %	-160	-160
Marge sous plafonds	2.597,6		1.425,1		1.585,1				
Fonds structurels	33.980	33.173,1	34.326	28.922,4	34.326	28.762,4	-13,3 %	0	-160
Marges sous plafonds	-12		0		0				
Politiques internes	6.789,3	6.198,4	7.006	6.756,4	6.975,2	6.555	5,8 %	-30,8	-21,4
Marges sous plafonds	6,7		47		77,8				
Actions extérieures	4.806,9	4.694	4.996	4.791,8	4.936,1	4.763,9	1,5 %	-59,9	-27,9
Marges sous plafonds	165,1		86		145,9				
Administration	5.360,1	5.360,1	6.086,3	6.086,3	6.028,5	6.028,5	12,5 %	-57,8	-57,8
Marges sous plafonds	20,9		70,7		128,5				
Réserves	434	434	442	442	442	442	1,8 %	0	0
Marge sous plafonds	0		0		0				
Pré-adhésion	3.535	2.862,9	1.732,3	2.956,2	1.732,3	2.856,2	-0,2 %	0	-100
Marge sous plafonds	-149		1.722,7		1.722,7				
TOTAL	99.685,7	97.502,9	100.374,5	95.561	100.066	95.033,9	-2,5 %	-308,5	-527
Marge sous plafonds	2.629,3		3.351,5	6.713		7.240,1			

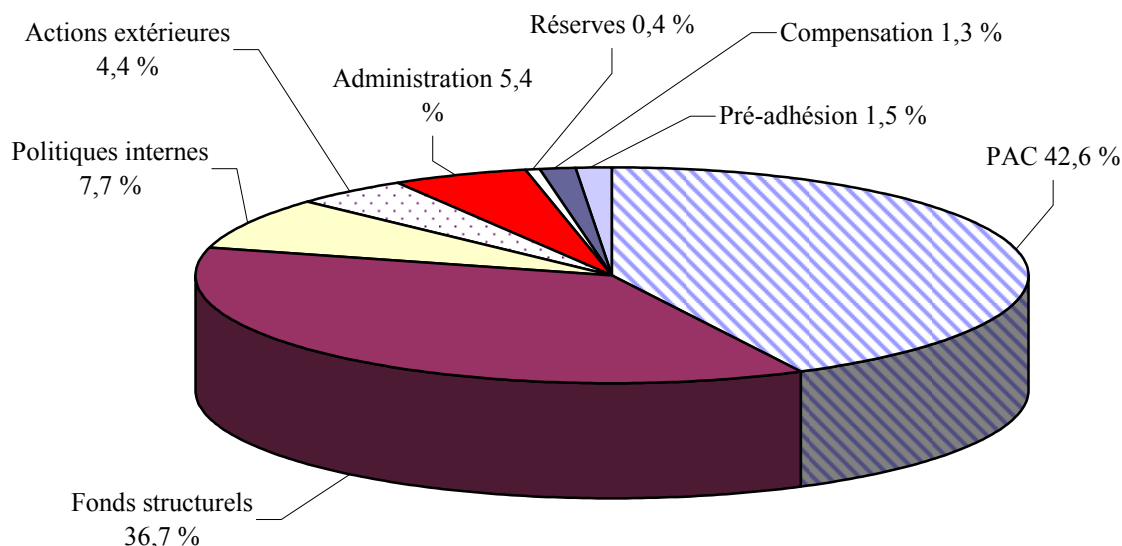
Dépenses d'élargissement (hors dépenses administratives)

Agriculture	Pas de dépenses d'élargissement en 2003	2.087,9	999,9	2.087,9	999,9
Marge sous plafonds		6,1		6,1	
Fonds structurels		6.709	1.759,9	6.709	1.759,9
Marges sous plafonds		0		0	
Politiques internes		1.633,5	919,6	1.633,5	919,6
Marges sous plafonds		35,5		35,5	
Compensations		1.409,5	1.409,5	1.409,5	1.409,5
Marges sous plafonds		0,5		0,5	
TOTAL		11.839,9	5.088,9	11.839,9	5.088,9
Marge sous plafonds		42,1		42,1	

TOTAL UE 25	99.685,7	97.502,9	112.214,4	100.649,9	111.906,9	100.122,9	2,7%	-308,5	-527
Marge sous plafonds	2.629,3		3.393,6	10.904,1	3.702,1	11.131,1			

Source : « jaune » annexé au PLF 2004

**Ventilation des crédits d'engagement par rubrique en 2004, pour l'UE 25
(projet du Conseil)**



Budget prévisionnel pour 2004 Conseil/Parlement européen pour l'Union à 25

(en millions d'euros)

	Projet du Conseil (1ère lecture)		Projet du Parlement (1ère lecture)			Ecart Parlement/Conseil	
	CE	CP	CE	CP	Ecart CP 04/budget 03 UE 15	CE	CP
PAC	47.714	46.626	47.907	46.819	4,6 %	0,4 %	0,4 %
Marge sous plafonds	1.591		1.398			-12,1 %	
Actions structurelles	41.035	30.522	41.035	32.570	-1,8 %	0 %	6,7 %
Marges sous plafonds	0		0			0 %	
Politiques internes	8.609	7.475	8.675	7.821	26,2 %	0,8 %	4,4 %
Marges sous plafonds	113		47			-58,4 %	
Actions extérieures	4.936	4.764	5.076	5.185	10,5 %	2,8 %	8,8 %
Marges sous plafonds	146		6			-95,9 %	
Administration	6.028	6.028	6.070	6.070	13,2 %	0,7 %	0,7 %
Marges sous plafonds	129		89			-31 %	
Réserves	442	442	442	442	1,8 %	0 %	0 %
Marge sous plafonds	0		0			0 %	
Pré-adhésion	1.732	2.856	1.732	3.196	11,9 %	0 %	11,9 %
Marge sous plafonds	1.723		1.723			0 %	
Compensations	1.410	1.410	1.410	1.410	N.S.	0 %	0 %
Marge sous plafond	0		0			0 %	
TOTAL	111.906	100.123	112.348	103.563	6,2 %	0,4 %	3,4 %
Marge sous plafonds	3.702	11.131	3.128	N.D.	N.D.	-15,5 %	3,4 %

Source : document du Parlement européen

Le Conseil devrait adopter le budget en seconde lecture le 24 novembre, et la procédure budgétaire prendra fin entre le 15 et le 18 décembre avec l'arrêt définitif du budget par le président du Parlement européen, qui clôturera la seconde lecture des parlementaires.

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

3. Le cadre financier actuel et l'horizon des prochaines perspectives financières à partir de 2007

Le budget pour 2004 s'inscrit dans le cadre des perspectives financières pour la période 2000-2006, qui prévoyaient dès leur adoption au Conseil européen de Berlin en mars 1999 des moyens consacrés à l'élargissement aux actuels candidats. Une « réserve » de 58 milliards d'euros sur la période était ainsi prévue afin d'adapter les perspectives financières à une Europe élargie, ce qui a été fait à l'issue du sommet de Copenhague de décembre 2002.

Perspectives financières adaptées de 2000 à 2006

(en millions d'euros ; en prix courants pour 2000-2003, puis prix 2004)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total	Variation 2000/2006
Agriculture	41.738	44.530	46.587	47.378	49.305	50.431	50.475	330.444	20,9 %
Actions structurelles	32.678	32.720	33.638	33.968	41.035	41.685	42.932	258.656	31,4 %
Politiques internes	6.031	6.272	6.558	6.796	8.722	8.967	9.093	52.439	50,8 %
Actions extérieures	4.627	4.735	4.873	4.972	5.082	5.093	5.104	34.486	10,3 %
Administration	4.638	4.776	5.012	5.211	5.983	6.154	6.325	38.099	36,4 %
Réserves	906	916	676	434	442	442	442	4.258	-51,2 %
Préadhésion	3.174	3.240	3.328	3.386	3.455	3.455	3.455	23.493	8,9 %
Compensation	-	-	-	-	1.410	1.299	1.041	3.750	N.S.
Total CE	93.792	97.189	100.672	102.145	115.434	117.526	118.967	745.725	26,8 %
Total CP	91.322	94.730	100.078	102.767	111.380	112.260	114.740	727.277	25,6 %
Marge pour imprévus	0,17 %	0,16 %	0,13 %	0,15 %	0,16 %	0,18 %	0,18 %		

Source : « jaune » annexé au PLF 2004

Le prochain cadre financier pluriannuel doit prendre effet à compter de 2007, et fait d'ores et déjà l'objet de propositions, pour des débats qui promettent d'être âpres après le renouvellement du Parlement en avril

