

N° 87

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2001

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 2002, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME II

Fascicule 2

**AFFAIRES EUROPÉENNES ET ARTICLE 28 : ÉVALUATION DE LA PARTICIPATION
FRANÇAISE AU BUDGET DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES**

Rapporteur spécial : M. Denis BADRÉ

(1) Cette commission est composée de : M. Alain Lambert, *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* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; 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, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 3262, 3320 à 3325 et T.A. 721

Sénat : 86 (2001-2002)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
1. <i>La très forte progression de la contribution française</i>	5
2. <i>Une procédure budgétaire qui interdit toute maîtrise des dépenses</i>	5
3. <i>Une programmation déraisonnable de certains crédits</i>	6
4. <i>L'éparpillement des crédits finançant les politiques internes</i>	7
5. <i>Le faux-débat sur l'impôt européen</i>	8
6. <i>La France épinglée par la cour des comptes européenne</i>	8
PREMIÈRE PARTIE : LE PROJET DE BUDGET DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES POUR 2002	9
CHAPITRE PREMIER : LES RECETTES	9
I. L'ARCHITECTURE DU FINANCEMENT DU BUDGET EUROPÉEN : UN SYSTÈME COMPLEXE ET OPAQUE	9
II. L'ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE DES RECETTES DU BUDGET DES COMMUNAUTÉS	10
A. LA DIMINUTION DES RESSOURCES PROPRES TRADITIONNELLES ET DE LA RESSOURCE TVA	10
B. LA PROGRESSION DE LA « RESSOURCE PNB »	11
III. LA HIÉRARCHIE DES CONTRIBUTEURS	12
A. DES CONTRIBUTIONS TRÈS INÉGALES	12
B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA NOUVELLE DÉCISION RESSOURCES PROPRES	13
CHAPITRE II: LES DÉPENSES DU PROJET DE BUDGET POUR 2002	15
I. LES DÉPENSES GLOBALES	15
II. LES DÉPENSES DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE	16
A. LE NOUVEAU CADRE FINANCIER DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE	16
B. LES DÉPENSES AGRICOLES POUR 2002	18
1. <i>Le financement des crises intervenues dans le secteur animal</i>	19
2. <i>Les dépenses liées à la réforme de la PAC</i>	21
III. LES DÉPENSES LIÉES AUX ACTIONS STRUCTURELLES	22
A. LE NOUVEAU CADRE RÉGLEMENTAIRE DES FONDS STRUCTURELS	22
1. <i>Une concentration accrue des aides</i>	22
2. <i>Des modifications dans la gestion des interventions structurelles</i>	24

B. UN PREMIER BILAN QUI INSPIRE LA PRUDENCE.....	25
1. <i>Les crédits pour 2002</i>	25
2. <i>Le poids du passé</i>	26
3. <i>Le lancement de la programmation 2000-2006</i>	27
C. IMPACT DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA NOUVELLE PROGRAMMATION 2000-2006 EN FRANCE.....	29
IV. LES DÉPENSES LIÉES AUX POLITIQUES INTERNES	30
A. PRÉSENTATION DES CRÉDITS POUR 2002.....	30
B. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS SUR LA PÉRIODE 2000-2006 QUI RESTE DISCUTABLE.....	30
1. <i>Le saupoudrage des dépenses liées aux politiques internes</i>	31
2. <i>Une politique de la recherche à parfaire</i>	33
V. LES DÉPENSES LIÉES AUX ACTIONS EXTÉRIEURES	34
A. LA BAISSÉ DES CRÉDITS D'ENGAGEMENT POUR 2002.....	34
B. LE POIDS DES « RESTES À LIQUIDER ».....	35
C. UNE DOTATION SURDIMENSIONNÉE ?.....	37
VI. LES DÉPENSES DE PRÉ-ADHÉSION	38
VII. LES DÉPENSES ADMINISTRATIVES	42
A. LES DÉPENSES ADMINISTRATIVES DE LA COMMISSION.....	43
B. LES DÉPENSES ADMINISTRATIVES DU PARLEMENT.....	44
C. LES DÉPENSES ADMINISTRATIVES DU CONSEIL.....	44
D. LES DÉPENSES ADMINISTRATIVES DES AUTRES INSTITUTIONS.....	45
DEUXIÈME PARTIE : LES RELATIONS ENTRE LA FRANCE ET LE BUDGET DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES	47
CHAPITRE PREMIER : L'ÉVOLUTION DU PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES	47
I. UNE AUGMENTATION PARTICULIÈREMENT FORTE POUR 2002	47
II. UNE HAUSSE TENDANCIELLE	49
III. LA STRUCTURE DU PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES	50

CHAPITRE II: LES VERSEMENTS DU BUDGET DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES AU BÉNÉFICE DE LA FRANCE.....	51
I. UN SOLDE BUDGÉTAIRE NÉGATIF	51
II. LA FRANCE LARGEMENT BÉNÉFICIAIRE DES VERSEMENTS COMMUNAUTAIRES	53
A. LES VERSEMENTS AGRICOLES.....	54
B. LES VERSEMENTS AU TITRE DES ACTIONS STRUCTURELLES.....	56
<i>1. L'objectif 1</i>	<i>56</i>
<i>2. L'objectif 2</i>	<i>56</i>
<i>3. L'objectif 3</i>	<i>57</i>
EXAMEN EN COMMISSION	58

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. La très forte progression de la contribution française

Pour l'année 2002, le montant des prélèvements de l'Etat au profit du budget des Communautés européennes atteint 16,87 milliards d'euros et progresse de 11,2 % (+ 1,7 milliard d'euros) par rapport au prélèvement figurant dans la loi de finances initiale de 2001.

Il s'agit d'une augmentation considérable si elle est comparée à la croissance des recettes fiscales françaises, évaluées dans le projet de budget 2002 à 2,5 %.

Comme il a été indiqué précédemment, cette augmentation est largement liée à la réforme des ressources propres adoptée par le Conseil le 29 septembre 2000. Toutefois, 558 millions d'euros sont destinés à financer l'augmentation du budget européen (+ 2,5 % pour les crédits de paiement par rapport à 2001). Cela signifie concrètement qu'abstraction faite de l'aménagement des modalités de calcul des contributions des Etats membres, la contribution de la France augmente de 3,4 %.

L'augmentation continue de cette dernière alors même que la France est engagée dans un programme de stabilité et que la conjoncture économique risque de malmener les équilibres budgétaires renforce la nécessité d'un contrôle approfondi des dépenses engagées à travers le budget des Communautés européennes et une vérification de leur efficacité. Or, si les parlements votent les ressources, ils ne disposent pas de moyens de contrôle sur les dépenses.

2. Une procédure budgétaire qui interdit toute maîtrise des dépenses

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

En outre, **l'encadrement du budget européen par l'accord institutionnel du 6 mai 1999 apparaît en réalité moins porteur de disciplines que créateur de facilités de dépenses** : certains crédits prévus par la précédente programmation sont stabilisés à un niveau élevé (un montant de

230 milliards d'euros est prévu pour les fonds structurels entre 2000 et 2006) tandis qu'il est prévu d'augmenter les crédits de nombreux postes budgétaires.

Ainsi, les politiques internes bénéficieront de 46 milliards d'euros entre 2000 et 2006, soit une progression en termes réels de 30 % par rapport au paquet précédent.

L'effort de l'Union envers les pays tiers est également en forte progression (+ 25 % à structure constante, c'est-à-dire en dehors de l'effort nouveau réalisé envers les pays candidats à l'adhésion fixé à 3,3 milliards d'euros par an).

3. Une programmation déraisonnable de certains crédits

Le conseil d'Edimbourg de décembre 1993 avait décidé d'allouer près de 177 milliards d'euros (prix 1999), soit un tiers du budget communautaire, à la politique de cohésion. En outre, un nouvel instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) était créé afin de compléter les fonds structurels.

Le bilan d'exécution de la programmation des fonds structurels sur la période 1994-1999 est mitigé. Certes, la quasi-totalité des crédits prévus initialement a pu être engagée, mais elle ne s'est pas accompagnée de la consommation correspondante desdits crédits. En conséquence, le montant de l'écart entre les engagements contractés et les paiements effectifs correspondants (qualifié de « reste à liquider ») est passé de 15,4 à 41,6 milliards d'euros entre fin 1993 et fin 1999, soit une progression de 270 % en 5 ans.

Les règles de la programmation 2000-2006 devraient permettre un meilleur respect du profil des engagements pluriannuels décidés le 9 mai 1999 à Berlin. En effet, les engagements qui n'auront pas fait l'objet d'une demande de paiement recevable auprès de la Commission européenne à l'issue de la deuxième année suivant celle de l'engagement seront dégagés d'office.

Toutefois, le conseil européen de Berlin a fixé le montant des fonds structurels à 213 milliards d'euros sur sept ans : **on peut légitimement s'interroger sur la capacité des Etats à mettre en œuvre des programmes d'action permettant d'absorber en temps voulu la totalité de ces crédits.**

A cet égard, il est significatif que l'exécution 2000 pour les programmes d'initiatives communautaires ait été nulle en crédits d'engagement, alors qu'un montant de 1.683 millions d'euros était prévu.

Les aides de préadhésion connaissent le même travers. Conçues pour favoriser la convergence des économies des pays candidats, leur montant

annuel total a été fixé à 3,1 milliards d'euros sur la période 2000-2006. Toutefois, la mise en œuvre des programmes ISPA et SAPARD rencontre des difficultés. A titre d'exemple, seules la Bulgarie et l'Estonie ont obtenu jusqu'à présent l'accréditation de leurs Agences de gestion SAPARD, étape préalable à tout paiement.

Pourtant, dans son avant-projet de budget, la Commission européenne avait proposé une augmentation de 20 % des crédits de paiement.

4. L'éparpillement des crédits finançant les politiques internes

Dans le projet de budget 2002, 26,5 % des crédits des politiques internes (6,6 milliards d'euros) assurent le financement de mesures multiples dans une vingtaine de domaines distincts (éducation et formation, marché de l'emploi, marché intérieur, environnement, industrie, protection des consommateurs, culture et audiovisuel, énergie, justice etc).

De même, les crédits des actions extérieures (4,8 milliards d'euros en 2002) financent 16 types d'actions différentes (aide humanitaire et alimentaire, actions de coopération, politique étrangère et sécurité commune etc).

L'examen de ces crédits conduit à regretter le saupoudrage des moyens distribués qui s'éclatent entre un nombre d'interventions trop important. **Il conviendrait de recentrer l'intervention communautaire sur des projets où la « plus-value communautaire » est vérifiée.**

Cela implique de revoir totalement les politiques internes. Elles ne devraient financer que de vraies politiques européennes.

Les crédits de recherche illustrent les questions posées par certaines actions communautaires. La Cour des comptes des communautés a ainsi eu souvent l'occasion d'indiquer que l'organisation de programmes européens de recherche impliquant la coparticipation de laboratoires d'Etats membres différents était insuffisamment développée. Il apparaît que la manne européenne est, en matière de recherche, moins fédératrice que prétexte à exacerbation des concurrences financières des prétendants.

Une réorientation de ces crédits, qui ne devraient pas avoir d'autre vocation que de regrouper et de rationaliser l'effort de recherche européen, doit être entreprise.

Il en va de même des crédits prévus pour les PME pour lesquels on ne voit pas ce que la dimension européenne est susceptible d'apporter. En revanche, les réseaux transeuropéens devraient connaître un meilleur sort budgétaire.

En réalité, ce saupoudrage témoigne de la difficulté pour l'Union européenne à définir des objectifs clairs et hiérarchisés pour les politiques mises en œuvre.

5. Le faux-débat sur l'impôt européen

La présidence belge a relancé le débat sur la création d'un impôt européen. Toutefois, votre rapporteur estime que ce débat n'est pas pertinent tant qu'il n'est pas envisagé, parallèlement, de transférer à l'Union européenne des compétences appartenant actuellement aux Etats membres.

Dans le cas contraire, l'impôt européen risque de se superposer aux impôts nationaux, alors qu'il devrait être instauré à niveau de prélèvement constant.

6. La France « épinglée » par la cour des comptes européenne

Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2000, la cour des comptes européenne souligne l'efficacité encore insuffisante des systèmes de contrôle dans plusieurs Etats membres. Sont principalement visées la France et l'Italie.

Ainsi, la cour estime que la répartition des tâches de contrôle entre différents organismes s'est traduit par une absence de coordination et d'efficience en ce qui concerne les contrôles.

Par ailleurs, elle rappelle que le renforcement du rôle des organismes des producteurs constitue un élément fondamental de la réforme introduite en 1999. Leur reconnaissance, qui leur ouvre droit à une aide financière, impose à ces dernières d'effectuer les contrôles sur place requis par la réglementation. En outre, les Etats membres sont tenus de visiter annuellement au moins 10 % des organismes des producteurs et de faire en sorte que leur contrôle couvrent 30 % de l'aide communautaire.

Or, en France, un certain nombre d'organisation de producteurs ont été reconnues alors que les contrôles requis n'avaient pas été effectués. De même, certains programmes opérationnels ont été approuvés en l'absence de visites préalables.

La cour cite même le cas d'une organisation de producteurs française pour laquelle le paiement final a été effectué alors que les ajustements jugés nécessaires à l'occasion d'un précédent contrôle n'étaient pas intervenus.

Votre rapporteur insiste donc sur la **nécessité d'améliorer les systèmes de contrôle en France.**

PREMIÈRE PARTIE :

LE PROJET DE BUDGET DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES POUR 2002

CHAPITRE PREMIER :

LES RECETTES

I. L'ARCHITECTURE DU FINANCEMENT DU BUDGET EUROPÉEN : UN SYSTÈME COMPLEXE ET OPAQUE

Répartition des ressources propres par catégorie dans le projet de budget pour 2001 et 2002
(en millions d'euros)

Origine de la recette	Projet de budget 2001	Part en %	Projet de budget 2002	Part en %
Prélèvements agricoles	1.062	1,2	841	0,9
Cotisations sucre isoglucose	905	1	578	0,6
Droits de douane	12.292	13,4	11.824	12,5
Ressource propre TVA	33.467	36,4	23.594	24,9
Ressource propre fondée sur le PNB	44.080	48	57.959	61,1
Total	91.807	100	97.797	100

Le montant total des « ressources propres » s'élève à 1,02 % du PNB communautaire.

