

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

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 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME II

Fascicule 2

AFFAIRES EUROPÉENNES ET ARTICLE 33 : ÉVALUATION DU PRÉLÈVEMENT OPÉRÉ SUR LES RECETTES DE L'ÉTAT AU TITRE DE LA PARTICIPATION DE LA FRANCE AU BUDGET DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Rapporteur spécial : M. Denis BADRÉ

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. LE BUDGET COMMUNAUTAIRE POUR 2009	7
A. UN CONTEXTE MARQUÉ PAR LA RÉVISION DES PERSPECTIVES FINANCIÈRES ET LA NOUVELLE DÉCISION « RESSOURCES PROPRES »	7
1. <i>Les perspectives financières 2007-2013</i>	7
a) L'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006	7
b) Les révisions récentes des perspectives financières	9
2. <i>La nouvelle décision « ressources propres »</i>	10
a) Le système des ressources propres.....	10
b) La décision du 7 juin 2007.....	10
B. LES TERMES DU DÉBAT BUDGÉTAIRE EN 2009	11
1. <i>Les propositions de la Commission et le vote du Conseil</i>	12
a) L'avant projet de budget de la Commission confirme la priorité donnée à la stratégie de Lisbonne.....	12
b) Les « coupes » de la Présidence française approuvées à l'unanimité par le Conseil.....	12
2. <i>Les principaux points en débat avant l'examen par le Parlement européen</i>	14
a) Une stratégie de saturation systématique des plafonds	15
b) L'action extérieure demeure au cœur des débats.....	15
II. LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE LA FRANCE ET L'UNION EUROPÉENNE	17
A. UNE CONTRIBUTION FRANÇAISE DE 18,9 MILLIARDS D'EUROS EN 2009	17
1. <i>Une tendance de long terme à l'augmentation</i>	17
a) Une contribution multipliée par quatre en valeur entre 1982 et 2008	17
b) D'importantes évolutions de structure	18
2. <i>Le prélèvement sur recettes en 2007, 2008 et 2009</i>	19
a) Les derniers écarts à la prévision	19
b) Les déterminants de la prévision pour 2009.....	21
B. CONTRIBUTION FRANÇAISE AU BUDGET COMMUNAUTAIRE ET DÉPENSES COMMUNAUTAIRES EN FRANCE	22
1. <i>La contribution française au budget communautaire : 17,4 %</i>	23
a) Contribution volontaire et contributions « subies ».....	23
b) La France, premier bénéficiaire des dépenses communautaires en 2007	24
2. <i>Un statut de contributeur net qui devrait s'accroître</i>	26
a) Calcul et limites de la notion de solde net.....	26
b) Les conséquences de la nouvelle décision « ressources propres » sur le solde français.....	28
III. LE FINANCEMENT DE LA RECHERCHE EN EUROPE	31
A. LA RECHERCHE DANS LE BUDGET COMMUNAUTAIRE	31
1. <i>Les instruments communautaires de financement de la recherche</i>	31
a) Un effort accru dans le cadre des perspectives 2007-2013	31
b) Les dépenses de recherche en France.....	32
2. <i>Les crédits de recherche en 2009</i>	33
a) L'avant-projet de budget de la Commission.....	33
b) Le projet de budget du Conseil et la position du Parlement européen	33

B. ETAT DES LIEUX D'UNE POLITIQUE FRAGMENTÉE	34
1. <i>Les résultats contrastés de la stratégie de Lisbonne</i>	34
a) En dépit d'objectifs ambitieux... ..	34
b) ... la position scientifique de l'Europe s'affaiblit	35
2. <i>Un problème de gouvernance plus que de moyens ?</i>	35
a) Une dépense publique suffisante, bien que peu intégrée	35
b) Une gouvernance labyrinthique	36
EXAMEN EN COMMISSION	41

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

La négociation budgétaire en 2009

1. L'avant projet de budget 2009 de la Commission consacre une **augmentation de 3,1 %** des crédits d'engagement par rapport au budget 2008, qui atteignent **134,4 milliards d'euros**. Les principales augmentations de crédits traduisent la volonté de la Commission de consacrer la part la plus significative du budget communautaire à la mise en œuvre de la **stratégie de Lisbonne** pour la croissance, la compétitivité et l'emploi. Les **crédits de paiement** affichent en revanche une **baisse significative de 3,3 %** et s'élevant à **116,7 milliards d'euros**. Les années 2007 et 2008 ont en effet concentré les derniers paiements au titre des programmes 2000-2006 de la politique de cohésion et du développement rural, ainsi que la majeure partie des avances de paiement pour la nouvelle programmation.

2. Adopté à l'unanimité du **Conseil**, le **projet de budget** proposé par la Présidence française se veut « **réaliste** ». Les coupes réalisées en crédits d'engagement et en crédits de paiement ont principalement pour origine la prise en compte de la **sous-exécution** passée de certains programmes ou ont une vocation « **tactique** », en vue de la négociation à venir avec le Parlement européen.

3. La Commission des budgets du **Parlement européen** a jugé le projet de budget du Conseil insuffisant et a adopté une **stratégie de « saturation » systématique des plafonds en crédits d'engagement et crédits de paiement**. En 2009, la rubrique 4, relative aux **actions extérieures**, fera à nouveau l'objet des négociations les plus âpres entre les deux branches de l'autorité budgétaire, rubrique dont le Parlement européen estime qu'elle est chroniquement **sous-dotée**.

Le prélèvement sur recettes pour 2009

4. L'article 33 du projet de loi de finances pour 2009 évalue le prélèvement sur recettes au profit du budget des Communautés européennes à **18,9 milliards d'euros**. Le prélèvement net des frais de perception s'élève à 18,414 milliards d'euros. 70 % de ce prélèvement correspondent à la contribution assise sur le revenu national brut.

5. Le prélèvement avait été sous-estimé de 314 millions d'euros en 2008. L'écart entre prévision et exécution s'explique par le report **d'excédents budgétaires** de 2006 à 2007, minorant la contribution française de 244 millions d'euros, ainsi que par la rétrocession de 5.976 millions d'euros aux Etats membres en application du dernier **budget rectificatif** de 2007, soit 917 millions d'euros pour la France.

**Contribution française au budget communautaire
et dépenses européennes en France**

5. **La France demeure le deuxième pays contributeur** au budget communautaire derrière l'Allemagne, et devant l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni. La part de sa contribution représente **17,4 % du total** et connaît une croissance régulière depuis 2006.

6. Depuis 2006, la France a remplacé l'Espagne au rang de **premier pays bénéficiaire des dépenses du budget communautaire**. 12 % des dépenses réparties ont été opérées sur le sol français en 2007, soit 13,9 milliards d'euros. Ce statut tient essentiellement à l'importance des dépenses de la **politique agricole commune** en France, qui représentent 74,5 % du total des dépenses réparties.