2004, compte tenu de l'extension de l'impact de l'élargissement, de la réforme de la PAC proposée en avril 2003 et des incertitudes pesant sur les orientations de la politique régionale. La Commission européenne présentera à la fin de l'année son projet, mais un séminaire tenu le 1^{er} octobre a permis de dessiner les principaux axes du cadrage, qui pourrait amener un bouleversement de l'architecture et des priorités budgétaires :

- le **plafond des ressources** pourrait faire l'objet de trois hypothèses : une hypothèse basse de l'ordre de 1 % du PNB (correspondant aux crédits de paiement réels de ces dernières années), une option conservatoire de 1,27 % du PNB qui paraît la plus probable, et une option plus ambitieuse se situant autour de 1,3 % du PNB ;

- la **durée des perspectives** fait l'objet de débats : une majorité de commissaires penche en faveur d'une durée quinquennale, mais les commissaires en charge de la PAC et des fonds structurels privilégient la programmation septennale, selon eux plus propice à la mise en œuvre de ces importantes politiques ;

- la **structure du budget devrait consacrer la nouvelle budgétisation par activités et ventiler les politiques internes, structurelles et extérieures dans de nouvelles catégories**. Un consensus semble ainsi émerger sur la création des rubriques « *Espace de liberté, de sécurité et de justice* », « *L'Union européenne dans le monde* » (qui impliquerait une budgétisation du FED et l'inclusion de l'actuelle rubrique 7 relative aux instruments de pré-adhésion) et « *Administration et autres dépenses interinstitutionnelles* »³⁶. La Commission projette également de créer une nouvelle rubrique « *Croissance et compétitivité / Fonds de croissance* » (qu'il était initialement envisagé de placer dans un vaste programme « *Prospérité et croissance soutenable* »), qui traduit la volonté de la Commission de privilégier le soutien à la croissance endogène. Cette rubrique inclurait en particulier les crédits relatifs au marché intérieur, aux réseaux transeuropéens, à la recherche directe et indirecte, ainsi que les actuels objectifs 2 et 3 des fonds structurels. Les pressions de plusieurs commissaires ont amené Romano Prodi à renoncer à son projet initial d'extinction du principe de territorialité des fonds structurels. Les autres rubriques pourraient être intitulées « *Politiques de convergence, de cohésion et de stabilité* » et « *Un environnement naturel soutenable* » ;

- la Commission entend enfin instaurer un **plafonnement des contributions nettes des Etats membres**, qui pourrait se traduire par un mécanisme correcteur généralisé, entraînant *de facto* le démantèlement progressif de la correction britannique (qui serait intégrée dans le nouveau régime commun).

³⁶ Mais les dépenses de personnel et de la Commission seraient ventilées entre les autres rubriques, selon une logique de coût complet.

Lors de son vote en première lecture, le Parlement européen a fait part de ses inquiétudes sur ces débats au sein de la commission, et a indiqué dans un amendement (adopté à une très large majorité) que « *nulle décision ne devrait être prise au stade actuel (...), compte tenu de l'imminence de l'élargissement et des élections européennes* ».

Ainsi que le souligne le Conseil économique et social, **l'impact de l'élargissement sera majeur sur la contribution de la France**, puisque sa contribution nette, toutes choses égales par ailleurs, passerait de 3,3 milliards d'euros en 2004 à 7 milliards en 2013³⁷ (soit 0,46 % du PIB actuel), en raison du plafonnement des dépenses agricoles et de l'augmentation de la correction britannique. L'Allemagne verrait également sa contribution nette passer de 0,52 % du PIB à 0,71 % en 2013, et l'Espagne franchirait un seuil important en devenant contributeur net à compter de 2011, du fait de la réorientation d'une grande partie des fonds structurels vers les nouveaux adhérents. Le pays le plus bénéficiaire serait la Pologne, qui est éligible à toutes les aides structurelles et dont l'économie est fortement marquée par l'agriculture : les fonds structurels représenteraient 2,7 % de son PIB en 2006 puis 4,5 % sur la période 2007-2013, pour un solde net positif à hauteur de 4,58 % du PIB en 2013.

**« Les nécessaires évolutions du financement de l'Union européenne »
Rapport du Conseil économique et social**

Le Conseil économique et social (CES) a rendu fin septembre un avis, sur le rapport présenté par M. Georges de La Loyère au nom de la section des finances. Partant du constat d'une probable pression à la hausse des dépenses communautaires, en particulier après 2006, du fait de l'élargissement et des décisions qui découleront de la CIG, ce rapport émet plusieurs critiques sur le mode actuel de financement de l'Union et promeut une réforme approfondie :

- à politiques constantes, le budget européen devrait croître de 40% entre 2004 et 2013, ce qui engendrerait un choc budgétaire majeur pour la France, dont le solde net en 2013 atteindrait le niveau actuel du solde contributeur net de l'Allemagne, soit **environ 7 milliards d'euros** ;

- les mécanismes actuels de financement (correction britannique, prééminence de la ressource PNB...) brouillent le principe de solidarité entre Etats et privilégient les « marchandages » entre pays, sont illisibles pour les citoyens et risquent à moyen terme de paralyser le processus de décision. Il conviendrait d'opérer un « retour aux sources » en **privilégiant un financement stable par ressources propres**, et d'accorder de nouveaux pouvoirs au Parlement européen en matière de fixation des recettes. Soulignant le lien entre fiscalité et citoyenneté, le CES défend le principe d'un **impôt européen**, qui devrait répondre aux exigences théoriques de rendement, d'efficacité économique et de lisibilité. Le rapport propose ainsi le transfert d'une part de l'impôt sur les sociétés et d'une part de la TVA ;

³⁷ Sur l'hypothèse d'un budget communautaire atteignant 1,15 % du PIB européen. Cette contribution nette serait de 5,8 milliards d'euros en 2013 si le budget est stabilisé au niveau actuel de 1 % du PIB européen.

- le volume du budget européen est aujourd'hui trop faible pour exercer un impact macro-économique réel et jouer un rôle d'amortisseur des cycles. Selon le rapport, certains économistes évaluent à 4% du PIB l'enveloppe minimale du budget communautaire pour qu'il pèse significativement dans la croissance économique de l'Union ;

- le CES préconise également **d'autoriser l'Union à recourir à l'emprunt, d'unifier la politique d'aide extérieure et de renforcer les dépenses productives** dans le cadre d'un partenariat public-privé (investissements en recherche, nouvelles technologies, armement, industrie spatiale...), afin de soutenir une croissance endogène moins dépendante du contexte économique mondial et de renforcer les synergies industrielles entre Etats membres.

Source : les Notes d'Iéna, informations du Conseil économique et social – n° 147, septembre 2003

B. HAUSSE SENSIBLE MAIS CONTENUE DES DÉPENSES AGRICOLES

Le projet de budget du Conseil prévoit une hausse de 6,5 % des dépenses agricoles en crédits d'engagement, et de 4,1 % en crédits de paiement. Cette augmentation correspond quasi exclusivement à l'intégration des nouveaux Etats membres, qui engendre une dépense supplémentaire de 2.088 millions d'euros pour les crédits d'engagement et de 1.000 millions d'euros pour les crédits de paiement. Les dépenses consacrées au développement rural augmentent fortement avec des hausses de respectivement 39,1 % et 16 % pour les crédits d'engagement et les crédits de paiement. Les dépenses de marché connaissent pour leur part une progression modérée de 2,7 % en crédits de paiement, et ont fait l'objet d'une coupe forfaitaire de 160 millions d'euros, décidées par le Conseil afin d'accroître la marge sous plafond et de répondre à une éventuelle crise agricole en 2004. Le **Parlement européen** a quant à lui voté en première lecture une hausse modérée des dépenses de marché (+ 0,5 % par rapport au projet du Conseil).

Fin octobre 2003, la Commission a procédé comme chaque année à l'actualisation du budget de la PAC pour l'exercice suivant. Cette évaluation a mis en évidence des **besoins moins importants que prévus en 2004**, principalement en raison de la sécheresse, qui a considérablement contracté le volume des céréales destinées à l'exportation, et partant, les restitutions à l'exportation financées par le budget. La sécheresse a également conduit, dans le secteur animal, au paiement anticipé de certaines aides directes, qui ont été imputées sur le budget 2003. **La Commission a dès lors suggéré d'abaisser l'enveloppe des crédits d'engagement pour la sous-rubrique 1a de 1.092,5 millions d'euros** (soit 40.245,3 milliards d'euros, contre 41.338 dans la proposition initiale de mai 2003). Cette diminution nette correspond à des économies dégagées sur trois secteurs³⁸ et à un accroissement des besoins, notamment pour les fourrages séchés (64 millions d'euros).

³⁸ 741 millions d'euros sur les mesures de soutien au marché des céréales, 107 millions d'euros sur la viande bovine, 303 millions d'euros sur la viande ovine et caprine.

