

N° 74

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 2004

## 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 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,  
Sénateur,  
*Rapporteur général.*

TOME II

Fascicule 2

**AFFAIRES EUROPÉENNES ET ARTICLE 43 : ÉVALUATION DE LA PARTICIPATION  
FRANÇAISE AU BUDGET DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES**

*Rapporteur spécial : M. Denis BADRÉ*

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

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345**

**Sénat : 73 (2004-2005)**

---

**Lois de finances.**

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	6
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	8
<b>I. LA CONTRIBUTION FRANÇAISE AU BUDGET EUROPÉEN, UN ENJEU FINANCIER IMPORTANT MAIS MAL MIS EN VALEUR</b> .....	8
A. L'ACTION EUROPÉENNE AU REGARD DE LA LOLF .....	8
B. LES AMBIGUÏTÉS DU SYSTÈME ACTUEL DE FINANCEMENT .....	11
C. LA RELÉGITIMATION PAR L'IMPOT EUROPÉEN ? .....	12
<b>II. LA NÉCESSITÉ D'ÉVITER LA SURBUDGÉTISATION DES CRÉDITS EUROPÉENS</b> .....	13
A. UN BUDGET EN AUGMENTATION SOUTENUE .....	13
B. UNE EXÉCUTION EN PROGRÈS MAIS ENCORE PERFECTIBLE.....	14
<b>III. QUEL AVENIR POUR LE BUDGET EUROPÉEN ?</b> .....	15
A. QUELLES FONCTIONS POUR LE BUDGET EUROPÉEN ?.....	16
B. LE DÉFI FINANCIER DE L'ÉLARGISSEMENT .....	18
C. UNE NÉCESSAIRE RÉNOVATION CONCEPTUELLE.....	21
<b>PREMIERE PARTIE : LES RELATIONS ENTRE LA FRANCE ET LE BUDGET EUROPÉEN</b> .....	24
<b>I. LA CONTRIBUTION FRANÇAISE AU BUDGET</b> .....	24
A. UNE CONTRIBUTION EN FORTE HAUSSE PAR RAPPORT À L'EXÉCUTION DE 2004.....	24
1. <i>Exécution en 2003 et prévisions pour 2004 : les inévitables aléas de l'estimation en loi de finances initiale</i> .....	24
2. <i>Une hausse de près de 8 % du prélèvement sur recettes en 2005</i> .....	28
B. L'ÉVOLUTION SUR LE LONG TERME .....	29
C. LA COMPOSITION DU PRÉLÈVEMENT .....	30
D. LE POIDS IMPORTANT DE LA CORRECTION BRITANNIQUE DANS LA CONTRIBUTION DE LA FRANCE.....	30
E. UNE CONTRIBUTION MAJEURE AU SEIN DE L'UNION .....	32

<b>II. LES VERSEMENTS DU BUDGET EUROPÉEN EN FRANCE</b> .....	33
A. LA FRANCE EST LE DEUXIÈME PAYS BÉNÉFICIAIRE DU BUDGET EUROPÉEN.....	33
1. La France reçoit près de 17 % des dépenses opérationnelles réparties de l'Union .....	33
2. Des versements qui reposent essentiellement sur la politique agricole commune .....	35
B. LA FRANCE DEMEURE CONTRIBUTEUR NET .....	40
<b>SECONDE PARTIE : LE PROJET DE BUDGET DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES POUR 2005</b> .....	42
<b>I. LE NOUVEAU CADRE JURIDIQUE ET FINANCIER DU BUDGET : UN ENJEU AU CENTRE DE L'AVENIR DE L'UNION EUROPÉENNE</b> .....	42
A. LES PROGRÈS INSUFFISANTS DU TRAITÉ CONSTITUTIONNEL .....	42
B. L'IMPACT DE L'ÉLARGISSEMENT .....	43
1. Les crédits consacrés à l'élargissement sur la période 2004-2006 et leur incidence pour les Etats membres .....	43
2. Le coût prévisionnel de l'élargissement en 2007-2013 .....	46
C. LA NÉCESSAIRE REMISE EN CAUSE DE LA CORRECTION BRITANNIQUE.....	47
1. Un mécanisme de plus en plus difficile à justifier.....	47
2. La correction généralisée proposée par la Commission .....	48
D. LES DIFFICILES NÉGOCIATIONS SUR LE CADRAGE PLURIANNUEL 2007-2013.....	50
1. Calendrier et proposition de la Commission .....	50
2. La position de la France et de ses partenaires européens .....	52
<b>II. LES RECETTES DE L'UNION</b> .....	53
A. LA DÉCISION SUR LES RESSOURCES PROPRES DU 29 SEPTEMBRE 2000 .....	53
B. LE MONTANT DE RESSOURCES PERÇUES EN 2005.....	54
C. LES PROJETS DE RÉFORME DE LA STRUCTURE DE FINANCEMENT DU BUDGET COMMUNAUTAIRE.....	55
1. Généralisation de la ressource PNB .....	55
2. L'éventuelle création d'un impôt européen .....	55
<b>III. LES DÉPENSES DU PROJET DE BUDGET POUR 2005</b> .....	57
A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE .....	57
1. Le cadre financier 2000-2006 .....	57
2. Les propositions budgétaires dans le cadre du « trilogie ».....	58
3. Les observations de la Cour des comptes européenne sur les comptes de l'exercice 2003.....	62
B. UNE HAUSSE SUBSTANTIELLE DES DÉPENSES AGRICOLES.....	63
1. Le cadre de la PAC fera l'objet de nombreux aménagements.....	63
2. Projet de budget pour 2005 .....	65
3. Exécution des deux derniers exercices et contrôles .....	67

C. DES FONDS STRUCTURELS EN HAUSSE SOUTENUE ET AUX IMPLICATIONS DÉTERMINANTES À LONG TERME .....	67
1. <i>La programmation 2000-2006</i> .....	67
2. <i>Le cadre envisagé pour les prochaines perspectives financières 2007-2013</i> .....	68
3. <i>Projet de budget pour 2005</i> .....	69
4. <i>Des progrès réels mais encore insuffisants en matière d'exécution</i> .....	71
D. UNE FORTE PROGRESSION DES DÉPENSES LIÉES AUX POLITIQUES INTERNES .....	73
1. <i>Des politiques très diversifiées mais sans grande cohérence</i> .....	73
2. <i>Le cadre envisagé pour les prochaines perspectives financières 2007-2013</i> .....	74
3. <i>Projet de budget pour 2005</i> .....	75
4. <i>Des progrès inégaux en matière d'exécution</i> .....	77
5. <i>Le projet d'initiative européenne pour la croissance</i> .....	78
E. LA STABILITÉ DES DÉPENSES LIÉES AUX ACTIONS EXTÉRIEURES.....	78
1. <i>L'évolution escomptée de la rubrique dans le cadre des prochaines perspectives financières</i> .....	78
2. <i>Typologie des actions et programmation budgétaire pour 2005</i> .....	79
3. <i>Une stratégie mal calibrée et de réelles difficultés d'exécution</i> .....	82
F. LES AIDES DE PRÉ-ADHÉSION.....	83
G. LES DÉPENSES ADMINISTRATIVES .....	85
1. <i>Evolution sur le long terme et perspectives pour le prochain cadre financier pluriannuel</i> .....	85
2. <i>Projet de budget pour 2005</i> .....	86
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	<b>88</b>



## INTRODUCTION

L'article 43 du projet de loi de finances pour 2005 évalue le prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne à **16,57 milliards d'euros**, soit une augmentation de 7,6 % par rapport à la prévision d'exécution pour 2004.

L'exercice 2004 avait constitué une année historique pour le budget européen en ce qu'il était le premier à intégrer les participations des dix nouveaux Etats membres, dont l'adhésion effective est intervenue le 1<sup>er</sup> mai 2004. **L'année 2005 sera plus particulièrement marquée par les difficiles négociations sur les perspectives financières pour 2007-2013.** La Commission européenne a proposé une hausse très substantielle du budget européen, tandis que la France et les principaux contributeurs nets défendent le principe d'un budget moins ambitieux, représentant 1 % du PNB de l'Union.

Le budget communautaire demeure essentiellement consacré à la politique agricole commune et à la politique régionale, qui représentent respectivement 47 % et 31 % des crédits. Son mode de financement repose sur des contributions des Etats membres, au sein desquelles la ressource assise sur le PNB communautaire détient une part très majoritaire.

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter de la date de dépôt du projet de loi de finances.

A la date du 9 octobre 2004, la totalité des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial. Une concertation en amont avait en effet permis d'enrichir le « jaune » budgétaire de certaines préoccupations de votre rapporteur. Ce document, disponible avant la date butoir, a donc constitué la principale source d'informations en vue de l'établissement du présent rapport.



## PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Premier budget communautaire intégrant les effets de l'élargissement sur la totalité de l'exercice, le projet de budget pour 2005 repose sur des hypothèses assez volontaristes d'augmentation des crédits d'engagement et de paiement, qui peuvent sembler contradictoires avec les efforts de maîtrise des déficits publics nationaux. L'année 2005 se révélera surtout décisive pour la fixation du cadre financier pluriannuel de la période 2007-2013, dont les négociations font apparaître des divergences de vue sur la vocation même et la nécessaire modernisation des politiques communautaires.

### I. LA CONTRIBUTION FRANÇAISE AU BUDGET EUROPÉEN, UN ENJEU FINANCIER IMPORTANT MAIS MAL MIS EN VALEUR

La contribution française au profit de l'Union européenne est évaluée pour 2005 à 16,6 milliards d'euros, soit près de 6 % des recettes fiscales nettes. Au-delà des observations traditionnelles sur la difficulté d'établir une prévision fiable et sincère de ce prélèvement, il faut souligner le fait que la nature comme la composition de cette contribution, dans un processus de décision budgétaire ambigu, **n'incitent guère le citoyen à se préoccuper de l'enjeu financier que représente notre adhésion à l'Union européenne.**

#### *A. L'ACTION EUROPÉENNE AU REGARD DE LA LOLF*

##### **1. La consécration du prélèvement par l'article 6 de la LOLF**

La participation de la France au budget européen est un prélèvement sur recettes, au même titre que celui dont bénéficient les collectivités territoriales, **dont le statut budgétaire français a été clarifié par l'article 6 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) :**

*« Un montant déterminé de recettes de l'Etat peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sur les recettes de l'Etat sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte ».*

La LOLF a donc consacré ce mécanisme, **au profit exclusif de l'Union européenne et des collectivités territoriales**, après qu'il eut successivement fait l'objet d'incertitudes quant à sa validité au regard des principes budgétaires d'universalité et d'unité<sup>1</sup>, puis d'une reconnaissance jurisprudentielle par le Conseil constitutionnel<sup>2</sup>. La rédaction de l'article 6 de la LOLF respecte en outre les exigences fixées par la décision rendue par le Conseil constitutionnel le 25 juillet 2001 sur la LOLF, qui dispose que l'information budgétaire comporte en la matière « *des justifications aussi précises qu'en matière de recettes et de dépenses* ».

## **2. Une insuffisante prise en compte de la dimension européenne dans la nouvelle architecture budgétaire**

Le sort réservé par le nouveau cadre budgétaire aux autres dépenses engagées par la France au titre de son action européenne a également été débattu. **Votre rapporteur spécial avait de fait attiré l'attention de la commission des finances, lors de son séminaire organisé à Compiègne en février 2004, sur la nécessité d'accroître la visibilité de l'action de la France en faveur de l'Europe au sein de la nouvelle nomenclature LOLF.**

Notre collègue Hubert Haenel, arguant du manque de visibilité et de la dispersion des crédits consacrés à la fonction européenne du gouvernement, avait également plaidé en faveur de la création d'un programme spécifique et clairement identifié, consacré aux relations de la France avec l'Union européenne et rattaché à la mission « *Direction de l'action du gouvernement* », et qui aurait mis en évidence les trois niveaux de coordination de l'action gouvernementale (Etat, collectivités locales, Europe). **Ce schéma n'a pas été retenu par le gouvernement pour les raisons suivantes :**

- la rebudgétisation en dépenses de la contribution française au budget communautaire, à l'instar d'autres Etats européens, n'était pas envisageable compte tenu des dispositions précitées de l'article 6 de la LOLF ;

---

<sup>1</sup> *Le mécanisme du prélèvement sur recettes n'était en effet à l'origine pas prévu par l'ordonnance organique de 1959 relative aux lois de finances, ni par le règlement général de comptabilité de 1962, et est apparu de manière empirique entre 1969 et 1971.*

<sup>2</sup> *Dans sa décision du 29 décembre 1982, le Conseil constitutionnel a analysé le mécanisme du prélèvement sur recettes comme « une rétrocession directe d'un montant déterminé de recettes de l'Etat au profit des collectivités locales ou des communautés européennes en vue de couvrir les charges qui incombent à ces bénéficiaires et non à l'Etat et qu'il ne saurait, par conséquent, donner lieu à une ouverture de crédits dans les comptes des dépenses du budget de l'Etat ».*

*Dans sa décision du 29 décembre 1988, le Conseil constitutionnel a admis le principe d'un prélèvement sur recettes au profit des collectivités locales en compensation d'exonération d'impôts locaux « dès lors que celui-ci est, dans son montant et sa destination, défini de façon distincte et précise dans la loi de finances, et qu'il est assorti, tout comme les chapitres budgétaires, de justifications appropriées ».*

- la contribution au Fonds européen de développement (FED) relève clairement de l'aide publique au développement, est comptabilisée comme telle par l'OCDE et a, de ce fait, été incluse dans le programme « *Solidarité à l'égard des pays en développement* » de la mission interministérielle « *Aide publique au développement* » ;

- les crédits afférents à des actions telles que la défense de Strasbourg comme siège du Parlement européen, la défense et la promotion du français dans les institutions européennes, le Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI), ou la communication gouvernementale sur l'Europe, **ne détiennent pas la taille critique pour constituer un programme.**

**Les deux structures gouvernementales dont l'action européenne est la mieux identifiée, le SGCI et le ministère délégué aux affaires européennes, ont dès lors fait l'objet de traitements différenciés, compte tenu de la modestie de leurs crédits de fonctionnement.** Le SGCI constitue l'action « *Coordination de la politique européenne* » du programme « *Coordination du travail gouvernemental* », lui-même intégré dans la mission « *Direction de l'action du gouvernement* ». Les crédits du ministère délégué aux affaires européennes sont quant à eux identifiés dans l'action « *Action européenne* » du programme « *Action de la France en Europe et dans le monde* », qui fait partie de la mission « *Action extérieure de la France* » dont le ministère des affaires étrangères est chef de file. **La dimension européenne de la France est donc bien présente dans les libellés mêmes de la nouvelle architecture budgétaire ;**

- on peut enfin considérer que dans la mesure où l'Europe irrigue une large part de l'action publique (législation dérivée, régulation par les autorités administratives indépendantes, aménagement du territoire...), **l'identification d'un programme de faible envergure aurait certes eu un impact en termes d'affichage, mais n'aurait pas rendu compte de la totalité de l'emprise communautaire.**

**Votre rapporteur spécial regrette néanmoins que la nouvelle architecture budgétaire ne comporte pas un programme consacré aux concours de la France à la construction européenne.** Il convient en effet de rappeler que cette implication européenne ne se traduit pas uniquement par les actions évoquées *supra*, mais également par des concours financiers dont l'ampleur budgétaire augmentera sans doute dans les années à venir. Ainsi, outre les crédits de fonctionnement du ministère de l'agriculture dédiés à la gestion de la PAC, la politique de recherche et les réseaux transeuropéens de transport font certes l'objet de crédits communautaires, mais donneront également lieu à des cofinancements croissants de la part des Etats, qu'un programme budgétaire aurait pu opportunément anticiper.

Cette lacune lui paraît d'autant plus regrettable que le « jaune » relatif aux crédits de toute nature qui concourent à l'action extérieure de la France, annexé à chaque projet de loi de finances, inclut une estimation et une description des crédits contribuant à l'action européenne. **L'évaluation de ces crédits porte sur 1.992,7 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005** (incluant une quote-part du budget annexe de l'aviation civile), soit une augmentation de 3,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004. Les principaux ministères concourant au financement de l'action européenne de la France sont ceux des affaires étrangères (44 %), de la recherche (36 %) et de l'économie, des finances et de l'industrie (3,3 %).

## ***B. LES AMBIGUÏTÉS DU SYSTÈME ACTUEL DE FINANCEMENT***

A l'origine fondé sur des ressources propres, le système de financement de l'Union européenne repose aujourd'hui essentiellement sur une ressource d'équilibre dont l'assiette est constituée du PNB communautaire, et qui en tant que variable d'ajustement représente près des trois quarts des recettes de l'Union. Ce système est sécurisant puisque les recettes s'ajustent aux dépenses en vertu de la règle de l'équilibre automatique du budget ; il est également « *ambitieux dans son principe, commode dans ses modalités, et encourageant dans ses résultats*<sup>1</sup> ». **Mais le mythe originel d'un budget européen autonome et indépendant des Etats membres a pris fin avec la renationalisation progressive des ressources**, devenues de « vraies fausses » ressources propres, c'est-à-dire des contributions nationales « déguisées » en ressources propres (à l'exception des droits de douane<sup>2</sup> et des droits agricoles).

Il en résulte une **dichotomie originale dans le processus de décision** budgétaire puisque les recettes sont votées par les Etats membres, et les dépenses par le Parlement européen, dont les pouvoirs en la matière se sont accrus et le placent en meilleure position pour négocier avec le Conseil. Le niveau des recettes est cependant garanti et n'offre guère de marge de manœuvre aux Etats membres (même si l'hypothèse d'un blocage par un Etat membre demeure possible), contraignant à déplacer le débat parlementaire sur les grands enjeux communautaires, qu'ils soient ou non d'ordre budgétaire, et donnant le sentiment que les ressources communautaires s'apparentent à un « **droit de tirage** » sur la richesse nationale. En outre, la compétence institutionnelle varie en fonction de la nature des décisions, selon qu'il s'agit de déterminer les catégories de ressources, leurs modalités de calcul, le

---

<sup>1</sup> Selon les termes de Nicolas-Jean Bréhon, dans sa contribution sur l'impôt européen à l'ouvrage collectif « *Quel budget européen à l'horizon 2013 ? Moyens et politiques d'une Union élargie* » - Centre des études européennes de Strasbourg (CEES) et Institut français des relations internationales (IFRI), septembre 1994.

<sup>2</sup> Les droits de douane sont les seuls véritables impôts communautaires puisque l'assiette en est définie par la valeur des biens importés, le taux est décidé par la Commission (par délégation du Conseil), et les importateurs en constituent les redevables clairement identifiés.

montant du plafond global (soumis à un triple verrou<sup>1</sup>) ou le montant de chaque type de ressource prélevée.

On constate alors que « *les Parlements nationaux ont été dépossédés de leurs prérogatives sans que le Parlement européen ait été en mesure de prendre le relais* »<sup>2</sup>, et que **ce fonctionnement budgétaire n'apparaît pas conforme aux principes d'une démocratie moderne**. Le processus budgétaire européen est alors *in fine* le suivant : « *les parlements nationaux votent des recettes qui financent des dépenses qu'ils ne maîtrisent pas, tandis que le Parlement européen vote des dépenses sans avoir à se soucier de leur financement* »<sup>3</sup>. On ne peut qu'y voir les ferments d'une **déresponsabilisation** globale, et à tout le moins d'une dilution des responsabilités, puisque ni la logique de l'autonomie du budget communautaire ni celle du contrôle national n'ont été poussées à leur terme.

En dépit des prélèvements parfois élevés qu'il suscite, ce système est également **indolore pour le citoyen** puisque les ressources sont majoritairement prélevées sur les recettes globales des Etats membres, ce qui présente l'avantage de la pérennité et prévient les ardeurs anti-fiscalistes, mais nuit à l'appropriation par les Européens des enjeux financiers de l'Union, composante essentielle de la construction et de la vision européennes. Le débat sur les perspectives financières apparaît aux yeux des citoyens d'autant plus aride et éloigné de leurs préoccupations.

### **C. LA RELÉGITIMATION PAR L'IMPÔT EUROPÉEN ?**

Ce constat conduit un certain nombre d'observateurs à préconiser la création d'un **impôt européen**, perspective qui n'est pas nouvelle mais connaît un regain d'intérêt (bien qu'elle n'ait pas été explicitement retenue dans la Constitution européenne), et que la Commission européenne considère pour l'heure avec prudence. Cette imposition, qui ne correspond à aucune nécessité financière, est présentée comme un **facteur de renforcement du contenu démocratique de l'Union et de la citoyenneté européenne**, par un renouveau du principe fondamental de consentement à l'impôt, de clarification des compétences et des responsabilités des institutions impliquées, et de relégitimation de l'autorité budgétaire du Parlement européen. Les avantages escomptés sont également d'ordre budgétaire. Le système actuel apparaît en effet très complexe, opaque et de nature à privilégier une approche purement comptable focalisée sur le niveau de retour net de chaque Etat membre, qui en théorie des jeux s'apparente à un **équilibre sous-optimal et non coopératif**. **Un impôt européen se prêterait mal à une telle logique individualiste et**

---

<sup>1</sup> Avec une décision du seul Conseil, prise à l'unanimité et suivie d'une ratification par les Parlements nationaux.

<sup>2</sup> Jean-François Bernicot in *Revue française de finances publiques*, n° 80.

<sup>3</sup> Nicolas-Jean Bréhon, *op. cité*.

**atténuerait la perception du budget européen en tant que vaste instrument de redistribution.**

Plusieurs hypothèses d'assiette pour un tel impôt ont été évoquées par les Etats membres et la Commission européenne (cf. *infra*, deuxième partie de la présente note). **Les obstacles institutionnels** (en particulier la règle de l'unanimité des Etats membres, reprise par la Constitution européenne), **techniques** (le respect des cinq critères posés par la Commission) **et politiques** (la crainte du fédéralisme et d'une dérive budgétaire) **demeurent toutefois nombreux**, de telle sorte que la mise en place d'une telle ressource apparaît peu réaliste à moyen terme. **L'affectation d'un impôt européen à une fonction ou à un bien public communautaire**, tel que la défense et la sécurité ou les réseaux de transport, permettrait peut-être de lever certaines réticences politiques et de susciter l'adhésion des citoyens.

**Votre rapporteur spécial estime donc que la principale légitimité d'un impôt européen réside dans le financement d'une compétence spécifique de l'Union.** Dès lors que les ressources propres originelles ont progressivement cédé le pas à une cotisation des Etats membres assise sur le PNB et destinée à financer les politiques communautaires traditionnelles, un impôt européen devrait être affecté à une compétence que les Etats membres auraient transférée à l'Union, et **qui impliquerait nécessairement la diminution à due concurrence des impôts nationaux.**

## **II. LA NÉCESSITÉ D'ÉVITER LA SURBUDGÉTISATION DES CRÉDITS EUROPÉENS**

### ***A. UN BUDGET EN AUGMENTATION SOUTENUE***

Alors que le budget 2004 faisait montre d'une certaine modération au regard des enjeux de l'élargissement (du moins s'agissant des crédits de paiement<sup>1</sup>), grâce à une rigueur plus prononcée sur les crédits attribués aux Quinze, **le projet de budget pour 2005 affiche une progression plus soutenue.** L'avant projet de budget présenté par la Commission repose en effet sur une hausse de 5,2 % (117,2 milliards d'euros) des crédits d'engagement et de 9,8 % des crédits de paiement (109,6 milliards d'euros) par rapport à 2004. **Trois facteurs expliquent 80 % de l'évolution des crédits** proposée dans le projet de la Commission : le surcoût de l'élargissement en année pleine (3,9 milliards d'euros), la réforme de la PAC (nouvelle aide laitière pour 1,3 milliard d'euros) et la meilleure exécution des fonds structurels.

---

<sup>1</sup> Les crédits d'engagement du budget 2004 s'inscrivent en hausse de 11,8 % par rapport à ceux du budget 2003, et les crédits de paiement en augmentation de 2,4 %.

Le Conseil, en tant que contrepoids politique aux orientations proposées par la Commission, a comme à l'accoutumée minoré l'ampleur de la hausse des crédits, en la ramenant à 4,1 % pour les crédits d'engagement et à 5,4 % pour les crédits de paiement. **Le Conseil a opportunément mis en œuvre les principes auxquels il est attaché** : restauration de marges sous plafond sur l'ensemble des rubriques et non pas pour le seul total<sup>1</sup>, non recours à l'instrument de flexibilité, prise en compte des niveaux de consommation effectifs sur les exercices précédents. La réduction de 1 milliard d'euros des crédits d'engagement et de paiement de la PAC a toutefois été jugée excessive par la France. Le gouvernement français a également plaidé en faveur d'un relèvement de 63 à 75 millions d'euros des crédits consacrés à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). **Le renforcement de la dimension politique de l'Union, objectif que partage également votre rapporteur spécial, constitue en effet un des messages privilégiés de notre pays.**

**Compte tenu des importantes contraintes qui pèsent sur notre déficit budgétaire, en application du Pacte de stabilité et de croissance, et des importants efforts que notre pays accomplit à ce titre afin de revenir sous le seuil des 3 % du PIB en 2005, votre rapporteur spécial considère que le Conseil doit se faire le gardien de la cohérence des politiques budgétaires nationales et communautaire** : dans un système confortable où les ressources s'adaptent automatiquement aux dépenses, le budget européen doit manifester la même volonté de discipline et de contrôle des dépenses que celle que la Commission exige des Etats membres.

#### ***B. UNE EXÉCUTION EN PROGRÈS MAIS ENCORE PERFECTIBLE***

Le budget communautaire est depuis longtemps critiqué pour son amplitude excessive et son insuffisante profondeur, c'est-à-dire une multiplication déraisonnable d'actions ne présentant pas nécessairement la taille critique et les effets d'entraînement adéquats, et des niveaux d'exécution des crédits d'engagement et de consommation des crédits de paiement notoirement faibles dans certains domaines, que la Cour des comptes européenne n'a pourtant cessé de déplorer.

**Votre rapporteur spécial se félicite néanmoins de la progression de la consommation des crédits des politiques internes et surtout des fonds structurels**, pour lesquels la tendance devrait être confirmée en 2004<sup>2</sup>. En France, les nouvelles procédures de gestion et de contrôle des fonds structurels mises en place fin 2002, qui s'étaient révélées nécessaires pour éviter l'application de la règle du « dégageant d'office », ont porté leurs fruits,

---

<sup>1</sup> La Commission a en effet proposé de dépasser les plafonds fixés dans l'Agenda 2000 pour les actions extérieures et les dépenses administratives.

<sup>2</sup> Les crédits de paiement versés au titre des fonds structurels atteignaient fin septembre 2004 les trois quarts des dépenses prévues, soit un rythme d'exécution linéaire.

notamment par une meilleure sélection des projets structurants et matures à l'échelon régional. **Les résultats demeurent toutefois très inégaux selon les instruments et les régions** : selon notre collègue député Jean-Louis Dumont, rapporteur spécial de la commission des finances de l'Assemblée nationale pour les crédits des affaires européennes, le taux de justification des crédits du Fonds social européen dans les régions de l'objectif 2 était ainsi de seulement 70 % fin juillet 2004, mais proche de 100 % pour le Fonds européen de développement régional (FEDER).

L'approfondissement des contrôles exercés par la Commission interministérielle de coordination des contrôles doit également être poursuivie, **notamment dans le domaine agricole où les corrections financières infligées à la France pourraient connaître une forte hausse cette année**, après trois années d'une diminution qui s'expliquait en partie par le retard pris par la Commission dans le traitement des enquêtes de contrôle.

**Les actions extérieures de l'Union et les aides de pré-adhésion font toujours figure de « parent pauvre » de l'exécution des crédits** : l'accumulation des restes à liquider est freinée mais atteignait fin 2003 pas moins de 2,5 années d'engagements (soit 12,9 milliards d'euros) pour les actions extérieures et plus de 4 années (9,5 milliards d'euros) pour les aides de pré-adhésion, soit un cumul équivalant à 20 % du budget communautaire alors que les crédits de paiement de ces deux rubriques n'en représentent que 7,6 % dans le projet de budget du Conseil pour 2005 ! **Le Conseil devrait dans ces conditions se montrer plus sévère** dans la limitation des trop fortes augmentations de crédits proposées par la Commission.

### III. QUEL AVENIR POUR LE BUDGET EUROPÉEN ?

Le budget 2004 s'était révélé historique puisqu'il était le premier à tenir pleinement compte, tant sur le volet recettes (sur les deux tiers de l'exercice) que sur celui des dépenses, des conséquences de l'élargissement de l'Union à dix nouveaux membres, faisant ainsi franchir au budget européen un seuil important mais dont la traduction en termes de volume de crédits avait été modérée.