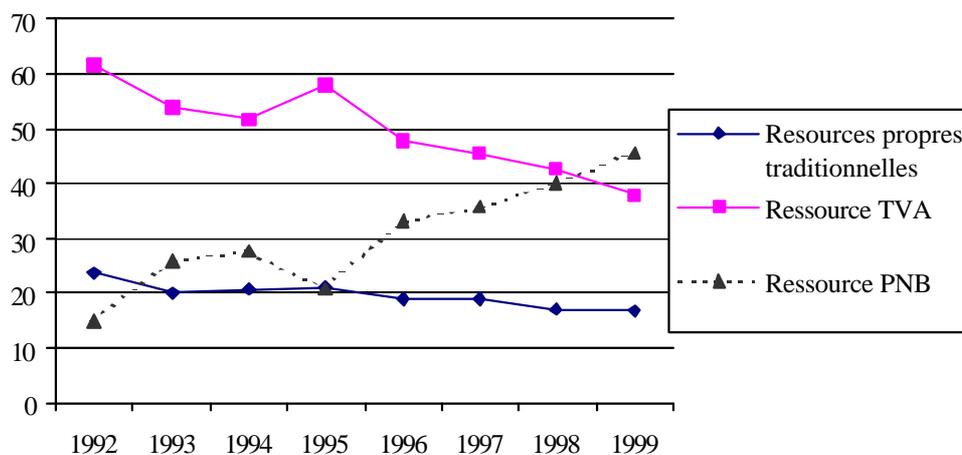
Il est inférieur au plafond de ressources en vigueur qui, après le Conseil de Berlin, reste fixé à 1,27 % du PNB.

L'architecture des ressources du budget européen se caractérise par sa particulière complexité et son opacité. Ces caractéristiques privent les citoyens de l'Union européenne de l'idée même de participer au financement de l'Union européenne.

II. L'ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE DES RECETTES DU BUDGET DES COMMUNAUTÉS

Hors recettes diverses, on a coutume de distinguer entre les ressources propres traditionnelles et les autres ressources propres. Les premières sont composées des prélèvements agricoles, des « cotisations sucre et isoglucose » et des droits de douane, les secondes de la « contribution TVA » et de la « contribution PNB ».

Evolution en pourcentage des recettes de l'Union européenne



A. LA DIMINUTION DES RESSOURCES PROPRES TRADITIONNELLES ET DE LA RESSOURCE TVA

L'effritement des ressources traditionnelles est incontestable. Leur niveau absolu s'est, au cours des dernières années, toujours situé entre 12 et 15 milliards d'euros, ce qui s'est traduit par une baisse de leur part dans le financement du budget européen.

On en connaît certaines raisons : pour les droits de douane, un désarmement tarifaire continu, pour les prélèvements agricoles, le rapprochement des prix intérieurs et mondiaux et l'autosuffisance de la Communauté.

On en devine d'autres : la volonté inégale des Etats de recouvrer certaines de ces ressources, évoquée en ces termes par la Commission européenne :

« Dans ces conditions, les Etats membres préfèrent apparemment financer le budget de l'Union européenne par le biais du PNB plutôt que

d'instaurer un système plus efficace de perception des ressources propres traditionnelles... en effet, pour des raisons compréhensibles, ils ne sont disposés ni à renforcer le cadre réglementaire du système douanier ni à engager les ressources nécessaires au recouvrement des droits de douane »¹.

La baisse de la part des ressources propres traditionnelles dans le financement européen devrait s'accroître encore à l'avenir puisque le montant représentatif de frais d'assiette et de recouvrement que les Etats sont autorisés à prélever passe de 10 % à 25 %.

La ressource TVA tend également à diminuer en raison du plafonnement de l'assiette-TVA des Etats membres qui sert à calculer leur contribution.

En 1988, ladite assiette avait été plafonnée à 55 % du PIB des Etats membres. En 1994, cet écrêtement fut ramené à 50 % du PIB, immédiatement pour le Portugal, la Grèce, l'Espagne et l'Irlande, progressivement pour les autres Etats. En outre, le taux maximal d'appel de la ressource fut abaissé passant, là aussi progressivement, de 1,4 % à 1 % en 1999.

Le Conseil a décidé le 29 décembre 2000 de faire passer ce taux à 0,75 % en 2002 et 0,5 % à partir de 2004.

En outre, sans remettre en cause le principe et le montant de la correction britannique, la nouvelle décision ressources propres réduit les participations de l'Allemagne, de la Suède, de l'Autriche et des Pays-Bas au financement de la correction britannique à 25 % du montant normal. Cette réduction est donc financée par les autres Etats membres.

Pour 2002, la ressource TVA devrait donc diminuer de près de 10 milliards d'euros par rapport à 2001 et ne représenterait plus que 24,9 % de l'ensemble des ressources, contre 36,5 % en 2001.

B. LA PROGRESSION DE LA « RESSOURCE PNB »

La montée en charge de la « ressource PNB » est la conséquence directe des réformes de 1994. Depuis 1999, elle est la première ressource propre du budget communautaire. En 2002, sa part s'élève à 61,1 % et elle devrait représenter à partir de 2004 près de 70 % des recettes du budget communautaire.

Votre rapporteur tient à saluer cette évolution qui tend à rapprocher les contributions des Etats membres de leurs capacités contributives.

¹ « Le financement de l'Union européenne » - Rapport de la Commission européenne - 7 octobre 1998.

Toutefois, la correction accordée au Royaume-Uni et financée au moyen d'une majoration de la « contribution PNB » des autres Etats membres à l'exception de l'Allemagne, de la Suède, de l'Autriche et des Pays-Bas crée une distorsion.

III. LA HIÉRARCHIE DES CONTRIBUTEURS

A. DES CONTRIBUTIONS TRÈS INÉGALES

**Part respective de chacun des Etats membres
dans le financement du budget communautaire**

(en pourcentage)

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

(1) Données issues des rapports annuels de la Cour des Comptes européennes.

(2) Chiffres budget 2000 modifié par le budget rectificatif et supplémentaire 1/2000.

(3) chiffres budget 2001 après BRS 3/2001.

(4) Projet de budget 2002 établi selon la nouvelle décision ressources propres.

Il apparaît ainsi que l'Allemagne, qui en 2001 a financé plus d'un quart du budget communautaire, est le plus grand contributeur, même si sa part tend à diminuer à moyen terme. La France arrive en deuxième position avec une contribution de 15,17 milliards d'euros en 2001 (soit 17,6 %), suivie de l'Italie (13,8 %) du Royaume-Uni¹ (9,9 %), de l'Espagne et des Pays-Bas pour ne retenir que les principaux contributeurs.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA NOUVELLE DÉCISION RESSOURCES PROPRES

Toutefois, la réforme des ressources propres qui entre pleinement en vigueur à partir de cette année entraîne des transferts de charge entre les Etats membres.

Coût par État Membre de la nouvelle décision ressource propre sur la base du projet de budget pour 2002

	Ancienne DRP			Nouvelle DRP			Ecart sur les contributions nettes
	Montant de la contribution	Contribution nette	en % (2)	Nouvelle contribution (1)	Contribution nette	en % (2)	
Belgique	3.862	3.719	4	4.038	3.679	4	-39,8
Danemark	1.952	1.916	2	2.097	2.006	2	90,2
Allemagne	23.413	23.028	24	23.404	22.442	24	-585,6
Grèce	1.591	1.567	2	1.654	1.595	2	27,8
Espagne	7.494	7.386	8	7.793	7.524	8	138,1
France	16.160	15.978	17	16.877	16.422	17	444,1
Irlande	1.281	1.258	1	1.330	1.272	1	13,8
Italie	12.555	12.384	13	13.498	13.068	14	684,8
Luxembourg	231	228	0	241	234	0	5,1
Pays-Bas	6.399	6.194	7	6.257	5.745	6	-449,9
Portugal	1.415	1.394	2	1.472	1.418	2	24
Grande-Bretagne	13.810	13.437	14	14.157	13.225	14	-212,1
Autriche	2.341	2.310	2	2.278	2.201	2	-109,2
Finlande	1.401	1.387	2	1.498	1.461	2	74,5
Suède	2.647	2.601	3	2.609	2.495	3	-105,8
Total	96.553	94.787	100	99.201	94.787	100	0

(1) hors régularisation des frais de perception 2001

(2) pour les contributions nettes

¹ Le Royaume-Uni est traditionnellement le troisième contributeur après l'Allemagne et la France. Toutefois, il a bénéficié d'un important remboursement en 2001 pour compenser la sous-évaluation dont avait fait l'objet la correction britannique. Il ne constitue donc en 2001 que le quatrième contributeur derrière l'Italie.

La nouvelle décision ressources propres diminue le montant des contributions de l'Allemagne (-585,6 millions d'euros), des Pays-Bas (-449,9 millions d'euros), du Royaume-Uni (-212,1 millions d'euros), de l'Autriche (-109,2 millions d'euros), de la Suède (-105,8 millions d'euros) et de la Belgique (-39,8 millions d'euros).

Il convient de rappeler que l'Allemagne, la Suède, l'Autriche et les Pays-Bas ne financent plus qu'à hauteur de 25 % la correction britannique.

Au contraire, l'Italie et la France voient leurs contributions augmenter respectivement de 684,8 et 444,1 millions d'euros, en raison de l'augmentation de leur participation au financement de la contribution britannique et de l'augmentation de la part de la ressource PNB dans les recettes du budget communautaire.

CHAPITRE II :

LES DÉPENSES DU PROJET DE BUDGET POUR 2002

I. LES DÉPENSES GLOBALES

Les crédits de paiement prévus pour 2002 s'élèvent à **95,6 milliards d'euros** en progression de 2,5 % par rapport à 2001, les crédits d'engagement augmentent, eux, de 2,1 %.

L'avant-projet de budget (APB) proposé par la Commission s'établissait à 100,4 milliards d'euros en crédits d'engagement (+ 3,5 % par rapport au budget initial pour 2001) et à 97,8 milliards d'euros en crédits de paiement (+ 4,8 % par rapport au budget initial pour 2001).

Les plafonds fixés par les perspectives financières étaient respectés, à l'exception d'un dépassement de 5 millions d'euros du plafond de la rubrique 5 (dépenses administratives) après addition des revendications des différentes institutions.

Toutefois, la croissance des crédits de paiement proposée par la Commission n'a pas été jugée compatible avec les objectifs de maîtrise de la dépense publique que s'était fixés le Conseil.

Celui-ci a donc adopté le 20 juillet dernier un projet de budget qui s'établit à 99 milliards d'euros en crédits d'engagement et à 95,6 milliards d'euros en crédits de paiement.

Depuis, le 25 octobre dernier, le Parlement européen a procédé à sa première lecture en votant une série d'amendements. **Le projet de budget amendé s'élève à 99,63 milliards d'euros en crédits d'engagement et à 98,74 milliards d'euros en crédits de paiement (soit 1,07 % du PIB communautaire.** Cela correspond à une hausse respectivement de 0,7 % et de 3,2 % par rapport au projet de budget établi par le Conseil.

Les négociations entre ces deux organes ont débuté pour trouver un compromis...

Dépenses prévues pour 2002

(en millions d'euros)

Rubriques budgétaires	Budget 2001		APB 2002		Ecart APB/B2001 (en %)		Conseil Budget		Ecart Conseil/B2001 (en %)		Ecart Conseil/APB	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP
PAC	44.024	44.024	46.222	46.222	+ 5,0	+ 5,0	45.022	45.022	+ 2,3	+ 2,3	- 1.200	- 1.200
Marge sous les plafonds			365				1.565					
Actions structurelles	32.720	31.574	33.638	32.450	+ 2,8	+ 2,8	33.638	32.075	+ 2,8	+ 1,6	0	- 375
Marge sous les plafonds			0				0					
Politiques internes	6.232	5.855	6.490	6.057	+ 4,1	+ 3,5	6.447	5.993	+ 3,5	+ 2,4	- 43	- 65
Marge sous les plafonds			68				111					
Actions extérieures	4.929	3.921	4.826	4.296	- 2,1	+ 9,6	4.773	4.167	- 3,2	+ 6,3	- 53	- 129
Marge sous les plafonds			47				100					
Dépenses administratives	4.914	4.914	5.185	5.185	+ 5,5	+ 5,5	5.126	5.126	+ 4,3	+ 4,3	- 59	- 59
Marge sous les plafonds			- 6				54					
Réserves Pré-adhésion	916	916	676	676	- 26,2	- 26,2	676	676	- 26,2	- 26,2	0	0
Marge sous les plafonds	3.240	2.101	3.328	2.921	+ 2,7	+ 39,0	3.328	2.541	+ 2,7	+ 20,9	0	- 380
TOTAL	96.975	93.305	100.364	97.807	+ 3,5	+ 4,8	99.009	95.599	+ 2,1	+ 2,5	- 1.355	- 2.208
Marge en CP				2.438				4.647				
% PNB EUR15 (pour les CP)				1,06				1,03				

II. LES DÉPENSES DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

A. LE NOUVEAU CADRE FINANCIER DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

Le cadre financier 2000-2006 adopté au Conseil européen de Berlin fixe, dans un souci de rigueur budgétaire et d'efficacité et de stabilisation des dépenses, des plafonds annuels par rubrique à ne pas dépasser. Les dépenses agricoles de ce cadre financier sont constituées par la rubrique 1-Agriculture, la ligne Agriculture de la rubrique 7-Instruments de préadhésion, et enfin par la ligne Agriculture du Montant disponible pour les adhésions, ce dernier étant prévu à partir de 2002.

La ligne directrice agricole couvre, à partir de 2000, les plafonds des dépenses agricoles ci-dessus. Aucun transfert n'est possible entre ces différentes rubriques.

La Commission présente pour chaque exercice budgétaire la ligne directrice agricole en même temps que l'avant-projet de budget. Il est rappelé dans le règlement concernant la discipline budgétaire que la ligne directrice agricole sera réexaminée avant le premier élargissement de l'Union afin de procéder à toute adaptation jugée nécessaire.

La ligne directrice agricole s'élève à 45,65 milliards d'euros pour 2000, 48,79 milliards d'euros pour 2001 et 50,87 milliards d'euros pour 2002.

Pour la rubrique 1-Agriculture, un plafond total et deux sous-plafonds (1 a dépenses PAC et 1 b développement rural) ont été établis. « *La Commission et le Conseil sont invités à tenter de réaliser des économies supplémentaires pour que les dépenses totales pendant la période 2000-06, à l'exclusion des mesures relatives au développement rural et des mesures vétérinaires, ne dépassent pas, en moyenne annuelle, 40,5 milliards d'euros* ».

Rubrique 1 – Agriculture

Prix courants en millions d'euros

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	41.738	44.530	46.587	47.378	47.211	47.220	47.854
Dont 1 a (dépenses PAC)	37.352	40.035	41.992	42.680	42.408	42.310	42.834
Dont 1 b (développement rural)	4.386	4.495	4.595	4.698	4.803	4.910	5.020

S'agissant de la rubrique 1 :

- en 2000, le total des dépenses de la sous-rubrique 1a (dépenses PAC et dépenses vétérinaires) s'est élevée à 36,26milliards d'euros, soit 1,09 milliard d'euros en-dessous du sous-plafond fixé par l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 et le total des dépenses de la sous-rubrique 1b (développement rural et mesures d'accompagnement) s'est élevé à 4,18 milliards d'euros, soit 209,6 millions d'euros en-dessous du sous-plafond.

- en 2001, le budget rectifié pour la sous-rubrique 1a s'est élevé à 39,53 milliards d'euros en dessous du plafond fixé en mai 1999, et sature le plafond de la sous-rubrique 1b, soit 4.49 milliards d'euros.

B. LES DÉPENSES AGRICOLES POUR 2002

Le projet de budget agricole tel qu'arrêté par le Conseil, qui enregistre une réduction des crédits par rapport à l'avant-projet de budget de la Commission de 1,2 milliard d'euros, prévoit une dotation de la rubrique 1 de **45,02 milliards d'euros**. Il dégage ainsi une marge de 1.565 millions d'euros sous la ligne directrice agricole.