7. En 2007, la France est le **deuxième contributeur net en valeur** au budget communautaire. Elle est, par ailleurs, le **troisième contributeur net en volume** et le **huitième contributeur net en pourcentage du produit national brut**.

8. La **décision du 7 juin 2007 relative au système des ressources propres** des Communautés européennes révisé en profondeur les modalités de calcul de la **correction britannique** et prévoit de nouvelles dispositions **dérogatoires en faveur des Etats membres fortement contributeurs nets au budget communautaire**. Son impact sur la **contribution nette** de la France devrait se produire en deux phases. Lors des premières années de mise en œuvre, devrait apparaître un **surcoût temporaire** lié pour l'essentiel à l'effet des taux réduits de TVA et des rabais octroyés à la Suède et aux Pays-Bas sur la ressource RNB. Sur les exercices 2010 et 2011, elle se traduira en revanche, et toutes choses étant égales par ailleurs, par une **baisse relative de notre contribution liée à l'inflexion à la baisse du montant du « chèque » britannique**.

9. Votre rapporteur spécial **recommande l'adoption sans modification** de ce prélèvement sur recettes.

Evolution 2006-2009 du prélèvement sur recettes

	2006	2007	2008	2009
<i>Montant du prélèvement voté (en millions d'euros)</i>	17.995	18.697	18.400	18.900
<i>Montant du prélèvement exécuté (en millions d'euros)</i>	17.633 (exécution)	17.175 (exécution)	18.714 (prévision d'exécution)	<i>n.d.</i>
<i>Ecart (en millions d'euros)</i>	- 363	- 1.522	314	<i>n.d.</i>
<i>Part dans les ressources propres européennes</i>	16,3 % (budget exécuté)	16,8 % (budget exécuté)	17 % (budget modifié)	17,4 % (APB 2009)

I. LE BUDGET COMMUNAUTAIRE POUR 2009

Menée sous présidence française, la négociation budgétaire communautaire a pour toile de fond des perspectives financières récemment révisées et l'entrée en vigueur prochaine d'une **nouvelle décision relative aux ressources propres**.

A. UN CONTEXTE MARQUÉ PAR LA RÉVISION DES PERSPECTIVES FINANCIÈRES ET LA NOUVELLE DÉCISION « RESSOURCES PROPRES »

1. Les perspectives financières 2007-2013

a) L'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006

Les budgets communautaires adoptés annuellement s'inscrivent dans un **cadre pluriannuel** communément appelé « perspectives financières ». La vocation principale de ces perspectives est de garantir la **discipline budgétaire** de l'Union en encadrant les dépenses communautaires regroupées sous 5 rubriques (« Croissance durable », « Conservation et gestion des ressources naturelles », « Liberté, sécurité justice », « L'Union européenne, acteur mondial », « Administration »). Le cadre actuel, fruit de l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006, couvre la **période 2007-2013** et traduit la priorité donnée à l'atteinte des objectifs de la **stratégie de Lisbonne** pour la croissance, la compétitivité et l'emploi.

L'encadrement des dépenses communautaires s'opère au moyen de plafonds annuels de dépenses en crédits d'engagement fixés par **rubrique** et sous-rubrique budgétaire, de plafonds **globaux** annuels en crédits d'engagement et en crédits de paiement, ainsi que d'un **plafond des ressources propres** fixé annuellement à 1,24 % du revenu national brut (RNB) de l'Union.

Les perspectives financières 2007-2013

(en millions d'euros courants)

Crédits d'engagement	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total 2007-2013
1. Croissance durable	53 979	57 653	59 700	61 782	63 638	66 628	69 621	433 001
1a Compétitivité pour la croissance et l'emploi	8 918	10 386	11 272	12 388	12 987	14 203	15 433	85 587
1b Cohésion pour la croissance et l'emploi	45 061	47 267	48 428	49 394	50 651	52 425	54 188	347 414
2. Conservation et gestion des ressources naturelles	55 143	59 193	59 639	60 113	60 338	60 810	61 289	416 525
<i>dont : dépenses de marché et paiements directs</i>	<i>45 759</i>	<i>46 217</i>	<i>46 679</i>	<i>47 146</i>	<i>47 617</i>	<i>48 093</i>	<i>48 574</i>	<i>330 085</i>
3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	1 273	1 362	1 523	1 693	1 889	2 105	2 376	12 221
3a Liberté, sécurité et justice	637	747	872	1 025	1 206	1 406	1 661	7 554
3b Citoyenneté	636	615	651	668	683	699	715	4 667
4. L'UE acteur mondial	6 578	7 002	7 440	7 893	8 430	8 997	9 595	55 935
5. Administration (1)	7 039	7 380	7 699	8 008	8 334	8 670	9 095	56 225
6. Compensations	445	207	210					862
Total crédits d'engagement	124 457	132 797	136 211	139 489	142 629	147 210	151 976	974 294
en % du RNB	1,04 %	1,06 %	1,04 %	1,02 %	1,00%	0,99 %	0,98 %	0,96 %
Total crédits de paiement	122 190	129 681	123 858	133 505	133 452	140 200	142 408	925 294
en % du RNB	1,02 %	1,03 %	0,94 %	0,97 %	0,93 %	0,94 %	0,91 %	0,96 %
Marge disponible	0,22 %	0,21 %	0,30 %	0,27%	0,31 %	0,30 %	0,33 %	0,28 %
Plafond des ressources propres en pourcentage du RNB	1,24 %							

(1) S'agissant des dépenses de pensions, les montants pris en compte sous le plafond de cette rubrique sont calculés nets des contributions du personnel au régime correspondant, dans la limite de 500 millions d'euros aux prix de 2004 pour la période 2007-2013.

Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2009

L'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 a, en outre, assorti les perspectives financières d'**instruments hors cadre** censés garantir une certaine **flexibilité dans la mobilisation des crédits communautaires** (cf. encadré).

Les instruments hors cadre

La **réserve pour aide d'urgence** aux pays tiers, mobilisable en cas de catastrophe humanitaire, est inscrite au budget de l'Union à titre de provision et placée hors plafond des perspectives financières. Son montant annuel est limité à 221 millions d'euros en prix constants 2004 (soit 239 millions d'euros en 2008). Cette réserve a notamment été utilisée en septembre 2008, pour un montant de 57 millions d'euros en crédits d'engagement, afin de couvrir les besoins de l'aide alimentaire mondiale dans un contexte d'augmentation des cours des denrées alimentaires¹.

Le **fonds de solidarité de l'Union européenne**, destiné à venir en aide aux Etats membres confrontés à une catastrophe majeure, peut être mobilisé à hauteur de 1 milliard d'euros courants par an². Ce fonds a été utilisé, en 2007, pour un montant de 196,7 millions d'euros, au bénéfice de la Hongrie, de la Grèce, de l'Allemagne et de la France (suite aux dégâts causés par le cyclone Gamède à La Réunion). 260,4 millions d'euros ont été mobilisés en 2008 en faveur du Royaume-Uni (inondations de l'été 2007), de la Grèce et de la Slovénie.