**Les deux années à venir vont être décisives pour la conception du rôle et la définition des axes prioritaires du budget européen** : outre la montée en puissance des crédits accordés aux nouveaux Etats membres, les négociations sur la future programmation 2007-2013 (l'« Agenda 2007 ») cristallisent également les divergences d'intérêts des Etats membres et des options différentes sur la nécessaire redéfinition de politiques communautaires ancrée dans les mœurs budgétaires, au premier rang desquelles la PAC et la politique régionale. Les avancées relativement limitées, du moins sur le plan

financier, que représente la nouvelle Constitution européenne manifestent la **permanence d'une tension entre les aspirations éparses à un véritable fédéralisme budgétaire et la volonté davantage partagée de modération par la maîtrise intergouvernementale.**

#### **A. QUELLES FONCTIONS POUR LE BUDGET EUROPÉEN ?**

##### **1. Le budget de l'Union n'assure pas les fonctions traditionnellement assignées à la dépense publique**

Il n'existe aujourd'hui pas de réel consensus sur le niveau et la composition du futur budget de l'Union, et les clivages sur le mode de financement d'une Union élargie sont profonds, notamment selon la taille des pays. Les différences de conception qui président aux deux principales propositions sur l'Agenda 2007 – la proposition extensive de la Commission (qui prévoit que les crédits d'engagement et de paiement soient fixés jusqu'à respectivement 1,26 % et 1,14 % du revenu national brut de l'Union) et celle plus supplétive des six Etats contributeurs nets<sup>1</sup> – conduisent à **examiner le futur budget à l'aune des trois fonctions budgétaires**, inspirées de la typologie de l'économiste Richard Musgrave, que l'on attribue traditionnellement à la puissance publique pour en légitimer l'action : **l'affectation** de ressources à la fourniture de biens publics, la répartition et la **redistribution** des richesses, et la **stabilisation** conjoncturelle.

Ainsi que le rappelle en outre Jacques Le Cacheux<sup>2</sup>, dans une structure décentralisée comportant plusieurs niveaux institutionnels telle que se présente aujourd'hui l'Union européenne (collectivités territoriales, Etats et budget européen), l'application de la théorie du fédéralisme financier implique que soient minimisés les « effets de débordement » entre les différents niveaux et « **une mise en commun des seuls biens publics pour lesquels les interdépendances sont significatives, c'est-à-dire ceux qui n'ont pas une dimension locale trop prononcée** ».

---

<sup>1</sup> Dans une lettre adressée à la Commission européenne par leurs chefs d'Etat et de gouvernement en novembre 2003, ces six pays contributeurs (Allemagne, Autriche, France, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède) ont exprimé leur vœu que le futur cadre budgétaire soit stabilisé à son niveau actuel, soit environ 1 % du RNB de l'Union. **L'ambiguïté – et les marges de négociation – demeurent toutefois sur la fixation de ce niveau pour les crédits d'engagement (ce qui constituerait une option restrictive) ou les crédits de paiement.**

<sup>2</sup> « Quel budget européen à l'horizon 2013 ? Moyens et politiques d'une Union élargie », op. cité, septembre 2004.

Le rapport McDougall de 1977 avait constitué une première tentative d'application de cette conception des fonctions budgétaires dans une Europe pré-fédérale où l'unification monétaire serait réalisée : les deux *scénarii* avancés aboutissaient à un budget européen de respectivement 2 % (pour un budget auquel serait transféré l'essentiel de la fonction de défense) et 6 % du PIB communautaire (à l'instar d'autres fédérations existantes et en confiant au budget européen une fonction de stabilisation automatique), **soit des niveaux largement supérieurs à ceux aujourd'hui constatés ou envisagés pour la prochaine programmation.**

En l'absence de franchissement d'un seuil politique et conceptuel déterminant, celui de l'optique fédérale, et compte tenu de la souveraineté budgétaire nationale que la plupart des Etats membres entendent préserver, **le budget européen ne peut donc intégralement exercer les trois leviers d'action évoqués précédemment.** La fonction de stabilisation apparaît très réduite, celle d'affectation est tributaire d'avancées sur la Politique européenne de sécurité et de défense, et celle de redistribution est essentiellement tournée vers le secteur agricole.

## **2. La nécessité de mieux identifier des biens publics communautaires**

Les mutations de l'économie mondiale et la prise de conscience, en particulier lors du Conseil de Lisbonne de mars 2000, du retard accumulé par l'Europe dans la défense de sa compétitivité face aux Etats-Unis et aux grandes puissances en devenir que sont la Chine et l'Inde, incitent néanmoins à concevoir une vision alternative du fédéralisme budgétaire, dans la continuité des préconisations de la commission Sapir de juin 2003. **A côté de la conception reposant sur l'atteinte d'une masse critique suffisante et impliquant au moins un doublement du budget actuel, apparaît ainsi une conception plus fonctionnelle fondée sur le renforcement prioritaire de la compétitivité et de la recherche européennes,** au détriment des politiques communautaires « historiques ». Ce choix n'a pas été fait et les options présentées par la Commission ne bouleversent pas radicalement l'approche du budget européen en ce qu'elles tendent, selon une logique d'accroissement des moyens, à préserver les acquis de la PAC et de la politique régionale tout en s'attachant au respect des objectifs de Lisbonne.

Votre rapporteur spécial rappelle que l'Europe a vocation, via la PESC, à devenir un instrument de maintien de la paix dans le monde, mais également à promouvoir un modèle économique très compétitif face aux grandes puissances économiques actuelles ou émergentes. **Ces deux aspects connaissent aujourd'hui une traduction budgétaire insuffisante** et il importe qu'ils soient pérennisés dans la prochaine programmation.

Faute de clarification de la nature politique de l'Union, l'**Agenda 2007** – dont les négociations restent comme pour l'Agenda 2000 dominées par la problématique du « juste retour » – **ne marquera donc probablement pas le tournant d'une nouvelle cohérence du budget européen**, mais n'en rend pas moins nécessaire, dans une Europe qui a changé de dimensions, une réflexion approfondie sur les modalités de mise en œuvre des politiques publiques européennes. Cette réflexion pourrait conduire à la remise en cause des conceptions (en premier lieu le soutien aux cours agricoles et la réduction des inégalités régionales) qui les ont jusqu'à présent régies. **Le maintien de la logique comptable, qui tend à établir un équilibre non coopératif et sous-optimal, est inévitable tant que des biens publics communs, financés exclusivement par le budget européen, n'auront pas été mieux identifiés et promus par les Etats membres.**

## B. LE DÉFI FINANCIER DE L'ÉLARGISSEMENT

### 1. Des disparités économiques inédites

Du fait de la dichotomie entre leur poids démographique et leur importance dans la richesse consolidée de l'Union<sup>1</sup> et de l'accroissement des disparités régionales auxquels ils conduisent, les dix nouveaux Etats membres représentent un défi économique et budgétaire majeur pour l'Europe. A la lumière des élargissements précédents, **les disparités économiques nées du dernier élargissement apparaissent n'avoir jamais été aussi fortes**, comme l'illustre le tableau ci-après :

Disparités de revenu (en PIB/habitant) lors des élargissements successifs

	En euros			En parité de pouvoir d'achat		
	1973	1981/ 1986	2004	1973	1981/ 1986	2004
<b>UE 15 en euros courants</b>	3.231	11.366	24.358	3.231	11.366	24.358
<b>En base 100 UE 15</b>	100	100	100	100	100	100
<b>Nouveaux entrants</b>	89	51	23	104	70	47
<b>Le plus riche des nouveaux entrants</b>	148 (Danemark)	56 (Espagne)	26 (Chypre)	121	72	76
<b>Le plus pauvre des nouveaux entrants</b>	59 (Irlande)	31 (Portugal)	15 (Lettonie)	61	54	35

Source : « Les perspectives financières européennes 2007-2013 », rapport de Marc Laffineur et Serge Vinçon, février 2004 – Sur données Eurostat

<sup>1</sup> Les dix nouveaux membres contribuent à accroître la population de l'Union de 20 %, mais son PIB de 5 %. Seuls Malte, Chypre, la République tchèque et la Slovénie ont un PIB par habitant supérieur à 60 % de la moyenne de l'Union à 25. En outre selon le troisième rapport annuel sur la cohésion de la Commission européenne, le PIB moyen par habitant de l'UE chute de 12,5 % en termes nominaux, et de 8 % en parité de pouvoir d'achat.

L'élargissement met donc à l'épreuve la capacité de l'Europe à poursuivre, dans un environnement économique plus complexe et hétérogène, sa vocation de solidarité, de stabilité et de croissance, mais la convergence des nouveaux Etats membres demeure un horizon souhaitable pour l'ensemble de l'Europe. **Les avantages macro-économiques escomptés sont en effet indéniables** : dynamisation de la croissance par une hausse des exportations des Etats de l'ouest, émulation contribuant à une amélioration de la compétitivité, investissements de croissance prenant le relais d'éventuelles délocalisations, à mesure que s'atténuera l'avantage des nouveaux Etats-membres en termes de coûts salariaux.

## **2. Un coût net en forte augmentation dans les prochaines perspectives financières**

Ainsi que l'a souligné le rapport d'information sur le débat d'orientation budgétaire pour 2005 de notre collègue rapporteur général Philippe Marini<sup>1</sup>, **les perspectives de convergence des nouveaux adhérents sont lentes<sup>2</sup> et inégales mais le coût net de l'élargissement pour les anciens membres est important, en particulier à compter de 2007** : environ 17 milliards d'euros sur la période 2004-2006 (dont 4 milliards d'euros à la charge de la France), et cinq fois plus pour 2007-2013, selon les projections réalisées par le CEES et l'IFRI dans leur publication précitée. La France deviendrait alors contributrice nette à hauteur de 0,47 % de son RNB en 2013 (sans application de la correction britannique), contre 0,12 % en 2002.

A plus long terme, c'est-à-dire après 2015, une **adhésion de la Turquie conduirait à un coût brut annuel supplémentaire pour l'Union de 20 à 25 milliards d'euros**, soit au moins 20 % du volume actuel du budget. Indépendamment de la nécessité de soumettre ce projet d'adhésion à un débat démocratique approfondi dans chaque Etat membre, votre rapporteur spécial considère que les crédits de pré-adhésion aujourd'hui consacrés à la Turquie ont une nature réversible ou modifiable, et **devraient donc le cas échéant pouvoir être réorientés vers une formule de partenariat** si la perspective de

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 389 (2003-2004) de M. Philippe Marini, fait au nom de la commission des finances et déposé le 30 juin 2004.*

<sup>2</sup> *Compte tenu également du niveau de PIB de certains des nouveaux membres, des structures et du degré d'ouverture économique propres à chaque pays, ainsi que du rythme de rattrapage constaté par le passé pour les Etats de la cohésion (Espagne, Grèce, Portugal, et Irlande jusqu'en 2004), la convergence macro-économique entre les Quinze et les Dix pourrait prendre plusieurs dizaines d'années. Notre collègue Philippe Marini relève que :*

*« Outre les cas de la Slovaquie et de Chypre, déjà perçus comme économiquement proches des Quinze, les Etats baltes pourraient ainsi tirer parti d'une bonne insertion dans le commerce intra-européen et de la poursuite d'une croissance déjà élevée, au point que certains observateurs pronostiquent un scénario de type irlandais. La Slovaquie et la Hongrie manifestent également un rythme de rattrapage soutenu (deux points par an). La Pologne paraît en revanche handicapée par le poids de l'agriculture (20 % de la population active), un taux de chômage élevé avec 20 %, et un déficit public proche de 7 % ».*

l'adhésion devait être refusée. Votre rapporteur spécial juge que cette dimension partenariale devrait se traduire dans l'intitulé même de la rubrique de pré-adhésion.

### 3. Les risques et incohérences du « dumping fiscal »

A ce coût budgétaire s'ajoutent les coûts induits par la plus ou moins bonne intégration de l'acquis communautaire par les nouveaux adhérents (et la difficile mise en place de structures fiables de contrôle des dépenses agricoles et structurelles), et **surtout ceux nés de la politique fiscale agressive que mènent actuellement la plupart de ces Etats**, en particulier sur le terrain de l'impôt sur les sociétés<sup>1</sup>. Cette politique fiscale, qui peut être qualifiée de « dumping » à l'égard des anciens Etats membres, entend reproduire le succès qu'a connu l'Irlande durant la décennie 90 mais comporte **deux grands risques pour les pays concernés**, relevés par notre collègue Philippe Marini dans son rapport d'information précité : d'une part celui d'aggraver le déficit budgétaire et de reculer les perspectives d'adhésion à la zone euro, pour un gain macro-économique marginal décroissant, et d'autre part, celui de la neutralisation au sein de la zone, la concurrence fiscale créant un **nouveau référentiel sous-optimal**, à un niveau moindre, pour l'ensemble des pays de la région, alors que l'Irlande faisait figure de havre fiscal isolé.

Pour notre pays, les conséquences sont également néfastes et notre collègue Philippe Marini observait ainsi dans le même rapport que *« ces incitations tendent à aggraver la position de la France, déjà mal placée sur le terrain de la concurrence fiscale avant l'élargissement, ainsi que le relevait le rapport d'information sur les réformes fiscales en Europe de la commission des finances et de la délégation pour la planification<sup>2</sup>. Nonobstant les difficultés et réserves méthodologiques afférentes au retraitement de la pression fiscale afin de tenir compte des différences d'assiette, la France apparaît ainsi, sur la dernière décennie, comme le deuxième pays le moins bien placé des Quinze, tant au regard des critères du taux implicite de taxation des entreprises que du taux effectif moyen d'imposition »*.

**Cette agressivité fiscale est-elle résolument illégitime et doit-elle conduire à en faire un critère d'attribution des fonds structurels**, ainsi que l'a proposé en septembre 2004 M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ? **Votre rapporteur spécial considère que ce type d'argument, s'il doit être utilisé avec précaution, a néanmoins une forte justification comptable et surtout psychologique.**

---

<sup>1</sup> En 2004, l'Estonie applique exonère ainsi les bénéfices réinvestis, tandis que la Lettonie et la Lituanie appliquent un taux de 15 %, quelle que soit l'affectation des bénéfices.

<sup>2</sup> « Une décennie de réformes fiscales en Europe : la France à la traîne » - Rapport d'information n° 343 (2002-2003) de MM. Joël Bourdin et Philippe Marini.

Certes, les fonds structurels attribués à ces pays (qui demeurent plafonnés à 4 % de leur PIB afin de tenir compte des capacités d'absorption) correspondent à un engagement de l'Union et ont nécessité d'importantes mesures de modernisation et de structuration de la part des bénéficiaires. L'utilisation de l'arme fiscale pour accélérer le processus de convergence, outre qu'elle connaît des limites évoquées précédemment, pourrait également ne pas être analysée comme un « manque de loyauté » à l'égard des Quinze, dans une zone économique où prime le libre-échange et où la souveraineté fiscale a encore de nombreux partisans parmi les Etats-membres.

**Votre rapporteur spécial estime néanmoins que la concomitance du dumping fiscal et de volumes importants de fonds structurels manifeste une certaine incohérence** qui risque non seulement d'exercer un impact psychologique négatif sur la volonté des Quinze d'intégrer pleinement les nouveaux Etats membres, mais peut également contrevenir à l'objectif de renforcement de la compétitivité à l'échelle de l'Union. Quel que soit le sort qui sera réservé à la proposition de M. Nicolas Sarkozy, elle a le mérite de poser le débat.

Par le défi financier et le « défi du nombre » qu'ils représentent, l'élargissement actuel et les prochaines étapes (Bulgarie, Croatie, Roumanie et potentiellement la Turquie) constituent donc des incitations supplémentaires à une rénovation des outils de la politique budgétaire européenne.

### ***C. UNE NÉCESSAIRE RÉNOVATION CONCEPTUELLE***

Dans les négociations actuelles sur les futures perspectives financières, deux débats demeurent déterminants mais encore à peine dévoilés quand ce n'est tabous : **le changement de modèle de la PAC et la renationalisation de la politique régionale.**

#### **1. Le succès de la PAC doit être pérennisé par de nouveaux objectifs**

**La PAC doit être considérée comme un succès** : dans un contexte d'intensification de la concurrence mondiale, elle a permis une forte expansion de la production, l'atteinte rapide de l'objectif d'autosuffisance alimentaire en Europe, une restructuration importante du secteur agricole avec le renforcement des filières et la concentration des exploitations, une élévation sensible du revenu des agriculteurs et une amélioration de la qualité sanitaire des produits. Sa conception originelle comportait toutefois des effets pervers (quotas et subventions aux exportations) qui ont conduit à des aménagements successifs, manifestant une tendance à la diminution des mécanismes de soutien aux prix (inévitables sur le long terme, compte tenu de la pression des

pays du Sud), à la personnalisation des aides et à l'accentuation de la composante environnementale et de structuration de la présence rurale.

Votre rapporteur spécial déplore que certaines critiques abruptes soient régulièrement formulées, selon lesquelles la PAC servirait avant tout les intérêts des agriculteurs français. Or tel n'est pas le cas, puisque **ce sont en réalité tous les consommateurs européens qui profitent de la PAC** et de son impact positif sur la qualité et l'abondance des produits alimentaires. Il faut donc se féliciter que les aménagements récents aient permis de freiner la tendance au productivisme et au soutien abusif aux exportations.

Le risque est aujourd'hui que le caractère « commun » de cette politique agricole soit de plus en plus réduit, avec la fixation par les gouvernements des critères d'attribution d'une rente foncière communautaire. **Il s'agit donc de mieux tenir compte des aspirations réelles des citoyens européens pour rénover le socle des objectifs communautaires de la PAC** : garantir la sécurité sanitaire, la variété et la traçabilité des produits alimentaires, réduire le recours aux procédés nuisibles pour l'environnement, conforter les terroirs et la labellisation, renforcer la compétitivité de l'industrie agro-alimentaire, étendre les débouchés des biocarburants, enrayer la désertification avancée de certaines régions en passe de devenir des « parcs naturels », sans pour autant demander aux agriculteurs de se convertir en jardiniers ou « paysagistes ». La stabilisation des crédits de la PAC jusqu'en 2013, actée en octobre 2002 à la suite du compromis franco-allemand, pourrait donc constituer une longue transition vers une refonte de grande ampleur des modalités de la PAC et une diminution – qui paraît inéluctable – des retours de la France au titre de cette politique.

## 2. Une politique régionale aux effets ambigus

La politique régionale souffre d'une critique récurrente portant sur le « saupoudrage » des versements et la complexité des procédures d'octroi, et d'une ambiguïté quant à son efficacité réelle. Si les crédits structurels ont incontestablement permis aux Etats de la cohésion, et en particulier à l'Irlande qui constitue à cet égard un cas emblématique et a été favorisée par sa petite taille, d'accélérer leur rattrapage économique, **les effets sur la réduction des inégalités régionales apparaissent moins nets**. Une étude de M. Jacky Fayolle et Mme Anne Lecuyer réalisée en 2000<sup>1</sup> concluait ainsi que si les écarts de développement entre pays se sont bien réduits, tel n'a pas été le cas des écarts entre régions au sein des pays, notamment des plus pauvres. **Ce seraient donc surtout les régions les plus riches des pays les moins développés qui auraient profité des actions structurelles.**

---

<sup>1</sup> Citée par Jacques Le Cacheux, *op. cit.*

***A contrario***, le rapport Sapir considérait que les fonds structurels favorisait l'inertie de la croissance européenne en freinant la tendance naturelle à l'agglomération des activités économiques, et recommandait donc d'affecter ces fonds à la seule intégration et aux restructurations qu'elle suscite. De fait, l'objectif premier de la politique régionale réside bien dans la convergence des économies nationales plutôt que dans l'harmonisation des capacités économiques des régions.

La future programmation des fonds structurels doit donc être consacrée en priorité aux nouveaux Etats membres, ainsi que le préconisaient notre collègue député Marc Laffineur et notre collègue sénateur Serge Vinçon dans leur rapport sur les perspectives financières européennes 2007-2013<sup>1</sup>. Cette priorité se traduirait vraisemblablement par une **diminution des retours dont bénéficieront les Etats de la cohésion**, en particulier au titre du « *phasing out* », destiné à compenser l'effet statistique de la diminution du PNB moyen par habitant de l'Union.

Ce cadre financier doit également constituer l'occasion d'une **révision du mécanisme de correction britannique**, dont les fondements sont aujourd'hui beaucoup moins justifiés que durant la décennie 80 et dont la France est le premier contributeur. Mais compte tenu des risques de remise en cause du cadrage financier de la PAC, **il serait sans doute contre-productif d'en faire l'enjeu central des négociations**. En outre, la proposition de la Commission de le remplacer par un mécanisme généralisé de correction des soldes nets permet certes de restaurer une certaine équité entre Etats membres, mais accroît la complexité du budget et multiplie les motifs potentiels de contestation.

---

<sup>1</sup> « Les perspectives financières 2007-2013 », rapport au Premier ministre de MM. Marc Laffineur et Serge Vinçon, remis le 24 février 2004.

## PREMIERE PARTIE :

### LES RELATIONS ENTRE LA FRANCE ET LE BUDGET EUROPÉEN

#### I. LA CONTRIBUTION FRANÇAISE AU BUDGET

##### *A. UNE CONTRIBUTION EN FORTE HAUSSE PAR RAPPORT À L'EXÉCUTION DE 2004*

###### **1. Exécution en 2003 et prévisions pour 2004 : les inévitables aléas de l'estimation en loi de finances initiale**

###### *a) Les facteurs de sur ou sous-estimation du prélèvement*

En 2003, l'exécution du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne s'est révélée supérieure de 538 millions d'euros à la prévision qui avait été inscrite en loi de finances initiale. **Avec 15,4 milliards d'euros, le prélèvement exécuté en 2004 devrait au contraire être inférieur de près d'un milliard d'euros à la prévision de la loi de finances.**

**Il demeure structurellement difficile d'établir une prévision budgétaire sincère et d'anticiper la réalisation du budget européen et le niveau effectif d'appel aux contributions des Etats membres.** Ce sur ou sous-calibrage du prélèvement est imputable à l'évolution des dépenses comme des recettes du budget communautaire :

- les aléas inhérents aux prévisions de recettes fiscales et à la croissance du PNB ont une incidence sur l'assiette et le taux d'appel de la principale ressource communautaire ;

- la période à laquelle est estimée la contribution française (après l'adoption par le Conseil du projet de budget, soit en juillet de l'année n -1) ne permet pas d'anticiper de manière exacte l'issue de la procédure budgétaire et le niveau de consommation des réserves. Le montant des reports – qui a une incidence sur les prévisions de recettes – est également susceptible d'amples fluctuations ;

- la régularisation de la correction britannique et des assiettes TVA et PNB s'effectue *a posteriori* ;

- les budgets rectificatifs et supplémentaires intervenant en cours d'année viennent modifier le niveau des dépenses comme des recettes.

**Il est donc hasardeux de tenter de juger dès à présent de la fiabilité et de la sincérité du prélèvement sur recettes pour 2005**, même si l'on peut considérer qu'elle repose sur des prévisions mieux affinées que celles de la Commission.

L'important écart qui devrait être constaté en 2004 entre la prévision et l'exécution du prélèvement sur recettes est dû aux facteurs suivants, synthétisés dans le tableau ci-après :

- **la sous-exécution du budget communautaire s'est élevée à 10,45 milliards d'euros en 2003<sup>1</sup>**, soit un niveau nettement supérieur aux hypothèses retenues pour le projet de loi de finances pour 2004, qui reposait sur un excédent de 6 milliards d'euros. **Cette sous-exécution tend à minorer de 741 millions d'euros le montant prévisionnel du prélèvement sur recettes en 2004<sup>2</sup>**. Bien que ces prévisions tiennent compte de la sous-consommation des crédits communautaires, chronique depuis plusieurs années quoiqu'en diminution grâce aux efforts entrepris sur la consommation des fonds structurels<sup>3</sup>, elles se révèlent délicates à établir ;

- le budget européen adopté en décembre 2003 a finalement abouti à un **montant de dépenses inférieur de 870 millions d'euros au projet de budget adopté par le Conseil le 1<sup>er</sup> juillet 2003**, sur la base duquel était construit le projet de loi de finances pour 2004, ce qui s'est traduit par une minoration de la contribution française de 160 millions d'euros ;

---

<sup>1</sup> *Correspondant à l'annulation de 4,98 milliards d'euros de crédits de paiement, et à un solde excédentaire de 5,47 milliards d'euros en 2003, reporté en 2004.*

<sup>2</sup> *L'impact de la sous-exécution du budget communautaire 2003 sur la contribution française en 2004 est intervenu en deux temps :*

*- l'annulation de 4,98 milliards d'euros de crédits de paiement en novembre 2003 (budget rectificatif et supplémentaire – BRS n° 7/2003) est d'abord venue réduire les versements des Etats membres en janvier 2004 (i.e. moindre appel à contribution au titre de la ressource RNB). Pour la France, ce mouvement s'est traduit par une moindre contribution de 834 millions d'euros ;*

*- le report en 2004 du solde excédentaire de 2003 (5,5 milliards d'euros), matérialisé par le BRS n°7/2004 a accru la contribution française pour 2004 de 93 millions d'euros par rapport à la prévision inscrite en loi de finances initiale.*

*Le cumul de ces deux effets a donc conduit à une différence de - 741 millions d'euros entre la prévision initiale du projet de loi de finances pour 2004 et celle associée au projet de loi de finances pour 2005.*

*La prise en compte du solde excédentaire de 2003 interviendra dans les versements d'octobre à décembre, sous la forme d'un moindre appel à contribution de la ressource RNB.*

<sup>3</sup> *L'excédent constaté était ainsi de 11,6 milliards d'euros en 2000, de 15 milliards d'euros en 2001, et de 7,4 milliards d'euros en 2002.*

- les ressources TVA et PNB à la charge de la France ont été revues à la baisse, respectivement de 27 millions d'euros et 91 millions d'euros. Parallèlement, la diminution en 2004 de la quote-part française dans l'assiette TVA et dans la base PNB de l'Union européenne à 25 membres conduit à une baisse de la contribution de 47 millions d'euros<sup>1</sup> ;

- enfin **le montant de la correction britannique a été révisé à la hausse de 732 millions d'euros** par rapport au budget initial, soit une augmentation de la contribution française de 152 millions d'euros.

Il importe de rappeler que, contrairement à la présentation qu'en a faite la Commission européenne lors de la communication de son budget rectificatif et supplémentaire le 29 avril 2004, **il n'y a pas de « restitution » de crédits aux Etats membres**, qui se traduirait par un reversement venant abonder les recettes du budget français ; le montant du prélèvement sur recettes se voit simplement diminué.

**Prévision et exécution du prélèvement sur recettes en 2003 et 2004**

(en millions d'euros)

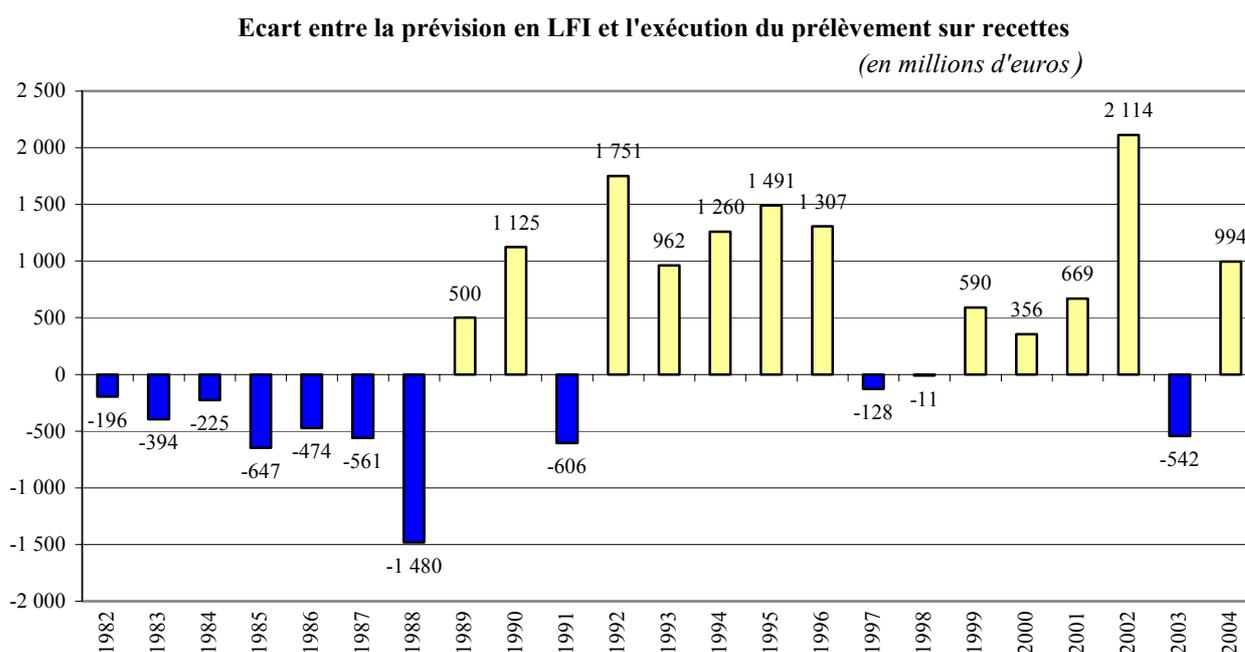
	2003	2004
<b>Loi de finances initiale</b>	<b>15.800</b>	<b>16.400</b>
<b>Variation de la ressource PNB</b>	<b>925</b>	<b>-943</b>
Impact de la variation du taux d'appel	480	24
dont impact de la variation, par rapport à l'estimation faite en LFI :	-117	-160
- des dépenses à financer inscrite au budget de l'Union	-47	-18
- de la sous-consommation des réserves (fonds de garantie, aide d'urgence)	96	93
- du solde de l'exercice précédent	-44	-40
- du produit des recettes diverses du budget communautaire	389	122
- du produit de la ressource TVA au niveau de l'UE	202	27
Impact de la variation des bases PNB des Etats membres	205	-42
Solde de la ressource PNB sur les exercices antérieurs	240	-91
Crédits n-1 rendus aux Etats membres en n		-834
<b>Variation de la ressource TVA</b>	<b>-384</b>	<b>-159</b>
Impact de la variation du taux d'appel	-215	-127
Impact de la variation des bases TVA des Etats membres	-115	-5
Solde de la ressource TVA sur les exercices antérieurs	-54	-27
<b>Variation du produit des ressources propres traditionnelles</b>	<b>-112</b>	<b>-44</b>
<b>Variation de la participation à la correction britannique</b>	<b>113</b>	<b>152</b>
<b>Total des écarts</b>	<b>542</b>	<b>-994</b>
<b>Exécution</b>	<b>16.388</b>	<b>15.406</b>

Source : « jaune » annexé au PLF 2005

<sup>1</sup> Suite au Comité consultatif sur les ressources propres d'avril 2004, la prévision de la clef TVA de la France est passée de 16,7 % à 16,65 %, et celle de la clef PNB de 16,34 % à 16,28 %.

b) Evolution de l'écart depuis 1982

Sur le long terme, l'exécution du prélèvement sur recettes en 2003 avait semblé marquer une rupture de tendance, puisque **la surestimation des besoins des Communautés, et in fine du montant de la contribution française, a été quasiment chronique de 1989 à 2002** et s'est aggravée entre 1999 et 2002. Après la sous-estimation enregistrée en 2003, l'exercice 2004 constitue un retour à la tendance antérieure, comme l'illustre le tableau suivant :



N.B. Un chiffre positif signifie que la prévision est supérieure à l'exécution (surcalibrage).