Les dépenses de la sous-rubrique 1a (dépenses PAC) s'élèvent à 40.427 millions d'euros, soit 1.565,2 millions d'euros en dessous du plafond fixé en mai 1999. Les dépenses de la sous-rubrique 1b (développement rural et mesures d'accompagnement) atteignent le sous-plafond des perspectives financières et se montent à 4.495 millions d'euros.

Cette dotation devrait permettre, dans le cadre des perspectives financières, de faire face à deux priorités agricoles : le financement des crises intervenues dans le secteur animal et la poursuite de la mise en oeuvre de la réforme de la PAC de 1999.

La politique agricole commune

(en millions d'euros)

	Exécution 1998	Exécution 1999	Exécution 2000	Budget 2001	Projet Budget 2002
Produits végétaux	26.544	26.739	25.811	27.355	27.465
Produits animaux	9.631	9.440	9.276	11.130	11.841
Dont dépenses ESB	-	-	-	938	1.215
Dépenses annexes	726	773	1.173	1.044	1.121
dont dépenses de fièvre aphteuse	-	-	-	-	200
Mesures d'accompagnement	1.847	2.588	-	-	-
Total mesures de marché	38.748	39.540	36.260	39.529	40.427
Sous-plafond des perspectives financières marge				40.035 506	41.992 1.565
Développement rural			4.176	4.495	4.595
Total développement rural	-	-	4.176	4.495	4.595
Sous-plafond des perspectives financières Marge	- 0	- 0	- 0	4.495 0	4.595 0
Total FEOGA - Garantie	38.748	39.540	40.436	44.024	45.022
Plafond des perspectives financières Marge				44.530 506	46.587 1.565

1. Le financement des crises intervenues dans le secteur animal

Ainsi, le projet de budget prévoit une enveloppe de 1.415 millions d'euros pour le financement des crises du secteur animal, soit une progression de 51 % par rapport aux crédits inscrits en 2001.

Le Conseil a repoussé le principe de la mise en réserve de 1 milliard d'euros de crédits additionnels proposé par la Commission. Compte tenu du manque de visibilité sur l'évolution des besoins réels au titre des crises animales, seul le financement des dépenses correspondant aux besoins prévisibles et aux capacités de l'Union européenne a en effet été retenu à ce stade.

- **La crise de l'ESB**

Le budget communautaire en 2001 a été doté par voie de budget rectificatif et supplémentaire en janvier 2001 d'un montant de 938 millions d'euros pour assurer le financement des mesures destinées à rétablir le marché de la viande bovine qui ont été décidées par l'Union européenne au début de la crise, à l'hiver 2000, à savoir :

- **le déclenchement des mesures d'intervention** qui prévoient, dans le cadre de l'organisation commune de marché de la viande bovine, des mécanismes de stockage privé et surtout public de la viande. Le plafond d'intervention du stockage public a par ailleurs été relevé par le Conseil pour l'année 2001 de 150.000 tonnes, portant l'autorisation de stockage de l'Union européenne de 350.000 à 500.000 tonnes ;

- **le programme de retrait des bovins de plus de 30 mois** prévu pour 2001 au titre duquel la Communauté finance à hauteur de 70 % le prix d'achat des bovins (la part de l'indemnisation restante ainsi que les frais de destruction ou de stockage restant à la charge du budget des Etats membres).

Le projet de budget pour 2002 prévoit un montant de 1.215 millions d'euros au titre de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) destiné à financer les dépenses d'intervention ainsi que les mesures adoptées par l'Union européenne en 2000 visant à rétablir le marché de la viande bovine.

**Observations de la cour des comptes européenne sur le financement
communautaire de certaines mesures prises à la suite de la crise de
l'encéphalopathie spongiforme bovine**

Dans son rapport spécial n° 19/1198, la cour avait essentiellement recommandé, concernant le contrôle de l'ESB, que la commission élabore une stratégie lui permettant de faire face à la crise et que des systèmes adéquats d'identification et d'enregistrement des animaux soient mis en place. Le suivi de ce rapport par la cour (rapport spécial n° 14-2001) a porté sur les mesures arrêtées par la commission pour identifier et éradiquer l'ESB.

Il est indiqué que la stratégie adoptée par la commission pour traiter le problème de l'ESB repose sur de bonnes bases, mais que son efficacité est sérieusement entravée par les facteurs suivants :

1. les procédures institutionnelles à suivre pour adopter des dispositions réglementaires ont limité et retardé la mise en œuvre de mesures fondamentales de contrôle de l'ESB, telles que le retrait des matériels à risques spécifiés (MRS) et l'interdiction de leur utilisation dans l'ensemble de l'UE ;

2. la mise en œuvre de la réglementation relative à l'ESB par les Etats-membres a été déficiente dans plusieurs domaines essentiels : dans la plupart des cas, la mesure d'interdiction concernant l'utilisation des farines de viande et d'os dérivées de mammifères dans l'alimentation des ruminants n'a pas été correctement appliquée par les Etats membres, et plusieurs d'entre eux ont, par le passé, sous-estimé l'incidence réelle de l'ESB. En raison de la mise en œuvre lacunaire des mesures de contrôle concernant l'ESB et de l'absence de définition des MRS à l'échelle européenne (jusqu'à récemment), les consommateurs et les animaux ont été exposés à différents niveaux de risque dans plusieurs Etats membres ;

3. les mesures dont dispose actuellement la commission pour faire respecter la réglementation relative à l'ESB dans les Etats-membres sont insuffisantes ;

4. les systèmes d'identification et d'enregistrement des animaux ne sont pas encore pleinement opérationnels dans tous les Etats membres, bien que le délai pour la mise en œuvre de la base de données ait été fixé au 1er janvier 2000.

Le suivi de la cour met en évidence d'autres problèmes, telles que les pratiques modernes de production animale et de commercialisation du bétail, notamment les méthodes d'alimentation et d'élevage, le lien entre les aides versées dans le cadre de la PAC en faveur du secteur de la viande bovine et la production ainsi que l'opportunité de conférer à la commission des pouvoirs supplémentaires spécifiques pour prendre des mesures à l'encontre des Etats membres.

- **La crise de la fièvre aphteuse**

L'Union européenne assure le remboursement aux Etats membres de 60 % des dépenses qu'ils ont supportées pour l'indemnisation des propriétaires d'animaux abattus, la destruction des animaux ainsi que la désinfection des installations et des équipements contaminés.

La commission européenne évalue à ce stade à environ 1 milliard d'euros le coût de ces mesures pour le budget communautaire. La crise étant intervenue dans le courant 2001, le budget 2001 ne prévoyait pas de crédits spécifiques. Cependant, compte tenu des sous-consommations de crédits attendus pour l'exercice 2001, une partie du coût pourrait être pris en charge sur cet exercice par redéploiement, à hauteur d'environ 400 millions d'euros qui seront budgétisés sur le fonds vétérinaire d'urgence.

Pour 2002, 200 millions d'euros ont été inscrits dans le fonds vétérinaire d'urgence pour indemniser les Etats membres des dépenses engagées à la suite de la crise de la fièvre aphteuse.

En fonction de l'estimation des besoins révisée que la commission devrait présenter à l'automne, une fois que toutes les demandes de remboursement des Etats membres (principalement le Royaume-Uni) auront été présentées et expertisées, le total de la prise en charge du coût pour l'exercice 2001 et les dotations vétérinaires d'urgence pour 2002 pourront être ajustés. Les remboursements pourraient s'échelonner jusqu'à l'exercice 2003, suivant les délais de traitement des dossiers par les différents pays concernés (Royaume-Uni, Irlande, Pays-Bas et France) et par les services de la commission.

2. Les dépenses liées à la réforme de la PAC

Les dépenses agricoles, hors crise, s'élèvent à 43,6 milliards d'euros et progressent de 1,3 % par rapport au budget 2001.

La poursuite de la mise en oeuvre de la réforme de la PAC de 1999 induit une nouvelle augmentation des aides directes compensatoires dans le secteur bovin et dans celui des grandes cultures ainsi que la montée en puissance du programme de restructuration du vignoble. La progression des dépenses de marché est toutefois limitée à 1,2 % par rapport à 2001 du fait des économies induites par les réformes récemment adoptées par le Conseil (coton, lin, chanvre et sucre) ou en cours (riz et ovins/caprins par un transfert de dépenses de 2002 sur 2003 pour ce dernier secteur) et de la bonne situation de la plupart des marchés, en dehors du secteur viti-vinicole.

**Les principaux éléments de la réforme de la PAC définie en mars 1999
par le Conseil européen de Berlin**

La nouvelle réforme de la PAC comporte deux volets, une réforme des organisations communes de marché et un volet structurel avec :

- **Une baisse des prix d'intervention dans les trois principaux secteurs** concernés (céréales : - 20 % sur deux ans à compter de la campagne 2000/2001, viande bovine : - 30 % sur trois ans à compter de la campagne 2000/2001 et lait : - 15 % sur trois ans à compter de la campagne 2005/2006), compensée par une **revalorisation des aides au revenu**.

- **Un renforcement de la politique de développement rural**, consacrée 2^{ème} pilier de la PAC.

- **L'instauration de deux nouveaux mécanismes de réorientation des aides directes versées au titre de la politique de soutien des marchés vers des actions de développement rural :**

. **L'écoconditionnalité**, qui impose aux Etats membres de prendre «les mesures environnementales qu'ils considèrent appropriés compte tenu de la situation des surfaces agricoles utilisées ou des productions concernées » et de sanctionner les agriculteurs qui ne respectent pas ces exigences en réduisant ou en supprimant les aides ;

. **la modulation des aides**, qui autorise les Etats membres à réduire les montants des aides directes versées aux agriculteurs en fonction de trois critères : l'emploi, la richesse de l'exploitation, et le total d'aides reçues.

III. LES DÉPENSES LIÉES AUX ACTIONS STRUCTURELLES

A. LE NOUVEAU CADRE RÉGLEMENTAIRE DES FONDS STRUCTURELS

La programmation financière 2000-2006 a réformé les modalités des actions structurelles intervenues dans le cadre d'Agenda 2000.

1. Une concentration accrue des aides

Certes, les principes fondamentaux de la réforme de 1988 sont maintenus : la subsidiarité, le partenariat, l'additionnalité et la concentration.

De même, les cinq fonds (le FEDER, le FSE, le FEOGA-orientation, l'IFOP et le Fonds de cohésion) sont maintenus.

En revanche, **le nombre des objectifs des actions structurelles est réduit passant des sept objectifs actuels** (4 objectifs régionaux et 3 objectifs nationaux) à 3 objectifs seulement :

2 objectifs régionaux : l'objectif 1 visant à promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement et l'objectif 2 visant à soutenir la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle ;

1 objectif national : l'objectif 3 visant à soutenir l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi.

A cette concentration thématique, est associée une concentration des interventions pour les territoires souffrant des handicaps les plus marqués.

L'objectif 1 vise à promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement dont le PIB par habitant aura été inférieur au cours des trois dernières années à 75 % de la moyenne communautaire ainsi que des régions ultrapériphériques et, nouveauté, des zones antérieurement concernées par l'article 6 paragraphe 1. Mais, réforme essentielle, les souplesses aménagées par la réglementation en vigueur pour étendre le champ d'intervention au titre de l'objectif 1 disparaissent. Cet objectif qui concernait 25 % de la population intéressera désormais 22,2 % de la population de la Communauté. Ses moyens s'élèvent à 69,7 % du total (135,9 milliards d'euros), et sont en progression de 15 % en volume par rapport à la programmation précédente.

Les zones visées par **l'objectif 2** sont celles qui sont confrontées à des **problèmes structurels de reconversion économique et sociale** et dont la population ou la superficie est significative. L'objectif 2 couvrait dans la précédente programmation 25,2 % de la population communautaire et ne devrait plus concerner à l'avenir que 18 % de cette population. Il regroupe 11,5 % de l'ensemble des fonds structurels (22,5 milliards d'euros), soit un recul en volume de 9,4 % par rapport à la période précédente.

Les zones concernées par les financements de **l'objectif 3** seraient celles qui ne sont pas visées par les deux autres objectifs. Il concentre 12,3 % de la dotation globale, en progression de 22,5 % en volume par rapport à la programmation financière précédente.

Le resserrement de la population éligible est accompagné d'un processus de sortie progressive pour les régions perdant le bénéfice de l'objectif 1 ou 2, qui se traduit par le maintien du bénéfice des fonds au titre de l'objectif considéré jusqu'au 31 décembre 2005.

Le fonds de cohésion est maintenu au profit des Etats dont le PIB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire. Sa dotation est reconduite en euros constants sur la future période de programmation, avec un budget de 18 milliards d'euros pour les années 2000 à 2006.

Au sein des fonds structurels, la commission conserve la latitude de promouvoir des programmes d'initiative communautaire (PIC). Les PIC, qui étaient au nombre de 13 sont désormais orientés autour de 4 thèmes :

- la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale (INTERREG : 4.876 millions d'euros entre 2000 et 2006),
- le développement rural (LEADER : 2.020 millions d'euros),
- la lutte contre les discriminations et les inégalités de toute nature dans l'accès au marché du travail (EQUAL : 2.847 millions d'euros)
- la revitalisation économique et sociale des villes et des banlieues en crise (URBAN : 700 millions d'euros).

Le montant disponible pour financer les PIC est ramené de 9 % à 5,35 % du total des ressources des fonds structurels.

Enfin, 1% des dotations des fonds structurels pourrait être mobilisé pour financer des actions innovatrices et d'assistance technique.

2. Des modifications dans la gestion des interventions structurelles

Plusieurs objectifs sont poursuivis :

- une volonté de **décentralisation** accrue qui passe en particulier par la désignation d'une autorité unique de gestion pour chaque intervention, par la constitution d'un comité de suivi national et par l'instauration d'une procédure de subvention globale gérée « in situ » par des intermédiaires agréés pour financer des initiatives locales ;

- une volonté de **cohésion** avec une unicité de programmation au sein d'un même document pour les objectifs 2 et 3, une période uniforme de programmation, une association en partenariat de tous les échelons concernés, l'affirmation du principe de compatibilité des interventions avec les autres politiques communautaires (politique de l'environnement, de la concurrence, de l'emploi...)

- une volonté de **saine gestion financière** avec en particulier **le dégagement des crédits non utilisés au terme d'un délai de deux années**, l'utilisation des intérêts acquis auprès des Etats membres à partir des avances

communautaires au profit des objectifs poursuivis dans le cadre du versement de ces avances et la promotion d'un mécanisme d'avance au moment de l'adoption des programmes.

Un commentaire s'impose au sujet de la nouvelle règle de dégage­ment des « engagements dormants ». Il est évident qu'une telle règle s'impose compte tenu de l'expérience acquise d'un gonflement continu des restes à liquider dans le cours de l'exécution de la précédente programmation. L'introduction de cette règle devra susciter dans notre pays des efforts de gestion sans lesquels nos « retours » au titre des actions structurelles seraient dilapidés. Il serait intéressant que le gouvernement précise les dispositions administratives et budgétaires qu'il entend adopter à cette fin. Il faudra également veiller à la qualité du suivi de cette nouvelle règle par la commission et au soin qu'elle manifesterà dans le traitement des dossiers. Les projets de budget à venir devront comporter une information détaillée et précise sur l'application de cette procédure.