L'**instrument de flexibilité** permet de dépasser, dans la limite de 200 millions d'euros par an (prix courants), les plafonds des perspectives financières afin de financer des dépenses identifiées. Il a été recouru à cet instrument au cours de la négociation budgétaire 2008 afin d'abonder de 70 millions d'euros les actions en faveur du Kosovo et de 200 millions d'euros le financement du programme de radionavigation satellitaire Galileo.

Le **fonds européen d'ajustement à la mondialisation** a enfin pour objet de faciliter la réintégration sur le marché du travail des personnes privées d'emploi. Sa dotation est limitée à 500 millions d'euros par an (prix courants) et doit provenir de la marge existant sous le plafond de l'année précédente ou de crédits d'engagement annulés lors d'exercices précédents. En 2007, le fonds a été mobilisé à hauteur de 18,6 millions d'euros, dont 3,8 millions d'euros au profit de la France.

Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2009

b) Les révisions récentes des perspectives financières

Le cadre financier 2007-2013 a fait l'objet de **deux révisions** depuis son adoption en 2006 :

1) l'impasse dans laquelle se trouvait le financement du programme de radionavigation satellitaire **Galileo** a conduit les deux branches de l'autorité budgétaire, lors de la procédure budgétaire 2008, à relever les plafonds de crédits d'engagement de la sous-rubrique 1a d'un montant de

¹ Pour des motifs similaires, la Commission a également proposé, en juillet 2008, une nouvelle mobilisation de la réserve d'un montant de 80 millions d'euros en crédits d'engagement et de 48 millions d'euros en crédits de paiement.

² Les crédits d'engagement peuvent être inscrits au-delà des plafonds des rubriques concernées.

1,6 milliard d'euros en prix courants sur la période 2008-2013. Ce relèvement a été gagé sur la baisse des crédits de la rubrique 2 « Conservation et gestion des ressources naturelles » pour 2007 ;

2) les **retards survenus dans l'approbation des programmes de développement rural, des programmes FEDER et du fonds européen pour la pêche** ont conduit à la **reprogrammation** de 2.034 millions d'euros non consommés en 2007 sur les années ultérieures des perspectives financières.

2. La nouvelle décision « ressources propres »

a) Le système des ressources propres

Le financement du budget communautaire, originellement fondé sur des contributions acquittées par chaque Etat membre, repose en principe sur des ressources propres depuis la décision du Conseil du 21 avril 1970, qui affecte à la Communauté des **recettes de nature fiscale exigibles de plein droit**. On rappelle que les ressources¹ du budget communautaire se composent :

1) des trois **ressources propres traditionnelles** : droits de douane, prélèvements agricoles et cotisations sucre et isoglucose (18,8 milliards d'euros). 25 % de ces ressources sont retenus par les Etats membres au titre des **frais de perception** ;

2) de la **ressource TVA**, perçue par application d'un taux d'appel uniforme à une assiette harmonisée et écrêtée à 50 % du revenu national brut (RNB) de chaque Etat membre² (19 milliards d'euros) ;

3) de la **ressource RNB**, créée pour équilibrer le budget européen face à l'insuffisance des produits tirés des ressources propres traditionnelles et TVA, et obtenue par application au revenu national brut de chaque Etat membre d'un taux fixé annuellement, dans le cadre de la procédure budgétaire communautaire (81 milliards d'euros).

b) La décision du 7 juin 2007

Suite aux conclusions du Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005, une **nouvelle décision relative au système des ressources propres des Communautés européennes a été prise le 7 juin 2007**. Ratifiée par 17 Etats

¹ Ces ressources sont plafonnées à 1,24 % du revenu national brut de l'Union en crédits de paiement, et à 1,31 % en crédits d'engagement. D'autres recettes les complètent, tirées des impôts et autres prélèvements opérés sur les rémunérations du personnel communautaire, des intérêts bancaires, des contributions d'Etats tiers à l'Union au titre de leur participation à certaines politiques, du remboursement d'aides communautaires non consommées, d'intérêts de retard, et du report du solde de l'exercice précédent.

² Cet écrêtement vise à éviter de faire peser une charge trop lourde aux Etats membres les moins prospères, l'hypothèse étant faite que la part relative de la consommation - et donc de la TVA - dans le revenu national est d'autant plus élevée que l'Etat est moins riche.

membres au 1^{er} septembre 2008¹, cette décision comporte les modifications suivantes :

1) **les modalités de calcul de la correction britannique sont revues en profondeur.** A compter de 2009, les dépenses effectuées dans les Etats membres qui ont adhéré à l'Union européenne après le 30 avril 2004, sauf dépenses agricoles de marché, seront exclues du total des dépenses réparties aux fins de calcul de la correction². Cet amendement **met fin à un paradoxe qui voulait que le Royaume-Uni, par ailleurs fervent promoteur de l'élargissement, était l'un des Etats membres qui y contribuait le moins financièrement** ;

2) le **taux d'appel de TVA** passe de 0,50 % à 0,30 % pour l'ensemble des Etats membres. Cette modification correspond à la différence constatée entre le taux maximal de 0,50 % et la valeur moyenne du taux gelé appliquée dans le passé, de 0,20 % ;

3) **de nouvelles dispositions dérogatoires sont prévues en faveur des Etats membres fortement contributeurs nets au budget communautaire.** Bénéficieront ainsi de taux d'appel TVA allégés l'Autriche (0,225 %), l'Allemagne (0,15 %), les Pays-Bas et la Suède (0,10 %)³. Par ailleurs, une réduction forfaitaire des contributions RNB est instaurée au profit des Pays-Bas (605 millions d'euros par an) et de la Suède (150 millions d'euros), valable pour la période 2007-2013. Ces taux allégés et réductions forfaitaires ont servi, peu ou prou, de « monnaie d'échange » pour obtenir le ralliement de ces pays à la réforme de la « correction » britannique⁴.

B. LES TERMES DU DÉBAT BUDGÉTAIRE EN 2009

Le déroulement de la négociation budgétaire communautaire obéit à un schéma récurrent. Sur la base de l'avant-projet de budget de la **Commission**, le **Conseil** adopte un projet de budget généralement plus « restrictif » visant à renforcer la discipline budgétaire et à tirer les conséquences de la fréquente sous-exécution des crédits. Le **Parlement européen**, jugeant traditionnellement que les politiques communautaires n'ont

¹ La France a ratifié cette décision par le vote de la loi n° 2008-570 du 19 juin 2008 autorisant l'approbation de la décision du Conseil relative au système des ressources propres des Communautés européennes, cf. le rapport n° 203 (2007-2008) de M. Denis Badré, fait au nom de la commission des finances, déposé le 29 avril 2008, relatif au projet de loi autorisant l'approbation de la décision du Conseil relative au système des ressources propres des Communautés européennes.