Source : « jaune » annexé au PLF 2005

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

**Il importe toutefois de rappeler que la majeure partie des sous-consommations de crédits et des erreurs de paiement est imputable à la « gestion partagée », c'est-à-dire au système de gestion des fonds communautaires (structurels notamment) appliqué par les Etats membres eux-mêmes**, et dont les lacunes et manquements – notamment en France et en Italie s'agissant des paiements agricoles – ont été mainte fois soulignés par la Cour des comptes européenne. Le gouvernement s'est cependant attaché en cours d'année 2002 à améliorer la gestion et la consommation des fonds structurels, et a décidé un certain nombre de mesures de déconcentration et de simplification que votre rapporteur spécial avait approuvées.

## **2. Une hausse de près de 8 % du prélèvement sur recettes en 2005**

Le prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit du budget des Communautés européennes est évalué par l'article 43 du projet de loi de finances pour 2005 à **16,57 milliards d'euros**, soit 6,1 % des recettes fiscales nettes (hors rétrocession des frais de prélèvement). Cette part est en diminution depuis deux ans, puisque le prélèvement représentait 6,6 % des recettes fiscales nettes en 2003 et 6,1 % en 2004.

**La contribution française s'inscrit en forte hausse de 7,6 % par rapport à la prévision d'exécution pour 2004, mais est relativement stable (+ 170 millions d'euros) par rapport au montant prévisionnel inscrit en loi de finances initiale pour 2004.**

La prévision pour 2005 du prélèvement sur le budget français diffère de celle résultant directement de l'avant-projet de budget communautaire car elle repose sur des données relatives au recouvrement des ressources propres traditionnelles plus précises que les prévisions communautaires, et anticipe, sur la base de l'exécution du budget communautaire au 31 juillet 2004, le **report sur l'exercice 2005 d'un solde excédentaire de 5,9 milliards d'euros**, qui viendrait réduire de 934 millions d'euros la ressource PNB<sup>1</sup> due par la France. Cette anticipation de solde excédentaire est sensiblement équivalente à l'estimation de report qui avait été faite en 2003, dont on a vu précédemment qu'elle s'était révélée inférieure à la sous-exécution effective.

---

<sup>1</sup> Rappelons que la ressource PNB constitue la variable d'ajustement des nouvelles évaluations des contributions des Etats membres.

## B. L'EVOLUTION SUR LE LONG TERME

L'effort financier de la France en faveur de l'Union européenne connaît une progression régulière et a été **multiplié par quatre (en euros courants) depuis 1982**, passant de 4,1 milliards d'euros à 16,6 milliards d'euros en 2005. Il a représenté toutefois une part relativement stable des recettes fiscales nettes entre 1997 et 2002 avec environ 6 % (mais seulement 3,7 % en 1980), en raison du dynamisme des recettes fiscales en période de forte croissance, de la forte hausse du PNB français sur la période et de la sous-exécution massive du budget communautaire en 2000-2001. Après une forte augmentation en 1990-1994, le prélèvement a connu deux paliers de hausse au cours des dix dernières années, en 1997-1998 et en 2003-2004.

### Evolution depuis 1996 du prélèvement sur recettes de la France au profit des Communautés européennes

(en millions d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000
LFI	13.568	13.263,1	13.949,1	14.482,7	15.016,2
Exécution	12.261,2	13.391	13.960	13.892,6	14.659,8
Evolution en exécution (%)	2,8	9,2	4,2	-0,5	5,5
Part dans les recettes fiscales nettes (%)	5,8	6,1	6,2	5,8	6
Prélèvement net des frais de perception	12.098,1	13.213,6	13.794,5	13.725,6	14.474,5
	2001	2002	2003	2004 (p)	2005 (p)
LFI	15.168,7	16.870	15.800	16.400	16.570
Exécution	14.500	14.755,9	16.342,3	15.405,7	16.570
Evolution en exécution (%)	-1,1	1,8	10,8	-5,7 %	7,6
Part dans les recettes fiscales nettes (%)	5,9	5,9	6,6	6,1	6,1
Prélèvement net des frais de perception	14.337,2	14.131,5	15.996,4	15.034,3	16.182,5

Source : « jaune » annexé au PLF 2005

Pour 2004 et 2005 : prévisions

La contribution française au budget européen est atténuée par la restitution par l'Union des frais de perception sur les ressources propres traditionnelles, à hauteur de 25 % des montants recouverts<sup>1</sup>, qui est inscrite en recettes non fiscales.

L'exercice 2004 s'était caractérisé par un impact limité de l'élargissement sur les crédits de paiement, une compensation relative par la réduction des crédits de paiement des 15 anciens membres, et par la contribution financière des dix nouveaux membres, à compter de leur adhésion en mai. **A moyen terme, la contribution de la France devrait poursuivre sa progression modérée**, dans la mesure où les perspectives financières pour 2004-2006 prévoient une montée en charge progressive du coût de l'élargissement.

<sup>1</sup> Avant 2002, ces frais de perception étaient de 10 %.

### **C. LA COMPOSITION DU PRÉLÈVEMENT**

Le prélèvement sur recettes inclut **quatre ressources propres communautaires de nature fiscale**, qui ont succédé<sup>1</sup> au système originel de contribution étatique et que l'on peut classer en deux groupes :

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

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

L'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2002, avec application rétroactive pour l'ensemble de l'année, de la nouvelle décision sur les ressources propres prise le 29 septembre 2000 lors du Conseil de Berlin, **a contribué à accroître notablement la part de la ressource PNB**, plus particulièrement au détriment de la ressource TVA (cf. le I de la deuxième partie).

Pour 2005, les données de la Commission (donc hors prise en compte d'une estimation de solde excédentaire pour 2004) portent sur une contribution de la France de 17,14 milliards d'euros, qui se décompose de la façon suivante : 84 millions d'euros pour les prélèvements agricoles (soit 0,4 % de la contribution), 881 millions d'euros au titre des droits de douane (5,1 %), 186 millions d'euros pour les cotisations sucre et isoglucose (1,1 %), 2.459 millions d'euros pour la ressource TVA (14,3 %) et **12.113 millions d'euros au titre de la ressource PNB (70,7 %)**.

### **D. LE POIDS IMPORTANT DE LA CORRECTION BRITANNIQUE DANS LA CONTRIBUTION DE LA FRANCE**

Le Conseil européen de Fontainebleau de juin 1984 a posé un principe général qui dispose que « *tout Etat membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative est susceptible de bénéficier, le moment venu, d'une correction* ». Le Royaume-Uni bénéficie de cette dérogation au régime de droit commun des ressources propres et se voit ainsi rétrocéder chaque année les deux tiers de l'écart entre sa contribution et les dépenses communautaires réalisées sur son territoire. Bien qu'il reste un important contributeur net au budget communautaire, **le Royaume-Uni verra**

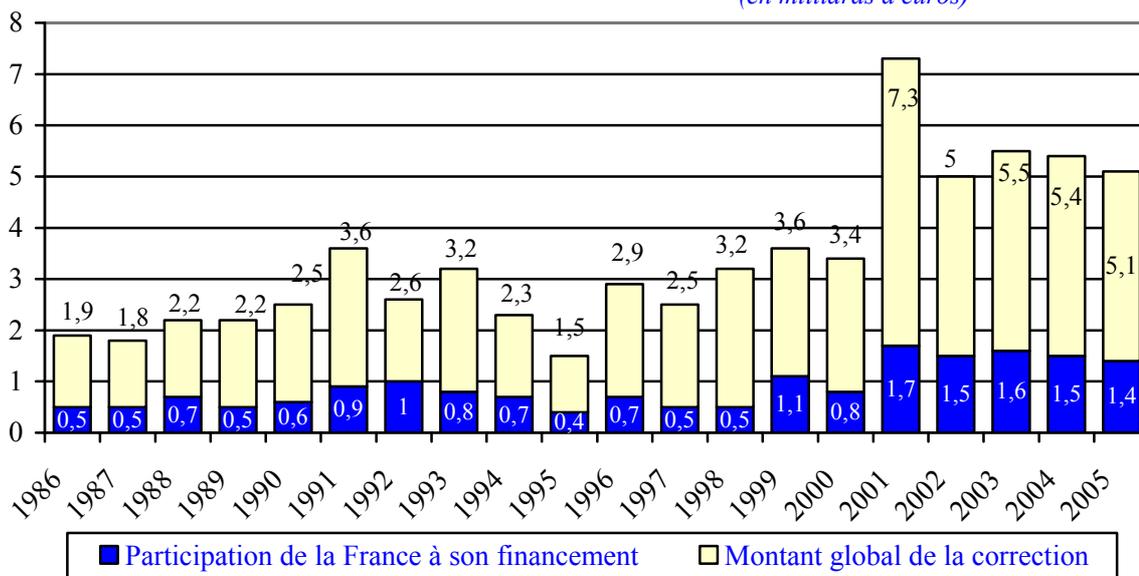
---

<sup>1</sup> *Le régime de ressources propres a été mis en place par la décision du Conseil du 21 avril 1970, puis modifié successivement en 1985, 1988, 1994 et 2000.*

ainsi sa participation effective ramenée à 13,2 % en 2005 (cf. *infra*), soit une économie de 5.113 millions d'euros en 2003. Le Royaume-Uni demeure toutefois largement contributeur net, à hauteur de 0,35 % de son PIB en moyenne sur la période 1998-2001, soit davantage que la France.

La France est, de loin, le premier contributeur à la correction britannique avec 1.495 millions d'euros au titre du budget 2004 et un montant prévisionnel de 1.417 millions d'euros en 2005 (alors que sa participation était en moyenne de 0,8 milliard d'euros sur la période 1995-2002), devant l'Italie avec 1.174 millions d'euros. Les accords de Berlin de mars 1999, qui ont abouti à la mise en place d'un « rabais sur le rabais » au profit de quatre Etats membres supportant, au même titre que le Royaume Uni, d'importants déséquilibres budgétaires<sup>1</sup>, ont mécaniquement relevé la quote-part de la France dans la correction, qui atteint 29,2 % en 2004, 27,7 % en 2005 et 8,6 % de la contribution française au budget de l'Union.

**Montant de la correction britannique et coût pour la France depuis 1986**  
(en milliards d'euros)



Source : « jaune » annexé au PLF 2005

La contestation par la France de ce mécanisme correcteur s'est donc faite plus vive à l'occasion du Conseil européen de Copenhague d'octobre 2002, et constitue désormais un des principaux enjeux des négociations sur les futures perspectives financières. La Commission européenne, consciente du déséquilibre causé par ce mécanisme, a présenté ses propositions de réforme le 14 juillet 2004 (cf. *infra*).

<sup>1</sup> La participation à la correction britannique de l'Allemagne, des Pays-Bas, de la Suède et de l'Autriche est ainsi réduite au quart du montant normal.

**E. UNE CONTRIBUTION MAJEURE AU SEIN DE L'UNION**

La France est le second pays contributeur du budget communautaire avec une quote-part de 16,4 % en 2005 (selon le projet de budget de la Commission), derrière l'Allemagne qui le financera à hauteur de 21,1 %, et devant l'Italie et le Royaume-Uni qui apporteront respectivement 13,6 % et 13 % des recettes.

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

Part relative de chaque Etat membre dans le financement du budget communautaire depuis 1997

(en %)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (budget modifié)	2004 (budget modifié)	APB 2005	Tendance globale
Allemagne	28,3	25,1	25,5	24,8	24,4	22,6	23	21,9	21,1	↘
Autriche	2,8	2,5	2,5	2,4	2,6	2,3	2,3	2,2	2,2	↘
Belgique	3,9	3,8	3,9	3,9	4,4	3,9	4	4	3,8	→
<i>Chypre</i>								0,1	0,1	→
Danemark	2	2,1	2	1,9	2,2	2,2	2,2	2,1	2	→
Espagne	7,1	7	7,6	7,3	8,2	8,4	8,7	8,7	8,5	↗
<i>Estonie</i>	-	-	-	-	-	-	-	0,1	0,1	
Finlande	1,4	1,4	1,5	1,4	1,5	1,5	1,6	1,5	1,5	→
<b>France</b>	<b>17,5</b>	<b>16,5</b>	<b>17</b>	<b>16,5</b>	<b>17,9</b>	<b>18,2</b>	<b>17,9</b>	<b>17,1</b>	<b>16,4</b>	<b>↘</b>
Grèce	1,6	1,6	1,6	1,5	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8	↗
<i>Hongrie</i>	-	-	-	-	-	-	-	0,6	1	↗
Irlande	0,9	1,2	1,3	1,2	1,5	1,3	1,3	1,3	1,3	→
Italie	11,5	12,9	13	12,5	14,4	14,5	14,2	14,2	13,6	↗
<i>Lettonie</i>	-	-	-	-	-	-	-	0,1	0,1	→
<i>Lituanie</i>	-	-	-	-	-	-	-	0,1	0,2	↗
Luxembourg	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	→
<i>Malte</i>	-	-	-	-	-	-	-	0,04	0,1	↗
Pays-Bas	6,4	6,2	6,2	6,2	6,8	5,7	5,8	5,5	5,3	↘
<i>Pologne</i>	-	-	-	-	-	-	-	1,3	2	↗
Portugal	1,4	1,3	1,5	1,4	1,6	1,5	1,6	1,4	1,4	↘
<i>Rép. tchèque</i>	-	-	-	-	-	-	-	0,6	0,9	↗
Royaume-Uni	11,9	15,2	13,4	15,8	9,6	13,1	12,6	11,9	13,2	→
<i>Slovénie</i>	-	-	-	-	-	-	-	0,2	0,3	↗
<i>Slovaquie</i>	-	-	-	-	-	-	-	0,2	0,4	↗
Suède	3,1	2,9	2,8	3	2,9	2,7	2,8	2,8	2,7	→

En italique figurent les pays de l'élargissement.

Source : « jaune » annexé au PLF 2005, d'après des documents de la Commission européenne

## II. LES VERSEMENTS DU BUDGET EUROPÉEN EN FRANCE

Bien que votre rapporteur spécial n'adhère pas à la problématique du « taux de retour », logique comptable qui tend à exacerber les aspirations individualistes de chaque Etat, devient l'enjeu central des négociations budgétaires, et élude les avantages indirects (non strictement budgétaires) nés de l'adhésion à l'Union européenne, l'analyse des crédits que la France reçoit annuellement de l'Union européenne amène inmanquablement à considérer son solde net.

### A. LA FRANCE EST LE DEUXIÈME PAYS BÉNÉFICIAIRE DU BUDGET EUROPÉEN

#### 1. La France reçoit près de 17 % des dépenses opérationnelles réparties de l'Union

La France bénéficie largement des politiques communautaires puisqu'elle a reçu en 2003 13.119,6 millions d'euros soit 16,9 % de l'ensemble des versements de la Communauté aux Etats, ce qui en fait le deuxième pays bénéficiaire en volume, derrière l'Espagne (15.842,2 millions d'euros de versements et 20,4 % du total des dépenses opérationnelles réparties) et devant l'Italie (10.530,9 millions d'euros et 13,5 % des dépenses) puis l'Allemagne (10.474,8 millions d'euros et 13,5 %). La grande majorité des paiements reçus résulte de la PAC puisqu'en 2003 80 % de ces versements provenaient du FEOGA-Garantie, et 15,1 % des fonds structurels.

Répartition en volume et en part des dépenses opérationnelles de l'UE depuis 2000

(en milliards d'euros)

	2000		2001		2002		2003	
	Volume	% UE	Volume	% UE	Volume	% UE	Volume	% UE
Allemagne	10.232,8	13,99	9.852,7	14,85	10.275,3	15,88	10.141,1	13,46
Autriche	1.384,5	1,9	1.387,8	2,02	1.536,6	2,12	1.559,7	2
Belgique	1.958	2,68	1.731,1	2,52	1.872	2,58	1.696,2	2,18
Danemark	1.615,1	2,21	1.307,4	1,9	1.426,9	1,97	1.448,6	1,86
Espagne	10.900,7	14,9	13.616,3	19,81	15.175,2	20,9	15.842,2	20,36
Finlande	1.380	1,89	1.001,4	1,46	1.177,8	1,62	1.322,3	1,7
<b>France</b>	<b>12.187,7</b>	<b>16,7</b>	<b>11.360,3</b>	<b>16,53</b>	<b>11.771,4</b>	<b>16,21</b>	<b>13.119,6</b>	<b>16,86</b>
Grèce	5.570,9	7,62	5.720,5	8,32	4.672,7	6,43	4.836	6,21
Irlande	2.600,2	3,56	2.290,2	3,33	2.563,2	3,53	2.653,3	3,41
Italie	10.770,9	14,73	8.575,2	12,47	8.113,1	11,17	10.530,9	13,53
Luxembourg	105,5	0,14	100,6	0,15	134,7	0,19	148,2	0,19
Pays-Bas	2.226,7	3,04	1.640,9	2,39	1.538,8	2,12	1.940,7	2,49
Portugal	3.245,6	4,44	2.931,7	4,26	3.856,7	5,31	4.754,4	6,11
Royaume-Uni	7.768,2	10,62	5.801,8	8,44	6.020,9	8,29	6.068,4	7,8
Suède	1.194,5	1,63	1.069,9	1,56	1.222,2	1,68	1.430,1	1,84

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

**Dépenses communautaires en France au titre des principales politiques communes depuis 2000  
(hors dépenses administratives)**

*(en millions d'euros courants)*

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>Evolution 2000/2003</b>	<b>Part de chaque poste en 2003</b>
<b>AGRICULTURE</b>	<b>9.005,9</b>	<b>9.230,1</b>	<b>9.781,5</b>	<b>10.464,1</b>	<b>16,2 %</b>	<b>79,8 %</b>
<i>Taux de retour*</i>	22,2 %	22 %	22,5 %	23,6 %		
Aides directes	6.049,5	6.805,5	7.108,7	7.640,9	26,3 %	58,2 %
Restitutions à l'exportation	1.340,4	656,1	729,5	795,8	-40,6 %	6,1 %
Stockage	370,8	300,0	211,6	152,9	-58,8 %	1,2 %
Développement rural	474,1	609,5	656,8	824,7	73,4 %	6,3 %
Autres (reports compris)	1.141,9	859,1	1.075	1.049,8	-8,1 %	8 %
<b>ACTIONS STRUCTURELLES</b>	<b>2.520,7</b>	<b>1.475,9</b>	<b>1.277,6</b>	<b>1.979,2</b>	<b>-21,5 %</b>	<b>15,1 %</b>
<i>Taux de retour*</i>	9,1 %	6,6 %	5,5 %	7 %		
Objectif n°1	457,4	315,2	319,9	418,5	-8,5 %	3,2 %
Objectif n°2	952,7	618,4	409,2	1.031,7	8,3 %	7,9 %
Objectif n°3	767,2	309,6	422,3	440,3	-42,6 %	3,4 %
Autres actions structurelles	71,2	0,2	76,3	14,7	-79,4 %	0,1 %
Initiatives communautaires	256,9	226,9	36,5	60,7	-76,4 %	0,5 %
Actions innovatrices et assistance technique	15,3	5,7	13,3	13,3	-13,1 %	
<b>POLITIQUES INTERNES</b>	<b>661,2</b>	<b>654,3</b>	<b>712,3</b>	<b>676,3</b>	<b>30,8 %</b>	<b>5,2 %</b>
<i>Taux de retour*</i>	13,1 %	13,7 %	12,2 %	13,6 %		
Formation, jeunesse, culture, audiovisuel, information et autres actions sociales	104,1	90,6	107,3	108,6	4,3 %	0,8 %
Energie et contrôle de sécurité sanitaire d'Euratom	7,1	7,5	6,6	5,4	-23,9 %	0,1 %
Environnement et autres	9,5	13	8,1	8,4	-11,6 %	0,1 %
Protection des consommateurs, marché intérieur, industrie	24,8	37	36,8	23,1	-6,9 %	0,2 %
Réseaux transeuropéens	58,4	110,1	82,1	83,5	43 %	0,6 %
R&D technologique	446,6	384,3	441,8	438,8	-1,7 %	3,3 %
Autres politiques internes	10,7	11,8	29,5	8,5	-20,6 %	0,1 %
<b>Total</b>	<b>12.187,8</b>	<b>11.360,3</b>	<b>11.771,4</b>	<b>13.119,6</b>	<b>7,6 %</b>	
<i>Taux de retour global*</i>	16,7 %	16,5 %	16,2 %	16,9 %		

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

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

## **2. Des versements qui reposent essentiellement sur la politique agricole commune**

### *a) Politique agricole*

La structure des dépenses effectuées par la Communauté en France est singulière. **Notre vocation agricole nous fait bénéficier largement des crédits du FEOGA-Garantie** et, à moindre titre, du FEOGA-Orientation (ce dernier constituant un fonds structurel). Ainsi la France a bénéficié en 2003 d'un taux de retour sur le FEOGA-Garantie de 23,4 %<sup>1</sup>, nettement supérieur à celui de 2002 qui était de 22,6 %, soit 685 millions d'euros de versements supplémentaires. La France est ainsi le premier bénéficiaire de la PAC, loin devant l'Espagne et l'Allemagne, qui ont des taux de retour respectifs de 14,5 % et 13,1 %. Le taux de retour sur le développement rural, second pilier de la PAC, est inférieur et s'établit à 17,6 % en 2003, soit une forte progression de 2,5 points par rapport à 2002 et un niveau légèrement supérieur au taux de retour théorique, de 17,5 %.

**L'augmentation du retour au titre FEOGA-Garantie en 2003 ne peut être considérée comme réellement pérenne**, car elle repose pour 40 % sur plusieurs facteurs exceptionnels<sup>2</sup>, et le solde s'explique par la mise en œuvre de la dernière tranche d'augmentation des aides directes prévue par la réforme de la PAC de 1999. La réforme adoptée le 26 juin 2003 lors du Conseil de Luxembourg devrait en revanche contribuer à diminuer le retour au titre des aides directes à partir de 2004. L'amélioration du retour au titre du développement rural s'explique quant à elle par un « effet de base » en 2002 (paiement d'une pénalité de 21 millions d'euros pour sous-exécution) et par les progrès enregistrés en matière de consommation en 2003 (23 millions d'euros de dépenses supplémentaires par rapport aux prévisions).

---

<sup>1</sup> La part de la France dans les dépenses du FEOGA-Garantie en 2003 est particulièrement élevée dans les secteurs des cultures arables, du sucre, de la viande porcine, des œufs et volailles, et de la pêche.

<sup>2</sup> 850 millions d'euros d'aides directes avaient été versées par anticipation sur le budget 2002, afin de venir en aide aux agriculteurs allemands et italiens victimes de catastrophes naturelles durant l'été ; 225 millions d'euros d'aides animales ont à l'inverse été versées par anticipation en 2003 aux agriculteurs français victimes de la sécheresse ; et 47 millions d'euros ont été remboursés à la France (sur un total de 107 millions d'euros pour les Etats membres) au titre de la décision de la Cour de justice des communautés européennes concernant l'annulation du cofinancement national de la mesure relative à l'achat spécial.

### Modalités de versement des aides agricoles en France

Les aides de la PAC sont versées aux agriculteurs par l'intermédiaire d'organismes payeurs dans chaque Etat membre. **Ces organismes, au nombre de onze en France** (ONILAIT, ONIFHLOR, ONIC, ONIOL, FIRS, OFIMER, OFIVAL, ONIVINS, ODEADOM, CNASEA et ACCT), sont agréés et remboursés par le budget communautaire avec un décalage de deux mois. Ils ont effectué pour 10,4 milliards d'euros de versements en 2003 (dont 4,6 milliards d'euros pour le seul Office des céréales), et les prévisions pour 2004 portent sur 9,8 milliards d'euros.

Les opérations liées au FEOGA-Garantie sont enregistrées par un compte spécifique de trésorerie communautaire ouvert à l'Agence comptable centrale du Trésor (ACCT). Ce compte est débité des versements effectués au profit des organismes payeurs, et crédité lors des remboursements de la Commission et du « paiement » par le ministère de l'agriculture, de la pêche et des affaires rurales des refus d'apurement ou des frais financiers.

**Les paiements sont concentrés sur la fin de l'année**, et les aides directes font l'objet d'un préfinancement par une avance du Trésor. Cette avance pallie l'insuffisance de la trésorerie communautaire de l'ACCT et transite par l'ACOFA (Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole), dans la mesure où elle ne peut abonder directement le compte de l'ACCT. Les modalités de gestion de l'avance du Trésor sont fixées annuellement par une lettre interministérielle (finances et agriculture) adressée à l'ACOFA. Ce mode de financement est plus économe pour les deniers publics que l'ancien système, qui prévalait jusqu'en 2001 et constituait en un recours par l'ACOFA à l'emprunt bancaire. L'ACOFA constitue également un relais central dans la gestion des demandes des organismes payeurs.

**La sécheresse durant l'été 2003 a donné lieu à des modalités spécifiques de versement** : le paiement d'une avance des aides directes pour les céréales a été autorisé un mois avant la date habituelle de paiement, soit le 16 octobre au lieu du 16 novembre. Le Trésor a également avancé 5,23 milliards d'euros à l'ACOFA pour financer les aides versées entre le 16 octobre et le 31 décembre 2003. Les frais financiers occasionnés par ce préfinancement, d'un montant de 17,7 millions d'euros, ont été mis à la charge de l'Etat.

La réforme de la PAC adoptée le 26 juin 2003, qui comprend un découplage partiel des aides directes, induira un nouvel examen du calendrier de paiement des aides communautaires comme de leur préfinancement.

*Source : « jaune » annexé au PLF 2005*

Ainsi que l'indique le tableau ci-après, les corrections financières infligées à la France sur les dépenses de marché ont connu une forte augmentation tout au long de la décennie 90 et ont **culminé à 229 millions d'euros en 2000**, soit 2,5 % des aides versées. Après un retour à des niveaux modérés au début de la décennie 2000, en particulier grâce au renforcement et à la modernisation des contrôles supervisés par la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC), **les estimations effectuées pour l'année 2004 laissent craindre une forte hausse des corrections**, dont le montant serait proche du niveau atteint en 2000. L'amélioration des performances françaises depuis 2000 semble en effet s'expliquer également par les retards pris par la Commission dans le

traitement des enquêtes, dont un grand nombre seront finalisées cette année. A plus long terme, le secteur du développement rural devra en outre faire l'objet d'une vigilance particulière de la France, compte tenu de la réforme projetée (cf. *infra*) et de la complexité des procédures.

**Corrections financières payées par la France au titre du FEOGA-Garantie en 1996-2004**

(en millions d'écus jusqu'en 1998, puis millions d'euros courants)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total	Moyenne
<b>Corrections financières</b>	73	81	79	108	229	43	28	67	208	917	<b>102</b>
<b>Soutiens reçus</b>	9.299	8.918	8.796	9.376	8.994	9.757	9.783	10.419	10.050	85.393	<b>9.488</b>
<b>Corrections/soutiens (%)</b>	0,79	0,91	0,9	1,15	2,54	0,44	0,29	0,64	2,07	1,07	<b>1,07</b>

Source : « jaune » annexé au PLF 2005

*b) Politiques structurelles*

L'effort de concentration des **fonds structurels** sur les régions les plus en difficulté, né de la réforme Agenda 2000<sup>1</sup>, joint à l'élargissement, se traduit par une diminution du taux de retour de la France, qui s'établit à **7,6 % sur 2003** (hors fonds de cohésion auquel la France n'est pas éligible) – soit une hausse notable par rapport à 2002 (6,4 %) – et à un peu plus de 7,5 % sur la période 2000-2006, après 9,8 % sur la programmation 1994-1999. **Notre pays est donc largement contributeur net à la politique régionale**, avec un solde net négatif de 24,6 milliards d'euros sur la période 2000-2006.