B. UN PREMIER BILAN QUI INSPIRE LA PRUDENCE

1. Les crédits pour 2002

Les crédits d'engagement pour 2002 augmentent de 2,8 % et s'établissent à **33,6 milliards d'euros**. Ils correspondent aux plafonds décidés à Berlin en application de la règle selon laquelle, pour les fonds structurels, **les plafonds de la programmation financière constitue des objectifs de dépense**. Ainsi, les crédits d'engagement correspondent aux plafonds décidés à Berlin, actualisés en fonction de l'inflation.

Les crédits d'engagement sont par ailleurs augmentés de 870 millions d'euros suite à l'adaptation des perspectives financières, conformément à l'Accord interinstitutionnel pour l'année 2002. Celui-ci prévoit en effet que les crédits d'engagement non utilisés en 2000, qui ne sont pas reportés en 2001, sont rebudgétisés sur les années 2002 à 2006, soit un montant total de 6,1 milliards d'euros. La méthode de rebudgétisation s'applique uniquement sur la rubrique 2, pour la première année de la nouvelle programmation.

Les crédits de paiement serviront pour leur part à couvrir :

- l'apurement des engagements des années passées n'ayant pas donné lieu à paiement (communément appelés les « restes à liquider »), dont le montant total est évalué à 23,4 milliards d'euros à la fin 2000 au titre des seuls fonds structurels. Un montant de 7,32 milliards d'euros est prévu en 2002 pour payer le « reste à liquider » des programmes 1994-1999 pour les fonds structurels ;

- les remboursements correspondant aux mesures engagées sur la nouvelle programmation pour un montant de 22,1 milliards d'euros (hors fonds de cohésion).

Il apparaît donc qu'un tiers des crédits prévus pour 2002 servira à financer des dépenses engagées dans les programmations précédentes. On peut donc légitimement s'interroger sur le respect du profil des engagements pluriannuels décidés à Berlin.

2. Le poids du passé

Comme il a été indiqué précédemment, l'engagement en quasi-totalité de la dotation décidée à Edimbourg pour la période 1994-1999 a été réalisé au prix d'une reprogrammation massive sur l'exercice 1999 et de reports importants sur l'exercice 2000.

Entre fin 1993 et fin 1999, le montant des « restes à liquider »¹ est passé de 15,4 à 41,6 milliards d'euros, soit une progression de 270 % en cinq ans.

Les engagements hérités des périodes antérieures à 1994 ne représentent que 1,85 milliard d'euros (soit 4,5 % des RAL totaux), dont 1,65 milliard d'euros provient de la période 1989-1993. L'augmentation des RAL en valeur absolue est donc largement imputable à la période 1994-1999, pendant laquelle son taux de croissance s'est d'abord ralenti entre 1994 et 1997, avant de progresser à nouveau fortement sur les exercices 1998 et 1999. C'est la conséquence directe de la concentration des engagements sur la fin de la période et d'un étalement du paiement des soldes des programmes jusqu'en 2003.

¹ Les restes à liquider (RAL) correspondent au montant de l'écart entre les engagements contractés et les paiements effectifs correspondants.

La comparaison du stock des RAL avec leur taux de couverture par les crédits d'engagement inscrits au budget, mesuré par le ratio RAL/CE, montre une dégradation continue tout au long de la période 1994-1999 : les RAL qui représentaient 92 % d'une année de crédits d'engagement en début de programmation, s'élèvent en 1999 à 116 % des crédits inscrits au budget. L'augmentation des RAL est liée à deux facteurs : d'une part, la progression plus lente des crédits de paiement, imputable à un retard dans l'exécution des programmes et, d'autre part, la forte croissance des crédits d'engagement imposée par la programmation volontariste d'Edimbourg.

3. Le lancement de la programmation 2000-2006

• La clôture des anciens programmes

L'année 2000 s'est caractérisée par la volonté de clôturer les anciens programmes. Un état des lieux établi début mars 2001 précise le nombre de programmes clôturés pour chaque période de programmation. Il en ressort principalement que :

- **pour les interventions antérieures à 1989**, le nombre de programmes à clôturer a été ramené de 89 (30 juin 2000) à 25 (fin février 2001). Le montant restant à clôturer s'élève à 124 millions d'euros. Parmi les dossiers clôturés, il faut noter une réduction notable des programmes italiens restant ouverts, qui représentaient la grande majorité des programmes en attente de clôture (75 dossiers italiens sur un total de 89 à la mi-2000). Ainsi, à la fin février 2001, il ne restait plus que 24 programmes italiens à clôturer ;

- **pour les programmes de la période 1989-1993**, le nombre de programmes clôturés depuis le 30 juin 2000 s'élève à 73, représentant un total de 516 millions d'euros. A la fin 2001, quelque 101 dossiers restaient à clôturer, qui représentent un montant total de 714 millions d'euros. Les progrès sont particulièrement sensibles pour les programmes italiens (33 dossiers clôturés) et britanniques (26 dossiers clôturés) ;

- **la clôture des programmes de l'objectif 2 (1994-1996)**, dont le stock initial est de 65 dossiers représentant 759 millions d'euros, a commencé.

• Les difficultés rencontrées pour l'exécution budgétaire de 2000

L'année 2000 a été le premier exercice des nouvelles perspectives financières et de la période de programmation 2000-2006. Or, l'exercice a été marqué par une sous-exécution très importante des crédits d'engagement et de paiement due notamment à une mise en œuvre de cette nouvelle période plus lente que prévu et un recours important aux reports de crédits.

Dans son rapport annuel¹, la cour des comptes européenne constate que l'utilisation de la plupart des lignes relatives à la nouvelle période 2000-2006 a été très faible. En particulier, les taux d'exécution des crédits d'engagement pour les lignes objectif n° 1 et objectif n° 2 pour la nouvelle période sont de 56,8 % et 4,5 %, et les taux d'exécution en crédits de paiement sont de 53,7 % et 7,2 %. Tous les paiements effectués en 2000 correspondent à l'acompte initial, aucun paiement intermédiaire n'ayant encore été versé².

En ce qui concerne les nouvelles initiatives communautaires, l'exécution budgétaire a été de 0% tant en engagement qu'en paiement, aucune intervention n'ayant été approuvée.

Ces retards sont liés à une adoption tardive des programmes. Ainsi, en ce qui concerne l'objectif n° 2, la commission n'a défini qu'au 1^{er} juillet 1999 les plafonds de population éligible. Les Etats ont été dans l'incapacité de transmettre leurs propositions avant la fin de l'année 1999. De même, les orientations pour les nouvelles initiatives communautaires n'ont été arrêtées par la commission européenne qu'au début du deuxième trimestre 2000.

Or, comme le souligne la cour des comptes européenne, la faible exécution en 2000 aura des conséquences sur le déroulement de la gestion budgétaire pendant le restant de la période de programmation 2000-2006. Les prévisions d'évolution des engagements et des paiements pour la période se trouvent, dès la première année, altérées et une adaptation des perspectives financières a dû être proposée par la commission européenne en application de l'accord interinstitutionnel. Le transfert de la dotation non utilisée en crédits d'engagement (6.152 millions d'euros) vers les exercices 2002-2006 conduit, comme pour la période précédente, à concentrer davantage les opérations budgétaires dans les dernières années de la période de programmation.

Il apparaît ainsi que malgré les réformes apportées à la gestion des fonds structurels, certains travers observés pendant la période précédente perdurent. Certes, l'importance des « restes à liquider » fait peser une contrainte forte sur la programmation 2000-2006. Toutefois, la longueur des procédures et l'énormité des sommes prévues (213 milliards d'euros sur 7 ans) laissent craindre des difficultés pour utiliser les crédits affectés aux actions structurelles.

¹ Cour des comptes européenne : rapport annuel relatif à l'exercice 2000, page 155 et suivantes

² Lors de l'élaboration du budget, les paiements intermédiaires avaient été estimés à 1,3 milliard d'euros.

C. IMPACT DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA NOUVELLE PROGRAMMATION 2000-2006 EN FRANCE

L'aide de l'Union européenne en faveur de régions françaises est passée de 14.939 millions d'euros en 1994-1999 à 15.666 millions d'euros pour 2000-2006. Il convient cependant de rappeler que le périmètre d'intervention des fonds structurels est modifié¹.

Certaines régions bénéficiaires des objectifs prioritaires 1, 2 et 5b durant la période 1994-1999 ne sont plus éligibles aux programmes européens équivalents de la période 2000-2006. Pour que ces régions ne soient pas brutalement privées de l'aide européenne et pour consolider les résultats des interventions européennes précédentes, un dispositif de soutien transitoire a été mis en place. Il leur permettra de bénéficier des fonds structurels de manière dégressive.

A ce titre, les zones en soutien transitoire de l'objectif 1 bénéficient de 572 millions d'euros du FEDER jusqu'au 31 décembre 2006.

Les zones en soutien transitoire de l'objectif 2 (qui correspondent aux zones des ex objectifs 2 et 5b) bénéficient de 620 millions d'euros du FEDER jusqu'au 31 décembre 2005.

L'impact de la réforme des fonds structurels sur les aides aux régions françaises n'est donc pas trop défavorable. La sortie, en douceur grâce à la transition longue de 6 ans, de la Corse et du Hainaut de l'objectif 1, a été partiellement compensée par l'augmentation de l'enveloppe en faveur des DOM.

En outre, la France est l'un des principaux bénéficiaires (en recevant environ 19 % des crédits) de l'objectif 3 dont l'enveloppe augmente de 1,07 milliard d'euros par rapport à 1994-1999. Enfin, l'intensité de l'aide est restée assez forte (42 euros par habitant) sur l'objectif 2.

¹ La période de programmation est désormais établie sur 7 ans, les objectifs ont été modifiés tandis que 14 millions d'euros ont été transférés dans la rubrique PAC pour le financement des mesures de développement rural.

IV. LES DÉPENSES LIÉES AUX POLITIQUES INTERNES

A. PRÉSENTATION DES CRÉDITS POUR 2002

Les politiques internes bénéficieraient pour 2002 de crédits de paiement pour un montant de 5,99 milliards d'euros, (soit + 2,4 %) tandis que les crédits d'engagement atteindraient 6,45 milliards d'euros (soit + 3,5 %).

Parmi les politiques internes, c'est aux actions dans le domaine de la recherche et du développement technologique que revient l'essentiel des crédits. Le montant des crédits de paiement atteindrait 3.700 millions d'euros pour 2002 contre 3.610 millions d'euros en 2001, soit une augmentation de + 2,5 %. Les crédits inscrits pour 2002 correspondent à la dernière année du cinquième Programme Cadre de Recherche et Développement (PCRD) adopté le 22 décembre 1998 pour la période 1998-2002, avec une dotation de 14,96 milliards d'euros.

Dans le projet de budget 2002, les crédits d'engagement prévus au titre des réseaux transeuropéens correspondent au profil d'engagement prévu par le Conseil au moment de l'adoption de ce programme pluriannuel. Ils sont en augmentation de 1,8 % par rapport au budget 2001 et s'élèvent à 677 millions d'euros. Les crédits de paiement (598 millions d'euros) diminuent de 1,7 % par rapport au budget 2001 mais avaient connu de fortes augmentations dans les budgets 2000 (+ 13,8 %) et 2001 (+ 16,9 %).

Les crédits disponibles pour les autres politiques internes augmentent de 4,1 % en ce qui concernent les crédits d'engagement (et s'élèvent à 1.715 millions d'euros) et de 3,5 % en ce qui concernent les crédits de paiement qui s'établissent à 1.694 millions de francs.

La marge sous le plafond des perspectives financières s'élève dans le projet de budget 2002 à 110,8 millions d'euros contre 68 millions d'euros proposés dans l'avant-projet de budget de la commission.

B. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS SUR LA PÉRIODE 2000-2006 QUI RESTE DISCUTABLE

Comme indique le tableau ci-après, les perspectives financières 2000-2006 ont prévu que les dépenses liées aux politiques internes passent de 5,93 milliards d'euros en 2000 à 6,6 milliards d'euros en 2006, soit une augmentation de 11,3 % sur la période.

Les politiques internes : Les perspectives financières de 2000 à 2006

(en millions d'euros 1999)

Engagements	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Rubrique 3	5.930	6.040	6.150	6.260	6.370	6.480	6.600

On peut légitimement s'interroger sur le réalisme de cette évolution, mais aussi sur sa pertinence.

En effet, une augmentation des dépenses liées aux politiques interne serait justifiée si ces dernières avaient démontré leur efficacité dans le passé et si elles apportaient une plus-value communautaire par rapport aux politiques nationales déjà engagées dans ces domaines.

Elle supposerait aussi que les crédits provisionnés correspondent réellement à la communautarisation ou au renforcement des coopérations européennes dans les divers domaines d'intervention publique où de telles évolutions sont attendues et souhaitables.

Or, ces conditions ne sont globalement pas réunies.

1. Le saupoudrage des dépenses liées aux politiques internes

D'abord, la dotation des politiques internes est éclatée dans une multitude d'actions.

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.

Certes, l'essentiel de la rubrique (73,5 % dans le projet de budget pour 2002) est consacré aux deux politiques prioritaires que constituent la recherche et les réseaux transeuropéens (transports, communication et énergie).

Toutefois, 26,5 % 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, protection des consommateurs, culture et audiovisuel, énergie, justice etc).

Crédits alloués aux politiques internes

(en millions d'euros)

	Budget 2001		Projet de budget 2002		Taux de variation des CE en %	Taux de variation des CP en %
	CE	CP	CE	CP	CE	CP
Actions agricoles	55	109	52	55	- 5,45	- 49,54
Actions régionales	15	15	15	15	0,00	0,00
Transport	25	21	24	24	- 4,00	14,29
Pêche	61	56	63	57	3,28	1,79
Education, formation	491	428	499	484	1,63	13,08
Culture et audiovisuel	120	113	114	116	- 5,00	2,65
Information	103	105	102	93	- 0,97	- 11,43
Social	148	140	149	138	0,68	- 1,43
Energie	34	33	32	33	- 5,88	0,00
Contrôle nucléaire	18	17	18	18	0,00	5,88
Environnement	116	143	196	141	68,97	- 1,40
Consommateurs	23	20	23	20	0,00	0,00
Reconstruction	1	1	1	1	0,00	0,00
Marché intérieur	159	160	163	151	2,52	- 5,63
Industrie	Pm	Pm	0	62		
Emploi et innovation	127	128	104	122	- 18,11	- 4,63
Statistiques	33	31	34	31	3,03	0,00
Réseaux	665	608	677	598	1,80	- 1,64
Justice	94	112	123	129	30,85	15,18
Lutte contre la fraude	5	5	6	5	20,00	0,00
Recherche	3.920	3.610	4.055	3.700	3,44	2,49
Total	6.232	5.855	6.447	5.992,5	3,45	2,35
Plafonds	6.272		6.558		4,56	
Marge sous les plafonds	40		111			

On peut donc légitimement s'interroger sur l'efficacité de ces politiques qui bénéficient de moyens proportionnellement limités en comparaison avec le niveau de l'intervention publique nationale. Certes, leur but n'est pas de se substituer aux politiques nationales, mais, conformément à la logique de la subsidiarité, d'assurer une mise en réseau des dispositifs en leur conférant une dimension européenne. Toutefois, il n'est pas évident que cet objectif soit atteint.