² Cette révision, applicable sans limitation de durée, ne pourra toutefois pas conduire à une réduction du « chèque » britannique supérieure à 10,5 milliards d'euros sur la période 2007-2013.

³ Le gain net sur la période représente 200 millions d'euros pour l'Autriche, 7,4 milliards d'euros pour l'Allemagne, 2,7 milliards d'euros pour les Pays-Bas et 1,4 milliard d'euros pour la Suède ; le « manque à gagner » pour le budget communautaire sera compensé, à due concurrence, par l'accroissement de la ressource RNB.

⁴ Les conséquences de cette décision sur la contribution française au budget communautaire sont analysées dans la deuxième partie du présent rapport.

pas les moyens de leurs objectifs, **augmente sensiblement les montants** votés par le Conseil et prévus par la Commission. L'issue de la négociation entre les deux branches de l'autorité budgétaire conduit au vote d'un budget souvent proche des prévisions de la Commission.

1. Les propositions de la Commission et le vote du Conseil

a) L'avant projet de budget de la Commission confirme la priorité donnée à la stratégie de Lisbonne

En **crédits d'engagement**, **134,4 milliards d'euros** sont proposés par l'avant projet de budget (APB) de la Commission pour l'année 2009, soit une **augmentation de 3,1 %** par rapport au budget 2008¹.

Les principales augmentations de crédits traduisent la volonté de la Commission de consacrer la part la plus significative du budget communautaire à la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne pour la croissance, la compétitivité et l'emploi. Les crédits d'engagement de la rubrique 1a « Compétitivité » augmentent ainsi de 5,5 %, et le **7^{ème} Programme cadre pour la recherche et le développement (PCRD)** voit notamment sa dotation augmenter de 10 %². Un effort significatif est également consacré à **l'environnement**, que retrace l'augmentation de 8 % des crédits d'engagement du programme **LIFE+**, ainsi qu'à la gestion des **flux migratoires** et à la **coopération policière et judiciaire** (+ 15 % de crédits d'engagement consacrés à la rubrique 3a « Liberté, sécurité et justice »).

Les **crédits de paiement** inscrits à l'APB 2009 affichent en revanche une **baisse significative de 3,3 %** par rapport au budget 2008. Ils s'élèvent à 116,7 milliards d'euros, soit 0,9 % du RNB de l'Union. Les années 2007 et 2008 ont en effet concentré les derniers paiements au titre des programmes 2000-2006 de la politique de cohésion et du développement rural, ainsi que la majeure partie des avances de paiement pour la nouvelle programmation 2007-2013.

b) Les « coupes » de la Présidence française approuvées à l'unanimité par le Conseil

Adopté à l'unanimité du Conseil, le projet de budget proposé par la Présidence française se veut « **réaliste** ». Les coupes réalisées en crédits d'engagement et en crédits de paiement ont principalement pour origine la prise en compte de la **sous-exécution** passée de certains programmes ou ont

¹ Il en résulte une marge sous plafond de 2,6 milliards d'euros.

² Dans sa contribution finale au rapport général, et dans le prolongement des travaux de contrôle qu'il a menés conjointement avec ses collègues Philippe Adnot et Christian Gaudin, rapporteurs spéciaux de la mission « Recherche et enseignement supérieur », **votre rapporteur spécial consacrera des développements plus détaillés au financement et à la gouvernance de la politique européenne de recherche.**

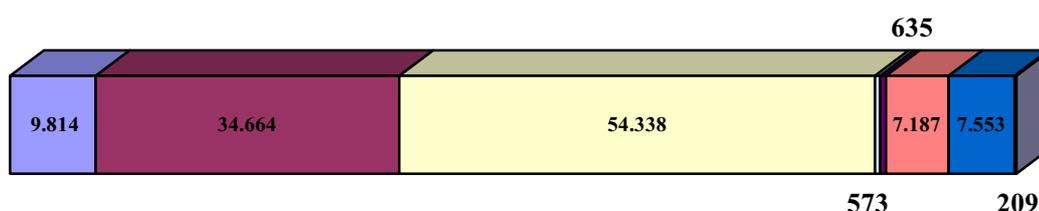
une vocation « **tactique** », en vue de la négociation à venir avec le Parlement européen.

La hausse des **crédits d'engagement** est limitée à **133,9 milliards d'euros**, soit un montant supérieur de **2,8 %** au budget 2008. Les réductions de crédits affectent particulièrement les **dépenses agricoles** (-382,1 millions d'euros, dont 150 millions d'euros de moins pour les interventions de marché) et les **dépenses d'administration** (102,4 millions d'euros). Une **coupe tactique de 78,3 millions d'euros** est par ailleurs opérée au sein de la rubrique 1a « Compétitivité pour la croissance et l'emploi », afin de ménager une marge sous plafond suffisante pour financer les initiatives traditionnelles du Parlement européen en la matière. 160 millions d'euros sont en outre dégagés pour le financement des actions de l'Union en **Palestine** et au **Kosovo** grâce à un double mouvement de mise en réserve et de majoration de crédits.

115 milliards d'euros de crédits de paiement sont inscrits au projet de budget 2009 (0,89 % du RNB de l'Union), ce qui accentue la baisse significative opérée par l'APB de la Commission. Cette tendance tire les enseignements de la **sous-exécution** de certains programmes en 2007 et 2008. Sont notamment retranchés 471,3 millions d'euros au sein de la rubrique 1a, 250 millions d'euros¹ sur la rubrique 1b « Cohésion pour la croissance et l'emploi », 497 millions d'euros sur la rubrique 2 (dont 115 millions d'euros au titre du développement rural et 150 millions d'euros au titre des interventions de marché) et 392 millions d'euros² sur la rubrique 4 « Actions extérieures »³.

Les crédits de paiement par rubrique du projet de budget 2009 adopté par le Conseil

(en millions d'euros)



■ Compétitivité	■ Cohésion	■ Agriculture	■ Liberté, sécurité, justice
■ Citoyenneté	■ Actions extérieures	■ Administration	■ Compensations

Source : commission des finances, d'après l'annexe Relations financières avec l'Union européenne au projet de loi de finances pour 2009

¹ Les crédits de convergence destinés aux nouveaux Etats membres sont majorés de 50 millions d'euros et les crédits de l'objectif « Compétitivité régionale et emploi » à destination des anciens Etats membres sont minorés de 300 millions d'euros.

² Dont 244 millions d'euros initialement dévolus à la réserve pour aide d'urgence, qui n'a vocation à être abondée que par redéploiements en gestion.

³ Une présentation des détaillée des évolutions de crédits par rubrique budgétaire figure dans le jaune « Relations financières avec l'Union européenne » annexé au projet de loi de finances pour 2009.