La France bénéficie toutefois, sur la période de programmation 2000-2006, d'une enveloppe globale de 15,7 milliards d'euros : 3,8 milliards d'euros au titre de l'objectif 1 ; 6,1 milliards d'euros affectés à l'objectif 2 ; 4,5 milliards d'euros au titre de l'objectif 3 ; et un milliard d'euros pour les programmes d'initiative communautaire. Avec respectivement 28,8 % et 17,3 % de taux de retour en 2003 sur les objectifs 2 et 3, la France est bénéficiaire net puisque ces taux se révèlent supérieurs à sa clef de contribution au budget européen.

La prochaine période de programmation, à compter de 2007, impliquera inéluctablement une **poursuite de la diminution du taux de retour** de la France, compte tenu du nouveau recentrage des aides dû à l'élargissement (cf. seconde partie).

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

### **Modalités de gestion des fonds structurels en France**

Les fonds structurels sont mis en œuvre par des programmes pluriannuels élaborés dans le cadre d'un partenariat régional approuvé par la Commission européenne. L'objectif 2, qui constitue la principale politique structurelle dont la France est bénéficiaire, fait l'objet de documents uniques de programmation (**DOCUP**) régionaux, auxquels sont joints des compléments de programmation donnant les détails opérationnels des programmes. Deux comités, coprésidés par le préfet de région et le président du conseil régional, constituent dans chaque région la cheville ouvrière du dispositif : un comité de programmation assure la sélection des opérations, et un comité de suivi associe l'ensemble des partenaires publics et privés concernés. Le préfet de région cumule les fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de paiement (qui certifie et soumet les demandes de paiement à la Commission européenne) pour les objectifs 1 et 2.

L'objectif 3 est quant à lui pris en charge par le ministère des affaires sociales, et les programmes d'intérêt communautaire par diverses collectivités locales et administrations centrales. S'agissant des instruments de financement, le suivi et l'appui du FEDER sont assurés par le ministère de l'intérieur, la gestion du FSE par le ministère des affaires sociales, et celle du FEOGA-Orientation et de l'IFOP par le ministère de l'agriculture. Les financements y afférents sont rattachés par **fonds de concours** au budget des ministères concernés.

Le trop lent démarrage de la programmation des fonds prévus pour la période 2000-2006, et la menace de dégagements d'office à mi-parcours, ont conduit le gouvernement, à l'été 2002, à **simplifier les procédures et à mieux coordonner les acteurs** pour assurer une meilleure consommation des fonds structurels : fonds de concours locaux permettant d'éviter l'échelon ministériel, élargissement du recours aux subventions globales, possibilité de confier la fonction d'autorité de paiement au Trésor public ou à un organisme public compétent (l'accord du trésorier-payeur-général n'est pas requis pour les dossiers d'un montant inférieur à 23.000 euros), expérimentation du transfert de la fonction d'autorité de gestion à la région Alsace, attribution de pouvoirs propres et extension des pouvoirs de contrôle de la CICC, précitée.

**La réforme a eu un impact positif et rapide sur la programmation des crédits**, qui reste toutefois inférieure à un rythme d'exécution linéaire (respectivement 59,1 % et 65,5 % au 1<sup>er</sup> août 2004). Malgré un bon rythme de consommation depuis le début 2004, le taux de réalisation en crédits communautaires (27,5 % au 1<sup>er</sup> août 2004) demeure nettement inférieur au taux optimal (44,8 %).

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a récemment étendu les possibilités de transfert des fonctions d'autorités de gestion et de paiement aux collectivités locales (et non pas aux seules régions) ou à des groupements d'intérêt public.

S'agissant du **contrôle** de l'emploi des fonds, la CICC-fonds structurels a considéré, dans son rapport pour l'année 2003, que cet exercice avait marqué un tournant, avec en particulier la mise en place d'un contrôle de qualité de la gestion et d'une certification et une meilleure formalisation de la phase amont du système de gestion et de contrôle. Cet acquis devra être consolidé, et des points clefs doivent encore être améliorés.

*Source : « jaune » annexé au PLF 2005*

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

*(en millions d'euros)*

	2002		2003		Crédits d'engagements prévus pour la France sur 2000-2006	
	Montant	% du total UE	Montant	% du total UE	Montant	% du total
Objectif 1 (régions en retard de développement)	319,9	2,1 %	418,5	2,2 %	3.805	2,3 %
Objectif 2 (régions en reconversion économique)	409,2	24,9 %	1.031,7	28,8 %	6.050	26,8 %
Objectif 3 (éducation, formation, emploi)	422,3	17,6 %	440,3	17,3 %	4.540	18,8 %
Autres actions structurelles (IFOP)	76,3	49,2 %	14,7	8,3 %	225	20,3 %
Programmes d'initiative communautaire (PIC)	36,5	10,7 %	60,7	8 %	1.046	9,4 %
Actions innovatrices et assistance technique	13,3	7,8 %	13,3	9,5 %	N.D.	N.D.
<b>TOTAL (hors fonds de cohésion)</b>	<b>1.277,6</b>	<b>6,4 %</b>	<b>1.979,2</b>	<b>7,6 %</b>	<b>15.666</b>	<b>N.D.</b>
<b>TOTAL (fonds de cohésion inclus)</b>	<b>1.277,6</b>	<b>5,5 %</b>	<b>1.979,2</b>	<b>7 %</b>	<b>15.666</b>	<b>6,7 %</b>

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

*c) Politiques internes*

Comme pour les fonds structurels, les retours dont bénéficie la France au titre des **politiques internes** sont inférieurs à son taux moyen de contribution au budget communautaire, et sont passés de 15,8 % en 1994 à 12 % en 2002. Contrairement aux dispositifs prévus pour la PAC et les fonds structurels, les paiements en France au titre des politiques internes ne transitent pas dans leur totalité par le budget de l'Etat, une partie étant directement affectée à d'autres personnes morales. Les deux principaux postes de dépenses sont la recherche-développement et les réseaux transeuropéens, dont les taux de retour pour la France étaient en 2002 respectivement de 13,5 % – soit un retour à un niveau habituel après le versement de 40 millions d'euros au titre du lancement du TGV Est en 2001 – et 12,9 %.

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

(en millions d'euros)

	2000		2001		2002	
	Montant	Part du total UE	Montant	Part du total UE	Montant	Part du total UE
Formation, jeunesse, culture, audiovisuel, information et autres actions sociales	104,1	14,6 %	90,6	13,2 %	107,3	13,5 %
Energie, contrôle de sécurité nucléaire d'Euratom et environnement	16,6	11,5 %	20,5	10,4 %	14,7	8,1 %
Protection des consommateurs, marché intérieur, industrie et réseaux transeuro.	83,2	9,6 %	147,1	17,9 %	118,9	12,2 %
Dont réseaux transeuropéens	58,4	11,8 %	110,1	23,5 %	82,1	12,9 %
Recherche et développement technologique	446,6	14 %	384,3	13,1 %	441,8	13,5 %
Autres politiques internes	10,7	8 %	11,8	9,7 %	29,5	4 %
<b>TOTAL</b>	<b>661,2</b>	<b>13,1 %</b>	<b>654,3</b>	<b>13,7 %</b>	<b>712,2</b>	<b>12 %</b>

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

**B. LA FRANCE DEMEURE CONTRIBUTEUR NET**

Indépendamment des traditionnelles réserves théoriques et méthodologiques<sup>1</sup> sur le calcul du solde net entre les versements effectués par chaque Etat membre et les dépenses de l'Union réalisées à leur profit, il apparaît **que la France est structurellement contributrice** avec un solde net moyen de - 1,5 milliard d'euros sur la période 1992-2000 et de - 2,18 milliards d'euros en 2002 (après - 2,04 milliards d'euros en 2001), selon la méthode de calcul appliquée par la Commission<sup>2</sup>.

La France, avec le Danemark ou la Finlande, est dans une **situation médiane** entre les pays très contributeurs nets que sont l'Allemagne, la Suède ou les Pays-Bas, et les importants bénéficiaires nets que sont les pays de la

<sup>1</sup> Le solde net ne donne qu'un aperçu comptable des écarts de flux financiers et n'intègre pas les gains économiques et induits (croissance des échanges, externalités positives des politiques internes et des fonds structurels, effets du « rattrapage » des pays méditerranéens...), liés à l'appartenance de la France à un marché intérieur unique.

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

<sup>2</sup> Le mode de calcul employé par la Commission tend à neutraliser les éléments susceptibles de fausser l'appréciation des soldes (en particulier s'agissant des contributions au titre des ressources propres et des dépenses administratives), et se révèle donc plus complexe mais aussi plus réaliste que la méthode utilisée par la Cour des comptes européenne.

cohésion<sup>1</sup> (Espagne, Portugal, Grèce). Elle figurait ainsi en 2002 au quatrième rang des contributeurs nets en volume, et au septième rang en part du PIB. Le mode de calcul de la Commission aboutit, en outre, à placer le Royaume-Uni parmi les contributeurs nets. L'Italie apparaît quant à elle assez fortement contributrice du fait d'un niveau élevé de sous-exécution des fonds structurels.

Les soldes nets par Etat membre de 1999 à 2002 sont les suivants :

**Solde net par Etat membre après correction britannique (Commission)**

(en millions d'euros)

	1999		2000		2001		2002	
	Montant	% PNB	Montant	% PNB			Montant	% PNB
<i>Allemagne</i>	-8.494	-0,44	-8.280,2	-0,42	-6.953,3	-0,34	-5.067,8	-0,24
<i>Autriche</i>	-628,8	-0,32	-447,8	-0,22	-536,4	-0,26	-226,3	-0,11
<i>Belgique</i>	-314,6	-0,13	-214,1	-0,09	-629,5	-0,24	-256,4	-0,1
<i>Danemark</i>	122,6	0,08	240,5	0,15	-229,0	-0,13	-165	-0,09
<i>Espagne</i>	7.382,4	1,36	5.346,8	0,91	7.738,3	1,24	8.870,8	1,29
<b>France</b>	<b>30</b>	<b>0,01</b>	<b>-739,4</b>	<b>-0,05</b>	<b>-2.035,4</b>	<b>-0,14</b>	<b>-2.184,2</b>	<b>-0,14</b>
<i>Grèce</i>	3.818	3,27	4.433,3	3,65	4.513,2	3,50	3.387,9	2,39
<i>Finlande</i>	-194,8	-0,17	274,5	0,22	-150,4	-0,12	-5,7	0
<i>Irlande</i>	1.978,7	2,40	1.720,8	1,78	1.203,1	1,13	1.576,7	1,5
<i>Italie</i>	-753,9	-0,07	1.210,1	0,11	-1.977,9	-0,17	-2.884,5	-0,23
<i>Luxembourg</i>	-85,0	-0,46	-56,6	-0,27	-144,1	-0,66	-48,9	-0,25
<i>Pays-Bas</i>	-1.827	-0,51	-1.540,3	-0,39	-2.256,8	-0,54	-2.187,7	-0,51
<i>Portugal</i>	2.858,2	2,72	2.168,5	1,96	1.794,2	1,53	2.692,3	2,14
<i>Royaume-Uni</i>	-2.826,7	-0,21	-2.985,9	-0,20	707,5	0,05	-2.902,8	-0,17
<i>Suède</i>	-897,3	-0,41	-1.059,5	-0,45	-973,3	-0,44	-746,6	-0,29

Source : « jaune » annexé au PLF 2005 et Commission européenne, rapport de la Commission européenne sur la répartition des dépenses opérationnelles de l'UE

Les données définitives pour 2003 ne sont pas encore disponibles. En italiques figurent les contributeurs nets.

<sup>1</sup> Qui bénéficient de retours élevés au titre de la politique régionale, de 1,4 milliard d'euros pour la Grèce, 2,6 milliards d'euros pour le Portugal, et 6,9 milliards d'euros pour l'Espagne.

## SECONDE PARTIE : LE PROJET DE BUDGET DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES POUR 2005

### I. LE NOUVEAU CADRE JURIDIQUE ET FINANCIER DU BUDGET : UN ENJEU AU CENTRE DE L'AVENIR DE L'UNION EUROPÉENNE

#### A. LES PROGRÈS INSUFFISANTS DU TRAITÉ CONSTITUTIONNEL

Le projet de Constitution européenne, révisé après l'échec de la réunion de décembre 2003 sous présidence italienne, a finalement été approuvé à l'unanimité le 18 juin 2004 par les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union à 25. La plupart des acquis de la Convention sont préservés (personnalité juridique de l'Union, fin de la structure en piliers, distinction entre compétences exclusives, compétences partagées et compétences d'appui, etc.), et sur le plan budgétaire, le traité constitutionnel permet de mettre fin à une pratique institutionnelle pérennisée (tels les accords interinstitutionnels), mais qui ne reposait sur aucun fondement juridique. Ses dispositions, qui en l'attente d'une ratification préalable par tous les membres de l'Union n'entreront probablement pas en vigueur avant 2007, demeurent peu nombreuses quoiqu'importantes :

- les perspectives financières sont consacrées et rebaptisées « *cadre financier pluriannuel* » (article 54 du traité), mais sa périodicité demeure d'ordre législatif. Les discussions se sont concentrées sur la procédure d'adoption – le Parlement européen craignant d'être écarté du processus – et ont finalement abouti au choix d'une **adoption à l'unanimité du Conseil, après approbation par le Parlement européen qui se prononce à la majorité** de ses membres. Il y a néanmoins là un facteur de blocage, en deçà des attentes françaises, car on peut douter qu'une Europe élargie à 25 puis 27 membres en 2007 puisse sans risque de paralysie ou de dysfonctionnement majeur continuer durablement de recourir à l'unanimité pour les principales décisions relatives à son financement. **Le point 4 de l'article 54 prévoit cependant que l'adoption du cadre financier pluriannuel pourra passer à la majorité qualifiée si le Conseil en décide ainsi préalablement, à l'unanimité ;**

- la recherche d'une **plus grande efficacité et simplicité de la procédure budgétaire annuelle**, tout en préservant le principe de la codécision entre le Conseil et le Parlement. Le nombre de lectures est ainsi réduit de deux à une, et la distinction entre dépenses obligatoires et non

obligatoires<sup>1</sup> est supprimée. Le projet de la Convention prévoyait initialement un mécanisme de majorité renforcée des 3/5<sup>e</sup> au Parlement européen, permettant à ce dernier d'avoir le dernier mot contre l'avis du Conseil. Cette disposition, combattue par la France, a été abandonnée au profit d'un **comité de conciliation** réunissant les représentants des deux autorités en cas de désaccord, afin de ne pas marginaliser le Conseil dans la procédure.

**Outre l'adoption à l'unanimité du cadre pluriannuel, le traité constitutionnel apparaît insuffisamment ambitieux s'agissant du financement de l'Union.** Si le traité s'inspire opportunément de la proposition française de séparation en deux étapes de la « décision ressources propres »<sup>2</sup>, **l'unanimité**, qui aurait légitimement dû être circonscrite aux décisions engageant durablement les finances nationales, **demeure la procédure de droit commun pour les décisions relatives au financement de l'Union**, notamment sous la pression du Royaume-Uni soucieux de conserver un droit de veto sur l'avenir de son « chèque », la majorité qualifiée n'intervenant plus que par délégation.

**La question de la création d'un impôt européen demeure ouverte, faute de fondement juridique explicite :** le point 3 de l'article 53 dispose qu'« *une loi européenne du Conseil fixe les dispositions applicables au système de ressources propres de l'Union ; il est possible dans ce cadre d'établir de nouvelles catégories de ressources propres ou d'abroger une catégorie existante* », ce qui permet potentiellement la création d'un tel impôt mais ne statue pas sur son opportunité.

## ***B. L'IMPACT DE L'ÉLARGISSEMENT***

### **1. Les crédits consacrés à l'élargissement sur la période 2004-2006 et leur incidence pour les Etats membres**

#### *a) Le cadrage issu du Conseil européen de Copenhague*

**Le budget pour 2004 était historique en ce qu'il était le premier à intégrer un élargissement d'aussi grande amplitude que celui qui a été réalisé le 1<sup>er</sup> mai dernier.** Le projet de budget avait été formellement adopté pour les quinze anciens membres, puis adapté au nouveau périmètre, selon une procédure simplifiée, par le budget rectificatif et supplémentaire 1/2004 du 29 avril 2004. Les dix nouveaux membres n'ont contribué aux recettes de

---

<sup>1</sup> *Les dépenses non obligatoires, qui représentent environ 60 % du budget, sont celles pour lesquelles le Parlement européen détient le dernier mot.*

<sup>2</sup> *Un premier « étage » décidé à l'unanimité des Etats membres avec ratification par les parlements nationaux, un second étage relatif aux modalités de financement, décidé à la majorité qualifiée des Etats membres avec approbation du Parlement européen.*

l'Union qu'à partir du mois de mai (ce qui s'est traduit par un manque à gagner en recettes de 1,6 milliard d'euros), mais ont bénéficié des paiements communautaires sur les douze mois. Les perspectives financières établies à Berlin pour la période 2000-2006, et plus particulièrement les enveloppes prévues pour l'élargissement, ont également été adaptées afin de tenir compte des conclusions du Conseil européen de Copenhague des 12 et 13 décembre 2002, sans que les plafonds soient dépassés.

**Crédits d'engagement maximaux liés à l'élargissement pour les 10 nouveaux membres**  
(en millions d'euros, aux prix de 1999)

	2004	2005	2006	Total
<b>Rubrique 1 : agriculture</b>	1.897	3.747	4.147	9.791
1a - PAC	327	2.032	2.322	4.681
1b - Développement rural	1.570	1.715	1.825	5.110
<b>Rubrique 2 : actions structurelles</b>	6.070	6.907	8.770	21.747
Fonds structurels	3.453	4.755	5.948	14.156
Fonds de cohésion	2.617	2.152	2.822	7.591
<b>Rubriques 3 : politiques internes et dépenses transitoires dont :</b>	1.457	1.428	10.372	13.257
Politiques existantes	846	881	916	2.643
Facilité de sûreté nucléaire	125	125	200	450
Facilité de renforcement institutionnel	200	120	60	380
Facilité Schengen	286	302	271	859
<b>Rubrique 5 : dépenses administratives</b>	503	558	612	1.673
<b>Compensations budgétaires</b>	1.273	1.173	940	3.386
<b>Total maximum des crédits d'engagement</b>	<b>11.200</b>	<b>13.813</b>	<b>15.841</b>	<b>40.854</b>
Plafond de Berlin	11.610	14.200	16.870	42.680
Marge	410	403	924	1.737

Source : « jaune » annexé au PLF 2005

Rappelons que **les principaux acquis du Conseil de Copenhague sont les suivants** :

- l'octroi progressif des aides directes agricoles, moyennant une stabilisation des dépenses de marché et des paiements directs à 25 ;

- l'éligibilité au fonds de cohésion et à l'objectif 1 (pour 38 régions présentant un PIB inférieur à 75 % de la moyenne communautaire) ;

- la création de deux facilités budgétaires destinées à atténuer l'impact du paiement immédiat de la contribution au budget communautaire et à garantir qu'aucun nouveau membre ne soit contributeur net dès l'adhésion ;

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

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

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

*b) Coût net pour les Quinze : 15 euros par habitant et par an*

En incluant les allègements de contribution (perte de recettes communautaires) dont ont bénéficié les dix adhérents jusqu'en mai 2004, ainsi que les paiements qui seront effectués au titre de l'achèvement des programmes de pré-adhésion engagés avant le 31 décembre 2003, **les crédits d'engagement liés à l'élargissement sur la période 2004-2006 peuvent être évalués, aux prix de 1999, à 42,5 milliards d'euros (45,4 milliards d'euros aux prix de 2004), soit le plafond des perspectives financières, et les crédits de paiement à 27,9 milliards d'euros (soit 33,4 milliards d'euros en prix courants).**

Le coût net de l'élargissement sur la période, c'est-à-dire déduction faite des contributions des nouveaux Etats-membres au budget (évaluées à 16 milliards d'euros en 2004-2006, sur la base d'un PNB représentant un peu moins de 5 % du PNB communautaire), est d'environ **17,4 milliards d'euros, soit approximativement 15 euros par habitant et par an pour les Quinze.**

**La France assurera le financement d'environ 20 % des dépenses d'élargissement, soit un montant de 4,06 milliards d'euros sur la période,** qui inclut l'application au coût net de l'élargissement de la quote-part de 17 %, selon le budget européen modifié de 2004, du financement du budget assurée par la France (17 % x 17,4 milliards d'euros), et un surcoût lié à l'application de la correction britannique à l'ensemble des dépenses d'élargissement (3,3 % x 33,4 milliards d'euros)<sup>1</sup>.

**On peut donc estimer que l'élargissement crée de 2004 à 2006 un surcoût budgétaire annuel moyen d'environ 1,35 milliard d'euros pour notre pays, soit 22,5 euros par habitant, que l'on peut considérer comme très modéré au regard de l'enjeu.**

---

<sup>1</sup> *Le mécanisme de correction britannique s'applique en effet aux dépenses dont bénéficient les nouveaux Etats-membres, imputées sur les rubriques 1, 2, 3 et 5 du budget. Le Royaume-Uni se voit rétrocéder les deux tiers de sa contribution, soit environ 12,2 % du coût global de l'élargissement et 4,1 milliards d'euros cumulés sur la période. La France contribue à hauteur de 27 % (30,3 % avant l'élargissement) à ce mécanisme, ce qui représente 3,3 % du coût global de l'élargissement.*

## 2. Le coût prévisionnel de l'élargissement en 2007-2013

**Le chiffrage de l'impact financier de l'élargissement pour l'après 2006 est encore très aléatoire**, du fait des probables changements de périmètre avec l'adhésion de la Bulgarie, de la Roumanie et de la Croatie<sup>1</sup>, comme des incertitudes pesant sur les perspectives financières globales, dont les négociations ne font que débiter (cf. *infra*). Il est néanmoins certain que ce coût sera nettement plus élevé que l'actuel.

Les estimations conduites par M. Maxime Lefebvre pour le Centre d'études européennes de Strasbourg (CEES) et l'Institut français des relations internationales (IFRI) dans leur rapport conjoint publié en août 2004<sup>2</sup>, fondées sur la proposition de la Commission européenne de cadrage financier pour la période 2007-2013, font apparaître un **coût net prévisionnel de l'élargissement de 31,4 milliards d'euros en 2013** (en intégrant l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie), **aux prix de 2004, soit plus de 75 euros par habitant et par an pour les 15 anciens Etats membres, cinq fois plus que sur la période 2004-2006.**

D'après Nicolas-Jean Bréhon<sup>3</sup>, « *les dépenses liées (soit le coût brut) à l'élargissement peuvent être évaluées entre 29 et 44 milliards d'euros par an entre 2007 et 2013, soit 257 milliards en sept ans. A partir de 2010, les nouveaux Etats membres absorberont plus de la moitié des dépenses de cohésion et plus du quart du budget communautaire. (...) Avec les règles actuelles de financement (la France apportant environ 17 % du budget et 30 % de la correction britannique (...)), la France supporterait un peu moins de 20 % de ce coût, soit 6 milliards d'euros, ou encore 100 euros par habitant et par an* ».

---

<sup>1</sup> *L'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie est acquise : ces deux Etats ont entamé leurs négociations d'adhésion début 2000 et ont vocation à intégrer l'UE en 2007, suivant le calendrier précisé au Conseil européen de décembre 2003 et rappelé par la Commission européenne le 6 octobre. Pour ces deux pays, l'objectif est de signer le traité d'adhésion dès 2005. Une clause pourrait néanmoins autoriser la Commission à reporter d'un an l'adhésion, si des difficultés sérieuses survenaient dans les préparatifs.*

*La Croatie a déposé une demande d'adhésion en février 2003, et le Conseil européen lui a formellement reconnu le statut de pays candidat en juin 2004. L'ouverture des négociations d'adhésion pourrait intervenir début 2005, mais la Commission a d'ores et déjà élaboré une stratégie budgétaire de préadhésion en bonne et due forme, impliquant notamment le transfert des crédits versés à la Croatie de la rubrique « actions extérieures » vers la rubrique « préadhésion ». La Croatie espère intégrer l'UE à la même date que la Roumanie et la Bulgarie, soit en 2007.*

*Le Conseil européen a également réaffirmé constamment, depuis juin 2000, la vocation à intégrer l'Union de l'ensemble des Etats des Balkans occidentaux.*

<sup>2</sup> « *Quel budget européen à l'horizon 2013 ? Moyens et politiques d'une Union élargie* ».

<sup>3</sup> *In Le Monde Economie du 29 septembre 2004 : « Coût de l'élargissement, les vrais chiffres ».*

### Chiffrage du coût d'une éventuelle adhésion turque

Depuis le Conseil européen d'Helsinki de 1999, la Turquie bénéficie du statut de candidat et est donc intégrée au programme budgétaire de préadhésion (instrument PHARE). Les crédits d'engagement octroyés demeurent modestes : 149 millions d'euros en 2003 et 242 millions d'euros en 2004.

Dans l'hypothèse de l'ouverture de négociations, il est vraisemblable que l'adhésion ne pourrait intervenir avant 2014-2015 au plus tôt, compte tenu de la nécessité de « digérer » préalablement l'élargissement à 25, puis à 27 ou 28 Etats membres, et de l'ampleur du défi que constituerait l'adhésion d'un **pays qui serait le plus peuplé de l'Union** (70 millions d'habitants aujourd'hui, dont 7 millions d'agriculteurs, mais 100 millions à l'horizon 2040) **mais dont le PIB par habitant serait quatre fois inférieur à celui de l'Union à 25**. A moyen terme, c'est-à-dire à compter des prochaines perspectives financières, le montant des aides de préadhésion serait sans doute substantiellement accru.

A plus long terme et à cadre réglementaire inchangé, la Turquie atteindrait certainement le plafond de 4 % du PIB fixé pour les aides régionales, soit 22,5 milliards d'euros. Après une montée en puissance progressive, **l'adhésion turque pourrait donc conduire à des dépenses supplémentaires annuelles comprises entre 20 et 25 milliards d'euros, et 28 milliards d'euros en 2025, soit près du tiers du budget actuel.**

C'est donc peu dire que l'adhésion de la Turquie constituerait un **choc budgétaire majeur**, qui impliquerait une nouvelle et profonde redéfinition des politiques et de l'envergure du budget communautaire.

Source : « jaune » annexé au PLF 2005

## ***C. LA NÉCESSAIRE REMISE EN CAUSE DE LA CORRECTION BRITANNIQUE***

### **1. Un mécanisme de plus en plus difficile à justifier**

Ainsi qu'il a été observé dans la première partie, la correction britannique se révèle de plus en plus coûteuse pour la France. D'un montant de 5,1 milliards d'euros en 2003, elle pourrait passer à 7,1 milliards d'euros en 2007. Elle voit, en outre, ses justifications originelles perdre de leur légitimité :

- **les facteurs à l'origine de la correction britannique ont perdu de leur actualité** : le Royaume-Uni demeure un important contributeur net, mais au même titre que d'autres Etats membres ; son niveau de richesse relatif

s'est également considérablement amélioré depuis 1984<sup>1</sup> ; la justification née d'une assiette TVA plus étendue dans ce pays que dans les autres Etats membres s'est réduite (mais demeure dans une faible mesure<sup>2</sup>) à mesure que la ressource TVA diminuait dans le budget communautaire au profit de la ressource PNB ; enfin le faible bénéfice que le Royaume-Uni retire de la PAC est aujourd'hui moins apparent, puisque la PAC représente la moitié – et non plus 70 % – des dépenses de l'Union. **Le Royaume-Uni ne participe donc qu'à hauteur de 13 % au financement de l'Union à 25, alors que son PNB en représente 18 % ;**

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

- **la perspective de l'élargissement est source d'inégalités de traitement**. Les nouveaux Etats membres participent en effet à la correction au *prorata* de leur part dans le PNB communautaire (pour un coût global estimé à 500 millions d'euros en 2005, dont 220 millions d'euros à la charge de la Pologne), et l'essentiel des dépenses affectées à l'élargissement sera à terme soumis à ce mécanisme<sup>3</sup>, ce qui conduira à fixer à environ 20 %, contre 17,3 % aujourd'hui, la contribution moyenne de la France aux dépenses d'élargissement, ainsi qu'il a été indiqué précédemment.

## 2. La correction généralisée proposée par la Commission

Dans le cadre de sa proposition de réforme globale du financement de l'Union publiée le 14 juillet dernier, la Commission européenne a présenté un **mécanisme destiné à se substituer progressivement au chèque britannique**, qui serait redistribué entre les principaux contributeurs nets. Le dispositif, dont le financement serait assuré par l'ensemble des Etats membres, prévoit ainsi que chaque Etat membre bénéficie d'un remboursement des deux tiers de la part de son solde net qui dépasserait - 0,35 % de son RNB. La somme globale des remboursements serait en outre plafonnée à 7,5 milliards d'euros par an, soit le montant moyen prévisionnel de la compensation britannique sur la période 2008-2013. Tout dépassement de ce plafond donnerait lieu à une réduction à due concurrence du taux de remboursement de 66 %.