En réalité, le rubriques des politiques internes témoignent de l'incroyable saupoudrage des moyens distribués.

2. Une politique de la recherche à parfaire

Ensuite, les crédits de recherche ne sont pas entièrement mis au service d'une politique européenne de recherche.

Certes, les actions spécifiques proposées par la Commission tiennent compte des critiques émises sur le bilan du IVe PCRD et témoignent d'un souci de concentration et de rationalisation des interventions.

Les principaux volets d'activité sont ainsi regroupés dans quatre programme thématiques (qualité de la vie et gestion du vivant, société de l'information conviviale, croissance et compétitivité durables, énergie et environnement) et trois programmes horizontaux (affirmer le rôle international de la recherche communautaire, promouvoir l'innovation et encourager la participation des PME, améliorer le potentiel humain de recherche et la base de connaissances socio-économiques).

Toutefois, votre rapporteur s'interroge sur

- la légitimité du processus de définition de la stratégie européenne en matière de recherche avec, en particulier, la quasi-absence à ce stade initial des grands opérateurs de recherche que sont les entreprises ;
- le manque d'évaluation de l'efficacité des dépenses, même si le quatrième programme-cadre contenait des dispositions visant à corriger cette lacune ;
- la légitimité même de nombreuses interventions communautaires au regard du principe de subsidiarité lorsque lesdites interventions ne s'accompagnent pas d'actions concertées entre Etats-membres.

Il faut rappeler qu'une politique communautaire en matière de recherche ne se conçoit qu'en tant qu'elle est susceptible d'apporter une plus-value par rapport aux résultats que peuvent atteindre les politiques nationales.

Il faut aussi souligner que le vrai apport de la Communauté dans ce domaine serait de promouvoir des projets exceptionnels articulés autour de la participation commune de centres de recherche des pays membres.

V. LES DÉPENSES LIÉES AUX ACTIONS EXTÉRIEURES

A. LA BAISSÉ DES CRÉDITS D'ENGAGEMENT POUR 2002

Elles regroupent trois grands chapitres géographiques (Méditerranée, Amérique latine/Asie et Est de l'Europe), un chapitre important relatif à l'aide humanitaire, trois autres chapitres thématiques de montant moindre (volet externe, autres actions de coopération et droits de l'homme) et les chapitres concernant la politique étrangère et de sécurité commune.

Le Conseil européen de Berlin a créé une nouvelle rubrique 7 regroupant l'ensemble des crédits relatifs aux aides de préadhésion. En conséquence, les crédits « PHARE » ont été basculés de la rubrique 4 (actions extérieures) à la rubrique 7.

Les crédits alloués aux actions extérieures

(en millions d'euros)

	Budget 2001		APB		Projet de budget 2002		Variation en % budget 2001	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP
Aide humanitaire	455	400	433,8	377	433,8	377	- 4,6	- 5,8
Aide alimentaire	473	473	473	473	473	473	0	0
Coopération PVD Asie	446	370	436	367,3	431,1	345,6	- 3,3	6,6
Coopération PVD Amérique latine	336,3	252	315	267,7	304	250	- 9,6	- 0,8
Coopération Afrique du sud	122	135	125	130,1	125	130,1	2,5	- 3,6
Méditerranée	896,3	459,4	863,3	547,2	852	494,7	- 4,9	7,7
BERD	0	7,4	0	8,4	0	8,4	0	13,6
Europe orientale	469,3	463,1	469,9	470	467,9	465	- 0,3	0,4
Balkans	839	490,5	828	775	814	750	- 3	52,9
Autres actions de coopération	388,5	380	378,5	383,3	376	380,8	- 3,2	0,2
Démocratie et droits de l'homme	103	82,8	95	81	95	81	- 7,8	- 2,2
Accords de pêche	270,3	272,3	269,7	275,5	269,7	275,5	- 0,2	1,2
Volet externe des politiques communautaires	74,9	87,5	82,4	85,6	81,4	85,4	8,7	- 2,4
PESC	36	35	35	35	35	35	- 2,8	0
Malte Chypre Turquie	19	13	21	20,3	21	20,3	10,5	55,8
Lignes budget administratif					- 6,5	- 4,7		
Total rubrique	4.928,7	3.921,0	4.825,8	4.296,4	4.772,6	4.167	- 3,2	6,3
Plafond			4.873		4.873			
Marge			47,2		100,4			

L'avant-projet de budget des actions extérieures de l'Union européenne présenté par la Commission s'élève à 4.826 millions d'euros en crédits d'engagement. Il contient une marge de 47 millions d'euros sous le plafond des perspectives financières qui correspond à une diminution de 2,1 % par rapport au budget voté pour 2001. Cette réduction résulte de l'absence de mobilisation de l'instrument de flexibilité pour 2002 alors que le budget 2001 avait fait l'objet, grâce à cet instrument, d'un déplafonnement de 200 millions d'euros, notamment pour financer l'aide de l'Union européenne à la région des Balkans.

Par rapport au budget 2001, les crédits d'engagement (4.772,6 millions d'euros pour 2002) diminuent de 3,2 %.

Cette baisse résulte de l'absence de mobilisation de l'instrument de flexibilité pour 2002 alors que le budget 2001 avait fait l'objet, grâce à l'utilisation de cet instrument, d'un déplafonnement de 200 millions d'euros, notamment pour financer l'aide de l'Union européenne à la région des Balkans.

Le conseil a adopté un ensemble de diminutions des crédits d'engagement qui élargit la marge sous plafond à 100 millions d'euros.

Au contraire, les crédits de paiement votés par le conseil sont identiques à ceux proposés par la commission dans son avant-projet de budget et s'élèvent à 4.167 millions d'euros, en augmentation de 6,3 %.

B. LE POIDS DES « RESTES À LIQUIDER »

Cette hausse vise notamment à diminuer le montant des «restes à liquider».

Dans son rapport annuel¹, la cour des comptes européennes compare l'exécution des engagements et des paiements de 1996 à 2000.

¹ Cour des comptes européenne : rapport annuel relatif à l'exercice 2000 : page 272.

**Actions extérieures : comparaison entre l'exécution des engagements et des paiements
de 1996 à 2000 sur le budget de l'exercice**

(en millions d'euros)

Description	1996		1997		1998		1999		2000	
	Engagé	Payé								
Aide alimentaire et humanitaire	1.218	852	1.013	892	1.058	820	1.231	955	943	856
Coopération avec les pays en développement d'Asie, d'Amérique latine et d'Afrique australe, y compris l'Afrique du sud	818	474	797	472	771	463	686	570	802	622
Coopération avec les pays tiers méditerranéens et du Proche et Moyen orient	654	357	1.076	404	1.069	422	1.027	334	1.006	473
Coopération avec les pays de l'Europe centrale et orientale, les nouveaux Etats indépendants et la Mongolie	1.855	1.221	1.774	1.265	1.910	1.619	2.347	1.908	1.356	1.145
Autres actions de coopération – Actions communautaires en faveur des ONG	401	280	370	317	337	282	344	302	337	273
Initiative européenne pour la démocratie et la protection des droits de l'homme	91	65	90	59	86	66	94	46	94	51
Volets externes de certaines politiques communautaires	420	348	306	360	330	332	354	310	202	169
Politique étrangère et de sécurité commune	56	51	16	16	30	22	29	27	31	20
Total	5.513	3.648	5.443	3.785	5.589	4.025	6.112	4.451	4.771	3.609
Restes à liquider	1.865		1.663		1.564		1.661		1.162	

Il apparaît que chaque année, les engagements dépassent largement les paiements, même si ce décalage tend à diminuer. Ainsi, les restes à liquider sont passés de 1.865 millions d'euros en 1996 (soit près de 44 % des crédits d'engagement) à 1.162 millions d'euros en 2000 (soit 24 % des crédits d'engagement).

Votre rapporteur tient à faire remarquer que la diminution du montant des restes à liquider ne passe pas seulement par une augmentation des crédits de paiement et qu'il faut privilégier la définition cohérente des enveloppes des crédits d'engagement en tenant compte des capacités réelles d'absorption, les dégagements automatiques des engagements dormants et l'amélioration de la gestion de ces crédits.

En outre, il s'interroge sur l'utilisation réelle des crédits prévus les actions extérieures dans le cadre des perspectives financières 2000-2006.

C. UNE DOTATION SURDIMENSIONNÉE ?

Les actions extérieures : perspectives financières (rubrique 4)

(en millions d'euros 1999)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Actions extérieures	4.550	4.560	4.570	4.580	4.590	4.600	4.610

Il apparaît en effet que les sommes retenus pour cette période sont largement supérieures aux crédits réellement engagés entre 1996 et 2000, à l'exception de ceux engagés en 1999.

Dans le rapport précité, la cour des comptes européenne constate que l'Union européenne connaît des difficultés dans l'engagement des crédits. Ainsi, plus d'un quart des crédits d'engagement prévus pour la coopération avec l'Amérique latine ont été annulés ou virés vers un autre chapitre (114,6 millions d'euros sur 392,7 millions d'euros autorisés) en 2000 car il restait à engager d'importants reliquats.

La cour fait remarquer qu'au-delà d'une situation politique peu favorable, la faiblesse des administrations locales rend difficile l'approbation de projets au niveau central des Etats bénéficiaires. **Elle insiste alors sur la nécessité de trouver un moyen pour accroître la capacité d'absorption de l'aide en renforçant leur capacité administrative et en leur permettant de présenter des projets respectant les critères prévus.**

Globalement, la cour note que compte tenu des engagements contractés en 2000 sur les lignes budgétaires appartenant déjà à la rubrique 4 en 1999 (4.979,1 millions d'euros) pour lesquels les paiements ne sont que de 1.022 millions d'euros, le montant des engagements restant à liquider s'élève à 12.663,6 millions d'euros à la fin 2000 et est en progression de 5 %. Elle conclut à la nécessité de poursuivre l'effort d'annulation des engagements désormais inutiles.

Elle regrette cependant qu'en raison des incertitudes concernant les engagements restant à liquider, il soit très difficile de déterminer le montant d'aide que la Communauté européenne a promise, qui a été effectivement octroyée et qui reste encore à fournir.

VI. LES DÉPENSES DE PRÉ-ADHÉSION

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

Présentation des instruments de préadhésion

1. Phare (aide institutionnelle de préadhésion)

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

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

La communauté fournit des subventions ou cofinance expertises et jumelages institutionnels, assistances techniques, formation et développement des ressources humaines ou encore travaux et fournitures liés à l'exécution des projets. C'est dans le cadre de PHARE que s'effectue l'essentiel de la reprise de l'acquis communautaire, via les aides institutionnelles que ce programme procure aux administrations des pays bénéficiaires. Le programme PHARE représente une enveloppe annuelle de 1.560 M€, dont 400 sont consacrés aux programmes multilatéraux, soit 10.920 M€ pour la période 2000-2006.

2. ISPA (instrument structurel de préadhésion)

L'objectif d'ISPA est la mise à niveau des infrastructures des PECO. Son objet et son mode de fonctionnement s'inspirent largement du Fonds de cohésion. ISPA sert donc à financer des projets d'infrastructures pour un montant minimum de 5 millions d'euros dans deux domaines :

- l'environnement, pour des projets permettant aux pays bénéficiaires de satisfaire aux exigences de la législation communautaire ;

- le transport, l'aide s'adressant aux projets d'interconnexion et d'interopérabilité des réseaux nationaux entre eux et avec les réseaux transeuropéens.

Au sein de la commission, la Direction ISPA, DG Regio, a préparé des documents cadres de financement par ISPA dans ces secteurs, afin de préciser le champ d'intervention de cet instrument et de contribuer ainsi à l'élaboration de la stratégie ISPA. La Commission a suivi les orientations essentielles suivantes : dimension communautaire des investissements ; approches systématiques (absence d'intervention ad hoc isolée) ; accent mis sur des projets touchant un nombre maximum de personnes ; effet de levier maximum sur le plan financier.

Les modalités de financement seront prochainement réformées de manière à accroître la part de cofinancement fournie par les institutions financières internationales (BEI, BERD), donc le nombre de projets cofinancés. Le mode de gestion des projets devrait encore faire l'objet d'une réforme visant à en accroître la décentralisation.

ISPA représente un budget annuel de 1.040 millions d'euros, soit un total de 7.280 millions d'euros (en valeur 1999) sur toute la période.

3. SAPARD (soutien agricole de préadhésion au développement rural)

Les objectifs de SAPARD sont d'établir un cadre d'aide communautaire à l'agriculture et au développement rural durable, de résoudre les problèmes d'adaptation à long terme du secteur de l'agriculture et des zones rurales, et enfin d'aider à la mise en œuvre de l'acquis communautaire en matière de politique agricole commune sur un modèle proche de celui du deuxième pilier «développement rural» de la PAC. Les règles de fonctionnement financier adoptées pour la gestion de SAPARD sont d'ailleurs celles du FEOGA-Garantie.

Sous le contrôle de la DG Agri, la mise en œuvre du programme, totalement décentralisée, fait l'objet d'un accord entre la commission européenne et les pays bénéficiaires dans le cadre des programmes nationaux de développement des zones rurales établis pour 2000-2006. Les fonds SAPARD participent aux projets acceptés dans le cadre de ces programmes nationaux pour un cofinancement allant jusqu'à 75 % des dépenses publiques engagées, 50 % s'il s'agit d'investissements générant un revenu. Chaque pays candidat a ainsi élaboré des programmes contenant les objectifs à réaliser et éligibles aux fonds SAPARD. Ces fonds sont répartis dans les pays bénéficiaires en fonction des mesures du règlement SAPARD auxquels ils sont destinés et de leur part dans les dépenses publiques engagées.

Ces priorités, les mesures à prendre pour les réaliser et la part du soutien SAPARD ont été, à ce jour, définies par la commission et les Etats bénéficiaires.

Les projets éligibles, présentés par des organismes locaux ou par des entreprises répondant aux critères, seront soumis à une évaluation et à une sélection effectuées par l'Agence. Les projets retenus recevront un financement SAPARD sous forme de subvention.

SAPARD représente un budget annuel de 520 millions d'euros, soit un total de 3.620 millions d'euros (en valeur 1999) sur toute la période.