**Tableau comparatif de l'avant-projet de budget 2009 et du projet de budget 2009
adopté par le Conseil ECOFIN-budget le 17 juillet 2008**

(en millions d'euros)

	APB 2009		Projet de budget 2009		Coupes Conseil	
	Crédits d'engagement	Crédits de paiement	Crédits d'engagement	Crédits de paiement	Crédits d'engagement	Crédits de paiement
1A. Compétitivité (y/c Fonds européen d'ajustement à la mondialisation - 500 millions d'euros en CE)	11.690	10.285	11.612	9.814	-78	-471
Total de la rubrique hors FEM	11.190	10.285	11.112	9.814		
Plafond	11.272		11.272			
Marge	82		160			
<i>Pour info : montant du FEM</i>	500		500			
1B. Cohésion	48.414	34.914	48.414	34.664	0	-250
Plafond	48.428		48.428			
Marge	14		14			
2. Agriculture	57.526	54.835	57.144	54.338	-382	-497
Plafond	59.639		59.639			
Marge	2.113		2.495			
3A. Liberté, sécurité, justice	839	597	833	573	-6	-24
Plafond	872		872			
Marge	33		39			
3B. Citoyenneté	629	669	615	635	-14	-34
Plafond	651		651			
Marge	22		36			
4. Actions extérieures (y/c réserve pour aide d'urgence)	7.440	7.579	7.554	7.187	114	-393
Rubrique 4 stricto sensu	7.196	7.335	7.310	7.187	114	-149
Plafond	7.440		7.440			
Marge	244		130			
<i>Pour info : montant de la réserve</i>	244	244	244	0	0	-244
5. Administration (y/c pensions)	7.655	7.655	7.553	7.553	-102	-102
R 5 hors provision pensions	7.577		7.475			
Plafond	7.699		7.699			
Marge	122		224			
<i>Pour info : montant des pensions</i>	78		78			
6. Compensations	209	209	209	209	0	0
Plafond	210		210			
Marge	1		1			
TOTAL	134.402	116.744	133.932	114.972	-469	-1.771
Plafond	136.211	123.858	136.211	123.858		
Marge	2.631	7.437	3.100	8.964		

Pour mémoire :

La marge pour les crédits d'engagement se calcule sans prendre en compte la réserve pour aide d'urgence (rubrique 4, 244 millions d'euros).

Le fonds d'ajustement à la mondialisation (rubrique 1, 500 millions d'euros) et un montant de 78 millions d'euros au titre des pensions (R5).

La marge en crédits d'engagement est l'écart entre le plafond du cadre financier et les crédits proposés puis votés : elle se calcule par rubrique.

La marge en crédits de paiement est l'écart entre le plafond du cadre financier et les crédits proposés puis votés pour l'ensemble du budget : il n'y a pas de calcul par rubrique.

Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2009

2. Les principaux points en débat avant l'examen par le Parlement européen

Prévu le 23 octobre 2008, l'examen du projet de budget en première lecture par le Parlement européen pourrait, comme en 2008, « achopper » sur le **financement des actions extérieures de l'Union.**

a) Une stratégie de saturation systématique des plafonds

Dans une résolution adoptée le 13 octobre 2008, prise sur le rapport de Mme Jutta Haug, la Commission des budgets (COBU) du Parlement « déplore le fait que le Conseil (ait) encore réduit un APB déjà maigre », portant les crédits de paiement « à un étiaje sans précédent » et « sans commune mesure avec les priorités politiques et les engagements de l'UE ». Le rapporteur a notamment estimé que la croissance, l'emploi et la lutte contre le changement climatique devaient constituer les priorités du budget communautaire en 2009, priorités insuffisamment prises en compte par l'APB de la Commission. Le projet de budget du Conseil a par ailleurs été jugé peu réaliste, en ce qu'il accroissait significativement l'écart entre engagements et paiements.

Partant, et malgré le risque de sous-exécution importante des paiements encouru au titre de 2008, la commission des budgets a adopté une **stratégie de saturation systématique des plafonds en crédits d'engagement et crédits de paiement**, portant ces derniers à 123,858 milliards d'euros et 0,954 % du RNB de l'Union.

b) L'action extérieure demeure au cœur des débats

Déclinée par **rubriques**, cette stratégie de saturation a notamment consisté à augmenter considérablement (+ 4,3 milliards d'euros) les crédits de paiement de la rubrique 1b « Cohésion », déjà en retrait de 14 % entre l'APB 2009 et le budget 2008 et ayant subi des coupes de la part du Conseil.

La COBU a également restauré les montants prévus par l'APB pour la rubrique 2 « Gestion et conservation des ressources naturelles », voire à les dépasser s'agissant du **développement rural** (+ 898 millions d'euros en crédits de paiement) et le **programme environnemental LIFE+** (+ 131 millions d'euros en crédits de paiement). Ont en outre été approuvées trois initiatives nouvelles financées par la marge sous plafond de la rubrique. Ces initiatives concernent la création d'un fonds pour la **restructuration dans le secteur laitier** et pour la préparation et l'accompagnement de la suppression des quotas (600 millions d'euros), le financement de mesures contre le changement climatique (15 millions d'euros en crédits de paiement), ainsi que la création d'un instrument financier pour **l'adaptation de la flotte de pêche aux conséquences de la hausse du prix du carburant**, non doté de crédits.

Les montants de l'APB ont en outre été globalement rétablis au sein des rubriques 3a « Liberté, sécurité et justice », 3b « Citoyenneté » et 5 « Administration ».

Au total, votre rapporteur spécial observe que **c'est à nouveau la rubrique 4 « Actions extérieures » qui fera l'objet des négociations les plus âpres entre les deux branches de l'autorité budgétaire**, rubrique dont le Parlement européen estime qu'elle est chroniquement sous-dotée. Au sein de cette rubrique, la COBU a notamment adopté un **amendement dit**

« astérisque », soit au-delà du plafond des perspectives financières, sous lequel elle a regroupé les principales priorités du Parlement européen en matière d'action extérieure. Cet amendement prévoit notamment 250 millions d'euros pour la facilité alimentaire, une augmentation de 80 millions d'euros des crédits en faveur de la Palestine, 20 millions d'euros pour l'Afghanistan et 40 millions d'euros pour le Kosovo¹.

¹ *A ce stade, un financement de ces priorités par l'instrument de flexibilité n'est toutefois pas exclu.*

II. LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE LA FRANCE ET L'UNION EUROPÉENNE

A. UNE CONTRIBUTION FRANÇAISE DE 18,9 MILLIARDS D'EUROS EN 2009

La participation française au budget communautaire prend la forme d'un prélèvement annuel sur les recettes de l'Etat autorisé en loi de finances. Ce prélèvement est estimé à **18,9 milliards d'euros en 2009**. A l'instar des ressources du budget communautaire elles-mêmes, la contribution française a connu des évolutions significatives affectant son **montant** et sa **structure**.