---

<sup>1</sup> *Le Royaume-Uni est aujourd'hui le pays le plus riche de l'Union selon le critère du PNB par habitant mesuré en parité de pouvoir d'achat, qui s'élève à 111,2 (104,2 pour la France) en 2003 pour une moyenne de l'UE à 100.*

<sup>2</sup> *L'assiette TVA du Royaume-Uni représente encore 19 % de l'assiette de l'UE 25, pour un PNB équivalent à 18 % de celui de l'Union.*

<sup>3</sup> *Dans la mesure où les dépenses d'élargissement ne bénéficieront naturellement pas au Royaume-Uni et dégraderont donc son déséquilibre budgétaire.*

Des **mesures transitoires** seraient prévues afin d'alléger l'impact budgétaire pour le Royaume-Uni : ce pays bénéficierait de paiements forfaitaires annuels dégressifs (2 milliards d'euros en 2008, jusqu'à 500 millions d'euros en 2011), compensés par une hausse du taux de remboursement pour les autres Etats (33 % en 2008 puis 66 % en 2011). Ainsi que l'indique le tableau ci-après, l'application de ce régime transitoire ferait du Royaume-Uni le **deuxième contributeur net** (solde de 0,46 % du RNB), impliquant un fort impact budgétaire de 4 milliards d'euros par an, et non plus le plus faible contributeur net en cas de *statu quo*. La position de la France connaîtrait quant à elle des variations d'ampleur réduite.

Le Royaume-Uni s'est, de façon logique, fermement opposé à ce mécanisme et est hostile à toute renégociation de son chèque. **Le gouvernement français, comme d'autres délégations, a quant à lui fait part de ses réserves et craint l'opacité et la complexité de ce système**, qui accentue la promotion de la notion de « juste retour » au détriment du nécessaire débat sur la configuration et les priorités budgétaires de l'Union. La France demeure néanmoins opposée au maintien du « chèque » britannique.

Simulations de soldes nets – Moyenne 2008-2013

(en % du RNB)

	Sans correction	Statu quo (avec chèque RU)	Correction généralisée sans régime transitoire	Correction généralisée avec régime transitoire
Belgique	1,32	1,21	1,26	1,26
Danemark	-0,2	-0,31	-0,26	-0,26
Allemagne	-0,52	-0,54	-0,48	-0,49
Espagne	0,32	0,23	0,26	0,25
<b>France</b>	<b>-0,27</b>	<b>-0,37</b>	<b>-0,33</b>	<b>-0,34</b>
Italie	-0,29	-0,41	-0,35	-0,36
Pays-Bas	-0,55	-0,56	-0,48	-0,50
Autriche	-0,37	-0,38	-0,41	-0,41
Pologne	3,85	3,76	3,79	3,79
Suède	-0,47	-0,50	-0,45	-0,46
Royaume-Uni	-0,62	-0,25	-0,51	-0,46

Source : « jaune » annexé au PLF 2005, d'après le rapport de la Commission européenne sur les ressources propres

## **D. LES DIFFICILES NÉGOCIATIONS SUR LE CADRAGE PLURIANNUEL 2007-2013**

### **1. Calendrier et proposition de la Commission**

Les débats sur les prochaines perspectives financières (l'« Agenda 2007 ») ont débuté fin 2003 et ont donné lieu à une proposition de la Commission européenne, présentée le 10 février 2004 : « *Construire notre avenir commun : défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie 2007-2013* ». Les discussions s'intensifient depuis la présidence néerlandaise du second semestre de cette année, **l'objectif étant d'aboutir au premier semestre 2005 à un accord politique** requérant l'unanimité des 25 Etats membres, qui constituerait alors le fondement d'un accord interinstitutionnel entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission. Compte tenu de la difficulté des négociations et de la co-occurrence de plusieurs grands débats européens, une **prolongation des débats sous présidence britannique (second semestre 2005), voire autrichienne (premier semestre 2006) apparaît probable**. Cette dernière éventualité conduirait toutefois à un retard préjudiciable au démarrage effectif de la nouvelle programmation budgétaire.

Les positions exprimées au sein du Collège des commissaires en 2003 ont parfois été très tranchées, à l'image des divergences de vues qui opposent les Etats membres, mais ont donné lieu à la proposition précitée dont les principaux axes, qui suivent en partie les recommandations du rapport Sapir de l'été 2003 (et qui avait été très controversé) sont les suivants :

- une **nouvelle architecture des dépenses communautaires en cinq rubriques de taille inégale**, conformément aux principes de la budgétisation par activités : croissance durable (qui comprend les actuelles actions structurelles et certaines politiques internes) ; développement durable et protection des ressources naturelles (qui inclut les deux piliers de la PAC et les dépenses en faveur de l'environnement et de la pêche) ; citoyenneté, liberté, sécurité et justice ; l'Union européenne en tant que partenaire mondial (actions extérieures, aides de pré adhésion et Fonds européen de développement) ; administration ;

- un **cadre financier très ambitieux** puisqu'il prévoit que le budget communautaire atteigne, en 2013, **1,27 % du RNB** de l'Union en crédits d'engagement (soit un niveau supérieur à l'actuel plafond de Berlin) et 1,15 % en crédits de paiement (cf. tableau *infra*), soit des hausses respectives en volume de 31 % (4 % en rythme annuel) et 25 % par rapport à 2006.

**Proposition de la Commission européenne pour le cadre financier 2007-2013**

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Croissant durable	46.621	58.735	61.875	64.895	67.350	69.795	72.865	75.950
1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	8.791	12.105	14.390	16.680	18.965	21.250	23.540	25.825
1b. Cohésion pour la croissance et l'emploi	37.830	46.630	47.785	48.215	48.385	48.545	49.325	50.125
Conservation et gestion des ressources naturelles	56.015	57.180	57.900	58.115	57.980	57.850	57.825	57.805
Dont : Agriculture – Dépenses relatives au marché et aides directes	43.735	43.500	43.673	43.354	43.034	42.714	42.506	42.293
3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	2.342	2.570	2.935	3.235	3.530	3.835	4.145	4.455
4. L'UE en tant que partenaire mondial	11.232	11.280	12.115	12.885	13.720	14.495	15.115	15.740
Administration	3.436	3.675	3.815	3.950	4.090	4.225	4.365	4.500
Compensation	1.041	120	60	60				
<b>Total crédits d'engagement</b>	<b>120.688</b>	<b>133.560</b>	<b>138.700</b>	<b>143.140</b>	<b>146.670</b>	<b>150.200</b>	<b>154.315</b>	<b>158.450</b>
<b>Total crédits de paiement</b>	<b>114.740</b>	<b>124.600</b>	<b>136.500</b>	<b>127.700</b>	<b>126.000</b>	<b>132.400</b>	<b>138.400</b>	<b>143.100</b>
Crédits de paiement en part du RNB	1,09 %	1,15 %	1,23 %	1,12 %	1,08 %	1,11 %	1,14 %	1,15 %
Marge sous plafond	0,15 %	0,09 %	0,01 %	0,12 %	0,16 %	0,13 %	0,10 %	0,09 %
<b>Moyenne des crédits de paiement</b>	<b>1,14 % du RNB</b>							

Source : « jaune » annexé au PLF 2005

**La Commission a également publié le 14 juillet 2004 un « paquet législatif »** confirmant les orientations proposées en février, et comportant un projet d'accord interinstitutionnel, un rapport sur le système des ressources propres et des propositions de règlement dans les domaines de la politique régionale, des réseaux transeuropéens, de l'éducation et de la culture. Le principal apport de cet ensemble de mesures réside dans la proposition de suppression du « chèque britannique » au profit d'un mécanisme généralisé de correction des soldes nets (cf. *supra*).

La discussion de ces propositions législatives doit intervenir au cours de l'automne 2004, selon l'approche modulaire recommandée (« *building blocks* ») par la présidence néerlandaise, qui consiste à présenter, pour chaque rubrique de dépenses, des options alternatives aux propositions de la Commission. Selon qu'un accord sur les grands principes des perspectives sera ou non trouvé d'ici la fin de l'année, il sera possible de déterminer si l'objectif d'un accord politique mi 2005 est réaliste ou non.

## 2. La position de la France et de ses partenaires européens

L'approche suivie par la Commission est loin de susciter un consensus au sein du Conseil. Dès décembre 2003, six Etats membres, parmi lesquels la France (avec l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède), avaient apporté leur contribution au débat par une lettre de leurs chefs d'Etat et de gouvernement, dans laquelle ils exprimaient leur **souhait de voir les dépenses stabilisées à leur niveau actuel, et par conséquent ne pas dépasser 1 % du RNB de l'Union**. La Commission n'a pas tenu compte de cette position commune et a privilégié une optique extensive, à laquelle sont favorables la plupart des nouveaux Etats membres et les trois pays de la cohésion (Espagne, Portugal et Grèce).

Les six signataires de la lettre considèrent que **l'évolution du budget européen doit être cohérente avec les contraintes budgétaires nationales qu'impose le Pacte de stabilité**, et qu'un effort de hiérarchisation des priorités et de redéploiement, notamment par une plus grande concentration des actions structurelles sur les nouveaux Etats membres, est nécessaire pour assurer la stabilisation du budget, à laquelle contribue déjà le nouveau cadre de la PAC décidé sous l'impulsion franco-allemande lors du Conseil européen de Bruxelles d'octobre 2002. Le gouvernement français a également rappelé la nécessité de **fixer en premier lieu le cadre des dépenses**, plutôt que de rendre ce débat concomitant de celui des recettes, ce qui est la stratégie suivie jusqu'à présent par la Commission.

Pour la France, le cadrage budgétaire de la Commission se traduirait en effet par un **surcoût brut de 6 milliards d'euros en 2013** par rapport à 2006, et une détérioration de son solde net de 4 à 5 milliards d'euros.

**Le rapport de notre collègue député Marc Laffineur et de notre collègue sénateur Serge Vinçon**, remis au Premier ministre le 24 février 2004, outre qu'il constitue une démarche originale et très bienvenue d'association en amont du Parlement aux débats budgétaires européens, apporte un éclairage précis et argumenté sur les enjeux déterminants qui attendent l'Europe et la France.

**Leur constat et leurs préconisations rejoignent assez largement la position exprimée par le gouvernement** : la proposition de la Commission n'est en l'état pas acceptable, présente une méthodologie contestable et manifeste un manque de réflexion stratégique, le mécanisme de correction budgétaire généralisé est contraire à l'esprit communautaire, et **le scénario à 1 % du RNB de l'Union doit demeurer l'approche prioritaire de la France**. Un scénario intermédiaire tablant sur des crédits d'engagement à 1,10 % du RNB est toutefois proposé à titre informatif. Les auteurs du rapport manifestent également leur attachement au cadre financier de la PAC, tel qu'il a été acté en octobre 2002, et considèrent que **la politique régionale doit être**

**en premier lieu tournée vers les nouveaux membres de l'Union** par redéploiement des fonds en provenance des actuels bénéficiaires, au premier rang desquels les pays de la cohésion. Dans ce contexte, l'objectif 2 ne devrait pas, selon eux, constituer la seule variable d'ajustement.

## **II. LES RECETTES DE L'UNION**

### ***A. LA DÉCISION SUR LES RESSOURCES PROPRES DU 29 SEPTEMBRE 2000***

Les quatre types de ressources du budget communautaire ont été décrits dans la partie relative à la contribution française. Ces ressources sont pérennisées à moyen terme, mais leur répartition et certaines de leurs modalités de calcul<sup>1</sup> ont été modifiées par la nouvelle décision sur les ressources propres, adoptée le 29 septembre 2000, conformément aux conclusions du Conseil européen de Berlin de mars 1999, et effective depuis le 1<sup>er</sup> mars 2002 (avec application rétroactive sur le budget 2002).

Le Conseil de Berlin a également abouti à la mise en place d'un « **plafond de ressources propres** », fixé par l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 à 1,27 % du PNB communautaire global. Ce plafond a été ajusté fin 2001 afin d'assurer la neutralité budgétaire du changement de « système européen de comptes économiques intégrés » (SEC). La nouvelle valeur de référence s'établit ainsi à 1,24 % du RNB (revenu national brut) mesuré selon le SEC 95, ce qui équivaut à 1,27 % du PNB d'après le SEC 79.

**Le système actuel des ressources propres conduit à faire de la ressource PNB la principale recette de l'Union.** Cette ressource peut être considérée comme plus équitable puisqu'elle reflète le poids économique de chaque Etat membre, mais elle n'est pas conforme à une logique purement communautaire et induit des transferts de charge entre Etats, notamment au détriment de la France, qui contribue au financement du « rabais sur le rabais » britannique.

---

<sup>1</sup> *En particulier la modification du taux d'appel maximal de la ressource TVA, qui est passé de 1 % en 2000 à 0,5 % en 2004, le relèvement de 10 à 25 % du taux de restitution aux Etats membres des frais de perception sur les ressources propres traditionnelles, et la diminution de 25 % de la participation de l'Allemagne, de la Suède, de l'Autriche et des Pays-Bas au financement de la correction britannique.*

**B. LE MONTANT DE RESSOURCES PERÇUES EN 2005**

Le montant total des ressources propres inscrit dans le projet de budget 2005 s'élève à 104.231 millions d'euros, soit une hausse de 5,4 % par rapport aux recettes prévisionnelles pour 2004 (hors recettes diverses et reports de l'année précédente). **Les contributions des dix nouveaux États membres représenteront 5.320 millions d'euros, soit 5,1 % du total** (après 3,3 % en 2004). L'évolution de la structure des ressources, ainsi qu'il a été souligné *supra*, marque une nette prépondérance de la ressource PNB qui représente désormais près de 73 % des recettes communautaires (74 % en 2004), ce qui en fait davantage qu'une simple recette d'équilibre et minore en premier lieu la part de la ressource TVA.

**Ressources globales et ressources propres du budget communautaire\***

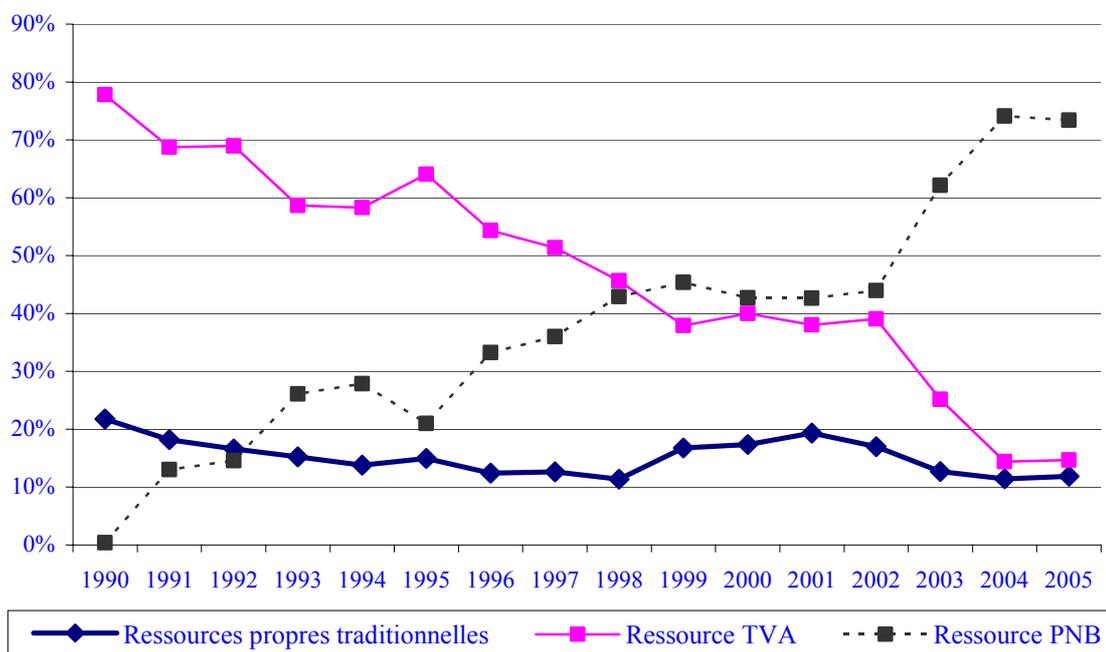
(en millions d'euros).

	<b>Budget 2003</b>	<b>Budget 2004</b>	<b>Part du total en % (2004)</b>	<b>Projet de budget 2005</b>	<b>Part du total en %</b>	<b>Evolution 2004 / 2005</b>
Prélèvements agricoles	1.426	1.219	1,2 %	1.613	1,6 %	32,3 %
Cotisations sucre et isoglucose						
Droits de douane	9.480	10.155	10,2 %	10.750	10,2 %	5,9 %
Ressource fondée sur la TVA	21.748	14.324	14,4 %	15.313	14,6 %	6,9 %
Ressource fondée sur le PNB	51.357	73.221	73,4 %	76.555	72,8 %	4,6 %
<b>Total ressources propres</b>	<b>84.011</b>	<b>98.919</b>	<b>99,2 %</b>	<b>104.231</b>	<b>99,2 %</b>	<b>5,4 %</b>
Divers et reports	6.514	805	0,8 %	N.D.	0,9 %	N.D.
<b>TOTAL</b>	<b>92.525</b>	<b>99.724</b>	<b>100 %</b>			

\* Hors prise en compte d'une estimation de solde excédentaire pour 2004.

Source : « jaune » annexé au PLF 2005 et documents de la DG « Budget » de la Commission

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



Source : « jaune » annexé au PLF 2005

## C. LES PROJETS DE RÉFORME DE LA STRUCTURE DE FINANCEMENT DU BUDGET COMMUNAUTAIRE

### 1. Généralisation de la ressource PNB

Outre la proposition d'un mécanisme de correction généralisé prévenant les soldes nets excessifs, précédemment décrite, le récent rapport de la Commission européenne sur les ressources propres envisage différentes options de réforme de ce système. Une première option, proche de la proposition de la Finlande, consisterait en la **suppression de la ressource TVA au seul profit de la ressource PNB**, ce qui confirmerait la tendance amorcée dans la décision ressources propres de 2000.

### 2. L'éventuelle création d'un impôt européen

Cette seconde option n'est pas nouvelle mais connaît un certain regain de faveur, en particulier depuis la proposition de la Commission du 14 juillet 2004 : la **création d'un impôt européen spécifique**. Dans son rapport du 7 octobre 1998 sur le financement de l'Union, la Commission avait déjà recensé les **cinq critères d'éligibilité** d'une éventuelle nouvelle

ressource, qui paraissent toujours applicables : adéquation aux besoins de financement (ce qui suppose rendement et stabilité), équité des contributions entre Etats membres, autonomie financière (indépendance à l'égard des trésors publics nationaux), transparence et simplicité, bon rapport coût/efficacité. Un tel impôt ne serait pas destiné à procurer un surcroît de ressources – le système actuel étant potentiellement extensible – mais à améliorer la lisibilité et la légitimité des ressources budgétaires. La Commission européenne envisage trois modes possibles de taxation :

- une **taxe sur la consommation d'énergie**, par exemple sur le carburant destiné au transport routier dont le délai possible de mise en place serait de 3 à 6 ans. Cette taxe s'appuierait sur le cadre juridique défini par la directive 2003/96/CE du 27 octobre 2003 sur la taxation des produits énergétiques et de l'électricité ;

- une nouvelle **taxe sur la valeur ajoutée**, qui consisterait en un taux européen inclus dans les taux de TVA nationaux, et dont le délai de mise en place est évalué à 6 ans par la Commission ;

- **l'affectation d'une part de l'impôt sur les sociétés**. Une telle taxe nécessiterait toutefois une harmonisation préalable des assiettes, explicitement promue depuis avril 2004 par le commissaire européen au marché intérieur Frits Bolkestein. Cet objectif d'harmonisation réunit un certain nombre de partisans, notamment la France et l'Allemagne, et pourrait faire l'objet d'une coopération renforcée. La décision effective de mise en œuvre est toutefois obérée par des enjeux techniques et **par le lien qui est établi par certains Etats membres (dont la France) entre l'harmonisation des assiettes et la mise en place d'un taux minimum d'imposition, destiné à limiter les vellétés de dumping fiscal**.

L'horizon d'un tel impôt demeure quoiqu'il arrive lointain et ne pourrait vraisemblablement pas être fixé avant la fin des prochaines perspectives financières (2013). La France considère que cette ressource devrait respecter un principe de neutralité budgétaire et fiscale, et donc venir en substitution d'une ressource existante, et plusieurs Etats membres (Pays-Bas, Irlande, Royaume-Uni) ont exprimé leur hostilité de principe à ce projet. Au-delà des difficultés techniques de mise en place d'un tel impôt, il convient de rappeler qu'il comporterait d'indéniables **avantages politiques** (renforcement du principe du consentement à l'impôt, émergence d'une citoyenneté européenne, clarification des responsabilités des parlements) et **budgétaires** (réduction de l'opacité et de la logique purement comptable du système actuel).

### III. LES DÉPENSES DU PROJET DE BUDGET POUR 2005

#### A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

##### 1. Le cadre financier 2000-2006

Le budget pour 2005 s'inscrit dans le cadre des perspectives financières pour la période 2000-2006, qui prévoyaient dès leur adoption au Conseil européen de Berlin en mars 1999 puis par l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 des moyens consacrés à l'élargissement aux actuels candidats. Une « réserve » de 58 milliards d'euros sur la période était ainsi prévue afin d'adapter les perspectives financières à une Europe élargie, ce qui a été fait à l'issue du sommet de Copenhague de décembre 2002 et en avril 2003.

#### Perspectives financières adaptées de 2000 à 2006\*

(en millions d'euros ; en prix courants pour 2000-2005, puis prix 2005 pour l'année 2006)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total	Variation 2000/2006
Agriculture	41.738	44.530	46.587	47.378	49.297	51.437	51.584	332.551	23,6 %
Actions structurelles	32.678	32.720	33.638	33.968	41.094	42.528	43.827	260.453	34,1 %
Politiques internes	6.031	6.272	6.558	6.796	8.737	9.027	9.154	52.575	51,2 %
Actions extérieures	4.627	4.735	4.873	4.972	5.082	5.119	5.130	34.538	10,9 %
Administration	4.638	4.776	5.012	5.211	5.983	6.185	6.356	38.158	37 %
Réserves	906	916	676	434	442	446	446	4.266	-50,8 %
Préadhésion	3.174	3.240	3.328	3.386	3.455	3.472	3.472	23.437	9,4 %
Compensation	-	-	-	-	1.410	1.305	1.046	3.761	N.S.
<b>Total CE</b>	<b>93.792</b>	<b>97.189</b>	<b>100.672</b>	<b>102.145</b>	<b>115.500</b>	<b>119.519</b>	<b>121.015</b>	<b>749.832</b>	<b>29 %</b>
<b>Total CP</b>	<b>91.322</b>	<b>94.730</b>	<b>100.078</b>	<b>102.767</b>	<b>111.380</b>	<b>114.060</b>	<b>116.555</b>	<b>730.892</b>	<b>27,6 %</b>
Marge pour imprévus	0,17 %	0,17 %	0,15 %	0,13 %	0,13 %	0,15 %	0,16 %		

\* Y compris les répercussions budgétaires d'un règlement politique à Chypre.

Source : « jaune » annexé au PLF 2005

L'approche du **budget par activité (EBA)**, décidée dans le cadre de la réforme de la Commission de mars 2000, a été appliquée pour la première fois dans le cadre de la préparation du budget pour 2004, et repose sur une nouvelle nomenclature qui répartit toutes les dépenses de l'Union (donc en incluant les dépenses administratives) en 31 titres, de taille très diverse, et

221 activités. La présentation a été améliorée lors de la procédure budgétaire de cette année, mais le Conseil considère que des progrès restent à accomplir, s'agissant en particulier de la justification de l'évolution des crédits demandés et de la qualité des objectifs et indicateurs de résultat, qui demeurent encore trop axés sur l'efficience interne des services.

## **2. Les propositions budgétaires dans le cadre du « trilogue »**

En dépit de l'élargissement et des élections européennes, la procédure budgétaire a suivi son cours normal, mais avec des acteurs différents en début et en fin de période. Les objectifs de la France sont, comme chaque année, d'éviter le recours à l'instrument de flexibilité et la surbudgétisation des exercices passés, en ne recourant pas à des objectifs trop volontaristes de crédits de paiement.

### *a) La proposition de la Commission européenne*

**La proposition de la Commission, présentée le 28 avril 2004, est manifestement optimiste puisqu'elle fixe les crédits d'engagement à 117,2 milliards d'euros (+ 5,2 % par rapport au budget initial pour 2004) et les crédits de paiement à 109,5 milliards d'euros (+ 9,8 %), soit 1,03 % du RNB de l'Union.** Cette proposition n'est pas totalement conforme à l'esprit des perspectives financières et surtout aux orientations fixées par le Conseil en mars 2004 : les marges sous plafond sont très faibles pour les politiques internes, et même négatives pour les actions extérieures (en particulier du fait de la mobilisation de l'instrument de flexibilité à hauteur de 115 millions d'euros pour financer l'aide à l'Irak) et les dépenses administratives. La Commission justifie cette évolution par **la montée en puissance du coût de l'élargissement** (impact de 3,9 milliards d'euros), mais aussi par d'autres facteurs :

- les conséquences des engagements au titre de la pré-adhésion des candidats actuels (surcoût de 500 millions d'euros) ;
- l'effet des variations du dollar (240 millions d'euros) ;
- le coût net de la réforme de la PAC adoptée en juin 2003 (nouvelle aide laitière pour 1,3 milliard d'euros) ;
- et les effets d'une meilleure consommation escomptée des fonds structurels (2,7 milliards d'euros).

*b) Le vote du Conseil en première lecture*

Comme cela est souvent le cas, **le Conseil a joué son rôle de modérateur budgétaire, et a établi un projet de budget à 116 milliards d'euros en crédits d'engagement (soit + 4,1 % par rapport au budget initial pour 2004) et à 105,2 milliards d'euros en crédits de paiement (+ 5,4 %), soit 0,99 % du RNB.** Les marges sous plafond des politiques internes, de l'aide extérieure et des dépenses administratives ont ainsi été restaurées, et les crédits de paiement ont été réduits de 4,3 milliards d'euros, la Commission étant invitée à présenter en cours d'année un budget rectificatif et supplémentaire en cas d'insuffisance des dotations.

*c) Le vote du Parlement européen en première lecture*

A l'issue de son vote en première lecture du 28 octobre 2004, **le Parlement européen a adopté une hausse très substantielle des crédits de paiement puisqu'elle s'élève à 11,7 %** par rapport au budget européen pour 2004, et à 5,7 % (près de 6,5 milliards d'euros) par rapport à la proposition du Conseil en première lecture, soit un total de 111,26 milliards d'euros. Cette proposition du Parlement européen **conduirait à relever la contribution française de 986 millions d'euros.** Les crédits d'engagement s'inscrivent quant à eux en augmentation de 5,4 % par rapport au budget 2004 et de 1 % par rapport à la proposition du Conseil, soit 117,2 milliards d'euros.

Comme ce fut le cas lors de la préparation du budget 2004, **les rubriques privilégiées par le Parlement sont les fonds structurels (+ 11,8 %, dont il résulte un épuisement des marges sous plafond), les actions extérieures (+ 6,7 %) et les instruments de pré-adhésion (+ 20 %).** Les marges de l'ensemble du budget s'en trouvent réduites du tiers. Afin de préserver le financement de ses priorités et de se doter d'une marge de négociation supplémentaire lors de la seconde lecture par le Conseil, **le Parlement a décidé de mettre en réserve deux mesures relatives aux politiques internes et aux actions extérieures,** qui conduisent à un dépassement du plafond de ces rubriques : les crédits de paiement nécessaires (54 millions d'euros) à la création de nouvelles agences communautaires n'ont pas été inscrits dans le budget, de même que ceux relatifs à l'aide pour la reconstruction de l'Irak (192 millions d'euros), pour laquelle le Parlement souhaite la **mobilisation de l'instrument de flexibilité,** qui permet un dépassement maximal de 200 millions d'euros du plafond d'une rubrique. Il a en outre annulé l'augmentation des crédits de la PESC, adoptée par le Conseil.