Budget de la rubrique 7

(en millions d'euros)

	Exécution 2000		Budget 2001		APB 2002		Projet de budget 2002		Variation en % depuis budget 2001	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP
Préadhésion agricole (SAPARD)	528,9	0,0	540,0	330,8	555,0	470,0	555,0	370,0	2,8	11,9
Préadhésion structurelle (ISPA)	1.016,3	172,5	1.080,0	350,0	1.109,0	900,0	1.109,0	650,0	3	86
PHARE	1.567,2	1.200,9	1.620,0	1.420,4	1.664,0	1.550,7	1.664,0	1.520,7	3	7
Total	3.112,4	1.373,3	3.240,0	2.101,2	3.328,0	2.920,7	3.328,0	2.540,7	2,7	20,9
Perspectives financières					3.328,0		3.328,0			
Marge sous les PF					0,0		0,0			

Les crédits d'engagement correspondent au plafond des perspectives financières soit un total de 3.328 millions d'euros. S'agissant de dépenses « privilégiées », le Conseil et le Parlement ne remettent pas en cause la fixation de ces crédits au niveau du plafond de la rubrique.

Le projet de budget pour 2002 est censé traduire la priorité que constitue l'élargissement par une augmentation importante des crédits de paiement (+ 20 %) relatifs aux aides de préadhésion.

En ce qui concerne les crédits de paiement, le Conseil a décidé de ramener l'évolution proposée par la commission (2.921 millions d'euros soit une progression de 39 %) vers une position cohérente avec le rythme d'adoption des programmes et les données techniques relatives à l'exécution de ces programmes en 2000 et en 2001. En effet, les données communiquées par la Commission sur ces exécutions montrent que les augmentations qu'elle propose ne sont pas cohérentes avec le décaissement des crédits de paiement 2001 des programmes SAPARD et ISPA pour lesquels les conditions techniques préalables à tout décaissement ne sont pas encore réunies.

La mise en œuvre des programmes ISPA et SAPARD rencontre en effet des difficultés ; le retard d'exécution actuel est lié aux difficultés des pays bénéficiaires à mettre en place et à faire valider le circuit de gestion nécessaire à l'application des programmes. A titre d'exemple, seules la Bulgarie et l'Estonie ont obtenu l'accréditation de leurs Agences de gestion SAPARD, étape préalable à tout paiement. En ce qui concerne ISPA, les

premiers Comités de suivi, tenus entre avril et juin 2001, ont insisté sur les normes à respecter dans le montage des projets proposés au financement.

Toutefois, le caractère prioritaire qui s'attache à ces crédits a conduit le Conseil à adopter une augmentation des crédits de paiement de 20 % qui pourrait se décliner ainsi :

- Les crédits de paiement de SAPARD seraient fixés à 370 millions d'euros, soit une augmentation de 12 % par rapport au budget 2001 (+ 38 millions d'euros) ;

- Concernant ISPA, ils pourraient être fixés à 650 millions d'euros, soit + 28 % par rapport au budget 2001 (+ 300 millions d'euros).

Les crédits de paiement de PHARE progresseraient de + 6,2 % par rapport à l'APB 2001 (soit + 100 millions d'euros). Cette augmentation des crédits de paiement constitue, dans l'ensemble du budget de l'Union européenne pour 2001, une des progressions les plus fortes et est censée traduire ainsi la priorité que constituent pour l'Union les dépenses de préparation à l'élargissement.

Votre rapporteur ne peut que s'étonner de la position du Conseil : alors qu'il reconnaît que le montant des crédits est inemployable parce qu'il ne tient pas compte des capacités d'absorption des Etats bénéficiaires, il propose quand même une augmentation de 20 % des crédits de paiement, qui risque de rester bien théorique.

Dans son rapport annuel¹, la cour des comptes européenne a dressé un bilan de la première année de mise en œuvre des dépenses de pré-adhésion par le biais des deux nouveaux programmes ISPA et SAPARD. Ces propos doivent être relativisés en raison des inévitables mises au point et retards qui accompagnent tout lancement de nouvelles procédures.

¹Cour des comptes européenne : Rapport annuel relatif à l'exercice 2000, page 300 et suivantes.

La cour souligne ainsi que l'élaboration du cadre juridique et administratif d'ISPA a constitué un véritable défi pour la commission. Dix-huit mois ont été nécessaires, après décembre 1997, à l'approbation du règlement définitif à ISPA. Puis il a fallu encore neuf mois supplémentaires, jusqu'à mars 2000, pour arrêter une décision concernant la répartition du concours entre les pays candidats. En dépit de ces contraintes, toutes les stratégies ISPA nationales et 75 projets ont été approuvés fin 2000, grâce aux efforts considérables déployés par la direction générale en charge de ce dossier.

Toutefois, certaines remarques sont symptomatiques des travers budgétaires de l'Europe : une politique consistant à afficher des crédits inemployables, une indifférence relative aux capacités d'absorption des bénéficiaires finaux, un défaut d'évaluation, une concentration des engagements en fin d'exercice et, en conséquence, une augmentation des restes à liquider.

La cour constate ainsi que la gestion budgétaire de la rubrique 7 présente des caractéristiques très similaires à celle de la rubrique 4 (actions extérieures).

VII. LES DÉPENSES ADMINISTRATIVES

Budget de la rubrique 5 et effectifs en 2002

(en millions d'euros)

	Effectifs 2001	Effectifs 2000	Budget 2001	APB 2002	PB 2002	Evolution 2001-2002
Partie A (hors pensions)		2.503,4	2.598,9	2.700,6	2.668,6	+ 2,7 %
Pensions (toutes institutions)		564,3	618,3	688,1	688,1	+ 11,3 %
Total de la commission	21.479	3.067,7	3.217,2	3.388,7	3.356,67	+ 4 %
Parlement européen	4.161	979,9	987,8	1.035,0	1.035,0	5 %
Conseil	2.652	354,4	367,2	411,4	401,7	9 %
Cour de justice	1.050	131,2	141,9	149,1	146,5	4 %
Cour des comptes	552	70,3	73,4	80,7	76,6	4 %
CES	519	80,9	78,0	78,7	78,2	0 %
CDR	234	35,1	34,9	37,1	36,5	4 %
Médiateur	12	3,9	3,9	3,9	3,93	0 %
Total des autres Institutions	9.180	1.656,0	1.687,1	1.796,0	1.778,33	5 %
Total	30.659	4.723,7	4.904,3	5.184,6	5.135,00	4,7 %
P.F		4.835,9	4.939	5.179,0	5.179,0	
Marge sous plafond		112,2	35	- 5,6	44,0	

A. LES DÉPENSES ADMINISTRATIVES DE LA COMMISSION

Le budget de fonctionnement de la Commission représente 66 % de la rubrique 5.

L'APB pour 2002 se situait à un niveau de 3.388,7 millions d'euros soit une augmentation de 5,3 % représentant 171,5 millions d'euros alors que la reconduction en volume du budget 2001 donnerait, pour 2002, un budget de 3.281,5 millions d'euros (soit une augmentation de 65 millions d'euros).

Le conseil a voté un projet de budget pour la commission à 3 347 millions d'euros, soit une augmentation de 4 % par rapport au budget 2001 (+ 129 millions d'euros). Cette augmentation se situe 41,8 millions d'euros en dessous de l'APB proposé par la Commission.

La commission prévoit une augmentation de 11,3 % des crédits relatifs aux pensions, soit une augmentation de 70 millions d'euros. Le montant et le dynamisme de ces crédits correspondent à la progression rapide des coûts du régime de pension.

L'APB se caractérisait également par une demande de 317 nouveaux postes qui constitue le second volet du plan d'adéquation des effectifs aux missions au titre duquel l'autorité budgétaire a accordé pour 2001 la création de 400 postes nouveaux¹. La commission proposait à ce titre l'imputation des crédits correspondants à 317 postes (239 au siège et 78 en délégation) pour 6 mois (22 millions d'euros) correspondant en année pleine à 35 millions d'euros.

Le conseil a accepté la création des 78 emplois dans les délégations extérieures de la commission et a pris l'engagement d'examiner les autres créations d'emplois (239 au siège) lorsque la décision relative à la cessation définitive de fonctions de fonctionnaires de la commission aura été prise. En conséquence, le titre A 1 (personnel) du budget de la commission aura été réduit de 35 millions d'euros intégrant l'absence de prise en compte des 239 postes ainsi qu'une réduction forfaitaire de 25 millions d'euros.

Le régime de cessation définitive d'activité est de fait intimement lié aux créations demandées en 2002. En effet, dans la lettre rectificative n° 1 au budget 2001, qui constitue le document de référence de ce volet emplois, il était explicitement indiqué que les 317 créations 2002 n'impliqueraient une variation réelle du tableau des effectifs que de + 146 dans la mesure où la commission s'était engagée à rendre à l'autorité budgétaire 171 postes sur les 300 postes concernés par la cessation définitive d'activité.

¹ Dont le coût en année pleine est de 15 millions d'euros pour 2002.

La proposition de règlement concernant le régime de cessation définitive d'activité est actuellement en discussion au sein des organes compétents du conseil.

B. LES DÉPENSES ADMINISTRATIVES DU PARLEMENT

Conformément à un « gentleman's agreement » résultant d'une résolution inscrite au procès verbal de la session du conseil du 22 avril 1970, le conseil n'examine pas les dépenses administratives de l'autre branche de l'autorité budgétaire. De même, le parlement européen ne se prononce pas sur les dépenses administratives du conseil. A titre d'information, les dépenses administratives du parlement européen, qui représentent 20 % de la rubrique 5 (1.035 millions d'euros), sont présentées en augmentation de 4,8 % par rapport au budget 2001 (soit + 48 millions d'euros).

C. LES DÉPENSES ADMINISTRATIVES DU CONSEIL

Le budget du conseil représente environ 7,5 % de la rubrique et 22 % du budget des « autres institutions » (rubrique 5 hors commission et hors pensions).

L'état prévisionnel pour 2002 se situe à un niveau de 411,4 millions d'euros, soit une augmentation de 9 % en prenant en compte l'extension des missions du conseil en application du Traité d'Amsterdam (Politique européenne de Sécurité et de Défense, PESD) représentant une augmentation réelle de 44 millions d'euros.

Le conseil a fixé le niveau du budget du secrétariat général du conseil à 401,8 millions d'euros, soit en progression de 6,6 % par rapport au budget 2001 modifié. L'augmentation nette correspond à 24,8 millions d'euros. Ce niveau de crédits résulte de la prise en compte de l'effet de l'année pleine des crédits relatifs à la PESD en 2002 (de 17,9 millions d'euros en 2001 à 21,4 millions d'euros en 2002) et de l'adaptation annuelle des salaires (+ 4 millions d'euros).

Il prend également en compte des éléments nouveaux, dont le plus important est une provision de 8,5 millions d'euros destinée à préparer la politique immobilière du conseil relative à l'élargissement de l'Union. Le secrétariat général du conseil avait proposé à ce titre un total de 17 millions d'euros. Le conseil propose donc d'accorder la moitié de cette demande. La prise en compte de la décision relative à l'organisation des sommets dans la capitale belge a conduit le conseil à provisionner 0,95 million d'euros à cet effet (le secrétariat général du conseil demandait 1,7 million d'euros).

D. LES DÉPENSES ADMINISTRATIVES DES AUTRES INSTITUTIONS

Le budget de la cour de Justice représente environ 3 % de la rubrique et 8 % du budget des « autres institutions » (rubrique 5 hors commission et hors pensions). Le budget pour 2001 de cette institution s'élève à 141,9 millions d'euros. L'état prévisionnel pour 2002 se situe à un niveau de 149,1 millions d'euros soit une augmentation de 5,1 % représentant 7,2 millions d'euros.

La variation proposée pèse essentiellement sur le titre 1 (personnel) avec un ressaut de 6.422 millions d'euros (+ 4,53 %) et plus précisément sur le chapitre 11 relatif au personnel de l'institution. Les titres 2 (immeuble et fonctionnement) et 3 (missions spécifiques) connaissent une progression plus mesurée avec une augmentation de 0,8 millions d'euros (+ 0,57 %).

Le conseil a fixé le projet de budget pour cette institution à 146,6 millions d'euros soit une augmentation de 3,3 % (+ 4,8 millions d'euros, au delà de la reconduction en volume soit + 2,8 millions d'euros) en réduisant notamment le nombre de nouveaux postes créés, de revalorisation et l'abattement forfaitaire.

Le budget de fonctionnement de la cour des comptes représente environ 1,5 % de la rubrique et 4 % du budget des « autres institutions ». Le budget pour 2001 de cette institution s'élève à 73,39 millions d'euros. L'état prévisionnel pour 2002 se situe à un niveau de 80,71 millions d'euros, soit une augmentation de presque 10 % représentant 7,32 millions d'euros. Le conseil a fixé le budget de la cour à 76,6 millions d'euros en progression de 4,4 % par rapport à l'exercice 2001 (+ 3,2 millions d'euros au delà de la reconduction en volume soit + 1,47 millions d'euros). Il a décidé de décaler la seconde extension des bâtiments de la cour et de ne pas créer l'ensemble des emplois nouveaux demandés.

Le budget du comité économique et social représente environ 1,6 % de la rubrique et 5 % du budget des « autres institutions ». L'état prévisionnel pour 2002 se situe à un niveau de 78,7 millions d'euros soit une augmentation de 0,9 % représentant 0,7 million d'euros. Le conseil a fixé à 78,2 millions d'euros le budget du comité économique et social (soit - 0,5 %).

Le budget du comité des Régions représente environ 0,7 % de la rubrique et 2 % du budget des « autres institutions ». L'état prévisionnel pour 2002 se situe à un niveau de 37,12 millions d'euros soit une augmentation de 6,25 % représentant 23,18 millions d'euros. Toutefois cette augmentation doit être appréciée en intégrant 0,4 millions d'euros supplémentaires qui sont transférés du budget du comité économique et social au comité des régions. A périmètre constant, l'augmentation est de 1,78 millions d'euros. Le conseil a fixé à 36,4 millions d'euros le budget du comité des régions (soit – 07, %).

Le Médiateur propose un budget pour 2002 de 3,912 millions d'euros en augmentation de 0,26 % par rapport au budget 2001 (soit + 0,01 millions d'euros). Ce budget a été accepté par le conseil.

DEUXIÈME PARTIE :

LES RELATIONS ENTRE LA FRANCE ET LE BUDGET DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

CHAPITRE PREMIER :

L'ÉVOLUTION DU PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES

I. UNE AUGMENTATION PARTICULIÈREMENT FORTE POUR 2002

Le montant de la contribution française au budget des communautés européennes est évalué à **16,87 milliards d'euros (soit 110,66 milliards de francs)**.

Par rapport à l'évaluation de notre contribution qui avait été faite en loi de finances initiale pour 2001 (15,17 milliards d'euros, soit 99,5 milliards de francs), le prélèvement sur recettes augmente de 1,7 milliard d'euros. Mais, par rapport à l'estimation révisée de nos versements effectifs (14,7 milliards d'euros) cette augmentation est beaucoup plus forte (+ 15 %). Toutefois, cette dernière ne constitue pas une base de comparaison pertinente car elle est due à un excédent de l'exercice 2000 reporté en 2001 tout à fait exceptionnel (de 11,6 milliards d'euros).

Par rapport à la loi de finances initiale de 2001, la hausse apparente de 1,7 milliard d'euros doit être diminuée de 573 millions d'euros afin de prendre en compte les frais de perception restitués par l'Union européenne.