1. Une tendance de long terme à l'augmentation

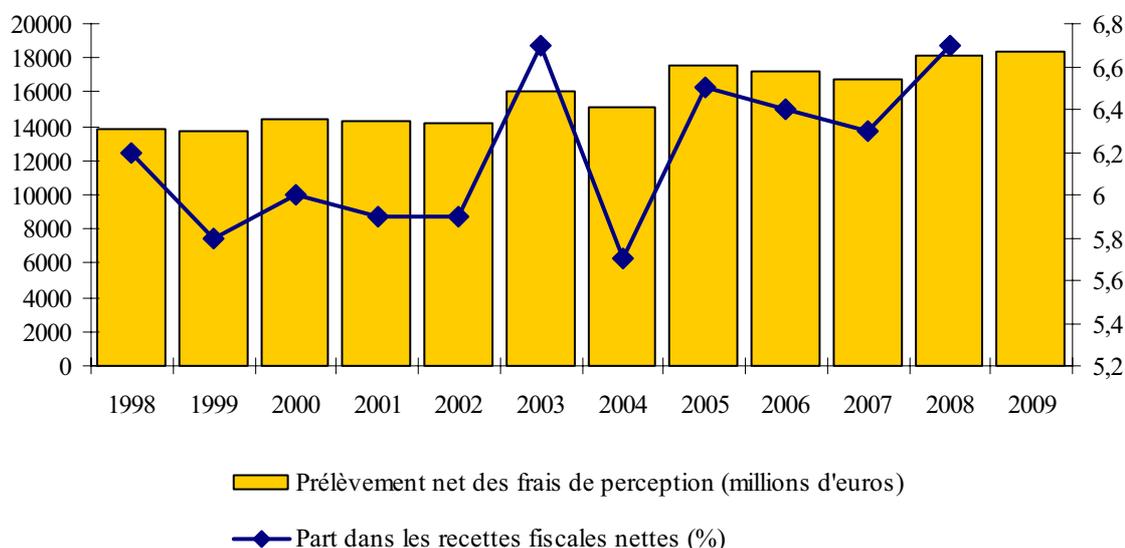
a) Une contribution multipliée par quatre en valeur entre 1982 et 2008

Entre 1982 et 2009, le montant en valeur de notre contribution a été **multiplié par plus de quatre, passant de 4,1 à 18,9 milliards d'euros**. Cette augmentation a connu deux phases principales :

1) de 1982 à 1994, la **forte croissance** des dépenses de la politique agricole commune et de la politique de cohésion a fait passer la contribution française de 4 à environ 6,5 % des recettes fiscales nettes de l'Etat ;

2) à compter de 1994, la volonté de maîtrise des dépenses exprimée par les Etats fortement contributeurs nets au budget communautaire a abouti à la **stabilisation** du prélèvement entre 5,5 et 6,5 % des recettes fiscales nettes (6,49 % en 2008).

**Evolution du prélèvement sur recettes
au profit des Communautés européennes**



Source : commission des finances, d'après l'annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2009.

b) D'importantes évolutions de structure

L'importance respective des différentes ressources au sein du prélèvement sur recettes a fortement évolué, reflétant la **part prépondérante prise par la ressource assise sur le revenu national brut des Etats** parmi les différentes ressources du budget communautaire. Les réaménagements successifs du système des ressources propres ont en effet contribué à modifier substantiellement la part relative de ces différentes ressources et, en 2008, **plus de 68 % des ressources propres du budget correspondent à la seule ressource RNB¹**.

Part respective des ressources propres dans le budget communautaire 2008

Ressource	Montant en euros	Part en %
Prélèvements agricoles	1.683.200.000	1,42
Cotisations sucre	663.400.000	0,53
Droits de douane	16.431.900.000	13,82
Ressource TVA	19.095.673.953	16,06
Ressource RNB	81.077.584.247	68,17
Total	118.921.758.200	100,00

Source : commission des finances, d'après l'Office des publications officielles des Communautés européennes

¹ Cette tendance résulte notamment de la généralisation de l'écrêtement à 50 % de l'assiette TVA, de la réduction de son taux d'appel et du démantèlement des barrières douanières. Elle devrait s'accroître puisque, selon la Commission, la ressource RNB représentera 74 % du financement communautaire en 2013 (contre 13 % pour les prélèvements agricoles et droits de douane, et 12 % pour la ressource TVA).

La même évolution est par conséquent constatée dans la composition du prélèvement sur recettes français. Alors que la ressource TVA constituait la principale composante du prélèvement en 1995 (7,2 milliards d'euros et 60 % du total), c'est la contribution RNB qui en constitue l'essentiel en 2009, avec 13,1 milliards d'euros et 70 % du total, contre 2,3 milliards d'euros pour la ressource TVA (12 % du total).

2. Le prélèvement sur recettes en 2007, 2008 et 2009

L'estimation de la participation française au budget communautaire repose sur un faisceau d'hypothèses qui rendent son **anticipation complexe**.

a) Les derniers écarts à la prévision

Les principaux facteurs d'incertitude dans l'évaluation du prélèvement sur recettes résident dans l'évolution des volets dépenses et recettes du budget communautaire, qui ont un impact direct sur les contributions des Etats membres. L'évaluation du prélèvement sur recettes suppose tout d'abord d'anticiper les dépenses qui seront **effectivement budgétées** pour l'année suivante¹, le niveau effectif **d'exécution** des crédits votés et le niveau de consommation des **réserves**². La prévision en **recettes** varie, quant à elle, en fonction des **assiettes** des ressources TVA et RNB, du niveau de **recouvrement** des ressources propres traditionnelles, du **solde prévisible** de l'exercice en cours et du montant de la **correction britannique** (cf. *infra*).

¹ Sans préjudice de l'impact d'éventuels budgets rectificatifs.

² Réserve pour aide d'urgence et Fonds de solidarité de l'Union européenne notamment.

Prévision et exécution du prélèvement sur recettes en 2007 et 2008

(en millions d'euros)

	2007	2008
Loi de finances initiale	18.697	18.400
Variation de la ressource PNB	-1.382	364
<i>Impact de la variation du taux d'appel</i>	-53	-15
dont impact de la variation, par rapport à l'estimation faite en LFI :		
- des dépenses à financer inscrites au budget de l'Union	-102	-25
- de la sous-consommation des réserves (fonds de garantie, aide d'urgence)	0	-15
- du solde de l'exercice précédent	62	-27
- du produit des recettes diverses du budget communautaire	-26	-140
- du produit de la ressource TVA au niveau de l'UE	-109	160
- du produit des ressources propres traditionnelles au niveau de l'UE	122	32
<i>Impact de la variation des bases PNB des Etats membres</i>	-447	245
<i>Solde de la ressource PNB sur les exercices antérieurs</i>	293	321
<i>Crédits n-1 rendus aux Etats membres en n (budget rectificatif)</i>	-1.174	-187
Variation de la ressource TVA	144	-123
<i>Impact de la variation du taux d'appel</i>	19	-185
<i>Impact de la variation des bases TVA des Etats membres</i>	42	37
<i>Solde de la ressource TVA sur les exercices antérieurs</i>	83	25
Variation du produit des ressources propres traditionnelles	-213	-149
Variation de la participation à la correction britannique	-71	222
Total des écarts	-1.522	314
Exécution	17.175	18.714

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2009

En **2007**, le prélèvement inscrit en loi de finances initiale a été **surestimé de plus de 1,5 milliard d'euros**, soit la surestimation la plus importante depuis 2002. Les principaux facteurs de cette sous-exécution sont :

1) la prise en compte, en 2007, d'un budget rectificatif pour 2006 tirant les conséquences de la **sous-consommation massive** des crédits du budget 2006. L'impact négatif sur la contribution française s'établit à 1.174 millions d'euros ;

2) une révision à la baisse de la prévision de quote-part française dans la base **RNB**, due à un **moindre dynamisme de notre économie nationale** (impact négatif de 447 millions d'euros)¹.