L'accord conclu au Conseil européen de Copenhague prévoit la **mise en œuvre progressive des aides directes de la PAC dans les nouveaux Etats membres** : 25 % en 2004 (l'impact se fera sur le budget 2005), 30 % en 2005, 35 % en 2006, 40 % en 2007 puis 10 % supplémentaires par an, jusqu'à un alignement intégral en 2013 sur les versements effectués dans le reste de l'Union. Les aides directes aux pays de l'élargissement représenteraient alors 6.030 milliards d'euros en 2013 (dont 4.137 millions d'euros pour le secteur végétal). **A court terme, l'intégration agricole de ces pays se fera essentiellement par les crédits du développement rural.** Ils ne bénéficieront ainsi en 2004 que de 355 millions d'euros de dépenses de marché hors aides directes, mais de 645 millions d'euros de crédits de paiement au titre du développement rural (1.733 millions d'euros de crédits d'engagement).

FEOGA Garantie : budget 2003 et projet de budget 2004 pour l'UE 25

(en millions d'euros)

	Exécution 2001	Exécution 2002	Budget 2003	Projet 2004 Conseil		Projet Parlement 1 ^{ère} lecture	Ecart Parlement 2004/ budget 2003 UE 15
	CP	CP	CP	CE	CP	CP	CP
Produits végétaux	26.714	27.686	26.166	27.463	27.463		
Produits animaux	9.558	10.119	13.085	12.768	12.768	N.D.	
Dépenses annexes	1.448	1.062	832	947	947		
Total mesures de marché (1a)	37.720	38.868	40.082	41.178	41.178	41.371	3,2 %
Sous-plafond 1a des perspectives financières	40.035	41.992	42.680	42.769	42.769	N.D.	
Marge	2.315	3.124	2.598	1.591	1.591		
Total développement rural (1b)	4.364	4.349	4.698	6.536	5.448	5.448	16 %
Sous-plafond 1b des perspectives financières	4.495	4.595	4.698	6.536	5.448	N.D.	
Marge	131	246	0	0	0		
Total FEOGA-garantie	42.084	43.217	44.780	47.714	46.626	46.819	4,6 %
Plafond des perspectives financières	44.529	46.587	47.378	49.305	48.217	49.305	4,1 %
Marge	2.445	3.370	2.598	1.591	1.591	2.486	-4,3 %

Source : « jaune » annexé au PLF 2004 ; document du Parlement européen

Le projet de budget tient compte d'une meilleure exécution des dépenses agricoles en 2002 qu'en 2001, quoique encore largement perfectible. Le budget 2002 a ainsi été exécuté à hauteur de 97 % après 96 % en 2001, soit une sous-consommation de 1 1137 millions d'euros (dont 793 pour les dépenses de marché). L'impact de la deuxième année de mise en œuvre de la réforme de la PAC de 1999 a été minoré par la sous-consommation des crédits dans certains secteurs (en particulier dans la viande bovine). La sous-consommation en 2003 pourrait toutefois être limitée à

500 millions d'euros, et le pilier de développement rural intégralement exécuté. L'anticipation de certains paiements, afin de faire face à la sécheresse estivale, conduira cependant à revoir ces prévisions.

La révision à mi-parcours de la PAC

La PAC, traditionnellement considérée comme un **secteur communautaire « à part »**³⁹, 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 a néanmoins contribué à réinsérer quelques mécanismes de marché dans le dispositif.** Suite à diverses propositions de la Commission et à l'assouplissement de la position française, les ministres de l'agriculture de l'Union ont adopté le 26 juin 2003 une réforme de la PAC, qui dessine les contours de la PAC jusqu'en 2013 et complète plafonnement des dépenses réelles de marché à compter de 2006, décidé au Conseil européen de Bruxelles du 25 octobre 2002 suite à un compromis franco-allemand. Les principaux éléments de la réforme sont les suivants :

- un **découplage partiel**, c'est-à-dire une rupture partielle du lien entre la production et les aides directes, à hauteur de 75 % minimum pour les grandes cultures et d'au moins 50 % pour les productions animales. Ce découplage, qui garantirait le maintien du taux de retour français sur les aides directes, devrait favoriser l'orientation des productions en fonction des attentes du marché et l'extensification des productions animales, alors que le maintien de certaines possibilités de couplage (en particulier pour la prime à la vache allaitante) devrait limiter le risque de désertification rurale ;
- un **renforcement de l'éco-conditionnalité**, selon des normes environnementales, de sécurité alimentaire, de santé animale et végétale et de bien-être des animaux ;
- l'introduction **d'une modulation des aides directes**. Le montant correspondant à leur réduction (1,2 milliard d'euros en vitesse de croisière) serait transféré vers la politique de développement rural (rubrique 1b). La modulation s'exercera sur tous les paiements directs à un taux de 3 % en 2005, 4 % en 2006 puis 5 % à partir de 2007, une exemption étant prévue pour les premiers 5 000 euros perçus par chaque exploitation ;
- la création d'un mécanisme de **discipline financière** visant à garantir le respect du plafond fixé pour les dépenses de marché, par l'application corrélative d'une dégressivité des aides directes ;
- un renforcement de la politique de développement rural (promotion de l'environnement, de la qualité, de l'application des normes de production communautaires) ;

³⁹ *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.*

- s'agissant de la révision de la politique de marché dès 2004, des réductions de prix (compensées par des aides directes) seront appliquées dans le secteur du lait. Les céréales bénéficieront d'un maintien du prix d'intervention, et des réformes seront mises en œuvre dans divers secteurs de production (riz, blé dur, fruits à coque, pommes de terre, fourrages séchés) ;

- des éléments de **redistribution** ont été introduits, essentiellement au profit de l'Europe du sud : redistribution d'une part des aides modulées (à partir de 2008, la France transférerait ainsi 65 millions d'euros des 325 millions d'euros d'aides modulées sur son territoire), introduction d'une franchise tant au titre de la modulation qu'à celui de la dégressivité.

Selon une étude de la direction de la prévision du ministère des finances, la baisse des revenus en France serait de 5 à 10 % pour les filières bovines et de près de 12 % pour les grandes cultures, mais serait compensée par les gains de productivité.

Source : « jaune » annexé au PLF 2004

C. LES CRÉDITS DES FONDS STRUCTURELS, IMPACT MAJEUR DE L'ÉLARGISSEMENT

1. Forte hausse des engagements et diminution des crédits de paiement en 2004

Avec un budget total de 234,8 milliards d'euros, l'enveloppe déterminée à Berlin et réévaluée en 2002 à Copenhague (afin de tenir compte des dix nouveaux adhérents) pour la période 2000-2006 présente, à structure constante (c'est-à-dire hors développement rural), **une progression de 17,4 % par rapport à la programmation 1994-2000**. La réforme adoptée en 1999 avait pour objectifs de concentrer les aides sur les territoires souffrant des handicaps les plus marqués, de simplifier la mise en œuvre des fonds par une plus grande déconcentration, et de renforcer les procédures de contrôle et d'évaluation.

Perspectives financières de 2000 à 2006 après révision de Copenhague

(en millions d'euros)

Engagements	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
UE 15							
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
Nouveaux Etats membres							
Fonds structurels					3.453	4.755	5.948
Fonds de cohésion					2.617	2.152	2.822
TOTAL UE 25	32.045	31.455	30.865	30.285	35.665	36.502	37.940

Source : "jaune" annexé au PLF 2004

L'année 2002 a été marquée par la création du Fonds de solidarité de l'Union européenne, à la suite des importantes inondations qui ont affecté l'Europe centrale et de l'est en août 2002. Ce fonds, annuellement plafonné à un milliard d'euros, peut être attribué sur la base de critères quantitatif et qualitatif. En décembre 2002, la France a ainsi bénéficié d'une aide de 21 millions d'euros suite aux inondations de septembre 2002 dans le Gard, sur une enveloppe européenne globale de 728 millions d'euros. Le fonds devrait cette année être sollicité au bénéfice du Portugal et de la France, au titre des incendies de forêt de l'été.

Le projet de budget pour 2004 dans une Union élargie prévoit une hausse de près de 21 % des crédits d'engagement et une baisse de 8 % des crédits de paiement. Pour l'Union à quinze membres, ces évolutions sont respectivement de + 1 % et - 13,3 %, ce qui traduit la prise en compte par la Commission de la sous-exécution des années antérieures. Le Conseil a néanmoins amplifié cette baisse par une réduction de 138 millions d'euros supplémentaires des programmes d'initiative communautaire. Les crédits d'engagement, outre l'impact de l'élargissement, intègrent 1.642 millions d'euros au titre des crédits d'engagement non utilisés en 2000 (en raison du démarrage tardif de la programmation) et réaffectés à la période 2002-2006. Les crédits de paiement comprennent encore, à titre résiduel, le financement d'actions suspendues et rattachées à la période de programmation 1994-1999.