La contribution française brute au budget communautaire pour 2002 représente un pourcentage de l'ordre de 6,7 % des recettes fiscales nettes et de 31,2 % du produit de l'impôt sur le revenu.

Cette progression de la contribution française résulte d'abord de la forte croissance que connaît le budget communautaire : après un doublement au cours de la dernière décennie, les perspectives financières définies en 1999 à Berlin prévoient une hausse de 16 % en termes réels du plafond des crédits de paiement sur la période 2000-2006.

La forte hausse pour 2002 s'explique également par l'entrée en vigueur de la nouvelle décision ressources propres adoptée par le conseil le 29 septembre 2000 conformément aux accords de Berlin et qui devrait être approuvée par chacun des parlements nationaux d'ici la fin de l'année 2001.

Cet aménagement des modalités de calcul des contributions des Etats membres qui prendra effet au 1er janvier 2002 se traduit par **une hausse de 1.142 millions d'euros** de la contribution de la France au budget communautaire, soit 67,7 % de la hausse globale de la contribution française pour 2002 par rapport à 2001.

En effet, la réforme des modalités du calcul des ressources propres induit des transferts de charge entre les Etats membres. Ces transferts tendent à relever le taux de contribution de la France au budget communautaire en raison d'un accroissement de sa participation au financement de la correction britannique et de la réduction de la part des ressources propres traditionnelles au profit de la ressource PNB à laquelle elle contribue davantage.

Toutefois, ce montant (1.142 millions d'euros) ne reflète pas la contribution réelle de la France au budget communautaire dans la mesure où il ne tient pas compte des « retours » perçus par la France par le remboursement des frais de perception sur les ressources propres traditionnelles.

Pour 2002, en intégrant l'application rétroactive de la hausse des frais de perception, **le surcoût ponctuel pour la France est de 582 millions d'euros.**

Il est plus élevé que l'impact pérenne de la décision ressource propre (444 millions d'euros). Pour l'Union européenne, la substitution à due concurrence de la ressource PNB à des ressources propres traditionnelles est neutre budgétairement. Pour la France, elle crée une charge supplémentaire puisque son taux de contribution à la ressource PNB (16,5 %) est supérieur à son taux de contribution aux ressources propres traditionnelles (10,3 %).

II. UNE HAUSSE TENDANCIELLE

Évolution du prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes

(en milliards d'euros)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
En LFI											
Prélèvement CE	12,9	12,7	13,8	13,4	13,6	13,3	13,9	14,5	15,0	15,2	16,9
Recettes fiscales nettes	204	200	189	199	214	213	221	234	236	248	250
%	1,0	1,0	1,1	1,0	1,0	0,9	1,0	0,9	1,0	0,9	1,0
En exécution (1)											
Prélèvement CE	11,1	11,7	12,6	11,8	12,2	13,3	13,9	13,8	14,6	14,7	
Recettes fiscales nettes	189	182	191	198	207	216	221	239	240	245	
%	5,8	6,4	6,6	6,0	6,0	6,2	6,3	5,8	6,0	6,0	

(1) Pour 2001, prévisions.

En 2002, le prélèvement sur recettes en loi de finances initiale au profit des Communautés européennes serait supérieur de 31,3 % à son niveau réel en 1992 alors que les recettes fiscales nettes atteignent seulement un niveau supérieur de 23,1 % à celui de 1992.

Toutefois, cet écart se réduit lorsqu'on compare le prélèvement réellement opéré et le montant réel des recettes de l'Etat qui, en 2002 sont alors supérieurs par rapport à 1992 respectivement de 32,4 % et de 29,3 %.

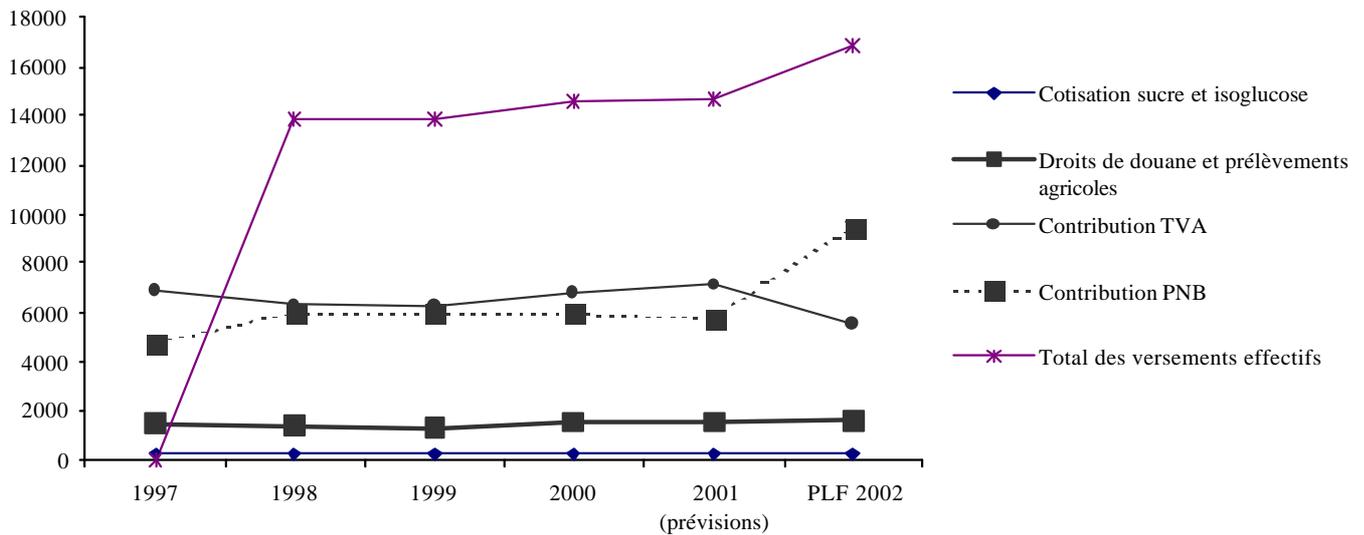
Par ailleurs, depuis 1992, la part du prélèvement dans le PIB apparaît stabilisée autour de 1 point de PIB. Cette évolution est logique puisque la part de la ressource PNB dans le budget communautaires s'avère croissante.

Evolution pour la France du prélèvement communautaire rapporté au PIB

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
0,9	1,2	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0	1,1	1,08	1,06	1,07	1,03	1,11

III. LA STRUCTURE DU PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES

« Evolution des parts relatives de chaque type de ressource constituant la contribution française



Sur période moyenne, la structure du prélèvement sur recettes s'est déformée. Ainsi, le poids des ressources traditionnelles (cotisations sur le sucre et droits de douane et prélèvements agricoles) a diminué, tandis que celui de la ressource TVA et de la ressource PNB a augmenté.

L'évolution de la structure du prélèvement sur recettes de la France diffère légèrement de celle des ressources du budget communautaire. Ainsi, la ressource PNB constitue depuis 1998 la principale ressource communautaire. En revanche, la ressource TVA reste le principal prélèvement sur les recettes françaises jusqu'en 2001.

La nouvelle décision ressources propres bouleverse cet équilibre. Pour 2002, la ressource PNB devrait représenter 56,4 % du prélèvement sur recettes françaises, alors que la ressource TVA se monterait seulement à 32,5 %.

CHAPITRE II :

LES VERSEMENTS DU BUDGET DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES AU BÉNÉFICE DE LA FRANCE

I. UN SOLDE BUDGÉTAIRE NÉGATIF

Solde budgétaire pour la France

(en millions d'euros)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Versements d'effectifs (1)	9.924,5	11.876,8	12.410,9	13.185,9	13.584,2	13.994,1
Paiement à la France (2)	9.924,5	10.149,6	11.951,1	12.200,9	11.865,9	12.829,7
Solde (2) - (1)	- 1.1019,4	- 2.626,4	- 456,8	- 985	- 1.718,3	- 1.164,4

La France fait partie des contributeurs nets même si elle connaît un déficit relativement modéré dans ses flux avec le budget européen. Ainsi, le tableau ci-après montre que si la France, en 1999, a été le deuxième contributeur en volume après l'Allemagne, sa contribution nette¹ (- 1.164,4 millions d'euros) a été beaucoup moins élevée que celle de l'Allemagne (-11.359 millions d'euros), du Royaume-Uni (- 5.290 millions d'euros), des Pays-Bas (- 3.558 millions d'euros), du Portugal (- 2.677,4 millions d'euros), mais aussi de l'Italie (- 1.751,7 millions d'euros), de la Belgique (- 1.275,5 millions d'euros) et de la Suède (- 1.226,9 millions d'euros). **Elle n'est située finalement qu'au septième rang des contributeurs nets.**

¹ Une fois pris en compte les « retours » provenant du budget communautaire.

Solde budgétaire par Etat membre selon la Cour des comptes européenne

(en millions d'euros)

	M €	M €	M €	M €	%	M €	% (1)	% (2)	€
Belgique	- 746,2	- 990,0	- 1.427,5	3.196,0	3,9 %	1.920,5	2,4 %	2,5 %	- 1.275,5
Danemark	- 193,4	24,0	- 192,5	1.656,3	2,0 %	1.511,7	1,9 %	2,0 %	- 144,6
Allemagne	- 10.894,4	- 11.008,1	- 10.465,7	21.069,0	25,5 %	9.710,0	12,1 %	12,8 %	- 11.359,0
Grèce	3 932,7	- 4.194,0	4.566,3	1.350,8	1,6 %	4.991,7	6,2 %	6,6 %	3.640,9
Espagne	5.972,2	5 850,0	6.482,6	6.231,3	7,6 %	12.887,4	16,0 %	17,0 %	6.656,1
France	- 459,8	- 985,0	- 1.718,3	13.994,1	17,0 %	12.829,7	16,0 %	16,9 %	- 1.164,4
Irlande	2.260,3	2.623,0	2.134,8	1.059,6	1,3 %	2.882,2	3,6 %	3,8 %	- 1.822,6
Italie	- 1.402,3	- 323,0	- 2.110,6	10.765,6	13,0 %	9.013,9	11,2 %	11,9 %	- 1.751,7
Luxembourg	- 79,3	- 64,0	- 133,7	194,1	0,2 %	80,1	0,1 %	0,1 %	- 114,0
Pays-Bas	- 2.446,8	- 2.348,0	- 3.046,6	5.091,5	6,2 %	1.733,5	2,2 %	2,3 %	- 3.558,0
Autriche	- 272,2	- 792,0	- 822,4	2.053,6	2,5 %	1.217,6	1,5 %	1,6 %	- 836,0
Portugal	2.774,3	- 2.612,0	2.824,4	1.227,7	1,5 %	3.905,1	4,9 %	5,2 %	- 2.677,4
Finlande	27,1	- 4,0	- 228,6	1.210,8	1,5 %	900,7	1,1 %	1,2 %	- 310,1
Suède	- 752,5	- 1.227,0	- 1 122,5	2.348,9	2,8 %	1.122,0	1,4 %	1,5 %	- 1.226,9
Royaume-Uni	- 2.276,0	- 1.833,0	- 5.659,0	11.083,4	13,4 %	5.793,4	7,2 %	7,6 %	- 5.290,0
Dépenses non réparties						9.810,0	12,2 %	7,0 %	
Total				82.532,7	100,0 %	80.309,5	100 %	100 %	

Source : Cour des comptes européennes

Il semblerait cependant que ce déficit soit amené à se creuser à l'avenir du fait de l'augmentation de notre contribution et des réorientations données aux dépenses du budget européen.

II. LA FRANCE LARGEMENT BÉNÉFICIAIRE DES VERSEMENTS COMMUNAUTAIRES

Versements en 1999 aux Etats-membres au titre des principaux secteurs

(en millions d'euros)

	Total des versements	Versements à la France	Part de la France dans la dépense communautaire répartie
Dépenses réparties (1) :			
Politique agricole commune			
Actions structurelles	39.770	9.446	23,8 %
Politiques internes	26.632	2.863	10,8 %
Actions extérieures (2)	3.920	505	12,8 %
	178	16	9,0 %
Total	70.500	12.830	18,2%
p.m total dépenses non réparties hors administratives	5.503	0	-
p.m dépenses administratives	4.507	0	-

(1) Il s'agit pour chaque rubrique de la part des dépenses totales dont la Cour des Comptes peut attribuer le bénéfice à un Etat membre.

(2) La majeure partie des dépenses d'action extérieure (4.408 milliards d'euros) n'est pas répartie.

Il apparaît ainsi que la France a reçu en 1999 18,2 % des aides communautaires. La part des aides agricoles est prépondérante puisqu'elle représente 73,6 % des aides communautaires. Les fonds structurels représentent 22,3 % du montant global des aides. Les autres versements en matière de politique interne ou d'actions extérieures ne sont pas significatifs.

Les versements du budget européen en 2000 au profit de la France confirment que la France était le premier bénéficiaire de la dépense européenne avec 12.829,7 millions d'euros reçus.

Cette situation résulte des paiements reçus par la France au titre de la PAC.

A. LES VERSEMENTS AGRICOLES

Part des paiements reçus par la France dans le total des paiements annuels aux États membres (1993-1999)

(en millions d'écus/millions d'euros courants)

FEOGA – Garantie	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Paiements totaux	33 605,4	34 497,7	39 107,8	40 674,9	38 748,1	39 540,8	40 436
Paiements en France	8 048,8	8 376,5	9 957,6	9 141,7	9 007,2	9 348,3	8 982,2
Part dans la dépense en %	24,0	24,3	24,4	22,5	23,2	23,6	22,2

Le taux de retour dont la France a bénéficié en 2000 (22,2 %) est en diminution par rapport à 1999 (23,6 %). Cette diminution en volume (336 millions d'euros) s'explique en grande partie par le report de l'impact budgétaire de la réforme de l'Agenda 2000 sur le budget 2001. En pourcentage, le retour français sur les seules dépenses de marché est toutefois resté stable en 2000 (23,5 %).

Par ailleurs, le retard pris dans la mise en œuvre du programme de développement rural en 2000 a limité à 11,3 % le retour sur le second pilier de la PAC.

D'une façon générale, la nouvelle structure de la PAC induira une légère baisse du taux de retour agricole global de la France, compte tenu du taux de retour moyen attendu sur les dépenses de développement rural (17,5 %).

Le taux de retour de la France reste toutefois largement supérieur à son taux de contribution au budget communautaire (16,7 %). La France reste ainsi le premier bénéficiaire de la politique agricole commune, loin devant l'Allemagne (14 %), l'Espagne (13,5 %), l'Italie (12,4 %) et le Royaume-Uni (10 %).