¹ En sens inverse, la révision de la prévision de solde de ressource RNB sur exercice antérieurs et de ressource TVA ont majoré notre contribution respectivement de 293 millions d'euros et 83 millions d'euros.

En **2008**, apparaît au contraire une **légère sous-estimation** du prélèvement, à hauteur de **314 millions d'euros**. Cet écart s'explique par les caractéristiques du volet recettes du budget communautaire : 1.529 millions d'euros **d'excédent budgétaire** ont été reportés de 2006 à 2007, minorant la contribution française de 244 millions d'euros et 5.976 millions d'euros ont été rétrocédés aux Etats membres en application du dernier **budget rectificatif** de 2007, soit 917 millions d'euros pour la France¹.

b) Les déterminants de la prévision pour 2009

L'article 33 du projet de loi de finances pour 2009 évalue le prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des Communautés européennes à **18,9 milliards d'euros, soit une augmentation de 1 % par rapport à la prévision d'exécution pour 2008. Le prélèvement net des frais de perception est égal à 18,414 milliards d'euros**. Près de 70 % de ce montant correspondent à la seule ressource RNB (cf. tableau).

Décomposition du prélèvement sur recettes en 2009

Ressource	Montant en millions d'euros	Part dans le total du prélèvement (%)
Droits de douane	1.899	10,05
Cotisations sucre et isoglucose	44	0,24
Ressource TVA	3.813	20,17
<i>Dont correction britannique</i>	<i>1.473</i>	<i>7,8</i>
Ressource RNB	13.144	69,54
Total	18.900	100
Frais de perception	486	2,57
Prélèvement net des frais de perception	18.414	97,43

Source : commission des finances, d'après l'annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2009

Votre rapporteur spécial rappelle qu'au sein de ce prélèvement sur recettes, près de **1,5 milliard d'euros** correspondent au **financement de la « correction des déséquilibres budgétaires » dont bénéficie le Royaume-Uni** (soit 8 % du prélèvement total). Ce montant fait de notre pays le **premier financeur** du « chèque » britannique.

¹ Ces évolutions sont « contrebalancées » par une augmentation de la quote-part de la France dans l'assiette TVA et dans la base PNB (respectivement + 37 millions d'euros et + 245 millions d'euros par rapport à la prévision en loi de finances initiale) et par une révision à la hausse de la contribution française à la correction britannique (+ 222 millions d'euros). Le montant des ressources propres traditionnelles enregistre une baisse de 149 millions d'euros.

Le calcul de la « correction britannique »

Depuis 1984, et en application de l'accord dit de Fontainebleau, le Royaume-Uni profite en effet d'un mécanisme de « correction » dont est susceptible de bénéficier tout Etat membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité.

Le calcul de la correction britannique repose sur la **différence** constatée entre la part du Royaume-Uni dans les **dépenses réparties** (c'est-à-dire les dépenses engagées par l'Union sur le sol britannique) et sa part dans le total des **paiements** au titre des ressources TVA et RNB. Cette différence, exprimée en pourcentage, est multipliée par le total des dépenses réparties. Le déséquilibre ainsi obtenu est **remboursé à hauteur des deux tiers** au Royaume-Uni.

La charge représentée par la « correction » britannique est répartie entre les autres Etats membres **au prorata de leur part dans le RNB total de l'Union**. Pays fortement contributeurs nets, l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas et la Suède bénéficient toutefois, depuis 2000, d'un « **rabais sur le rabais** », et **leur contribution réelle est réduite à 25 % du montant qu'ils devraient théoriquement acquitter**. La charge de cette réduction est ensuite répartie entre les autres Etats membres au prorata de leur part dans le RNB de l'Union.

Source : commission des finances

Les **principales hypothèses** qui ont présidé à l'évaluation opérée en 2009 sont les suivantes :

1) un **montant de crédits de paiement de 116,7 milliards d'euros** est anticipé à l'issue de la procédure budgétaire en cours pour le budget 2009, inférieur au montant de 2008 en raison de **décaissements moindres au titre des fonds structurels** ;

2) un « **effet solde** » de **4,3 milliards d'euros** intégrant un moindre appel de fonds auprès des Etats membres en raison d'annulations de crédits intervenues fin 2008 et le report de l'excédent budgétaire de 2008 sur 2009 ;

3) les **effets de la nouvelle « décision ressources propres** », dont l'entrée en vigueur rétroactive au 1^{er} janvier 2007 devrait entraîner un ressaut des contributions TVA, RNB et correction britannique de la France¹.

B. CONTRIBUTION FRANÇAISE AU BUDGET COMMUNAUTAIRE ET DÉPENSES COMMUNAUTAIRES EN FRANCE

Deuxième pays contributeur au budget communautaire et premier bénéficiaire des dépenses européennes, la France affiche un solde net négatif dont le montant pourrait s'accroître dans les années à venir.

¹ Sur l'analyse des effets de la nouvelle « décision ressources propres », cf. infra.

1. La contribution française au budget communautaire : 17,4 %

a) Contribution volontaire et contributions « subies »

Aux termes de l'avant projet de budget (APB) 2009 de la Commission, **la France demeure le deuxième pays contributeur** au budget communautaire derrière l'Allemagne, et devant l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni. La part de sa contribution représente **17,4 % du total** (20 % pour l'Allemagne) et connaît une croissance régulière depuis 2006¹.