Le Parlement, en première lecture, a ramené la diminution des crédits de paiement à 1,8 %, en particulier par un relèvement des crédits attribués à l'objectif 1 (ajustement structurel des régions en retard de développement).

Politique régionale : budget 2003 et projet de budget 2004 pour l'UE 25

(en millions d'euros)

	Exécution 2002		Budget 2003		Projet 2004 Conseil		Projet Parlement 1 ^{ère} lecture		Ecart Parlement 2004/ budget 2003 UE 15
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CP
Objectif 1	21.335	15.369	21.577	19.367	25.469	19.700	25.469	20.815	7,5 %
Objectif 2	3.731	1.641	3.652	4.406	3.619	3.081	3.619	3.236	-26,6 %
Objectif 3	3.646	2.404	3.719	3.696	3.835	3.151	3.835	3.311	-10,4 %
Pêche	174	155	172	506	175	360	175	360	-28,9 %
Programmes d'initiative communautaire	1.966	556	1.866	2.280	2.139	1.298	2.139	1.466	-35,7 %
Assistance technique	183	186	143	180	117	163	117	163	-9,4 %
Reconversion pêche	185	39	12	89	0	69	0	69	-22,5 %
Fonds de cohésion	2.791	3.148	2.839	2.650	5.682	2.700	5.682	3.150	18,9 %
TOTAL	34.011	23.498	33.980	33.174	41.036	30.522	41.036	32.570	-1,8 %
Marge sous plafond	- 374		- 12		Marge	Plafond des crédits d'engagement atteint			

Source : "jaune" annexé au PLF 2004 ; document du Parlement européen

2. Des progrès encore insuffisants en matière d'exécution

Les nouvelles règles d'engagement automatique des programmes et de « dégage ment d'office »⁴⁰ favorisent l'exécution des crédits d'engagement des fonds structurels (hors fonds de cohésion) : 99,98 % des crédits prévus au budget ont été engagés en 2002 (99,5 % en 2001), et 98,21 % au premier semestre de cette année. **Les difficultés demeurent cependant chroniques sur les crédits de paiement**, puisque seuls 71,5 % des crédits inscrits ont été consommés en 2002, soit un taux légèrement supérieur à celui de 2001 (68,6 %). Ce taux demeure cependant largement insuffisant et pérennise des engagements restant à liquider très élevés, puisqu'ils s'élevaient à 91,6 milliards d'euros au 31 mai 2003, soit une croissance de 11,6 % par rapport au stock constaté fin mai 2002, et une augmentation de 41 % au cours des trois derniers exercices budgétaires. La situation ne devrait guère s'améliorer en 2003 puisque la consommation des crédits de paiement d'actions structurelles était en juillet 2003 en ligne avec l'exercice 2002 (respectivement 28,9 % et 27 %). **Le stock de programmes peu ou pas consommés⁴¹ induit cependant une réelle inertie**, alors que le rythme de consommation des nouveaux programmes se révèle en réalité plus élevé (exécution de 90,7 % en 2002), sans pour autant permettre une diminution des « reste à liquider ».

La consommation du fonds de cohésion, qui est un instrument de redistribution nationale créé en 1993⁴², se montre satisfaisante puisque l'intégralité des crédits de paiement ont été exécutés en 2002 (30 % au

⁴⁰ *Les rebudgétisations sont limitées aux crédits non utilisés en 2000, et les engagements des programmes adoptés sont effectués automatiquement, en général le 30 avril de chaque année, sur la base des décisions de participation des fonds. Ce mécanisme permet de supprimer toute reprogrammation d'année en année, et d'éviter la concentration des engagements en fin de période, qui avait été constatée lors de la programmation 1994-1999.*

La contrepartie de cette disposition réside dans la règle dite du « dégage ment d'office », qui consiste en l'annulation automatique des engagements qui n'ont pas fait l'objet d'une demande de paiement recevable auprès de la Commission à l'issue de la deuxième année (règle dite « n+2 ») suivant celle de l'engagement. Cette règle jouera pleinement son effet au 31 décembre 2003. Fin octobre 2003, il restait à ce titre encore 14,4 milliards d'euros de paiements à exécuter sur les engagements de 2001.

Il convient également de rappeler que les engagements ne correspondent pas à un mouvement physique des fonds, mais font l'objet d'un « contrat financier » entre la Commission et l'Etat bénéficiaire pour l'allocation de fonds européens en cofinancement de programmes nationaux. La Commission effectue les paiements sous la forme de remboursements de dépenses effectives qui lui sont certifiées.

⁴¹ *Les crédits non utilisés s'élèvent à 21,6 milliards d'euros à mi-parcours de la période de programmation 2000-2006.*

⁴² *A l'intention des quatre Etats que sont la Grèce, l'Espagne, le Portugal et l'Irlande, dont le PNB était inférieur à 90 % de la moyenne communautaire et qui ont mis en place un programme de convergence.*

18 juillet 2003), et les engagements restant à liquider devraient faiblement progresser en 2003.

Gestion et utilisation des fonds structurels en France

La France dispose d'une enveloppe conséquente de **15,67 milliards d'euros** en crédits d'engagement au titre de la programmation 2000-2006, soit 6,7 % de l'enveloppe globale de l'UE 25.

Les paiements des objectifs 1 (promotion du développement et ajustement structurel des régions en retard de développement) et 2 (soutien à la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle) sont gérés par les préfets de région, qui sont à la fois autorité de gestion (efficacité et régularité de la gestion) et autorité de paiement (certification et soumission des demandes de paiement à la commission). L'objectif 3 (soutien à l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi) est quant à lui pris en charge par le ministère des affaires sociales, et les programmes d'intérêt communautaire par diverses collectivités locales ou administrations centrales. Au plan budgétaire et financier, le suivi et l'appui du FEDER sont assurés par le ministère de l'intérieur, la gestion du FSE par le ministère des affaires sociales et celle du FEOGA-Orientation et de l'IFOP par le ministère de l'agriculture. Le rattachement budgétaire des fonds européens est réalisé par fond de concours sur des chapitres des ministères concernés.

Le constat d'une trop lente consommation des fonds a incité le gouvernement à mettre en place en juillet 2002 des mesures tendant à la simplification de la gestion des fonds structurels, à une meilleure association des collectivités et à la redynamisation des programmes :

- mise en place de **fonds de concours déconcentrés** permettant au préfet de région de recevoir directement et rapidement les fonds européens ;

- élargissement du recours aux **subventions globales** qui consiste à confier, en accord avec la Commission, la mise en œuvre et la gestion d'une partie d'une intervention à un organisme agréé passant une convention avec l'autorité de gestion ;

- possibilité de confier la fonction d'autorité de paiement au Trésor public ou à un organisme public compétent. L'accord du trésorier-payeur-général n'est pas requis pour les dossiers d'un montant inférieur à 23.000 euros ;

- mise en œuvre dans la région Alsace d'une **expérimentation** du transfert de la fonction d'autorité de gestion ;

- attribution de pouvoirs propres et extension du champ des contrôles exercés par la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC), organisme indépendant chargé de veiller au respect des obligations contractées par la France en matière de contrôle des opérations cofinancées par les fonds structurels.

L'effet de cette réforme a été immédiat, puisqu'en un an la programmation régionale est passée de 15 % à 37 % des crédits européens prévus. Certaines difficultés perdurent néanmoins, telles que les retards dans la production des pièces nécessaires, des assiettes d'éligibilité et de financement différentes entre financeurs nationaux et européen, le recours à un trop grand nombre de financements et les engagements conditionnels, ou la superposition des procédures propres à chaque co-financeur.

L'urgence n'en est pas moins manifeste dans la mesure où la France doit justifier, d'ici la fin de l'année, l'utilisation d'au moins un tiers des dotations de la période 2000-2006, soit l'intégralité des tranches de 2000 et 2001, sous peine de s'exposer à l'application de la règle du dégageant d'office. L'objectif n'est pas encore atteint puisqu'au 18 juillet 2003, les estimations de la Commission faisaient état d'un taux de réalisation des tranches engagées en 2000 et 2001 proche de 75 %. Vingt et un programmes présenteraient des taux inférieurs à 50 %. L'effort doit donc être amplifié au cours des derniers mois de l'année.

Source : « jaune » annexé au PLF 2004 et séminaire de la commission des finances dans le Lot (7 février 2003)

D. FORTE PROGRESSION DES DÉPENSES LIÉES AUX POLITIQUES INTERNES

1. Des politiques très diversifiées mais sans grande cohérence

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. Ces politiques ne sont pas destinées à se substituer aux dispositifs nationaux et les crédits y afférents requièrent l'adoption préalable d'un acte juridique européen (règlement, directive ou décision) ; elles ont pour vocation d'assurer, selon une logique de **subsidiarité**, la mise en réseau des actions nationales en leur conférant une dimension communautaire.