**Le Parlement a souhaité rétablir le volume de crédits proposés par la Commission pour financer la PAC, et a donc annulé la réduction de un milliard d'euros adoptée par le Conseil. Il pourrait également profiter de la proposition de la Commission de réviser le plafond des perspectives financières de 2005 et 2006 pour régler les problèmes de financement qui se posent sur d'autres rubriques (actions extérieures, aides de pré-adhésion et politiques intérieures).**

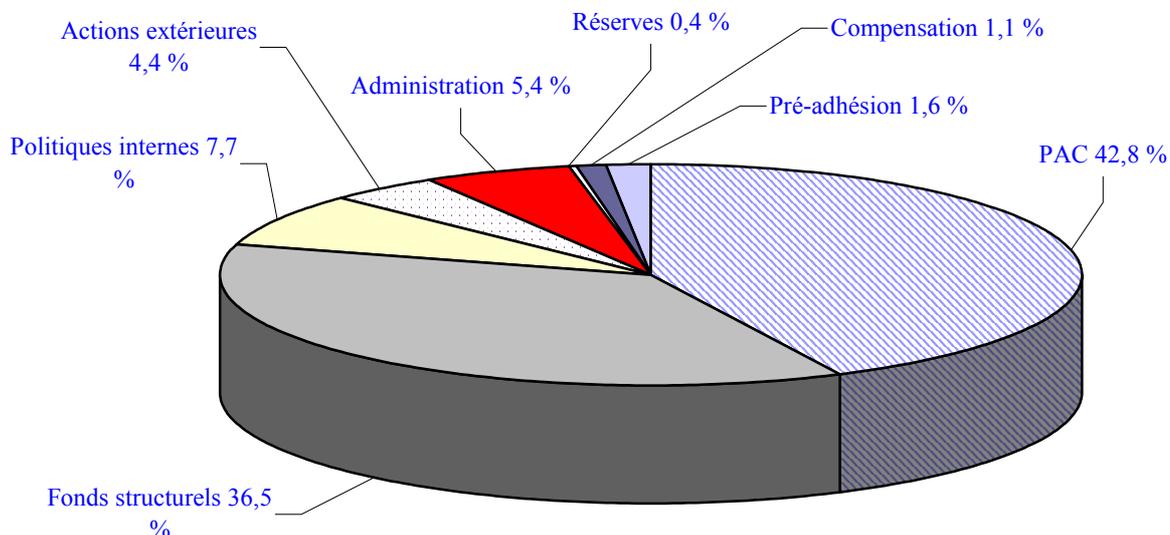
**Budget prévisionnel pour 2005 Commission/Conseil**

*(en millions d'euros)*

	Budget 2004		APB Commission 2005		Projet du Conseil (1 <sup>ère</sup> lecture)			Ecart Conseil/APB	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	Ecart CP 05/04	CE	CP
<b>Agriculture</b>	46.781,3	45.693,3	50.675,5	50.113,9	49.675,5	49.113,9	7,5 %	-1.000	-1.000
Marge sous plafond	2.523,7		763,6		1.763,6				
<b>Fonds structurels</b>	41.035	30.822,3	42.378,5	35.396	42.378,5	32.396	5,1 %	0	-3.000
Marges sous plafond	0		62,5		62,5				
<b>Politiques internes</b>	8.704,8	7.510,4	8.958,6	7.728,6	8.903,3	7.686,2	2,3 %	-55,2	-42,4
Marges sous plafond	17,2		53,4		108,7				
<b>Actions extérieures</b>	5.176,6	4.950,9	5.234	5.010,2	5.104,6	4.986,2	0,7 %	-129,4	-24
Marges sous plafond	-94,6		-115		14,4				
<b>Administration</b>	6.121,3	6.121,3	6.388,7	6.388,7	6.308,1	6.308,1	3,1 %	-80,6	-80,6
Marges sous plafond	35,7		-28,7		51,9				
<b>Réserves</b>	442	442	446	446	446	446	0,9 %	0	0
Marge sous plafond	0		0		0				
<b>Pré-adhésion</b>	1.733,3	2.856,2	1.856	3.179,9	1.856	2.979,9	4,3 %	0	-200
Marge sous plafond	1.721,7		1.616		1.616				
<b>Compensation</b>	1.409,5	1.409,5	1.305	1.305	1.305	1.305	-7,4 %	0	0
Marge sous plafond	0,5		0		0				
<b>TOTAL UE 25</b>	<b>111.403,7</b>	<b>99.805,9</b>	<b>117.242,2</b>	<b>109.568,2</b>	<b>115.977</b>	<b>105.221,2</b>	<b>5,4 %</b>	<b>-1.255</b>	<b>-4.347</b>
<b>Marge sous plafonds</b>	<b>4.204,3</b>	<b>11.574,1</b>	<b>2.351,8</b>	<b>4.491,8</b>	<b>3.617</b>	<b>8.838,8</b>			

Source : « jaune » annexé au PLF 2005

Ventilation des crédits d'engagement par rubrique en 2005, pour l'UE 25 (projet du Conseil)



Budget prévisionnel pour 2005 Conseil/Parlement européen

(en millions d'euros)

	Projet du Conseil (1 <sup>ère</sup> lecture)		Projet du Parlement (1 <sup>ère</sup> lecture)			Ecart Parlement/Conseil	
	CE	CP	CE	CP	Ecart CP 2005/budget 2004	CE	CP
<b>PAC</b>	49.675,5	49.113,9	50.722,1	50.160,5	9,8 %	2,1 %	2,1 %
Marge sous plafonds	1.763,6		716,9			-59,4 %	2,1 %
<b>Actions structurelles</b>	42.378,5	32.396	42.378,5	36.219	17,5 %	0 %	11,8 %
Marges sous plafonds	62,5		62,5			0 %	
<b>Politiques internes*</b>	8.903,3	7.686,2	9.011,9	7.878	4,9 %	1,2 %	2,5 %
Marges sous plafonds	108,7		91,4			-15,9 %	
<b>Actions extérieures*</b>	5.104,6	4.986,2	5.119	5.322,2	7,5 %	0,3 %	6,7 %
Marges sous plafonds	14,4		0			-100 %	
<b>Administration</b>	6.308,1	6.308,1	6.356,8	6.356,8	3,8 %	0,8 %	0,8 %
Marges sous plafonds	51,9		3,2			-93,8 %	
<b>Réserves</b>	446	446	446	446	0,9 %	0 %	0 %
Marge sous plafonds	0		0				
<b>Pré-adhésion</b>	1.856	2.979,9	1.856	3.576,5	25,2 %	0 %	20 %
Marge sous plafonds	1.616		1.616			0 %	
<b>Compensations</b>	1.305	1.305	1.305	1.305	-7,4 %	0 %	0 %
<b>TOTAL</b>	<b>115.977</b>	<b>105.221,2</b>	<b>117.195,3</b>	<b>111.263,9</b>	<b>11,5 %</b>	<b>1,1 %</b>	<b>5,7 %</b>
<b>Marge sous plafonds</b>	<b>3.617</b>	<b>8.838,8</b>	<b>2.398,7</b>	<b>2.971,1</b>	<b>N.D.</b>	<b>-33,7 %</b>	<b>5,7 %</b>

\* Le Parlement européen a adopté une présentation particulière du budget, deux mesures conduisant à un dépassement des marges sous plafond des rubriques concernées (politiques internes et actions extérieures, voir commentaires y afférents), tributaires d'un accord avec le Conseil, ne figurent pas dans le total des crédits votés.

Source : document du Parlement européen

Le Conseil devrait adopter le budget en seconde lecture le 25 novembre, et **la procédure budgétaire prendra fin le 16 décembre** avec l'arrêt définitif du budget par le président du Parlement européen, qui clôturera la seconde lecture des parlementaires.

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

### **3. Les observations de la Cour des comptes européenne sur les comptes de l'exercice 2003**

La Cour des comptes européenne a publié le 16 novembre 2004 son rapport annuel pour l'exercice 2003, qui donne une appréciation mitigée de la gestion des crédits. Comme les années précédentes, la Cour délivre une déclaration d'assurance pour l'ensemble des crédits d'engagements du budget, les ressources propres, les crédits de paiements des dépenses administratives, **mais la refuse pour les paiements effectués dans les autres secteurs**, où la gestion est le plus souvent partagée avec les Etats membres. Le Parlement européen devra décider, en avril 2005, s'il convient ou non d'accorder décharge à la Commission européenne pour l'exécution des crédits.

**Dans le domaine de l'agriculture, le rapport relève « des incohérences et des faiblesses de contrôle »** pour les aides accordées en fonction des quantités produites (huile d'olive, coton, tabac et fourrage séché), les aides au développement rural, les restitutions à l'exportation et le stockage d'intervention. Elle reconnaît que la situation s'est améliorée pour les dépenses au titre du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC), qui représentent 58 % du total des dépenses agricoles.

**S'agissant des actions structurelles, l'audit de la Cour des comptes européenne a confirmé « la persistance de faiblesses » dans les systèmes de contrôle des Etats membres.** Pour ce qui est des politiques internes, la Cour a relevé des défaillances dans les systèmes de gestion et de contrôle des crédits du 6<sup>ème</sup> programme-cadre de Recherche et du fonds européen pour les réfugiés. En outre, elle stigmatise les faiblesses dans le fonctionnement des systèmes de contrôle interne de la Commission. Pour les actions extérieures, la Cour constate que la réalité et l'efficacité des contrôles diffèrent sensiblement selon les délégations et les directions de l'Office de coopération EuropeAid. L'audit de la Cour a également permis de détecter des faiblesses dans les systèmes de contrôle interne et un nombre relativement élevé d'irrégularités dans les organismes chargés de la mise en oeuvre des projets et des projets eux-mêmes. **Dans le domaine des aides de préadhésion, la Cour critique la qualité de la surveillance effectuée par la**

## **Commission sur les systèmes de gestion et de contrôle dans les pays candidats.**

La Cour des comptes européenne a publié le même jour six rapports spéciaux, dont l'un porte sur le programme Sapard de préadhésion pour l'agriculture et le développement rural. **Elle stigmatise des retards considérables dans le démarrage du programme, ce qui signifie que des budgets ont été surestimés.** Durant les quatre premières années de mise en œuvre, seulement 323 millions d'euros (soit 14,8 %) du budget disponible ont été payés aux bénéficiaires (dont plus de la moitié lors du dernier trimestre 2003), et la Cour estime qu'en raison des retards et des problèmes de mise en œuvre, « *les principaux objectifs du programme n'ont pas été atteints* ». La Cour constate aussi que les fonds prévus initialement pour l'amélioration de la qualité des produits agricoles transformés ont souvent été utilisés pour augmenter la production, contrairement à leur vocation. En outre, **elle critique la qualité des règles applicables en matière de passation de marchés privés.**

Le rapport de la Cour des comptes européenne sur le programme **Phare** (destiné à préparer les pays candidats à la gestion des fonds structurels) est **également très sévère.** Elle estime que ce programme n'a pas eu les résultats escomptés par la Commission, surtout en raison du manque d'expérience et du « *développement institutionnel insuffisant* » des autorités compétentes dans les pays candidats.

### ***B. UNE HAUSSE SUBSTANTIELLE DES DÉPENSES AGRICOLES***

#### **1. Le cadre de la PAC fera l'objet de nombreux aménagements**

**Sur le fond,** le cadrage budgétaire des dépenses agricoles de marché jusqu'en 2013 a été largement fixé par les décisions prises lors des Conseils européens de Bruxelles du 22 octobre 2002 et de Luxembourg du 26 juin 2003. Le champ de la négociation sur le volet agricole des prochaines perspectives financières est donc clairement délimité, sauf à ce que certains Etats membres remettent en cause, dans le cadre de la recherche d'un nouvel équilibre entre politiques agricole et structurelle, les accords unanimes trouvés en 2002 et 2003. Suite à l'accord franco-allemand d'octobre 2002, confirmé à Bruxelles puis à Copenhague, **les dépenses agricoles de l'Union à 25 seront ainsi plafonnées entre 2007 et 2013** : le montant global en valeur nominale des dépenses de marché et paiements directs sera chaque année maintenu à un niveau inférieur au montant atteint en 2006 majoré de 1 % par an.

La réforme de la PAC adoptée en juin 2003 a ensuite concerné les modalités de versement aux principales organisations communes de marché :

introduction d'un **mécanisme de discipline financière** (dégressivité des aides directes<sup>1</sup>) afin de respecter les nouveaux plafonds, **découplage partiel** (c'est-à-dire une rupture partielle du lien entre la production et les aides directes), à hauteur de 75 % minimum pour les grandes cultures et d'au moins 50 % pour les productions animales, renforcement de l'éco-conditionnalité (selon des normes environnementales, de sécurité alimentaire, de santé animale et végétale et de bien-être des animaux), redistribution au profit de l'Europe du sud d'une part des aides modulées.

En outre, après la réforme réalisée au printemps 2004 des organisations communes de marché relatives au coton, au tabac et à l'huile d'olive, la prochaine étape résidera dans une **importante réforme de la filière sucre**, qui fonctionne selon un système de quotas. Dans une communication du 14 juillet 2004, la Commission européenne a proposé de baisser les prix de 33 % en trois ans, de diminuer les quotas de production et de mettre en place une aide directe pour compenser les pertes subies par les producteurs.

**La nouvelle politique de développement rural n'est en revanche pas encore arrêtée, en particulier son cadrage budgétaire**, et a fait l'objet d'une proposition de la Commission européenne le 14 juillet 2004. Cette politique serait financée par un nouveau fonds unique, le fonds européen d'aménagement et de développement rural (**FEADER**), qui comprendrait trois objectifs<sup>2</sup> et regrouperait l'actuelle sous-rubrique 1b du FEOGA-Garantie et une partie de la rubrique 2 des fonds structurels (FEOGA-Orientation). La Commission prévoit de le doter de 89 milliards d'euros sur 2007-2013, auxquels s'ajouterait le produit de la modulation des aides directes, décidée lors du Conseil de Luxembourg en juin 2003.

**Les modalités de gestion des fonds de la PAC seront également revues.** Le projet de nouveau règlement relatif au financement de la PAC du 14 juillet 2004 prévoit, outre le FEADER précité, qu'un nouveau fonds européen agricole de garantie (FEAGA) se substitue à l'actuel FEOGA-Garantie. Si certaines règles de fonctionnement devraient être communes aux deux fonds, le FEAGA comporterait un rythme de paiement mensuel et disposerait de crédits non dissociés, ce qui signifie que les crédits d'engagement seraient équivalents aux crédits de paiement, alors que le FEADER aurait des crédits dissociés et un rythme de paiement trimestriel, et se verrait appliquer la règle du dégagement d'office qui prévaut aujourd'hui pour les fonds structurels.

---

<sup>1</sup> La modulation des aides directes d'un montant supérieur à 5.000 euros se traduira par une réduction de 3 % de leur montant en 2005, de 4 % en 2006 et de 5 % de 2007 à 2012. Les économies correspondantes seront affectées au développement rural.

<sup>2</sup> Améliorer la compétitivité et la restructuration du secteur agricole, améliorer l'environnement par un soutien à la gestion de l'espace rural, améliorer la qualité de vie dans les zones rurales et promouvoir la diversification des activités économiques.

Sur la forme et la nomenclature budgétaire des prochaines perspectives financières, **la PAC constituerait le principal volet d'une nouvelle grande rubrique intitulée « Gestion et protection des ressources naturelles »** (cf. *supra*). Cette rubrique intégrerait également les dépenses relatives à la pêche, à l'environnement et à la fraction du développement rural aujourd'hui financé par le FEOGA-Orientation. La France et d'autres Etats membres souhaitent que soit identifiée une sous-rubrique spécifique correspondant aux dépenses de marché, premier pilier de la PAC.

## 2. Projet de budget pour 2005

**Le projet de budget du Conseil prévoit une hausse de 6,2 % des dépenses agricoles en crédits d'engagement, et de 7,5 % en crédits de paiement**, qui comprend une augmentation de 6,4 % des crédits de paiement consacrés aux dépenses de marché, et de 15,3 % pour le développement rural. Le Conseil a appliqué une coupe forfaitaire de 1 milliard d'euros sur les dépenses de marché, par rapport à l'avant-projet de la Commission, afin de dégager les marges nécessaires au traitement d'une éventuelle crise agricole, comme cela avait été le cas lors de la préparation du budget 2004.

Cette forte hausse globale s'explique en particulier par les mesures suivantes :

- **2005 constitue le premier exercice de versement des aides directes aux dix nouveaux Etats membres**, selon un taux de 25 % par rapport aux aides versées aux autres pays<sup>1</sup>, soit 1,4 milliard d'euros. Tous les nouveaux adhérents, à l'exception de Malte et de la Slovaquie, ont opté pour le régime du paiement unique, proche de celui de l'aide découplée introduit par la réforme de la PAC de juin 2003 ;

- un montant de 1,3 milliard d'euros est destiné à financer la réforme de la PAC décidée en juin 2003, y compris la nouvelle prime aux produits laitiers ;

- la reprise en base de 400 millions d'euros d'avances exceptionnelles au titre de 2004, financées sur le budget 2003 et qui n'avaient donc pas été imputées sur le budget 2004 ;

- le Conseil et la Commission ont tenu compte des bons niveaux de consommation des dépenses de développement rural en 2003 et 2004, et ont dès lors inscrit les crédits y afférents au **niveau du plafond des perspectives**

---

<sup>1</sup> Il convient de rappeler que l'accord conclu au Conseil européen de Copenhague prévoit la mise en œuvre progressive des aides directes de la PAC dans les nouveaux Etats membres : 25 % en 2004 (l'impact se faisant sur le budget 2005), 30 % en 2005, 35 % en 2006, 40 % en 2007 puis 10 % supplémentaires par an, jusqu'à un alignement intégral en 2013 sur les versements effectués dans le reste de l'Union.

**financières**, soit un total de 6,8 milliards d'euros en crédits d'engagement, dont 1,9 milliard d'euros pour les dix nouveaux Etats membres.

Le 13 octobre 2004, la Commission a adopté une proposition de révision des perspectives financières pour les exercices 2005 et 2006, dans le respect du plafond des ressources propres, **pour tenir compte de la mise en œuvre du mécanisme de modulation des aides directes prévu par la réforme de la PAC de juin 2003** (cf. *supra*), qui conduirait au transfert de crédits de la rubrique des dépenses de marché vers celle du développement rural. Les estimations pour 2006 portent sur 655 millions d'euros.

**FEOGA Garantie : budget 2004 et projet de budget 2005**

(en millions d'euros)

	Exécution 2002	Exécution 2003	Budget 2004	Projet 2005 du Conseil		Projet Parlement 1 <sup>ère</sup> lecture	Ecart Parlement 2005 / budget 2004
	CP	CP	CE	CE	CP	CP	CP
Produits végétaux	27.686	25.748	27.537	29.134	29.134		
Produits animaux	10.119	13.153	12.718	13.684	13.684	N.D.	N.D.
Dépenses annexes	1.295	1.291	391	416	416		
Apurement	-235	-410	-400	-400	-400		
<b>Total mesures de marché (1a)</b>	<b>38.865</b>	<b>39.782</b>	<b>40.245</b>	<b>42.834</b>	<b>42.834</b>	<b>43.881</b>	<b>9 %</b>
Sous-plafond 1a des perspectives financières	41.992	42.680	42.769	44.598	44.598	717	
Marge	3.127	2.898	2.524	1.764	1.764		-71,6 %
<b>Total développement rural (1b)</b>	<b>4.349</b>	<b>4.680</b>	<b>6.536</b>	<b>6.841</b>	<b>6.279</b>	<b>6.279</b>	<b>15,3 %</b>
Sous-plafond 1b des perspectives financières	4.595	4.698	6.536	6.841	6.279	0	
Marge	246	18	0	0	0		
<b>Total FEOGA-garantie</b>	<b>43.214</b>	<b>44.462</b>	<b>46.781</b>	<b>49.675</b>	<b>49.113</b>	<b>50.160</b>	<b>9,8 %</b>
Plafond des perspectives financières	46.587	47.378	49.305	51.439	50.877	50.877	
Marge	3.373	2.916	2.524	1.764	1.764	717	-75,4 %

Source : « jaune » annexé au PLF 2005 ; document du Parlement européen

Ainsi qu'il a été précédemment indiqué, le **Parlement européen** a annulé la diminution d'un milliard d'euros de crédits de paiement sur les dépenses de marché, adoptée par le Conseil en première lecture. Les priorités exprimées par le Parlement en matière d'agriculture sont les suivantes : s'agissant des dépenses de marché, lutte contre les épizooties et politique de qualité des denrées alimentaires ; mesures en faveur des jeunes agriculteurs pour le volet « développement rural ».

### 3. Exécution des deux derniers exercices et contrôles

**L'exécution des dépenses agricoles a nettement progressé puisqu'elle s'élevait à 99,1 % des crédits disponibles en 2003** (soit une progression des dépenses de 1,25 milliard d'euros par rapport à 2002<sup>1</sup>), après 97 % en 2002 et 97,4 % en 2001. Outre le facteur conjoncturel de la sécheresse, il convient de relever une amélioration du niveau de consommation des crédits de développement rural, qui a atteint 98,6 %, et l'impact de la dernière année de mise en œuvre de la réforme de la PAC décidée en 1999 (échancier de baisses de prix compensées par une hausse des aides directes). Cet effet a toutefois été atténué par la diminution du nombre d'animaux primables.

Selon les estimations de la Commission réalisées à la fin du premier semestre 2004, **l'exercice en cours pourrait se solder par une sous-consommation de l'ordre de 1,5 milliard d'euros**, donc supérieure de près d'un milliard d'euros à celle de 2003, portant essentiellement sur les secteurs des céréales, du sucre, du lait et, s'agissant du développement rural, de l'agroenvironnement.

Dans son rapport sur l'exécution budgétaire de l'exercice 2002, la Cour des comptes européenne a identifié **trois niveaux de risque dans les paiements des aides par les organismes agréés** : faible pour les cultures arables, moyen pour les primes animales et élevé pour secteurs dits « méditerranéens » (huile d'olive, tabac, coton) et le développement rural. La Cour a également porté un **regard très critique sur la filière coton**, dont les versements seraient supérieurs à l'objectif visé, et a considéré que la Commission ne disposait pas de suffisamment d'éléments pour attester la pertinence du régime de soutien aux zones défavorisées (en particulier les critères de zonage, qui sont de fait révisés dans le projet de règlement relatif au soutien au développement rural, et le niveau des compensations).

## ***C. DES FONDS STRUCTURELS EN HAUSSE SOUTENUE ET AUX IMPLICATIONS DÉTERMINANTES À LONG TERME***

### **1. La programmation 2000-2006**

Avec un budget total de 234,8 milliards d'euros, l'enveloppe déterminée à Berlin et réévaluée en 2002 à Copenhague (afin de tenir compte des dix nouveaux adhérents) pour la période 2000-2006 présente, à structure

---

<sup>1</sup> Et un niveau effectif de dépenses de 44,46 milliards d'euros, pour 44,86 milliards d'euros de crédits disponibles (dont 40,12 milliards au titre des dépenses de marché).

constante (c'est-à-dire hors développement rural), **une progression de 17,4 % par rapport à la programmation 1994-2000**. La réforme adoptée en 1999 avait pour objectifs de concentrer les aides sur les territoires souffrant des handicaps les plus marqués, de simplifier la mise en œuvre des fonds par une plus grande déconcentration, et de renforcer les procédures de contrôle et d'évaluation. **L'année 2002 a en outre été marquée par la création du Fonds de solidarité de l'Union européenne**, à la suite des importantes inondations qui ont affecté l'Europe centrale et de l'est en août 2002. Ce fonds, annuellement plafonné à un milliard d'euros, peut être attribué sur la base de critères quantitatifs et qualitatifs.

**Perspectives financières de 2000 à 2006 après révision de Copenhague (crédits d'engagement)**  
(en millions d'euros de 1999)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>UE 15</b>							
Fonds structurels	29.430	28.840	28.250	27.760	27.080	27.080	26.660
Fonds de cohésion	2.615	2.615	2.615	2.615	2.515	2.515	2.510
<b>Nouveaux Etats membres</b>							
Fonds structurels					3.453	4.755	5.948
Fonds de cohésion					2.617	2.152	2.822
<b>TOTAL UE 25</b>	<b>32.045</b>	<b>31.455</b>	<b>30.865</b>	<b>30.285</b>	<b>35.665</b>	<b>36.502</b>	<b>37.940</b>

Source : « jaune » annexé au PLF 2005

## 2. Le cadre envisagé pour les prochaines perspectives financières 2007-2013

De même que pour la PAC, le troisième rapport sur la cohésion de février 2004 et les propositions de règlements relatifs aux fonds structurels approuvés le 14 juillet 2004 fournissent des indications précises sur l'approche retenue par la Commission pour les prochaines perspectives financières. Cette approche s'inscrit dans la continuité des objectifs ambitieux affirmés lors des sommets de Lisbonne de mars 2000 (« faire de l'Europe, d'ici 2010, l'économie fondée sur la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde ») et de Göteborg (croissance et développement durable). **La Commission européenne propose une nouvelle architecture restructurée en trois domaines clefs :**

- un objectif intitulé « **Convergence** », représentant 78,5 % de l'enveloppe totale et destiné en priorité aux régions les moins développés, dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. Il est également proposé de corriger l'effet statistique de l'élargissement par une aide temporaire, supérieure au *phasing out* de la programmation actuelle et au

profit des régions dont le PIB par habitant aurait été inférieur à 75 % de la moyenne dans l'ancien périmètre de l'Union. Le fonds de cohésion continuerait de s'adresser aux Etats membres dont le RNB est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire, et les régions ultrapériphériques, telles que les DOM français, bénéficieraient d'un programme de compensation de leurs surcoûts spécifiques ;

- un objectif « *Compétitivité régionale et emploi* », représentant 17,2 % de l'enveloppe. Il bénéficierait, d'une part, aux régions qui ne rempliraient plus les critères du futur programme de convergence avec un soutien transitoire au titre du *phasing in* dans ce nouvel objectif, et d'autre part, toutes les régions ne relevant ni de l'objectif de convergence ni de ce *phasing in* seraient potentiellement éligibles ;

- un objectif « *Coopération territoriale européenne* » (3,9 % des crédits), consacré à la coopération transfrontalière (notamment le développement urbain, rural et côtier et la mise en réseau des PME) et transnationale.

Le chiffrage de la proposition de la Commission européenne se situe à **373,9 milliards d'euros à périmètre constant** sur la période, soit une hausse en termes réels de plus de 43 % par rapport à l'actuelle période de programmation et un niveau supérieur à 0,45 % du RNB de l'Union, ce qui en ferait de la cohésion la première politique communautaire en 2013.

Compte tenu du fort accroissement des disparités régionales liées à l'élargissement et des décisions déjà prises concernant l'avenir de la PAC, **la politique de cohésion constitue l'un des enjeux majeurs du prochain cadre financier**. Les trois pays de la cohésion (Espagne, Portugal, Grèce), qui perçoivent aujourd'hui près de la moitié des fonds structurels alloués à l'UE 15, sont naturellement très vigilants sur leur taux de retour et soutiennent la proposition de la Commission, qui fait surtout reposer l'ajustement sur une hausse importante des crédits structurels.

**La France considère que l'approche de la Commission n'est pas suffisamment centrée sur les nouveaux Etats membres, qui ne percevraient que 48 % de la nouvelle enveloppe, et n'est pas compatible avec l'objectif de stabilisation du budget à 1 % du RNB communautaire, que notre pays et cinq autres partenaires promeuvent.**

### **3. Projet de budget pour 2005**

**L'avant-projet de budget de la Commission pour 2005 prévoit une hausse importante de près de 15 % des crédits de paiement et de 3,3 % des crédits d'engagement.** L'essentiel de l'augmentation de 3 % du plafond de crédits d'engagement bénéficie aux nouveaux Etats membres avec

une progression de 15,5 %, tandis que les crédits d'engagement pour l'UE 15 s'inscrivent en hausse modérée de 0,9 %. L'augmentation des crédits de paiement est affectée à près de 60 % à l'UE 15 et repose sur une **hypothèse de très forte accélération de la consommation des fonds** ; la Commission a ainsi proposé de porter à 95 % de la tranche annuelle moyenne des engagements les crédits de paiement pour les objectifs 1, 2 et 3 de l'UE 15.

**Le Conseil a néanmoins limité le volontarisme budgétaire de la Commission** en instaurant une réduction de 3 milliards d'euros des crédits de paiement, qui contribue à ramener l'augmentation en 2005 à un niveau plus raisonnable de 5,1 %. Le Conseil a en effet considéré que la surbudgétisation chronique des derniers exercices<sup>1</sup> n'était guère atténuée par les performances récemment observées en exécution, et que la rigueur budgétaire imposait d'avoir le cas échéant recours à un nouvel abondement par un budget rectificatif et supplémentaire.

**Le Parlement européen**, en première lecture, a adopté une forte augmentation des crédits de paiement de la politique régionale (11,3 % par rapport à 2004), en se fondant comme la Commission sur les meilleurs niveaux d'exécution constatés en 2003 et 2004.

**Politique régionale : budget 2004 et projet de budget 2005**

(en millions d'euros)

	Exécution 2003		Budget 2004		Projet 2005 Conseil		Projet Parlement 1 <sup>ère</sup> lecture		Ecart Parlement 2005/ budget 2004
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CP
Objectif 1	21.576,9	17.908,8	25.468,7	19.900,2	27.233,1	20.214,8	27.233,1	22.133,9	9,5 %
Objectif 2	3.651,8	3.440,5	3.619	3.081,4	3.544,3	3.951,4	3.544,3	5.045,5	27,7 %
Objectif 3	3.718,9	2.548,3	3.834,8	3.150,7	3.911,1	3.505,1	3.911,1	3.900,3	11,3 %
Programmes d'initiative communautaire	1.853,3	649,3	2.138,7	1.297,7	2.258,6	1.273,6	2.258,6	1.606,8	26,2 %
Autres mesures structurelles	197,6	218	174,9	360,4	180	250,1	180	312,2	24,8 %
Assistance technique	119,6	130,6	116,9	162,9	119,6	195,4	119,6	214,8	9,9 %
Fonds de cohésion	2.835,6	2.195,1	5.682	2.800	5.131,9	3.005,5	5.131,9	3.005,5	0 %
<b>TOTAL</b>	<b>33.987</b>	<b>28.527,6</b>	<b>41.035</b>	<b>30.822,3</b>	<b>42.378,5</b>	<b>32.396</b>		<b>36.219</b>	<b>11,3 %</b>

Source : « jaune »" annexé au PLF 2005 ; document du Parlement européen

<sup>1</sup> L'excédent de crédits de paiement enregistré en 2003 était ainsi de 3,3 milliards d'euros, malgré la restitution intervenue à l'automne 2003.