Part de la France dans les postes des dépenses du FEOGA-Garantie en 2000

(en millions d'euros)

FEOGA-Garantie	Ensemble	France	% en 2000	Rappel % en 1999
Cultures arables	16.663,1	5.121,4	30,7	31,8
Sucre	1.910,2	552,6	28,9	28,7
Huile d'olive	2.210,3	3,6	0,2	0,3
Fourrages séchés et légumes secs	381,3	82,9	21,7	23,3
Plantes textiles et vers à soie	991,4	40,3	4,1	3,7
Fruits et légumes	1.551,3	238,1	15,3	15,6
Secteur viti-vinicole	765,5	201,5	26,3	23,3
Tabac	987,7	79,7	8,1	7,4
Autres secteurs végétaux	350	31,1	8,9	9,3
Total secteur végétal	25.810,6	6.351,2	24,6	25,7
Lait et produits laitiers	2.544,3	724,5	28,4	30,8
Viande bovine	4.539,6	1.069,2	23,5	23,9
Viandes ovine et caprine	1.735,6	170,8	9,8	10,0
Viande porcine, œufs et volailles	435,2	119,5	27,4	29,4
Autres actions produits animaux	11,7	1,5	12,8	14,0
Pêche	9,4	3,9	41,5	30,8
Total secteur animal	9.275,7	2.089,4	22,5	23,2
Dépenses annexes	1.172,9	67,5	5,7	12,3
Mesures d'accompagnement	-	-	-	6,9
Total des dépenses de marché (sous-plafond 1a)	36.259,2	8.508,1	23,5	23,6
Développement rural (sous-plafond 1b)	4.176,4	474,1	11,3	-
Total général du FEOGA-Garantie	40.435,7	8.982,2	22,2	23,6

70 % des versements reçus par la France ont bénéficié en 2000 au secteur végétal. A elles seules, les cultures arables ont bénéficié de 57 % des retours communautaires à la France ;

Quant aux versements perçus par la France dans le secteur animal, ils sont dominés par les paiements au profit de la viande bovine (plus d'un milliard d'euros) et les soutiens aux productions laitières.

Il convient de remarquer que les aides de la PAC sont versées par les Etats membres et remboursées par le budget communautaire. Or, la concentration des versements en fin d'année contraint l'agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole, l'ACOFA, à contracter chaque année un emprunt afin de disposer de la trésorerie nécessaire. Ces frais financiers s'élèvent à environ 30,5 millions d'euros.

B. LES VERSEMENTS AU TITRE DES ACTIONS STRUCTURELLES

1. L'objectif 1

L'Objectif 1 (régions en retard de développement dont le PIB/habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire) représente à lui tout seul près des $\frac{3}{4}$ (73 % sur 1994-1999, 70 % sur 2000-2006) du montant de tous les Fonds structurels européens. La part qui revient à la France est d'environ 3% du total européen (2,9 % avant 1999, 2,8 % après) avec, du fait de l'augmentation du montant total, un transfert annuel de 457 millions d'euros sur 1994-1999 et de 549 millions d'euros sur 2000-2006.

Les zones françaises concernées sont les DOM, le Hainaut (regroupement de trois arrondissements du Nord-Pas-de-Calais) et la Corse. Ces deux dernières zones, qui émargeaient à titre complet pour la période 1994-1999 sont, depuis 2000, financées au titre du « phasing out » (diminution progressive des transferts, sur 5 ans).

Les aides financières versées à la France au titre de cet objectif 1 sont passées de 2.734 millions d'euros sur 1994-1999 à une prévision de 3.805 millions d'euros sur 2000-2006, avec, d'une période à l'autre, une forte augmentation (72 %) pour les DOM et une baisse de 35 % pour la Corse et le Hainaut. Au sein des DOM, viennent, dans l'ordre décroissant d'aides, la Réunion (1.350 millions d'euros sur 2000-2006), la Guadeloupe (938 millions d'euros), la Martinique (662 millions d'euros) et la Guyane (304 millions d'euros).

2. L'objectif 2

Le nouvel Objectif 2 concerne, sur la période 2000-2006, les zones de l'Union européenne qui traversent des difficultés structurelles dans quatre secteurs principaux : l'industrie, l'agriculture, la ville et la pêche. Il regroupe les anciens objectifs 2 et 5b de la précédente période de programmation.

Cet objectif touche en France, à partir de l'année 2000, 18,8 millions d'habitants de toutes les régions (sauf celles d'Objectif 1) pour un montant de 6 milliards d'euros sur 7ans (2000-2006), soit 854 millions d'euros par an, contre plus de 1.067 millions d'euros par an sur 1994-1999, période au cours de laquelle cet objectif touchait 24,8 millions de Français.

Les thèmes d'intervention sont très variés, avec de grands chapitres : développement économique et reconversion industrielle, aménagement du territoire, environnement, villes agriculture et pêche.

3. L'objectif 3

Le nouvel objectif 3 (qui regroupe les anciens objectifs 3 et 4) est le seul objectif qui est financé par un seul fonds, le fonds social européen. Il a trait à l'adaptation des systèmes éducatifs, de formation et d'emploi et inclut également, à ce dernier titre depuis l'an 2000, des mesures concernant la création d'entreprises, la recherche et la technologie. Au plan européen, cet objectif représente 12,3 % du montant total des fonds structurels, mais constitue plus du quart du montant des fonds structurels versés à la France. L'objectif 3, national, ne concerne pas des zones géographiques spécifiques, contrairement aux deux autres.

Sur la période 2000-2006, la France touchera 4,5 milliards d'euros (29,5 milliards de francs), soit une augmentation de 7 % par rapport à la précédente période. Les quelque 648 millions d'euros annuels iront à des actions du ressort du ministère de l'emploi et de la solidarité, à d'autres ministères (éducation nationale, recherche) ou de grands organismes nationaux (ANPE, AFPA, etc.).

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue dans l'après-midi du mercredi 14 novembre 2001, sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a examiné les crédits des affaires européennes (article 26), sur le rapport de M. Denis Badré, rapporteur spécial.

M. Denis Badré, rapporteur spécial, a annoncé que le prélèvement sur recettes prévu en 2002 au profit du budget européen s'élevait à 16,87 milliards d'euros, soit une augmentation de 11,2 % et de 1,7 milliard d'euros par rapport à la prévision pour 2001.

Il a expliqué que cette progression de la contribution française résultait d'abord de la forte croissance que connaît le budget communautaire : après un doublement au cours de la dernière décennie, les perspectives financières définies en 1999 à Berlin prévoient une hausse de 16 %, en termes réels, du plafond des crédits de paiement sur la période 2002-2006.

Il a ajouté que la forte hausse pour 2002 était également liée à l'entrée en vigueur de la nouvelle décision « ressources propres » adoptée par le Conseil le 29 septembre 2000 conformément aux accords de Berlin.

Il a alors estimé que l'augmentation continue de la contribution française, alors même que la France est engagée dans un programme de stabilité et que la conjoncture économique risque de malmener les équilibres budgétaires, renforçait la nécessité d'un contrôle approfondi des dépenses engagées à travers le budget des Communautés européennes et une vérification de leur efficacité. Or, si les Parlements votent les ressources, ils ne disposent pas de moyens de contrôle sur les dépenses.

Puis M. Denis Badré, rapporteur spécial, a constaté que le projet de budget européen pour 2002, arrêté par le Conseil, enregistrait une progression de 2,5 % de ses crédits de paiement et s'élevait à 95,6 milliards d'euros.

Il a rappelé que le budget agricole et celui des actions structurelles représentaient plus de 80 % du budget européen. Il a ensuite cité les autres rubriques : les politiques internes (6,3 % du budget), les actions extérieures (4,3 % du budget), les dépenses de pré-adhésion (2,7 % du budget) et les dépenses administratives (5,4 % du budget).

A propos des ressources du budget européen, M. Denis Badré, rapporteur spécial, a estimé qu'elles se caractérisaient par la stagnation des ressources propres traditionnelles (prélèvements agricoles et droits de douane), qui représentent moins de 14 % du total, la diminution de la part de la ressource TVA et l'augmentation du prélèvement sur le produit intérieur brut (PIB).

Puis M. Denis Badré, rapporteur spécial, a présenté ses observations.

Il a tout d'abord regretté que la procédure budgétaire interdise toute maîtrise des dépenses. En effet, les ressources du budget des Communautés européennes sont déterminées par les Etats membres, mais ces derniers n'ont aucun pouvoir d'influence sur la fixation des dépenses, dont le montant résulte d'un compromis entre le Conseil et le Parlement européen, à partir de l'avant-projet de budget proposé par la Commission européenne.

Il a ajouté que l'encadrement du budget européen par l'accord institutionnel du 6 mai 1999 apparaissait en réalité moins porteur de disciplines que créateur de facilités de dépenses : certains crédits prévus par la précédente programmation sont stabilisés à un niveau élevé (un montant de 230 milliards d'euros est prévu pour les fonds structurels entre 2000 et 2006), tandis qu'il est prévu d'augmenter les crédits de nombreux postes budgétaires. Ainsi, les politiques internes bénéficieront de 46 milliards d'euros entre 2000 et 2006, soit une progression en termes réels de 30 % par rapport au « paquet » précédent.

M. Denis Badré, rapporteur spécial, a par ailleurs jugé déraisonnable la programmation de certains crédits.

Il a rappelé que le conseil d'Edimbourg de décembre 1993 avait décidé d'allouer près de 177 milliards d'euros (valeur 1999), soit un tiers du budget communautaire, à la politique de cohésion. Or, le bilan d'exécution de la programmation des fonds structurels sur la période 1994-1999 est mitigé. Certes, la quasi-totalité des crédits prévus initialement a pu être engagée, mais elle ne s'est pas accompagnée de la consommation correspondante desdits crédits. En conséquence, le montant de l'écart entre les engagements contractés et les paiements effectifs correspondants (qualifié de « reste à liquider ») est passé de 15,4 à 41,6 milliards d'euros entre fin 1993 et fin 1999, soit une progression de 270 % en 5 ans.

M. Denis Badré, rapporteur spécial, a cependant admis que les règles de la programmation 2000-2006 devraient permettre un meilleur respect du profil des engagements pluriannuels décidés le 9 mai 1999 à Berlin. En effet, les engagements qui n'auront pas fait l'objet d'une demande de paiement recevable auprès de la Commission européenne à l'issue de la deuxième année suivant celle de l'engagement seront dégagés d'office.

Il s'est ensuite interrogé sur la pertinence du montant des fonds structurels fixé à 213 milliards d'euros sur sept ans. Il a douté de la capacité des Etats à mettre en œuvre des programmes d'action permettant d'absorber en temps voulu la totalité de ces crédits.

Il a alors cité l'exemple des aides de préadhésion pour illustrer les programmations de crédits irréalistes du budget communautaire. Conçues pour favoriser la convergence des économies des pays candidats, leur montant annuel total a été fixé à 3,1 milliards d'euros sur la période 2000-2006. Toutefois, la mise en œuvre des programmes d'instrument structurel de pré-adhésion (ISPA) et de soutien agricole de pré-adhésion au développement rural (SAPARD) rencontre des difficultés. A titre d'exemple, seules la Bulgarie et l'Estonie ont obtenu jusqu'à présent l'accréditation de leurs Agences de gestion SAPARD, étape préalable à tout paiement.

Pourtant, dans son avant-projet de budget, la Commission européenne avait proposé une augmentation de 20 % des crédits de paiement.

Puis M. Denis Badré, rapporteur spécial, a regretté l'éparpillement des crédits finançant les politiques internes.

Il a déclaré que dans le projet de budget 2002, 26,5 % des crédits des politiques internes (6,6 milliards d'euros) assurent le financement de mesures multiples dans une vingtaine de domaines distincts (éducation et formation, marché de l'emploi, marché intérieur, environnement, industrie, protection des consommateurs, culture et audiovisuel, énergie, justice, etc.).

De même, il a mentionné les crédits des actions extérieures (4,8 milliards d'euros en 2002) qui financent 16 types d'actions différentes (aide humanitaire et alimentaire, actions de coopération, politique étrangère et sécurité commune etc.).

Il s'est déclaré en faveur d'un recentrage de l'intervention communautaire sur des projets où la « plus-value communautaire » est vérifiée, comme en matière de réseaux transeuropéens.

Il a alors fait remarquer que ce saupoudrage témoignait de la difficulté pour l'Union européenne à définir des objectifs clairs et hiérarchisés pour les politiques mises en œuvre.

En conclusion, M. Denis Badré, rapporteur spécial, a évoqué le débat sur l'impôt européen.

Il a noté que la présidence belge avait relancé ce débat. Il a jugé que ce dernier n'était pas pertinent tant qu'il ne serait pas envisagé, parallèlement, de transférer à l'Union européenne des compétences appartenant actuellement aux Etats membres. Dans le cas contraire, l'impôt européen risque de se superposer aux impôts nationaux, alors qu'il devrait être instauré à taux de prélèvement constant.

Un large débat s'est alors engagé.

M. Maurice Blin a regretté le décalage entre le souci de la part des Etats membres de contrôler leurs dépenses d'une part et, d'autre part, l'augmentation inexorable du budget des Communautés européennes. Par ailleurs, il s'est interrogé sur les moyens à la disposition des Etats pour contrôler l'efficacité des dépenses communautaires.

M. Jacques Oudin a rappelé que la Cour de justice des Communautés européennes avait condamné le conseil en 1985 pour son inactivité en matière de politique des transports. Il a précisé qu'un Livre blanc sur ce sujet avait été publié récemment, mais que les initiatives européennes dans ce domaine étaient insuffisantes. De même, il a regretté les atermoiements communautaires sur la politique de la pêche.

M. Paul Loridant s'est interrogé sur la position très rigoureuse de la Commission européenne en matière de respect des règles de concurrence, alors que les Etats-Unis ont accordé des subventions aux compagnies aériennes après les attentats du 11 septembre. Il a également demandé des informations supplémentaires sur la lutte au niveau communautaire contre les centres off-shore.

M. François Marc a souhaité obtenir des précisions sur l'évolution de la politique agricole commune et la gestion des crises animales.

En réponse, M. Denis Badré, rapporteur spécial, a estimé inacceptable le fait que l'Union européenne s'exonère des règles de rigueur budgétaire qu'elle impose aux Etats membres. Après avoir rappelé que les plus fortes progressions étaient constatées au niveau des politiques internes, il a tenu à relativiser le coût de « l'Europe » pour la France au regard du poids du budget de l'Etat. En outre, il a fait remarquer que si la France se désengageait de la politique des fonds structurels et « renationalisait » les dépenses agricoles, il s'agirait d'un jeu à somme nulle.

A propos du développement des réseaux transeuropéens, M. Denis Badré, rapporteur spécial, a considéré qu'il correspondait au type même de dépenses qui doivent être financées au niveau communautaire et a prôné une association plus étroite de la Suisse à l'essor de l'Europe ferroviaire.

En ce qui concerne la pêche, il a estimé que si ce secteur disposait d'un budget, il fallait parallèlement que soit développée une politique.

Puis M. Denis Badré, rapporteur spécial, a évoqué la politique agricole commune. Il a rappelé l'originalité du système communautaire qui fait porter sur le consommateur le coût lié à la différence de prix entre les cours mondiaux et les cours fixés au niveau européen. Il a cependant estimé que cette logique ne devrait plus pouvoir s'appliquer lorsque les producteurs de l'Union européenne exportent.

Enfin, il a insisté sur la nécessité de s'appuyer sur le changement de mentalité observé à l'égard des paradis fiscaux depuis les attentats du 11 septembre dernier pour engager une lutte efficace au niveau mondial contre ces derniers.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter l'article 26 du projet de loi de finances pour 2002 sans modification.