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. Alors que l'essentiel de la rubrique (65 % dans le projet de budget pour 2004, après 71 % en 2003) est consacré aux deux politiques prioritaires que constituent la **recherche** (4.815 millions d'euros de crédits d'engagement) et les **réseaux transeuropéens** (transports, communication et énergie pour 773 millions d'euros de crédits d'engagement), 35 % 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. Plusieurs agences décentralisées dotées d'une personnalité juridique propre, telles que l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur, l'Agence européenne pour l'environnement ou l'Agence européenne de reconstruction, sont dotées d'un budget annuel (dont les lignes de financement viennent en

complément des programmes pluriannuels) et participent à la mise en œuvre des nombreux programmes.

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. Le plafond de dépenses a été accru de 4,7 milliards d'euros cumulés sur la période 2004-2006, afin de tenir compte de l'élargissement.

Pour 2004, les politiques internes de l'UE 25 bénéficieraient de crédits de paiement pour un montant de 7.474 millions d'euros (soit une hausse de 20,5 % par rapport à 2003) tandis que les crédits d'engagement atteindraient 8.608 millions d'euros (soit une augmentation de 26,7 %). Le Conseil, dans son projet de budget, a préservé une petite marge sous plafond de 113 millions d'euros, contre 82 millions d'euros dans l'APB de la Commission. L'extension des programmes existants aux nouveaux Etats membres représente un coût de 979 millions d'euros en crédits d'engagement, tandis que certaines actions spécifiques destinées à l'adaptation aux critères d'adhésion à l'espace Schengen, à la sûreté nucléaire ou au renforcement des capacités institutionnelles induisent un surcoût de 654 millions d'euros en crédits d'engagement.

Politiques internes : budget 2003 et projet de budget 2004 pour l'UE 25

(en millions d'euros)

	Exécution 2002		Budget 2003		Projet 2004 Conseil		Projet Parlement 1ère lecture		Ecart Parlement 2004/ budget 2003 UE 15	Part de chaque poste (Parlement)
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CP	CE
Actions agricoles	53	63	45	65	52	61	55	63	-3,1 %	0,6 %
Actions régionales	15	15	15	15	15	15	15	15	0 %	0,2 %
Transport	26	16	54	37	83	68	87	70	89,2 %	1 %
Pêche et mer	60	40	70	64	80	84	80	84	31,2 %	0,9 %
Education et formation	604	592	563	516	704	632	703	631	22,3 %	8,1 %
Culture et audiovisuel	133	118	117	103	131	107	131	106	2,9 %	1,5 %
Information	84	87	117	108	93	101	108	108	0 %	1,2 %
Social	149	132	188	169	208	211	213	216	27,8 %	2,5 %
Energie	33	29	48	41	64	42	66	42	2,4 %	0,8 %
Contrôle nucléaire	19	17	19	19	23	21	23	21	10,5 %	0,3 %
Environnement	212	152	237	207	265	244	270	249	20,3 %	3,1 %
Consommateurs	21	19	22	20	20	22	22	23	15 %	0,3 %
Reconstruction	1	1	1,0	1,0	0,3	0,3	0,3	0,3	-70 %	0 %
Marché intérieur	177	141	200	177	212	222	220	229	29,4 %	2,5 %
Industrie	0	0	0	0	0	0	0	0	0 %	0 %
Emploi et innovation	104	108	122	148	138	147	143	135	-8,8 %	1,6 %
Statistiques	35	32	35	32	42	38	42	38	18,8 %	0,5 %
Réseaux	641	656	725	673	773	805	778	856	27,2 %	9 %
Justice	122	77	154	152	224	214	226	221	45,4 %	2,6 %
Lutte contre la fraude	6	5	8	7	11	10	12	11	57,1 %	0,1 %
Recherche	4.520	3.667	4.055	3.650	4.815	3.939	4.815	4.249	16,4 %	55,5 %
Fonds de solidarité	599	599	N.D.	N.D.	-	-	-	-	-	-
NEM sûreté nucléaire					138	138	138	138	N.S.	1,6 %
NEM capacité adm.					199	36	202	38	N.S.	2,3 %
NEM facilité Schengen					317	317	317	317	N.S.	3,7 %
Total	7.614	6.566	6.795	6.204	8.609	7.475	8.675	7.871	26,9 %	
Marge sous plafond			0		113		47			

Source : "jaune" annexé au PLF 2004 ; document du Parlement européen

Dans son vote en première lecture, le Parlement a accru les crédits de paiement de 5,3 % (et les crédits d'engagement de 0,8 %) par rapport au projet du Conseil. Il a particulièrement mis l'accent sur les politiques de réseaux et de recherche, avec des augmentations de crédits de paiement de respectivement 6,3 % et 7,9 % par rapport à la proposition du Conseil.

2. Un niveau inégal d'exécution

L'exécution des crédits en 2002 a progressé puisqu'elle s'est élevée à 95 % pour les crédits d'engagement (93 % en 2001) et à 82 % pour les crédits de paiement (81 % en 2001, mais 84 % en 2000). La sous-exécution des crédits concerne essentiellement la recherche (à hauteur de 854 millions d'euros) et l'éducation-formation professionnelle (110 millions d'euros). Le niveau d'exécution constaté à mi-2003 était cependant préoccupant puisqu'il s'établissait pour les crédits d'engagement à 19 % contre 52 % un an auparavant, en raison de la lente montée en charge du 6^e programme-cadre de recherche et de développement (PCRD).

Parmi les principaux programmes financés par les politiques internes, il convient de mentionner le **6^e PCRD** (doté de 17,5 milliards d'euros, avant élargissement, pour 2003-2006), qui a débuté cette année, les **réseaux transeuropéens** et le pilier de « l'Europe de la connaissance », qui comprend notamment les programmes **Socrates** (éducation), **Jeunesse** et **Leonardo** (formation professionnelle), dont l'enveloppe budgétaire globale est passée de 1.713 millions d'euros pour la période 1995-1999 à 3.520 millions d'euros pour la programmation 2000-2006, et devrait recevoir une majoration de 280 millions d'euros pour les dix nouveaux Etats-membres.

3. Le projet d'initiative européenne pour la croissance

La Commission a enfin présenté le 1^{er} octobre dernier des recommandations détaillées tendant à la mise en place d'une « **initiative européenne pour la croissance** », notamment soutenue par la France, l'Allemagne et l'Italie. Cette initiative, que M. Romano Prodi a présentée comme un « *catalyseur indispensable à la croissance et à la compétitivité dans une Europe élargie* », devrait être soumise au Conseil et au Parlement à la fin de l'année. Elle viserait à assurer un développement accéléré des réseaux transeuropéens, particulièrement ceux de transport qui font l'objet de 29 projets jugés prioritaires, et de la recherche dans certains domaines stratégiques.

La liste des projets de réseaux transeuropéens a été confirmée le 11 novembre par la Commission, et inclut 56 sections qui pourraient

commencer dans les trois prochaines années⁴³. Le **programme de démarrage rapide nécessiterait un investissement total de 56 milliards d'euros d'ici 2010**, dont 38 milliards pour les tronçons transfrontaliers de transports, 10 milliards pour les projets clés dans le secteur de l'énergie, et 14 milliards pour les réseaux de communication à haut débit et les projets de recherche-développement (tels que la pile à combustible, la nanoélectronique et les lasers de la prochaine génération) L'enveloppe ferait l'objet d'un cofinancement public (à hauteur de 60 %) et privé. La Banque européenne d'investissement devrait à cet égard lancer en décembre une facilité d'investissement spéciale en faveur des réseaux transeuropéens, qui s'ajoutera aux instruments que la BEI utilise déjà pour ce type de projets.

E. LES DÉPENSES LIÉES AUX ACTIONS EXTÉRIEURES

1. Typologie et programmation budgétaire

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

- des programmes **d'aide humanitaire d'urgence** (ECHO) et **d'aide alimentaire**, qui représentent environ 18% de l'ensemble des dépenses ;

- des programmes de **coopération technique**, spécialisés par zone géographique : Méditerranée (MEDA), Asie et Amérique latine (ALA), ex-URSS hors pays baltes (TACIS) et Balkans occidentaux (CARDS). Ces programmes représentant la majeure partie des crédits (62,4 %). Une grande part des actions de coopération est en outre financée hors budget par le Fonds européen de développement, qui regroupe les aides aux pays ACP dans le cadre de l'accord de Cotonou ;

- 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.