#### 4. Des progrès réels mais encore insuffisants en matière d'exécution

Les règles d'engagement automatique des programmes, de « dégage­ment d'office »<sup>1</sup> et de réserve de performance ont pour objet de favoriser une gestion dynamique et l'exécution des fonds structurels (hors fonds de cohésion). La règle du dégage­ment d'office exerce un impact réellement positif (le dégage­ment a été évalué fin 2003 à 236,7 millions d'euros par la Commission européenne, dont 81,5 % au titre du Fonds social européen) et contraint les Etats membres à améliorer leurs procédures de gestion et de suivi. Le principe de l'octroi éventuel d'aides supplémentaires en fonction des performance des programmes (selon des critères déterminés par les Etats membres) apparaît en revanche complexe à mettre en œuvre pour un enjeu financier assez limité (442 millions d'euros s'agissant de la France), ce qui conduit à s'interroger sur son impact réel et sur sa pertinence.

L'exécution des crédits de la politique de cohésion s'est encore améliorée en 2003 mais reste perfectible, après avoir oscillé entre 68 % et 89 % sur les quatre derniers exercices<sup>2</sup>. Au total 26,2 milliards d'euros de fonds structurels ont été versés en 2003, soit une hausse de 29 % par rapport à 2002. Les paiements relatifs à la programmation 2000-2006 ont augmenté de 19 %, et le reste à liquider (RAL) correspondant a augmenté de 8,4 milliards d'euros pour atteindre 53,2 milliards d'euros. S'agissant des programmes de la période antérieure, les paiements ont certes fortement augmenté, mais la Commission n'est pas parvenue à réaliser son objectif de liquidation de la majeure partie du RAL de la période 1994-1999, qui était encore de 9 milliards d'euros fin 2003. **Au total (donc toutes périodes de programmation confondues), le RAL en fin d'exercice 2003 s'élevait à 69,3 milliards d'euros, en hausse modérée de 3,8 % par rapport à 2002.** Compte tenu de l'inévitable décalage entre engagements et paiements, la Commission a prévu que le RAL augmenterait jusqu'en 2006 et serait progressivement apuré sur la période ultérieure de programmation.

---

<sup>1</sup> Les rebudgétisations sont limitées aux crédits non utilisés en 2000, et les engagements des programmes adoptés sont effectués automatiquement, en général le 30 avril de chaque année, sur la base des décisions de participation des fonds. Ce mécanisme permet de supprimer toute reprogrammation d'année en année, et d'éviter la concentration des engagements en fin de période, qui avait été constatée lors de la programmation 1994-1999.

La contrepartie de cette disposition réside dans la règle dite du « dégage­ment d'office », qui consiste en l'annulation automatique des engagements qui n'ont pas fait l'objet d'une demande de paiement recevable auprès de la Commission à l'issue de la deuxième année (règle dite « n+2 ») suivant celle de l'engagement. Cette règle n'a pleinement joué son effet qu'au 31 décembre 2003.

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

<sup>2</sup> Le taux de 89 % en 2003 a cependant été obtenu par la restitution de près de 5 milliards d'euros à l'automne 2003, sans laquelle le taux d'exécution aurait été ramené à 82 %.

Les pays les mieux placés en termes d'absorption de la programmation 2000-2006 fin 2003 étaient le Portugal, l'Irlande, l'Espagne et l'Autriche, avec des taux de consommation de l'enveloppe globale de 39 % à 46 %, et les retardataires étaient les Pays-Bas, la Grèce, le Luxembourg et le Royaume-Uni. **Avec 28,9 %, la France se situe en-deça de la moyenne communautaire (33,5 %).**

**Une accélération sensible de la consommation des fonds structurels a été observée au cours du premier semestre 2004.** Les crédits de paiement pour 2004 étaient ainsi exécutés à hauteur de 56 % début août, soit un niveau atteint deux à trois mois plus tôt que lors des derniers exercices. Il reste qu'au 15 juillet 2004, l'équivalent de 14,4 % des crédits engagés entre 2000 et 2002 devaient être consommés avant la fin 2004 pour éviter tout dégageant d'office. **Cette accélération des décaissements s'est confirmée au trimestre suivant et rejoint un rythme d'exécution linéaire,** puisque les crédits de paiement versés ont atteint 21 milliards d'euros au 30 septembre 2004 (contre seulement 14,3 milliards d'euros un an auparavant), soit 75 % des dépenses prévues. **La Commission a dès lors adopté le 13 octobre 2004 une proposition de modification du budget 2004 tendant à inscrire 3,4 milliards d'euros supplémentaires au titre des fonds structurels.** Mme Michaela Schreyer, commissaire au budget, a en outre appelé le Parlement et le Conseil à restaurer le niveau des crédits de paiement proposé dans l'APB pour 2005<sup>1</sup>.

La Cour des comptes européennes, dans son rapport sur l'exécution des crédits sur l'exercice 2002, constate un taux global d'exécution de seulement 74,4 % et des écarts importants entre les différents instruments, le taux d'exécution des initiatives communautaires se révélant ainsi notoirement insuffisant avec 25 %. La Cour relève également l'insuffisante fiabilité des estimations de crédits de paiement nécessaires, du fait des surestimations des prévisions adressées par les Etats membres, et la persistance de déficiences dans les systèmes et contrôles de surveillance de la régularité des opérations. **La Cour encourage enfin la Commission à se préoccuper davantage de l'efficacité des fonds plutôt que de leur consommation effective.**

---

<sup>1</sup> *La Commission souhaite en particulier relever de 60 millions d'euros en 2005 et de 59 millions d'euros en 2006 le plafond des crédits d'engagement de la sous-rubrique des fonds structurels, afin de tenir compte des dépenses supplémentaires au titre du programme Peace en Irlande du nord. Les crédits d'engagement de la sous-rubrique du fonds de cohésion seraient toutefois réduits d'autant, compte tenu de la perte d'éligibilité de l'Irlande à ces programmes à compter de 2004.*

## ***D. UNE FORTE PROGRESSION DES DÉPENSES LIÉES AUX POLITIQUES INTERNES***

### **1. Des politiques très diversifiées mais sans grande cohérence**

Initialement orientée vers l'objectif de réalisation et d'amélioration du fonctionnement du marché intérieur, la rubrique du budget communautaire consacrée aux politiques internes a vu son champ d'intervention s'étendre au rythme de l'accroissement de l'Union. Ces politiques ne sont pas destinées à se substituer aux dispositifs nationaux et les crédits y afférents requièrent l'adoption préalable d'un acte juridique européen (règlement, directive ou décision); elles ont pour vocation d'assurer, selon une logique de **subsidiarité**, la mise en réseau des actions nationales en leur conférant une dimension communautaire.

Cette rubrique présente ainsi la particularité de financer une grande diversité d'actions, donnant parfois l'impression d'un « mille-feuilles » communautaire, dont les moyens demeurent limités par rapport aux interventions publiques nationales. Alors que l'essentiel de la rubrique (64 % dans le projet de budget pour 2005, soit sensiblement le même niveau qu'en 2004) est consacré aux deux politiques prioritaires que constituent la **recherche et la société de l'information** (4.895 millions d'euros de crédits d'engagement) et les **réseaux transeuropéens** (transports, communication et énergie pour 1.264 millions d'euros de crédits d'engagement), 36 % des crédits assurent le financement de mesures distinctes dans une vingtaine de domaines différents (éducation et formation, marché de l'emploi, marché intérieur, environnement, industrie, énergie, justice etc.), au sein desquels l'Europe de la connaissance constitue un axe transversal majeur.

#### **Le sixième Programme-cadre de recherche et de développement technologique (PCRDT)**

Le sixième PCRDT a été adopté le 3 juin 2002 pour la période 2002-2006 (et un début effectif en 2003), et est doté d'une enveloppe globale de 17,5 milliards d'euros avant élargissement, **19,2 milliards d'euros en l'incluant**. Le programme comprend deux grands volets – le programme-cadre de la Communauté européenne et le programme cadre EURATOM – dont le premier inclut sept priorités thématiques (pour un montant de 11,3 milliards d'euros), des activités spécifiques couvrant un champ plus large que la recherche (1,3 milliard d'euros), des activités non nucléaires du Centre commun de recherche (760 millions d'euros) et des mesures relatives à la structuration de l'Espace européen de la recherche (2,9 milliards d'euros).

Le volet nucléaire (fusion, fission, gestion des déchets et radioprotection), doté de 1,23 milliard d'euros, est progressivement réorienté vers l'objectif de construction du **réacteur expérimental ITER**, qui constitue un programme international (Union européenne, Chine, Japon, Etats-Unis, Canada, Russie). Le choix de la localisation de ce réacteur n'a pas encore été tranché, l'Union européenne soutenant la candidature de Cadarache face à une proposition alternative japonaise.

Sous impulsion française, le 6<sup>e</sup> PCRDT s'est doté de **nouveaux instruments étendant les possibilités de coopération entre équipes européennes de recherche**, insérées dans des réseaux et collaborant sur des programmes communs plutôt que sur de multiples projets individualisés.

Dans le cadre de la négociation sur les prochaines perspectives financières, le Parlement européen a adopté, le 18 novembre 2003, un rapport préconisant un PCRDT doté de 30 milliards d'euros. Dans ses communications du 10 février 2004 et du 16 juin 2004, **la Commission a quant à elle proposé de doubler le budget de la recherche et a recensé six objectifs et deux nouveaux champs d'action** (l'espace et la recherche en matière de sécurité). Au-delà de ces orientations encore assez générales, de nouvelles propositions seront sans doute formulées début 2005, à l'issue de la consultation publique dont les contributions devaient être remises avant le 15 octobre 2004.

Source : « jaune » annexé au PLF 2005

Plusieurs **agences décentralisées dotées d'une personnalité juridique propre**, telles que l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur, l'Agence européenne pour l'environnement ou l'Agence européenne de reconstruction, sont dotées d'un budget annuel (dont les lignes de financement viennent en complément des programmes pluriannuels) et participent à la mise en œuvre des nombreux programmes.

L'« Agenda 2000 » a prévu une augmentation substantielle, de 11,3 % en euros constants (soit une hausse annuelle moyenne de 1,8 %), des plafonds de dépenses sur la période 2000-2006, notamment pour tenir compte du renforcement de certaines politiques internes (justice) induit par l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam. **Le plafond de dépenses a en outre été accru de 4,7 milliards d'euros cumulés sur la période 2004-2006**, afin de tenir compte de l'élargissement.

## **2. Le cadre envisagé pour les prochaines perspectives financières 2007-2013**

Les prochaines perspectives constitueront l'occasion d'une révision du contenu comme de la forme des politiques internes, avec une réduction de leur nombre et leur adaptation aux priorités politiques de la Commission. L'essentiel des politiques internes serait regroupé dans la **nouvelle sous-rubrique « Compétitivité pour la croissance et l'emploi »** (cf. présentation *supra* des nouvelles perspectives) et devrait répondre aux objectifs fixés lors du sommet de Lisbonne en mars 2000 : promouvoir la compétitivité des entreprises, intensifier la recherche et le développement technologique, interconnecter l'Europe par des réseaux communautaires, améliorer la qualité de l'enseignement et de la formation, aider la société européenne à gérer et à prévoir le changement.

**Certaines politiques internes actuelles seraient en outre rattachées à d'autres rubriques.** Ainsi les actions en faveur de l'environnement figureraient dans la rubrique « *Développement durable et protection des ressources naturelles* » avec la politique agricole, et les actions relatives à la justice, aux affaires intérieures, à la protection de consommateurs, à la culture, à l'audiovisuel, à l'information et à la jeunesse rejoindraient la rubrique « *Citoyenneté, liberté, sécurité et justice* ».

Enfin, le cadrage budgétaire proposé par la Commission pour 2007-2013 conduit à un **quasi triplement des crédits consacrés aux politiques internes**, avec un total de 132,8 milliards d'euros pour la rubrique « *Compétitivité pour la croissance et l'emploi* », contre 48,6 milliards d'euros pour la rubrique 3 dans la programmation actuelle.

### **3. Projet de budget pour 2005**

**Pour 2005, les politiques internes de l'UE 25 bénéficieraient, selon le projet du Conseil, de crédits de paiement à hauteur de 7.690 millions d'euros, soit une hausse de 2,3 % par rapport à 2004, tandis que les crédits d'engagement atteindraient 8.903 millions d'euros, soit une augmentation identique.** Le Conseil a préservé une petite marge sous plafond de 109 millions d'euros, contre 53 millions d'euros dans l'avant projet de budget de la Commission. Le Conseil a ainsi souhaité préserver une certaine marge de manœuvre pour faire face aux possibles augmentations décidées en dernier ressort par le Parlement européen.

Parmi les orientations définies par la Commission et préservées par le Conseil, figurent d'une part les crédits d'engagement au titre de la **recherche** (augmentation de 232 millions d'euros du programme-cadre de recherche et développement – PCRD), des transports et de l'énergie, et d'autre part le **démantèlement des installations nucléaires et la gestion des déchets** (progression de 51 millions d'euros des crédits d'engagement).

Politiques internes : budget 2004 et projet de budget 2005

(en millions d'euros)

	Budget 2004		Projet 2005 Conseil		Ecart Conseil 2005/ budget 2004		Part de chaque poste (Conseil)
	CE	CP	CE	CP	CP	CE	CP
Aiiffaires éco. et financières	99,8	83,4	46,7	81,5	-53,2 %	-2,3 %	1,1 %
Entreprises	210	246,7	212	226	1 %	-8,4 %	2,9 %
Dont PCRDT	73,8	103	75,6	88	2,4 %	-14,6 %	1,1 %
Concurrence	0,8	0,8	0,8	0,8	0 %	0 %	0 %
Emploi et affaires sociales	172,1	169,4	168	166	-2,4 %	-2 %	2,2 %
Agriculture et dévpt rural	51,7	59	41,1	64,7	-20,5 %	9,7 %	0,8 %
Energie et transports	1.246,8	1.229,7	1.264,2	1.205,6	1,4 %	-2 %	15,7 %
Dont PCRDT	234,3	222,3	242,3	222	3,4 %	-0,1 %	2,9 %
Environnement	250,2	234,2	231	218,3	-7,7 %	-6,8 %	2,8 %
Recherche	3.172	2.355,1	3.307,9	2.414,4	4,3 %	2,5 %	31,4 %
Dont PCRDT	3.157	2.345,1	3.292,9	2.406,4	4,3 %	2,6 %	31,3 %
Société de l'information	1.141,5	993,7	1.221,1	1.043,9	7 %	5,1 %	13,6 %
Dont PCRDT	1.047,6	907,3	1.119,5	953,2	6,9 %	5,1 %	12,4 %
Recherche directe	304,9	336,3	365,8	345,7	20 %	2,8 %	4,5 %
Dont PCRDT	288,9	323,3	298,9	315,5	3,5 %	-2,4 %	4,1 %
Pêche	93,6	122,1	105,2	113,5	12,4 %	-7 %	1,5 %
Dont PCRDT	13,4	38	17,8	27,5	32,8 %	-27,6 %	0,4 %
Marché intérieur	11,4	10,9	10,1	9,5	-11,4 %	-12,8 %	0,1 %
Politique régionale	36	15	15	15	-58,3 %	0 %	0,2 %
Fiscalité et union douanière	50,1	43,9	58,2	52,4	16,2 %	19,4 %	0,7 %
Education et culture	847,6	753,5	884,6	801,7	4,4 %	6,4 %	10,4 %
Presse et communication	65,5	59,6	60,3	56,3	-7,9 %	-5,5 %	0,7 %
Santé et protection des consommateurs	107,9	121,3	120,6	123	11,8 %	1,4 %	1,6 %
Espace de liberté, de sécurité et de justice	492,3	478,1	533,7	519	8,4 %	8,6 %	6,8 %
Relations extérieures	11	12,5	10	9,5	-9,1 %	-24 %	0,1 %
Commerce	1,4	1,4	1,4	1,4	0 %	0 %	0 %
Elargissement	240	84,9	144,5	124,9	-39,8 %	47,1 %	1,6 %
Lutte contre la fraude	12,1	10,8	11,7	8,5	-3,3 %	-21,3 %	0,1 %
Coordination des politiques et conseil juridique	4,5	10	1,5	1,9	-66,7 %	-81 %	0 %
Administration.	28,6	30,2	34	34	18,9 %	12,6 %	0,4 %
Statistiques	52,9	48,1	53,9	48,7	1,9 %	1,2 %	0,6 %
<b>Total</b>	<b>8.704,8</b>	<b>7.510,4</b>	<b>8.903,3</b>	<b>7.686,2</b>	<b>2,3 %</b>	<b>2,3 %</b>	<b>100 %</b>
Dont PCRDT	4.815	3.939	5.047	4.012	4,8 %	1,9 %	52,2 %
Marge sous plafond	17,2		108,7				

Source : « jaune » annexé au PLF 2005

**Dans son vote en première lecture, le Parlement a accru les crédits de paiement de 2,5 %** (et les crédits d'engagement de 1,2 %) par rapport au projet du Conseil. Il a particulièrement mis l'accent sur la politique de l'emploi et de l'innovation technologique, le marché intérieur, la pêche et l'information et la communication, avec des augmentations de crédits de paiement de respectivement 15,3 %, 6 %, 6,9 % et 17,5 % par rapport à la proposition du Conseil. Il a en revanche adopté des baisses de crédits sur la politique des transports, la culture et l'audiovisuel, la justice et la politique sociale. **Le Parlement a en outre refusé de mettre à disposition les 54 millions d'euros nécessaires à la création de nouvelles agences communautaires**, afin de disposer d'un nouveau levier de négociation en seconde lecture.

#### 4. Des progrès inégaux en matière d'exécution

**L'exécution des crédits en 2003 a légèrement progressé** puisqu'elle s'est élevée à 93 % des crédits d'engagement disponibles, après 91 % en 2002 et 93 % en 2001. Le taux d'exécution des crédits de paiement s'élève quant à lui à 79 %, contre 71 % en 2002, mais 82 % en 2001 et 84 % en 2000. La sous-exécution des crédits concerne essentiellement les crédits afférents à l'espace de liberté, de sécurité et de justice (62 millions d'euros de crédits non consommés), le fonds de solidarité de l'Union (56 millions d'euros), l'environnement (56 millions d'euros), l'innovation technologique (55 millions d'euros) et l'industrie (37 millions d'euros). **Il convient de relever un net progrès dans l'exécution des crédits de recherche** : le taux de consommation affiche 79 % en 2003, contre seulement 35 % en 2002. Mais compte tenu du montant élevé de l'enveloppe, les crédits non consommés sur cette ligne représentent, avec 879 millions d'euros, 57 % du total.

Le niveau d'exécution constaté à mi-2004 était cependant relativement réduit, quoiqu'en amélioration par rapport à fin juin 2003, puisqu'il s'établissait pour les crédits d'engagement à 40 % contre 19 % un an auparavant, et 52 % mi-2002. Cette situation s'explique surtout par le **très bas niveau des engagements sur les réseaux transeuropéens** (1 %). L'exécution des crédits de recherche a progressé par rapport à mi-2003 (respectivement 49 % et 13 %), mais reste inférieure au niveau de 2002 (60 %). La ligne relative à Schengen n'avait en outre pas encore été utilisée. L'exécution des crédits de paiement est en revanche en progression : 36 % à fin juin 2004, 27 % un an auparavant et 34 % mi-2002.

Dans son rapport sur l'exécution des crédits en 2002, la Cour des comptes européenne a estimé que **les contrôles restaient de manière générale défectueux**, en particulier sur le programme de réseaux transeuropéens de transports, en raison de la complexité des réglementations.

## 5. Le projet d'initiative européenne pour la croissance

Initialement centrée sur le domaine des transports et proposée par la présidence italienne en septembre 2003, l'initiative européenne de croissance a vu son champ d'intervention étendu aux investissements immatériels et ses modalités de financement révisées (recours au partenariat public-privé et meilleure coordination des outils financiers existants) lors du Conseil européen des 16 et 17 octobre 2003. La Commission a présenté une **liste de programmes « à démarrage rapide », comprenant 54 projets pour 62 milliards d'euros d'investissements d'ici 2010**, majoritairement dans le secteur des transports (29 projets pour 38 milliards d'euros). Les secteurs de l'énergie (17 projets pour 10,1 milliards d'euros, notamment le renforcement du réseau électrique France-Allemagne-Bénélux) et de la recherche-développement (8 projets, dont celui d'un site de lancement des fusées Soyouz à Kourou) sont également concernés.

Le coût pour la France de ces programmes rapides est incertain, et le **gouvernement s'est inquiété de ce que le recours aux partenariats public-privés nécessite une intervention publique considérable**, que ce soit par des subventions ou des garanties. Le concours accordé par l'Union européenne serait en outre plafonné à 20 % du coût des travaux du projet, et uniquement s'il s'agit d'une section transfrontalière. Dans l'immédiat, cette initiative pour la croissance n'a en tout état de cause **pas encore trouvé de traduction budgétaire**.

### *E. LA STABILITÉ DES DÉPENSES LIÉES AUX ACTIONS EXTÉRIEURES*

#### **1. L'évolution escomptée de la rubrique dans le cadre des prochaines perspectives financières**

La réflexion sur l'évolution de l'action extérieure de l'Union est au centre de la préparation des perspectives financières pour 2007-2013, compte tenu de la multiplicité des instruments géographiques ou thématiques. Les propositions de la Commission, telles qu'elles résultent de ses communications du 10 février 2004 et du 14 juillet 2004, prévoient ainsi un **changement de périmètre**, avec l'intégration des aides de pré-adhésion et la budgétisation du Fonds européen de développement (FED), et une **unification des instruments de l'aide extérieure**. Les nouveaux instruments à vocation générale seraient donc :

- **l'instrument de pré-adhésion (IPA)**, qui remplacerait les programmes PHARE, ISPA, SAPARD (de l'actuelle rubrique « pré-adhésion ») et CARDS, et serait destiné aux candidats officiels (Turquie et Croatie) et potentiels (Balkans occidentaux) ;

- **l'instrument européen de voisinage et de partenariat** (ENPI), qui remplacerait le programme MEDA et une partie du programme TACIS, et serait destiné aux pays du sud et de l'est du bassin méditerranéen, de l'est (Ukraine, Moldavie, Bélarus, pays du sud Caucase) et à la Russie ;

- **l'instrument de coopération au développement et de coopération économique**, qui inclurait le FED budgétisé et serait consacré à la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement, qui servent de référence commune à la communauté internationale. Les critères d'allocation seraient redéfinis, en particulier selon l'importance des besoins et de la qualité de la gouvernance des bénéficiaires.

**Trois instruments spécifiques de gestion de crise sont également prévus** : un instrument de stabilité consacré à la sécurité de l'Union, un instrument d'aide humanitaire et alimentaire, et un instrument d'assistance macro-financière.

Les perspectives de financement de la politique étrangère et de sécurité commune (**PESC**) et de la politique européenne de sécurité et de défense (**PESD**), qui sont aujourd'hui des politiques de nature essentiellement intergouvernementale, révèlent encore les **hésitation de plusieurs Etats membres à évoluer vers une plus forte intégration**, alors que les besoins internationaux croissants (maintien de la paix et lutte contre le terrorisme en particulier) et les avancées permises par la nouvelle Constitution plaident en faveur de l'affirmation de la puissance européenne.

Un certain nombre d'Etats membres, dont la France, entendent **préservier un contrôle politique du Conseil sur la répartition de l'aide et une forte visibilité sur les pays bénéficiaires**. La Commission européenne a de fait accru la spécialisation géographique des nouveaux instruments. Le gouvernement français se montre en outre vigilant sur le respect de ses priorités géographiques traditionnelles que sont l'Afrique et la Méditerranée, et promeut une plus grande efficacité de l'aide par le recours à la Banque européenne d'investissement et aux agences nationales de développement.

L'enveloppe budgétaire prévisionnelle se traduirait par une hausse de 40 % des crédits en 2013 par rapport à 2006, avec **15,74 milliards d'euros** en fin de programmation. Comme en matière de politiques internes, cette augmentation doit être appréciée à l'aune des difficultés actuelles de consommation des crédits.

## **2. Typologie des actions et programmation budgétaire pour 2005**

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

- des programmes **d'aide humanitaire d'urgence** (ECHO) et **d'aide alimentaire**, qui représentent environ 16 % de l'ensemble des crédits d'engagement de 2005 ;

- des programmes de **coopération technique**, spécialisés par zone géographique : Méditerranée (MEDA), Asie et Amérique latine (ALA), ex-URSS hors pays baltes (TACIS), Balkans occidentaux (CARDS) et Asie. Ces programmes représentent environ les trois quarts des crédits d'engagement. Une grande part des actions de coopération est en outre financée hors budget par le Fonds européen de développement, qui regroupe les aides aux pays des zones Afrique-Caraïbes-Pacifique dans le cadre de l'accord de Cotonou ;

- des programmes de soutien dans des domaines **thématiques** (droits de l'homme, éducation, commerce...), se traduisant parfois par des versements à des fonds multilatéraux et représentant environ 8 % des crédits ;

- la **PESC** (gestion de crises), assez résiduelle avec 1 % des crédits.

La nouvelle présentation par domaine politique, et non plus par lignes budgétaires, conduit à identifier **11 domaines** qui modifient la perception de la répartition de ces actions extérieures : l'aide humanitaire, l'aide au développement et les relations extérieures (qui incluent les programmes géographiques et diverses actions thématiques) représentent ainsi 93 % des crédits d'engagement de la rubrique, et les affaires économiques et financières et la pêche 6 %.

**Le projet de budget pour 2005 établi par le Conseil prévoit une diminution des crédits d'engagement de 1,4 % avec 5.104,6 millions d'euros, et une hausse des crédits de paiement de 0,7 % avec 4.986,2 millions d'euros.** Conformément à son objectif de discipline budgétaire, le projet du Conseil a rétabli une marge sous plafond de 14,4 millions d'euros, alors que la proposition de la Commission se révélait supérieure de 115 millions d'euros au plafond des perspectives financières, et prévoyait comme en 2003 de recourir à l'instrument de flexibilité (à hauteur de 115 millions d'euros) pour financer l'aide à la reconstruction de l'Irak. L'avant-projet de la Commission proposait également d'accroître de près de 7 % l'aide aux pays méditerranéens et au Moyen-Orient et de 5,2 % celle destinée à l'Asie (essentiellement pour l'Afghanistan), et une réduction de 9,2 % de l'aide octroyée aux Balkans, du fait de la diminution progressive des aides à la reconstruction et des crédits de la PESC.

Le Conseil a restauré une marge sous plafond en appliquant une **coupe forfaitaire de 2,85 % dans toutes les dépenses** de la rubrique, à l'exception de celles relatives aux programmes codécidés, aux accords internationaux, à l'aide à l'Irak et à la PESC. Les moyens de la PESC ont en revanche été accrus (augmentation de 8,6 millions d'euros par rapport à l'avant-projet de la Commission) afin de retrouver leur niveau de 2004. Dans

le projet du Conseil comme dans la proposition de la Commission, le décalage entre crédits d'engagement et crédits de paiement **laisse prévoir une augmentation du reste à liquider.**

Actions extérieures : budget 2004 et projet de budget 2005

(en millions d'euros)

	Budget 2004		APB Commission 2005		Projet du Conseil 2005		Projet Parlement 1ère lecture		Ecart Parlemt 2005/ budget 2004	Part de chaque poste (Parlemt)
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP		
Aide alimentaire	419	399,6	435,6	413,2	412,6	413,2	409,7	451,3	12,9 %	8,5 %
Aide humanitaire	490	493	490	490,8	481	481,8	497	497,9	1 %	9,4 %
Asie	616,5	534,4	649,1	583,1	630,1	583,1	658,1	648,7	21,4 %	12,2 %
Amérique latine	312,1	292,3	315	402,1	306	398,1	328,4	461,8	58 %	8,7 %
Afrique australe	134	153,1	134	142,9	134	142,9	133,6	163,5	6,8 %	3,1 %
Méditerranée	842	672,5	880	690,7	855	680,7	878,8	774,4	15,2 %	14,6 %
Reconstruction de l'Irak	160	128	190	192	190	192	0	0	-100 %	0 %
BERD	0	8,4	0	8,4	0	8,4	0	9,7	15,5 %	0,2 %
Europe de l'est	535,4	555,7	539,3	556,2	524,3	556,2	534,2	624,6	12,4 %	11,7 %
Balkans occidentaux	675	728,2	614	554	596	553	603,5	589,4	-19,1 %	11,1 %
Autres mesures de coopération	519,4	499,1	537	498,1	527	498,1	584,8	567,4	13,7 %	10,7 %
Démocratie et droits de l'homme	125,6	113,1	106	116,4	103	115,4	123,9	138,5	22,5 %	2,6 %
Accords internationaux de pêche	193,8	200,1	202	205,8	196	202,8	201,7	205,5	2,7 %	3,9 %
Aspects externes de certaines politiques	91,2	91,4	87,4	85	87,4	85	87,2	90,7	-0,8 %	1,7 %
PESC	62,2	62,2	54,6	49,6	62,2	53,6	52,2	47,6	-23,5 %	0,9 %
Pré-accession Méditerranée	0	19,5	0	22	0	22	0	25,3	29,7 %	0,5 %
<b>Réserve de performance</b>	0,3	0,3	0	0	0	0	0,26	0,26	-13,3 %	0 %
<b>Total rubrique</b>	<b>5.176,6</b>	<b>4.950,9</b>	<b>5.234</b>	<b>5.010,2</b>	<b>5.104,6</b>	<b>4.986,2</b>	<b>5.119</b>	<b>5.322,2</b>	<b>7,5 %</b>	<b>100 %</b>
Marge	-94,6		-115		14,4		0			

Note : afin de permettre une comparaison avec les données du Parlement européen, cette rubrique est présentée selon l'ancienne nomenclature.