Le projet de budget pour 2004 prévoit une augmentation des crédits d'engagement de 2,7 % avec 4.935,9 millions d'euros, et une hausse des crédits de paiement de 1,5 % avec 4.763,4 millions d'euros. Le Conseil a renforcé de 60 millions d'euros la marge disponible sous plafond, en la portant de 86 à 146 millions d'euros, afin de préserver les moyens de

⁴³ Pour identifier les projets soumis à un démarrage rapide, la Commission a fixé quatre critères : la maturité, la dimension transfrontalière, l'impact sur la croissance et l'innovation, et les effets positifs sur l'environnement.

répondre à d'éventuelles crises en 2004. La diminution correspondante des crédits d'engagement a principalement porté sur les programmes MEDA (20 millions d'euros), Asie (12 millions d'euros), TACIS, sur l'aide alimentaire et sur le mécanisme de réaction rapide. Cet aménagement ne remet toutefois pas fondamentalement en cause les orientations de l'APB présenté par la Commission : diminution des crédits destinés à l'Amérique latine en raison de la suppression de l'aide exceptionnelle octroyée en 2003 à la suite du passage de l'ouragan Mitch, hausse des crédits de coopération avec l'Asie et l'Afghanistan en particulier (60 millions d'euros de crédits), et stabilisation de la dotation pour les Balkans occidentaux, alors que le calendrier initial prévoyait une décroissance progressive à partir de 2004.

Actions extérieures : budget 2003 et projet de budget 2004 pour l'UE 25

(en millions d'euros)

	Exécution 2002		Budget 2003		Projet 2004 Conseil		Projet Parlement 1ère lecture		Ecart Parlemt 2004/ budget 2003 UE 15		Part de chaque poste (Parlemt)	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CP	CP		
Aide alimentaire	506	416	425,6	446,8	419	399,6	417,5	398,1	-10,9 %	7,7 %		
Aide humanitaire	521	474	441,6	441,6	490	493	489,2	492,2	11,5 %	9,5 %		
Asie	575	454	562,5	482,7	598	525	617,5	606,5	25,6 %	11,7 %		
Amérique latine	333	182	337	304,2	307	286,3	323,1	340,4	11,9 %	6,6 %		
Afrique australe	124	119	127	152,7	134	153,1	133,8	152,8	0 %	2,9 %		
Méditerranée	784	844	753,8	599,4	839	662,1	857,5	835,9	39,5 %	16,1 %		
Reconstruction Irak							30	30	N.S.	0,6 %		
BERD			0	8,4	0	8,4	0	8,4	0 %	0,2 %		
Europe orientale et Mongolie	445	395	507,4	515,1	530,3	551,7	535,6	603	17,1 %	11,6 %		
Balkans	821	749	684,6	775	677	730,2	673,2	726,5	-6,3 %	14 %		
Autres actions de coopération	943	759	505,5	485,8	498,9	489,1	523,2	502	3,3 %	9,7 %		
Démocratie et droits de l'homme			106	107,5	106	102	127,8	112,8	4,9 %	2,2 %		
Accords de pêche	N.D.	N.D.	192,5	197,6	194	200,3	193,8	200,1	1,3 %	3,9 %		
Volet externe des pol. communautaires			86,4	96,3	90,3	91,1	91,2	91,4	-5,1 %	1,8 %		
PESC	33	31	47,5	50	52,6	52,6	47,5	49,5	-1 %	1 %		
Préadhésion pays méditerranéens			25	25,2	0	19,4	0	19,4	-23 %	0,4 %		
Réserve pour dépenses adm,	N.D.	N.D.	4,4	5,2	0	0	0	0	N.S.	0 %		
Total rubrique	5.085	4.423	4.806,8	4.693,5	4.936	4.763,9	5.076,5	5.184,7	10,5 %	100 %		
Plafond			4.972		5.082							
Marge			166		146							

Source : "jaune" annexé au PLF 2004 ; document du Parlement européen

Le Parlement a voté en première lecture une augmentation substantielle de 8,8 % des crédits de paiement (de 2,8 % pour les crédits d'engagement) par rapport au projet de budget du Conseil, en insistant particulièrement sur les aides à l'Asie (hausse de 15,5 %), à l'Amérique latine (augmentation de 18,9 %) et à la Méditerranée (hausse de 26,2 %). Ainsi qu'il a été précisé, une dotation de 30 millions d'euros a été inscrite au titre de l'aide à la reconstruction en Irak, l'amendement du Parti populaire européen

tendant à la porter à 500 millions d'euros ayant été rejeté. La proposition de la Commission européenne d'inscrire 200 millions d'euros sur cette aide a toutefois été retenue comme « *hypothèse de travail* ».

2. Une stratégie mal calibrée et de réelles difficultés d'exécution

Le large spectre des interventions géographiques de l'Union manifeste toutefois une hésitation entre la volonté de concentrer ces interventions sur le voisinage immédiat de l'Europe⁴⁴ et le souhait de participer pleinement à la lutte contre la pauvreté, parfois au prix d'un certain saupoudrage, sans réelle réflexion structurante.

Un certain nombre de réformes institutionnelles et procédurales (création de l'Office de coopération EuropeAid, placé sous la responsabilité conjointe du commissaire au développement et du commissaire aux relations extérieures, généralisation du recours à la programmation et à la déconcentration de la gestion des projets) a cependant permis de rationaliser le processus de décision et d'améliorer la visibilité politique de l'aide. L'efficacité et la lisibilité des actions extérieures de l'Union pourraient néanmoins être encore améliorées. **La question de la budgétisation du Fonds européen de développement (FED)**, qui est depuis le Traité de Rome la structure extra-budgétaire (en vertu d'un accord intergouvernemental renégocié tous les cinq ans) en charge de la coopération avec les pays ACP, est toutefois à l'ordre du jour. Défendue par la France⁴⁵, cette perspective fera l'objet d'une communication de la Commission (qui y est plutôt favorable) à la fin de l'année. Les nombreuses critiques sur le fonctionnement du FED relèvent en effet le montant très élevé des restes à liquider, la lenteur des décisions et la faiblesse de l'évaluation sur les projets financés.

La rubrique 4 souffre de manière récurrente d'un problème de sous-exécution, avec toutefois de fortes différences selon les programmes. Certains progrès ont néanmoins été récemment enregistrés : le ratio CP/CE, qui constitue le taux global de paiement a progressé de dix points en 2001, pour s'établir à 87 %, et s'est stabilisé en 2002. Le rythme d'augmentation des restes à liquider (12,7 milliards d'euros) s'est ralenti, mais leur volume représente encore deux années et demi du montant global de la rubrique. **Le taux global d'exécution des actions extérieures, qui avait reculé à 86,2 % en 2001 après 91,4 % en 2000, est remonté à 89 % en 2002 mais demeure un sujet de préoccupation.** Les six premiers mois de l'année affichent un taux global d'engagement satisfaisant avec 46 %, mais très inégal selon les programmes : moins de 5 % pour les crédits destinés à l'Amérique latine et jusqu'à 75 % pour ceux destinés aux Balkans occidentaux. Ces différences de

⁴⁴ Plus de 40 % des crédits de la rubrique 4 fixés dans l'APB sont ainsi destinés aux pays balkaniques, méditerranéens et l'ex-Union soviétique, tandis que les pays asiatiques et d'Amérique latine reçoivent 18 % des crédits.

⁴⁵ Qui est le principal contributeur du Fonds avec une quote-part de 24,5 %.

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'intervention⁴⁶.

F. 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 5.360 millions d'euros dans le 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 32.966 en 2003. Ces dépenses vont franchir un nouveau palier avec l'élargissement. Les perspectives financières, adaptées à Copenhague pour l'UE 25, ont ainsi prévu une enveloppe spécifique de 503 millions d'euros en 2004, 558 millions en 2005 et 612 millions en 2006 (en prix de 1999).

Les dépenses de personnel⁴⁷ (dont 70 % au titre des rémunérations et 30 % pour les pensions⁴⁸) représentent environ 60 % du budget, le solde étant consacré aux immeubles, matériels et dépenses diverses de fonctionnement.

Les crédits ouverts en 2004 pour financer les dépenses administratives atteignent 6.028,5 millions d'euros dans le projet du Conseil, en progression de 12,5 % par rapport à l'an dernier. Les services de la Commission concentrent près des deux tiers des crédits.

Le coût de la préparation de l'élargissement a concentré les enjeux de la négociation budgétaire, est s'est traduit par des demandes de créations d'emplois dans toutes les institutions. 2.251 emplois nouveaux, dont 2.159 au titre de l'élargissement, ont ainsi été inscrits dans l'APB. L'APB⁴⁶ *Le recours croissant à l'aide budgétaire (aide-programme) 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.*

⁴⁷ *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), une nouvelle structuration de la grille statutaire, la politique de recrutement et la formation. Un compromis a été adopté par le Conseil en mai 2003 et doit être finalisé d'ici la fin de l'année. Le Conseil a en outre assorti cette réforme du statut d'une modernisation du système de rémunérations (dont la reconduction de la méthode de revalorisation n'aura plus de caractère permanent) et du régime de pensions, qu'il s'agirait de mettre en œuvre au 1^{er} mai 2004.*

⁴⁸ *Les pensions, qui augmentent de 9 % entre le budget 2003 et le projet de budget 2004, devraient continuer de croître dans les prochaines années, du fait de l'arrivée à maturité du régime de retraite des fonctionnaires européens.*

prévoyait également une enveloppe de 556 millions d'euros de crédits consacrés à l'élargissement, soit 9 % du total et une quasi saturation du montant prévu par le Conseil de Copenhague, et une progression globale de 13,5 % des dépenses d'administration.

Le Conseil a limité la progression des dépenses courantes hors élargissement à 2,7 % (ce qui intègre une économie potentielle de 13 millions d'euros permise par la réforme statutaire) et les créations de nouveaux emplois à 23 postes, dont 20 pour le Conseil. **S'agissant de l'élargissement, le projet de budget prévoit 1.688 emplois nouveaux**, en particulier pour des postes de linguistes et traducteurs, et une enveloppe de **525 millions d'euros**, inférieure de 5,6 % à celle proposée par la Commission. Les créations d'emplois profitent proportionnellement davantage aux « petites » institutions, alors que les capacités de souplesse et d'économies d'échelle de la Commission ont conduit le Conseil à limiter à 517, au lieu des 780 demandées, les créations de postes à son profit. Le Conseil a en outre décidé une économie transversale de 0,6 % sur le budget de chaque institution, à l'exception du Parlement.

Dépenses administratives : budget 2003 et projet de budget 2004 pour l'UE 25

(en millions d'euros)

	Effectifs 2003	Effectifs projet 2004	Ecart 2004/2003	Budget 2003	Projet 2004 Conseil	dont dépenses d'élargissement 2004	Projet Parlement 1 ^{ère} lecture	Ecart Parlement 2004/budget 2003 UE 15	Part de chaque poste (Parlement)
Partie A (hors pensions)				2.758,1	2.990,5	147,1	3.025	9,7 %	49,8 %
Pensions (toutes institutions)				731,4	796,5		796,5	8,9 %	13,1 %
Total Commission	22.534	23.051	2,3 %	3.489,5	3.787	147,1	3.821,5	9,5 %	62,9 %
Parlement européen	4.960	4.960	0 %	1.086,6	1.231	151,9	1.231	13,3 %	20,3 %
Conseil	2.919	3.205	9,8 %	431,7	524,8	109,6	524,8	21,6 %	8,6 %
Cour de justice	1.140	1.644	44,2 %	150,6	220,3	63,8	231,3	53,6 %	3,8 %
Cour des comptes	605	731	20,8 %	77,1	96,2	17,5	95,3	23,6 %	1,6 %
CES	525	635	21 %	81,2	103,8	16,3	101,8	25,4 %	1,7 %
Comité des régions	252	414	64,3 %	39	60	18,2	58,8	50,8 %	1 %
Médiateur	31	37	19,4 %	4,4	5,4	0,6	5,7	29,5 %	0,1 %
Total autres institutions	10.432	11.626	11,4 %	1.870,6	2.241,5	377,9	2.248,7	20,2 %	37,1 %
TOTAL	32.966	34.677	5,2 %	5.360,1	6.028,5	525,0	6.070,2	13,2 %	
Marge sous plafond				21	128,5		86,8		

Source : "jaune" annexé au PLF 2004 ; document du Parlement européen

Le Parlement européen a adopté en première lecture une hausse des crédits limitée à 0,7 % par rapport au projet du Conseil de juillet

dernier. Les crédits de la Commission et de la Cour de justice ont été augmentés de respectivement 1,2 % (dépenses hors pensions) et 5 %, alors que les dotations du Comité des régions et de la Cour des comptes ont été diminuées de respectivement 2 % et 0,9 % par rapport au projet du Conseil.

G. 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 en valeur 1999.

L'exercice 2004 est marqué par une réduction de plus de moitié des crédits d'engagement de SAPARD, ISPA et PHARE, du fait de l'adhésion de dix candidats sur les douze qui bénéficiaient de ces programmes en 2003. Les crédits de paiement sont quant à eux reconduits (à périmètre constant), afin notamment d'honorer les engagements pris durant les exercices antérieurs. Les dotations en faveur de la Roumanie et de la Bulgarie sont substantiellement accrues, conformément aux conclusions du Conseil de Copenhague et dans la perspective de leur adhésion en 2007. Les crédits de préadhésion de la Turquie, auparavant inscrits en rubrique 4, sont transférés sur la rubrique 7 et connaissent une augmentation de près de 63 % des engagements. Le Conseil n'a pas modifié les crédits d'engagement inscrits dans l'APB, et a réduit de 100 millions d'euros au total les crédits de paiement d'ISPA et de SAPARD pour tenir compte du rythme lent d'exécution de ces programmes. Cette diminution est compensée par une hausse de la dotation du programme PHARE, de 3,7 % par rapport à l'APB.

Le vote du Parlement européen en première lecture s'est traduit par une hausse de 11,9 % des crédits de paiement par rapport à la proposition du Conseil (la dotation du programme SAPARD est augmentée de près de 20 %), les crédits d'engagement étant maintenus.

Aides de pré adhésion : budget 2003 et projet de budget 2004 pour l'UE 25

(en millions d'euros)

	Budget 2003 (à périmètre constant)		Projet 2004 Conseil		Projet Parlement 1ère lecture		Ecart Parlement 2004/ budget 2003 UE 15	Part de chaque poste (Parlement)
	CE	CP	CE	CP	CE	CP		
Préadhésion agricole (SAPARD)	564	442,9	226,7	401,8	226,5	481,7	8,8 %	13,1 %
Préadhésion structurelle (ISPA)	1.129	717,5	453,3	658	453,1	777,8	8,4 %	26,2 %
PHARE	1.693	1.547	809,7	1.604	805,8	1.740,2	12,5 %	46,5 %
Préadhésion Turquie	149	155,5	242,6	192,3	241,9	191,6	23,2 %	14 %
TOTAL	3.535	2.862,9	1.732,3	2.856,2	1.732,3	3.196,2	11,6 %	100 %
Marge sous plafond	3.386		1.722,7		1.722,7			

Source : "jaune" annexé au PLF 2004 ; document du Parlement européen

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue dans la matinée du 16 octobre 2003, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a examiné les crédits des affaires européennes (article 41), sur le rapport de M. Denis Badré, rapporteur spécial.

M. Denis Badré, rapporteur spécial, a introduit son propos en indiquant que l'ordre de grandeur du prélèvement sur recettes au profit du budget européen était aisément mémorisable, puisqu'il s'élevait à l'équivalent d'environ 100 milliards de francs (16,4 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2004), pour un budget communautaire de 100 milliards d'euros. Ce prélèvement représentait 6,5 % des recettes fiscales nettes, ce qui en faisait un enjeu budgétaire non négligeable.

Il a précisé que le prélèvement européen avait été chroniquement surestimé de 1989 à 2002, mais qu'une rupture de tendance s'était amorcée en 2003 avec une sous-estimation de la prévision du prélèvement par rapport à l'exécution, ce qui contribuait à accroître encore la pression sur le budget français dans une phase conjoncturelle difficile. La surestimation des besoins avait été notamment due à la sous-exécution de certains programmes communautaires, en particulier des fonds structurels, dont l'insuffisant niveau d'exécution depuis de nombreuses années constituait un vrai sujet de préoccupation. Il a ainsi considéré que les modalités d'attribution de ces fonds devaient être recentrées et redéfinies au profit des régions manifestant un réel retard de développement. Il a ajouté qu'à long terme, du point de vue de l'intérêt strictement budgétaire de la France, cela impliquerait de renoncer aux fonds structurels plutôt qu'à la politique agricole commune (PAC), dans la mesure où les retours nets étaient négatifs pour les premiers et largement positifs, d'environ 3 milliards d'euros, pour la seconde ; mais qu'avant tout l'intérêt de l'Europe consisterait à se focaliser sur de grands projets structurants plutôt que sur des programmes d'intérêt local.