Source : « jaune » annexé au PLF 2005 ; document du Parlement européen

**Le Parlement européen a voté en première lecture une augmentation substantielle de 6,7 % des crédits de paiement (de 0,3 % pour les crédits d'engagement) par rapport au projet de budget du Conseil, en insistant particulièrement, comme lors de la préparation du budget 2004, sur les aides à l'Amérique latine (hausse de 16 %), à l'Afrique australe (augmentation de 14,4 %) et à la Méditerranée (hausse de 13,8 %), ainsi que sur la démocratie et les droits de l'homme (hausse de 20 %).**

**Le Parlement a opté pour une stratégie de saturation de l'enveloppe des actions extérieures avant les négociations de seconde lecture.** Ainsi qu'il a été précisé, la dotation de 192 millions d'euros en faveur de la **reconstruction de l'Irak** (montant sur lequel le Parlement a toutefois exprimé son accord), prévue par la Commission et le Conseil, n'a pas été inscrite au budget dans la perspective d'un éventuel recours à l'instrument de flexibilité, la marge sous plafond étant épuisée, et l'augmentation des crédits consacrés à la PESC a été annulée. Pour des raisons tout aussi tactiques, le Parlement européen souhaite maintenir dans la rubrique des actions extérieures le budget de 105 millions d'euros prévu pour la **Croatie**, alors que la Commission propose de l'intégrer dans la rubrique 7 de pré-adhésion. De même, le Parlement souhaite que les crédits prévus pour la **partie nord de Chypre** (259 millions d'euros de 2004 à 2006) soient affectés à la rubrique des politiques internes, alors que le Conseil souhaite recourir aux instruments de pré-adhésion.

### **3. Une stratégie mal calibrée et de réelles difficultés d'exécution**

**Le large spectre des interventions géographiques de l'Union manifeste une hésitation entre la volonté de concentrer ces interventions sur le voisinage immédiat de l'Europe<sup>1</sup> et le souhait de participer pleinement à la lutte contre la pauvreté, parfois au prix d'un certain saupoudrage, sans réelle réflexion structurante.**

Un certain nombre de réformes institutionnelles et procédurales (création de l'Office de coopération EuropeAid et déconcentration auprès d'agences locales de la gestion de l'aide) a cependant permis de rationaliser le processus de décision et d'améliorer la visibilité politique de l'aide. L'efficacité et la lisibilité des actions extérieures de l'Union pourraient néanmoins être encore améliorées. **La question de la budgétisation du Fonds européen de développement (FED)**, qui est depuis le Traité de Rome la structure extra-budgétaire (en vertu d'un accord intergouvernemental renégocié tous les cinq ans) en charge de la coopération avec les pays ACP, est ainsi à l'ordre du jour. Défendue par la France, qui est le principal contributeur du Fonds avec une quote-part de 24,5 %, cette perspective est aujourd'hui retenue par Commission. Les nombreuses critiques sur le fonctionnement du FED relèvent en effet le montant très élevé des restes à liquider, la lenteur des décisions et la faiblesse de l'évaluation sur les projets financés.

La rubrique 4 souffre de manière récurrente d'un problème de sous-exécution et ce constat est encore valable pour l'exercice 2003, avec toutefois

---

<sup>1</sup> Environ 40 % des crédits d'engagement, et de la rubrique 4 fixés dans le projet de budget sont ainsi destinés aux pays balkaniques, méditerranéens et l'ex-Union soviétique, tandis que les pays asiatiques et d'Amérique latine reçoivent 17 % des crédits.

de fortes différences selon les programmes. Les réformes structurelles évoquées précédemment ne permettent en effet que de maintenir le « stock » des importants restes à liquider (RAL). **Le niveau des RAL fin 2003 était encore équivalent à 2,5 années d'engagements (soit 12,9 milliards d'euros) et a légèrement progressé de 1 % en 2003**, avec des écarts internes variant entre moins d'une année pour les programmes thématiques et 4,5 années pour le programme MEDA.

Le ratio CP/CE, qui constitue le taux global de paiement a progressé de dix points depuis 2000 pour s'établir à 89 % en 2002, puis s'est stabilisé en 2003 avec 88 %. Les décaissements poursuivent leur accélération pour l'Amérique latine (+ 59 % entre 2002 et 2003) et les programmes thématiques, mais stagnent pour l'Asie et l'Europe orientale et diminuent pour MEDA et l'Afrique australe.

Sans que cela préjuge du résultat final pour l'exercice en cours, **le taux global d'engagement a progressé au cours des cinq premiers mois de l'année 2004 avec 39,3 % contre 33,6 % un an auparavant**, avec des disparités toujours très fortes entre les programmes (100 % en Irak, mais moins de 3 % pour l'Afrique australe et l'aide alimentaire). Le taux d'exécution des paiements s'est en outre nettement amélioré : 32,2 %, soit dix points de mieux qu'au 31 mai 2003.

#### ***F. LES AIDES DE PRÉ-ADHÉSION***

Dans le cadre des élargissements de l'Union européenne, **trois programmes de préadhésion**, PHARE (aide institutionnelle et application de l'acquis communautaire), ISPA (instrument s'apparentant à la politique structurelle) et SAPARD (soutien agricole au développement rural) ont été mis en place au profit des pays officiellement engagés dans un processus d'adhésion. 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.

Après que l'exercice 2004 fut marqué par une réduction de plus de moitié des crédits d'engagement de ces trois instruments, du fait de l'adhésion de dix candidats sur les douze qui bénéficiaient de ces programmes en 2003, le projet de budget pour 2005 porte la marque de la poursuite de l'élargissement (sur les crédits d'engagement) et, beaucoup plus marginalement (4 millions d'euros), des engagements passés de l'Union à l'égard de ses nouveaux membres. **Les crédits d'engagement s'inscrivent en hausse de 5,7 % par rapport à 2004** et sont essentiellement consacrés aux trois pays candidats reconnus que sont la Bulgarie, la Roumanie et la Turquie.

La marge sous plafond est très importante, dans la mesure où le plafond n'a pas été révisé à la baisse après la sortie des nouveaux membres de la rubrique 7, et **permettra donc de financer sans difficultés les aides supplémentaires octroyées à la Croatie et à la partie nord de Chypre**. Par une lettre rectificative du 12 octobre 2004, la Commission a ainsi proposé d'inscrire au budget 2005 105 millions d'euros de crédits d'engagement<sup>1</sup> et 18,4 millions d'euros de crédits de paiement au profit de la Croatie (au titre d'ISPA et de PHARE), et 114 millions d'euros de crédits d'engagement pour la zone nord de Chypre (sur les 259 millions d'euros dont elle bénéficie pour la période 2004-2006).

La Commission a proposé une augmentation de 11,3 % des crédits de paiement, qui a été ramenée à 4,3 % par le Conseil, par une forte diminution des crédits de SAPARD et de l'instrument de pré-adhésion de la Turquie.

Le vote du Parlement européen en première lecture s'est traduit par une **hausse de 20 % des crédits de paiement** par rapport à la proposition du Conseil, les crédits d'engagement étant maintenus. La dotation du programme SAPARD est augmentée de plus de 34 %, et celle de l'instrument de pré-adhésion de la Turquie de plus de moitié, ce qui fait plus que rétablir les enveloppes proposées par la Commission.

**Aides de pré adhésion : budget 2004 et projet de budget 2005**

(en millions d'euros)

	Budget 2004 (à périmètre constant)		Projet 2005 Conseil		Projet Parlement 1ère lecture		Ecart Parlement 2005/ budget 2004	Part de chaque poste (Parlement)
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CP	CE
Préadhésion agricole (SAPARD)	226,7	401,8	250,3	431,5	250,3	579	44,1 %	13,5 %
Préadhésion structurelle (ISPA)	453,3	658	500,7	703,3	500,7	808,4	22,9 %	27 %
PHARE	809,7	1.604,1	818,8	1.633,5	818,8	1.866,6	16,4 %	44,1 %
Préadhésion Turquie	242,6	192,3	286,2	211,5	286,2	322,5	67,7 %	15,4 %
<b>TOTAL</b>	<b>1.732,3</b>	<b>2.857,1</b>	<b>1.856</b>	<b>2.979,8</b>	<b>1.856</b>	<b>3.576,5</b>	<b>25,2 %</b>	<b>100 %</b>
Marge sous plafond	1.722,7		1.616		1.616			

Source : « jaune » annexé au PLF 2005 ; document du Parlement européen

<sup>1</sup> Les aides SAPARD consacrées à la Croatie ne seront toutefois proposées qu'à compter de 2006, afin de laisser suffisamment de temps à cet Etat pour mettre en place les structures décentralisées requises.

Le rythme d'exécution des crédits de pré-adhésion demeure lent, puisque **le reste à liquider atteignait plus de quatre années de décaissements fin 2003 (9,5 milliards d'euros)**, soit une augmentation du stock de 13 % par rapport à 2002. La lenteur de décaissement est particulièrement manifeste pour les instruments ISPA et SAPARD, le programme PHARE se révélant plus performant avec un taux d'exécution de 94 %, et la croissance du taux de paiement (CP/CE), qui s'établissait à 66 % fin 2003, demeure encore insuffisante pour enrayer l'accumulation des restes à liquider. **C'est donc au sein de cette politique que les défauts traditionnels de surbudgétisation et de sous-consommation sont les plus patents.**

## ***G. LES DÉPENSES ADMINISTRATIVES***

### **1. Evolution sur le long terme et perspectives pour le prochain cadre financier pluriannuel**

Les dépenses administratives, dont les crédits ne sont pas dissociés entre engagement et paiement, correspondent aux crédits de fonctionnement des sept institutions de l'Union européenne : Commission, Parlement, Médiateur, Cour de justice, Cour des comptes, Comité économique et social et Comité des régions. **Leur montant est aujourd'hui supérieur à celui des actions extérieures** (respectivement 5,5 % et 4,7 % des dépenses communautaires) mais inférieur aux dépenses des politiques internes.

On constate une **forte augmentation de ces dépenses depuis une vingtaine d'années**, au rythme de la création de nouvelles institutions et des différents élargissements, en particulier de celui de cette année. Elles sont ainsi passées de 501,6 millions d'écus en 1977 à 6.121 millions d'euros dans le budget 2004, soit une multiplication par plus de 12. Les effectifs ont également connu une très forte progression, passant de 14.728 agents en 1977 à **35.103 en 2004**. Les perspectives financières, adaptées à Copenhague pour l'UE 25, ont prévu une enveloppe spécifique de 503 millions d'euros en 2004, 558 millions d'euros en 2005 et 612 millions d'euros en 2006 (aux prix de 1999).

Les dépenses de personnel (dont 70 % au titre des rémunérations et 30 % pour les pensions) représentent environ 60 % du budget, le solde étant consacré aux immeubles, matériels et dépenses diverses de fonctionnement. **La charge des pensions pourrait doubler d'ici 2020**, à réglementation constante, du fait de l'arrivée à maturité du régime.

Conformément à la nouvelle présentation EBA (cf. *supra*), **les dépenses administratives de la Commission européenne ont vocation à être ventilées entre les autres rubriques**. La future rubrique 5 ne devrait donc, dans le prochain cadre financier pluriannuel, qu'inclure les dépenses afférentes aux autres institutions, aux pensions, aux écoles européennes et à la compensation versée aux nouveaux Etats membres.

**Les crédits ouverts en 2004 pour financer les dépenses administratives atteignent 6.028,5 millions d'euros dans le projet du Conseil, en progression de 12,5 % par rapport à l'an dernier**. Les services de la Commission concentrent près des deux tiers des crédits. Le Conseil veillera en tout état de cause à ce que **cette nouvelle présentation préserve la traçabilité et la transparence des dépenses administratives**, dont une possible dérive serait moins apparente dans le contexte de forte hausse des autres rubriques. La proposition de la Commission pour 2007-2013 prévoit une augmentation progressive de ces dépenses pour atteindre **9,34 milliards d'euros** en 2013, soit 36,2 % de plus qu'en 2006.

## **2. Projet de budget pour 2005**

**Après une forte hausse en 2004 en raison de la préparation de l'élargissement, l'APB de la Commission pour 2005 se traduit par une augmentation globale des crédits de 4,4 % et une demande de création de 1.292 emplois**. L'impact de l'élargissement demeure déterminant, et la Commission a émis le souhait d'obtenir 782 emplois supplémentaires, dans le cadre de son plan de recrutement portant sur 3.900 postes d'ici fin 2008.

**Le Conseil a limité la progression des dépenses en dégageant une économie de 80,6 millions d'euros** par rapport à l'APB, soit une enveloppe globale de 6.308,1 millions d'euros (en hausse de 3,1 % par rapport à 2004), contribuant ainsi à restaurer une marge sous plafond positive de près de 52 millions d'euros. Les propositions de création de nouveaux postes ont été limitées à 1.112, et le Conseil a tenu compte des capacités réelles de recrutement et des taux de vacances d'emplois en appliquant une décote forfaitaire de 5 % sur le financement des nouveaux emplois, et de 4 % sur les emplois existants. Rappelant la nécessité de renforcer la coopération interinstitutionnelle, le Conseil a également appliqué un **abattement forfaitaire de 1,5 % sur les dépenses courantes**, représentant une économie de 62,4 millions d'euros.

Dépenses administratives : budget 2004 et projet de budget 2005

(en millions d'euros)

	Effectifs 2004	Effectifs projet du Conseil 2005	Ecart 2005/ 2004	Budget 2004	APB 2005	Projet du Conseil 2005	Projet Parlemt 1 <sup>ère</sup> lecture	Ecart Parlemt 2005/ budget 2004	Part de chaque poste (Parlemt)
Partie A (hors pensions)				3.032,2	3.149,1	3.094,7	3.135,6	3,4 %	49,3 %
Pensions (toutes institutions)				815,1	865,9	865,9	864,2	6 %	13,6 %
<b>Total Commission</b>	<b>23.141</b>	<b>23.903</b>	<b>3,3 %</b>	<b>3.847,3</b>	<b>4.014,9</b>	<b>3.960,7</b>	<b>3.999,8</b>	<b>4 %</b>	<b>62,9 %</b>
Parlement européen	5.320	5.531	4 %	1.231	1.272	1.272	1.272	3,3 %	20 %
Conseil	3.186	3.280	3 %	541,9	579,8	568,3	568,3	4,9 %	8,9 %
Cour de justice	1.641	1.651	0,6 %	235	233,6	227,2	232,3	-1,1 %	3,7 %
Cour des comptes	736	755	2,6 %	96,9	110,4	106,7	108,6	12,1 %	1,7 %
CES	618	623	0,8 %	102,7	105,8	103,4	104,6	1,9 %	1,6 %
Comité des régions	408	411	0,7 %	59,4	61,9	59,9	60,8	2,4 %	1 %
Médiateur	38	42	10,5 %	5,8	7,4	7	7,4	27,6 %	0,1 %
Contrôleur de protection des données	15	19	26,7 %	1,3	2,9	2,8	2,9	123,1 %	0 %
<b>Total autres institutions</b>	<b>11.962</b>	<b>12.312</b>	<b>2,9 %</b>	<b>2.274,1</b>	<b>2.373,8</b>	<b>2.347,4</b>	<b>2.356,9</b>	<b>3,6 %</b>	<b>37,1 %</b>
<b>TOTAL</b>	<b>35.103</b>	<b>36.215</b>	<b>3,2 %</b>	<b>6.121,3</b>	<b>6.388,7</b>	<b>6.308,1</b>	<b>6.356,8</b>	<b>3,8 %</b>	
Marge sous plafond				35,7	-28,7	51,9	3,2		

Source : « jaune » annexé au PLF 2005 ; document du Parlement européen

**Le Parlement européen a adopté en première lecture une hausse des crédits limitée à 0,8 % par rapport au projet du Conseil de juillet dernier.** Les crédits de toutes les institutions, excepté ceux du Parlement et du Conseil, ont été majorés ; les dotations de la Commission et de la Cour de justice ont en particulier été augmentées de respectivement 1,3 % (dépenses hors pensions) et 2,3 %. Le Parlement a accepté la création de 700 nouveaux postes à la Commission, mais a mis en réserve les crédits affectés à 150 d'entre eux.

## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue dans l'après-midi du 20 octobre 2004, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a examiné les crédits des affaires européennes (article 43), sur le rapport de M. Denis Badré, rapporteur spécial.

**M. Denis Badré, rapporteur spécial**, a en premier lieu indiqué qu'avec 16,57 milliards d'euros, l'estimation du prélèvement sur recettes au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes pour 2005, prévue par l'article 43 du projet de loi de finances, était quasiment stable par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2004, mais que le prélèvement sur recettes pour 2005 se révélait toutefois en augmentation de 8 % par rapport à la prévision d'exécution pour 2004, qui, contrairement à l'exercice 2003, conduirait à une surestimation de près d'un milliard d'euros du montant inscrit en loi de finances initiale pour 2004. Il a rappelé, à cet égard, qu'il était difficile d'obtenir une prévision fiable du prélèvement sur recettes, car les facteurs susceptibles d'influer sur l'exécution étaient nombreux, à l'image de la réévaluation de la correction britannique intervenue cette année.

Puis évoquant le principe du prélèvement au sein du processus de décision budgétaire européen, il a précisé que l'article 6 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) avait permis d'asseoir les fondements juridiques du prélèvement sur recettes au profit de deux bénéficiaires exclusifs, les collectivités territoriales et l'Union européenne, après que la jurisprudence du Conseil constitutionnel eut admis une pratique qui n'était originellement prévue ni par l'ordonnance organique de 1959, ni par le règlement de comptabilité publique de 1962. Il a toutefois regretté, ainsi qu'il l'avait déjà indiqué lors du séminaire de travail de la commission des finances organisé le 14 octobre 2004, que la nouvelle nomenclature budgétaire ne fasse pas apparaître plus clairement l'action européenne du gouvernement, par la création d'un programme transversal dédié à la participation de la France à la construction européenne. Il a relevé que la nouvelle nomenclature prévoyait, certes, deux actions, au sein des missions « *Action extérieure de la France* » et « *Direction de l'action du gouvernement* », dont le libellé traduisait cette dimension européenne, mais dont les crédits ne détenaient manifestement pas la taille critique pour constituer un programme. Il a cependant considéré qu'à terme, l'implication probablement croissante du budget de l'Etat dans des projets européens, par exemple à travers des cofinancements pour les réseaux européens de transport ou les missions du ministère de l'agriculture, de la pêche et des affaires rurales au titre de la politique agricole commune (PAC), pourrait conduire à évoquer, à nouveau, la question de la création d'un tel programme budgétaire.

**M. Denis Badré, rapporteur spécial**, a considéré que le système actuel de financement du budget européen était sécurisant, du fait de l'ajustement automatique des recettes aux dépenses, mais que le vote des recettes et des dépenses, respectivement par les Parlements nationaux et le Parlement européen, traduisait une dichotomie déresponsabilisante et non conforme aux principes fondamentaux de la démocratie, au premier rang desquels le consentement à l'impôt. Il a ajouté que ce financement était indolore pour le citoyen, qui se sentait dès lors peu concerné par les enjeux budgétaires européens, et que la part aujourd'hui très minoritaire des ressources propres tendait à exacerber la logique des « retours nets ». Ce constat justifiait selon lui que l'on s'interroge sur l'opportunité de la mise en place d'un impôt européen, qui était susceptible de renforcer la citoyenneté européenne mais présentait encore de nombreux obstacles techniques et politiques. Un futur mode de financement pourrait, selon lui, consister en une cotisation des Etats membres consacrée au fonctionnement de l'Union et de ses politiques traditionnelles, et en un impôt affecté à un bien public ou une compétence communautaire spécifique. Il a indiqué qu'un tel impôt aurait nécessairement vocation à se substituer à un impôt national, conformément à une nouvelle répartition des compétences entre les niveaux institutionnels.

Abordant les caractéristiques du budget européen pour 2005, il a indiqué que le Conseil Ecofin s'était attaché, selon son habitude, à tempérer les ambitions budgétaires de la Commission européenne en appliquant certains principes tels que la restauration de marges sous plafond pour chaque rubrique, le non-recours à l'instrument de flexibilité et une meilleure prise en compte du niveau d'exécution des crédits de l'exercice précédent. Le projet de budget du Conseil affichait ainsi une hausse encore importante des crédits d'engagement de 4,1 % et de 5,4 % des crédits de paiement par rapport au budget 2004, alors que l'avant-projet de budget de la Commission européenne se traduisait par des augmentations respectives de 5,2 % et 9,8 %.

**M. Denis Badré, rapporteur spécial**, a ensuite observé que l'exécution des crédits européens avait progressé, en particulier sur les politiques agricole et régionale, mais demeurait perfectible. Les dépenses extérieures et de pré-adhésion faisaient ainsi toujours figure de « parent pauvre » de la consommation des crédits européens.

Il a précisé que la France était en 2003 le second contributeur et le second bénéficiaire en volume du budget européen, et le septième contributeur net en part du produit national brut (PNB). Il a rappelé que la correction britannique, dont la révision des modalités lors du conseil de Berlin de 1999 avait été très préjudiciable à la France, pesait lourd dans la contribution de notre pays, puisque celui-ci en finançait près de 28 %, soit un montant prévisionnel de 1,42 milliard d'euros en 2005.

En ce qui concernait l'avenir du budget européen, et plus précisément les perspectives financières de la période 2007-2013, il a appelé l'attention de la commission sur la constitution par la commission des budgets du Parlement européen d'un groupe de travail associant parlementaires nationaux et européens, auquel le Sénat pourrait opportunément participer.

**M. Denis Badré, rapporteur spécial**, a estimé que l'évolution du périmètre de l'Union européenne au fil des élargissements successifs devait s'accompagner d'une nécessaire évolution de ses compétences. Il a rappelé que l'élargissement réalisé en 2004 comportait des avantages macro-économiques et un retour sur investissement pour l'ensemble de l'Union, et que son coût net pour les quinze anciens Etats membres, modéré au cours de la période 2004-2006, pourrait quintupler en 2010. Il a également évoqué le « dumping fiscal » des nouveaux Etats membres, qui selon lui, en dépit du précédent isolé de l'Irlande, n'allait pas dans le sens de la convergence, n'était pas cohérent avec l'octroi de fonds structurels abondants, et faisait encourir aux nouveaux Etats membres le risque d'un accroissement du déficit budgétaire, et partant, d'un recul de leurs perspectives d'entrée dans la zone euro.

Evoquant un amendement que certains députés entendaient déposer afin de réduire la contribution française au prorata de la part que représentaient les crédits de pré-adhésion de la Turquie dans le budget européen, il a considéré qu'une telle initiative n'était pas opportune, dans la mesure où le budget pour 2005 se plaçait dans la continuité de perspectives financières fixées en 2000. Il a, en revanche, estimé qu'un débat clair et transparent devait se porter sur le prochain cadre financier pluriannuel, dans lequel les crédits de pré-adhésion versés à la Turquie devraient pouvoir, le cas échéant, être considérés comme des crédits de partenariat.

Il a enfin abordé les mutations des deux principales politiques communautaires, la PAC et la politique régionale, qui représentaient près de 85 % des dépenses opérationnelles réparties. Il a souligné le fait que la PAC devait être considérée comme un succès non pas uniquement pour les seuls agriculteurs français, mais bien pour l'ensemble des consommateurs européens, dans la mesure où elle avait garanti l'autosuffisance alimentaire, ainsi que la variété et la qualité des produits. Il importait néanmoins, selon lui, d'assigner à la PAC des objectifs plus conformes aux aspirations réelles des citoyens. Il convenait également de réexaminer la vocation réelle des fonds structurels, selon qu'ils devaient réduire les inégalités économiques entre Etats ou entre régions.

Il a conclu en rappelant que l'année 2005 serait décisive pour approfondir les grands thèmes budgétaires et politiques de l'Union européenne, et a dès lors recommandé le vote du prélèvement sur recettes afin de ne pas ouvrir une crise de façon prématurée.

Un débat s'est alors engagé.

**M. Jean Arthuis, président**, a déploré que les Parlements nationaux ne disposent au fond d'aucune marge de manœuvre pour amender l'évaluation de la contribution de leur pays au budget européen.

**M. Bernard Angels** a déclaré partager la conviction européenne de M. Denis Badré et apprécier son travail. Il a néanmoins considéré que la situation était aujourd'hui critique, bien qu'il fut difficile de voter contre l'adoption de l'article d'évaluation du prélèvement. Il a exprimé son regret que le Conseil Ecofin ait réduit à 0,99 % du revenu national brut de l'Union, au lieu de 1,03 % dans l'avant-projet de la Commission européenne, le montant des crédits de paiement du budget européen, et a considéré que la faiblesse des crédits budgétaires dans une Europe élargie était aujourd'hui « dramatique » et non conforme aux ambitions affirmées par les responsables de gouvernement. Il a dès lors constaté que les ministres du Conseil Ecofin n'avait fait que voter le contraire de ce que souhaitaient les Etats, et a fait part de sa déception sur la manière dont étaient traités dans le budget les engagements politiques européens. Estimant que ce budget européen sous-dimensionné contribuait à ce que les Etats se « tirent une balle dans le pied » au nom des engagements macro-économiques pris à Maastricht, il s'est déclaré très pessimiste pour l'avenir de l'Union européenne.

**M. Jean Arthuis, président**, a approuvé le vote du Conseil Ecofin, qui se montrait, selon lui, cohérent avec la volonté de maîtrise des déficits publics affichée par les différents Etats membres. Il a estimé que le caractère essentiellement redistributif du budget européen constituait une caractéristique étrange et conduisait à n'examiner le bénéfice du budget européen qu'à la hauteur du solde des contributions et des retours.

**M. Aymeri de Montesquiou** a dit apprécier la sincérité de M. Bernard Angels, et a contesté la perception consistant à ne se focaliser que sur le solde, dans la mesure où l'utilisation des crédits européens ne répondait pas aux mêmes objectifs ni modalités que celle qu'en feraient les Etats membres eux-mêmes. Le fonctionnement du budget européen ne saurait donc, selon lui, être assimilé à une simple juxtaposition de politiques nationales. Il a, en outre, souhaité connaître les critères de détermination du solde net des Etats membres et de leur contribution assise sur le PNB.

**M. Jacques Baudot** a enfin exprimé son inquiétude sur les projections relatives au coût d'un élargissement à la Turquie.

En réponse, **M. Denis Badré, rapporteur spécial**, a rappelé qu'il importait de ne pas s'opposer à l'adoption du prélèvement européen dans un contexte caractérisé par la définition des prochaines perspectives financières et le débat sur la Constitution européenne. Il a souligné que le budget européen pour 2005 se situait dans la continuité des engagements pris lors de l'adoption

des perspectives financières pour la période 2000-2006, aussi les propositions devraient-elles davantage se concentrer sur le niveau des crédits qui serait prochainement fixé pour la période de programmation 2007-2013. Il a néanmoins ajouté que les enjeux financiers et comptables et les discussions sur le plafond des dépenses devraient surtout être précédés d'une réflexion sur la nécessaire clarification des compétences de l'Union.

Il a également tenu à relativiser la relation établie entre le montant du prélèvement sur recettes et celui du déficit budgétaire de la France, en rappelant que cette contribution au budget européen ne représentait que le tiers de l'important déficit de l'Etat. Il a ajouté qu'il existait au moins deux méthodes de calcul du solde net des Etats membres, et que la ressource assise sur le PNB constituait la recette d'équilibre du budget, obtenue par l'application d'un taux fixé au cours de la procédure budgétaire à une assiette constituée du PNB de la Communauté, et dont le financement était réparti entre les Etats membres au prorata de leur part dans le PNB communautaire. Il a enfin considéré qu'il était préférable de disjoindre le débat sur l'adhésion de la Turquie des seuls enjeux budgétaires.

**La commission a alors adopté l'article 43 sans modification.**