Il a constaté que le mécanisme de correction britannique prenait des proportions « démesurées », voyait ses justifications originelles perdre de leur actualité, et se révélait de surcroît « contagieux » puisque d'autres pays avaient obtenu un dispositif semblable, ce qui allait à l'encontre de la solidarité européenne. Evoquant la proposition de la Commission portant sur un mécanisme de correction généralisé, il a estimé que cette solution était vraisemblablement la moins mauvaise mais ne saurait être pérennisée. Il a ensuite rappelé que le mécanisme du prélèvement sur recettes, qui n'était pas prévu par l'ordonnance organique de 1959, s'était imposé de manière empirique et avait fait l'objet d'une validation a posteriori par le Conseil constitutionnel en 1982, mais était aujourd'hui clairement prévu et encadré par l'article 6 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

Après avoir fait part de sa satisfaction sur la réelle modération dont faisait preuve le projet de budget européen pour 2004 en dépit de l'élargissement à dix nouveaux pays, avec une hausse des crédits de paiement et des crédits d'engagement limitée respectivement à 2,7 % et 12,3 %, **M. Denis Badré, rapporteur spécial**, a insisté sur la nécessité de définir un cadre financier précis pour les prochaines perspectives pluri-annuelles à compter de 2007, et sur le fait qu'on ne pourrait plus longtemps éluder la nécessité de vraies ressources propres européennes, d'un gouvernement économique efficace et d'une harmonisation fiscale. Il a en outre considéré que la réforme de la PAC décidée en juin de cette année n'était pas appropriée, que la politique européenne de recherche était peu efficace, et que le financement des réseaux transeuropéens de transport devait être considérablement accru, en particulier pour développer des projets structurants tels que les percées alpines, qui contribuaient à rapprocher le nord et le sud de l'Europe, dimension au moins aussi importante que l'élargissement à l'est.

Un large débat s'est alors engagé.

M. Maurice Blin, se référant au cas d'un projet interrégional impliquant la Belgique et le nord de la France, s'est en premier lieu interrogé sur le niveau réel de consommation des fonds structurels en France, qui serait d'après lui passé d'un stade de sous-consommation à un sur-engagement des crédits jusqu'en fin de période de programmation, soit 2006, estimant au cas d'espèce que les actions de mobilisation des projets conduites par les préfetures régionales avaient, en effet, permis un véritable « appel d'air ». Il a néanmoins déploré que les paiements européens fussent particulièrement tardifs. Il s'est en outre demandé si les dispositions financières du projet de Constitution européenne allaient exercer une incidence sur les pouvoirs budgétaires du Parlement européen. Il a enfin considéré que l'élargissement conduirait nécessairement à « raboter » l'éligibilité des régions de l'Europe des Quinze aux fonds structurels, et que les perspectives de cette évolution majeure demeuraient aujourd'hui particulièrement floues.

M. François Marc, partageant certaines remarques formulées par **M. Maurice Blin**, a estimé que les élus locaux s'étaient largement laisser « convaincre » par les préfetures, de telle sorte que le trop grand nombre de projets désormais validés provoquait un « goulot d'étranglement » sur les nouvelles propositions de financement. Evoquant l'initiative franco-allemande de développement de grandes infrastructures européennes et les projets de la Commission dans ce domaine, il s'est interrogé sur les sources de financement et les marges de manœuvre disponibles pour un programme de cette ampleur. Il a enfin constaté que les services bruxellois recelaient un nombre « pléthorique » de collaborateurs, et s'est demandé s'il existait au sein de la Commission une démarche de modernisation publique analogue à celle induite par la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, de nature à permettre de juger la cohérence et la nécessité de ces nombreux postes.

M. Aymeri de Montesquiou a, pour sa part, relevé la permanence de la sous-consommation des crédits européens dans son département, celui du Gers, et a souhaité connaître l'état de la réflexion sur la mise en place d'un impôt européen.

M. Jean Arthuis, président, a indiqué qu'une récente réunion avec le Président du Parlement européen et plusieurs députés de cette institution chargés des questions budgétaires, lui avait donné le sentiment que ces derniers montraient un « sens perfectible de la responsabilité budgétaire », dans la mesure où ils avaient à cette occasion semblé se soucier avant tout de relever le plus possible le montant des crédits versés pour la reconstruction de l'Irak, sans se préoccuper de l'existence des moyens financiers disponibles à cette fin. Il s'est également demandé si les fonds structurels étaient réellement conformes à la vocation de l'Union européenne, qui se révélait par ailleurs incapable de relancer la croissance, et ne constituaient pas une forme parfois absurde d'« antisubsidiarité », dans la mesure où ils constituaient des subventions à des opérations d'envergure réduite, assorties de mécanismes de redistribution trop complexes. Il a en outre considéré que le niveau de rémunération et d'imposition des fonctionnaires européens méritait un examen attentif, et a estimé que l'élargissement allait probablement conduire à des dérives budgétaires à moyen terme.

En réponse à **M. Jean Arthuis, président**, **M. Denis Badré, rapporteur spécial**, a rappelé que le mode d'élection des députés européens dans certains pays, et en particulier en France, les dispensait de manifester un attachement prononcé à des projets locaux, et que le Parlement européen ne votant pas les recettes était donc naturellement incliné à accroître les dépenses. Il a estimé que l'Europe n'aurait pas de réelle existence politique tant que ce cadre perdurerait, et que les dépenses et recettes devaient, par conséquent, être votées à un même niveau institutionnel. Puis, évoquant sa participation à la Conférence des organismes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) du 7 octobre 2003, il a souligné le consensus qui s'y était manifesté quant à la nécessité de ne pas modifier substantiellement le projet de Constitution, et il a appelé de ses vœux la mise en place d'une véritable gouvernance économique européenne. Il a ensuite confirmé que le « principe d'additionnalité » des fonds structurels tendait à s'opposer au « principe de subsidiarité », et que la présence de divers niveaux décisionnels investis des mêmes tâches induisait une perte de temps dans le traitement des dossiers. Il a, à cet égard, regretté que la France demeure trop attachée à la présence de ses ressortissants aux échelons les plus élevés de la hiérarchie, et se soucie moins de la faible implantation française aux niveaux plus opérationnels.

Répondant à **M. Maurice Blin**, il a estimé que les dispositions budgétaires du projet de Constitution demeuraient d'un impact limité, mais qu'on ne pourrait sans doute pas aller plus loin dans ce domaine.

Reprenant les propos de **M. François Marc** sur les effectifs de fonctionnaires européens, il a indiqué, à titre d'exemple, que l'élargissement impliquait des traductions simultanées en dix-sept langues et occasionnerait donc des coûts administratifs élevés, en dépit, dans certains cas, de traductions intermédiaires en anglais ou en français.

S'adressant à **MM. Maurice Blin et François Marc, M. Denis Badré, rapporteur spécial**, a ensuite souligné qu'une distinction devait être opérée entre engagement et paiement des crédits d'actions structurelles, la situation française actuelle consistant en effet à « saturer » les crédits d'engagement pour des paiements devant intervenir ultérieurement. Il a estimé que l'intérêt budgétaire de la France aurait été de « renationaliser » la politique structurelle il y a quelques années, d'autant que les versements en France allaient diminuer en raison de l'intégration des nouveaux Etats membres. Les enjeux de la PAC étaient selon lui différents et ne justifiaient pas une renationalisation, dans la mesure où l'agriculture relevait d'un choix de société opéré dès les origines de la construction européenne, et où l'échelon pertinent de gestion des complexes mécanismes de cette politique devait rester communautaire.

En réponse à **M. Aymeri de Montesquiou**, il a rappelé que le financement du budget communautaire était désormais très majoritairement assis sur les cotisations des Etats membres au titre des ressources PNB et TVA, et non plus sur de réelles ressources propres, prévues dès l'origine pour être déconnectées du poids économique relatif de chaque pays. La prépondérance de la ressource PNB avait selon lui conduit à focaliser l'attention des gouvernements sur la problématique des « retours nets », et partant, à multiplier les demandes de mécanismes correcteurs. Il a considéré que ce contexte pouvait justifier la création d'un véritable impôt européen, dont l'assiette – TVA, taxe sur les produits pétroliers ou impôt sur les bénéfices des sociétés par exemple – devrait néanmoins faire l'objet de débats. Un tel impôt n'était cependant, selon lui, concevable qu'en substitution d'un impôt national, et pour autant que soit préalablement bien identifiée la nouvelle compétence communautaire qu'il contribuerait à financer.

M. Jean Arthuis, président, s'est alors demandé si les cultures fiscales des Etats membres étaient suffisamment homogènes et propices à l'égalité des citoyens européens devant l'impôt. Il a également considéré qu'un impôt européen devrait être assis sur la consommation, ce qui permettrait, notamment, de compenser la sous évaluation de la livre sterling.

Mme Marie-Claude Beaudou a exprimé son opposition à une telle assiette.

M. Denis Badré, rapporteur spécial, a alors conclu que, du fait des différences d'assiette et de taux qui perduraient en Europe, une harmonisation fiscale constituait un préalable nécessaire à toute tentative d'établissement d'un impôt européen.

La commission a alors adopté l'article 41 sans modification.