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

(en %)

Pays	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 exécuté	2008 modifié	2009 APB
Allemagne	24,8	24,4	22,6	23	21,3	20,9	20,3	19,9	20,0	20,0
Autriche	2,4	2,6	2,3	2,3	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,3
Belgique	3,9	4,4	3,9	4,2	4	4	4	2,9	2,9	3,0
Bulgarie								0,3	0,3	0,3
Chypre					0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2
Danemark	1,9	2,2	2,2	2,1	2	2	2,1	2,0	2,0	2,1
Espagne	7,3	8,2	8,4	8,9	8,8	8,7	9,4	9,2	10,0	9,6
Estonie					0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Finlande	1,4	1,5	1,5	1,6	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6	1,7
France	16,5	17,9	18,2	18,1	16,8	16,6	16,3	16,8	17,0	17,4
Grèce	1,5	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8	3,0	1,9	2,2
Hongrie					0,6	0,9	0,8	0,8	0,9	0,9
Irlande	1,2	1,5	1,3	1,4	1,3	1,3	1,5	1,5	1,5	1,5
Italie	12,5	14,4	14,5	14,1	14,5	13,7	13,1	13,2	13,0	13,5
Lettonie					0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Lituanie					0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
Luxembourg	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3
Malte					0	0	0,1	0,1	0,0	0,1
Pays-Bas	6,2	6,8	5,8	5,9	5,5	5,3	5,6	4,7	5,0	4,8
Pologne					1,4	2,3	2,4	2,6	3,0	3,3
Portugal	1,4	1,6	1,5	1,6	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Rép. tchèque					0,6	1	1	1,1	1,1	1,3
Roumanie								1,0	1,1	1,2
Royaume-Uni	15,8	9,6	13,1	11,9	12,3	12,1	12,5	11,5	11,0	8,8
Slovaquie					0,2	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6
Slovénie					0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Suède	3	2,9	2,7	3	2,8	2,8	2,7	2,7	3,0	2,8

Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2009

¹ Une baisse tendancielle avait, au contraire, été observée de 2000 à 2006.

Ces chiffrages ne retracent toutefois pas les **contributions « subies »** du budget national au budget communautaire, sous forme de **sanctions et corrections financières** prononcées en conséquence de violations du droit communautaire. Ces contributions « subies », **dont votre commission des finances assure un suivi attentif et continu**¹, prennent essentiellement la forme :

1) de **refus d'apurement des dépenses de la politique agricole commune**, qui représentent 116 millions d'euros en moyenne annuelle à la charge du budget national, et qui résultent principalement de défaillances dans nos systèmes d'octroi et de contrôle des aides ;

2) des corrections financières au titre des **fonds structurels** (118 millions d'euros en 2006, aucune correction en 2007), résultant de motifs similaires ;

3) des **amendes et astreintes prononcées par la Cour de justice des Communautés européennes** en cas de violation persistante par les Etats membres du droit communautaire. Déjà condamnée à deux reprises, la France a constitué 405 millions d'euros de provisions pour litiges, correspondant à cinq dossiers pour lesquels la probabilité de condamnation de notre pays est jugée supérieure à 50 %.

b) La France, premier bénéficiaire des dépenses communautaires en 2007

Depuis 2006, la France a remplacé l'Espagne au rang de **premier pays bénéficiaire des dépenses du budget communautaire**. 12,7 % des dépenses réparties ont été opérées sur le sol français en 2006, soit 13,5 milliards d'euros. Pour 2007, ces données sont respectivement de **12 %** et **13,9 milliards d'euros**. Ce statut tient essentiellement à l'importance des dépenses de la **politique agricole commune** en France, qui représentent 74,5 % du total des dépenses réparties.

¹ Voir notamment les rapports d'information faits au nom de la commission des finances par notre collègue Fabienne Keller, sur les enjeux budgétaires liés au droit communautaire de l'environnement (n° 342, 2005-2006, n° 332, 2006-2007 et n° 402, 2007-2008).

**Dépenses communautaires en France au titre des principales politiques communes pour 2007,
au titre de la programmation 2007-2013**

(en millions d'euros)

1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	719	2. Conservation et gestion des ressources naturelles	10 360
7 ^{ème} PCRD	481	Dépenses relatives au marché et aides directes	9 241
Démantèlement	1	Marchés agricoles	9 185
RTE	31	Marché de la pêche	7
Galileo	0	Santé des animaux	50
Marco Polo	3	Développement rural	1 052
Education et formation tout au long de la vie	113	Fonds européen pour la pêche	55
Programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité	8	Gouvernance dans le domaine de la pêche	4
Agenda pour la politique sociale	6	Life +	8
Douane 2013 et Fiscalis 2013	0	3a. Liberté, sécurité, justice	25
Démantèlement nucléaire	0	Solidarité et gestion des flux migratoires	7
Fonds européen d'ajustement à la mondialisation	4	Sécurité et protection des libertés	0
Agences décentralisées	17	Droits fondamentaux et justice	0
Autres actions et programmes	54	Autres actions et programmes	17
1b. Cohésion pour la croissance et l'emploi	2 449	3b. Citoyenneté	74
Fonds structurels	2 449	Programme de santé publique et protection des consommateurs	5
<i>Dont Objectif convergence</i>	<i>485</i>	Culture 2007-2013	5
<i>Compétitivité régionale et emploi</i>	<i>1 773</i>	Jeunesse en action	15
<i>Coopération territoriale européenne</i>	<i>187</i>	MEDIA 2007	23
<i>Assistance technique</i>	<i>4</i>	L'Europe pour les citoyens	4
Fonds de cohésion	0	Instrument financier pour la protection civile	1
		Actions de communication	16
		Fonds de solidarité de l'UE	5
TOTAL	13 627		
<i>En % du total UE</i>	<i>14%</i>		
Dépenses administratives	271		
TOTAL, dont dépenses administratives	13 897		
<i>En % du total UE</i>	<i>13%</i>		

Source : Commission européenne, budget de l'UE 2007, rapport financier

Une brève analyse des « retours » **par rubrique budgétaire** enseigne que l'entrée des nouveaux Etats membres dans l'Union contribue à éroder légèrement la proportion des dépenses communautaires réparties sur notre territoire :

1) les **dépenses de compétitivité** localisées en France baissent légèrement (10,1 % en 2006 contre 12,4 % en 2004), et notamment s'agissant des réseaux européens de transport et de la recherche ;

2) les **dépenses de cohésion** passent d'une enveloppe globale de 15,7 milliards d'euros sur la période 2000-2006 à un montant de 14,3 milliards d'euros sur la période 2007-2013. Notre part relative passe ainsi de 6,7 % à 4,12 % des crédits de la politique de cohésion. En 2006 et 2007, la France demeure toutefois le 7^{ème} pays bénéficiaire des dépenses de cohésion (2,45 milliards d'euros en 2007, soit 6,6 % du total des actions structurelles) ;

3) les « retours » au titre des **aides directes de la PAC, des dépenses de marché et du développement rural** avoisinent les 19,2 % en 2007 et continuent de faire de la France le **premier bénéficiaire** de cette politique, loin devant l'Allemagne (12,8 %). A compter de 2013, la France pourrait toutefois cesser d'être bénéficiaire nette au titre de la PAC, consécutivement à

la montée en puissance des aides directes dans les nouveaux Etats membres de l'Union.

2. Un statut de contributeur net qui devrait s'accentuer

La différence positive entre notre contribution au budget communautaire et les dépenses de ce budget sur notre sol **classe la France parmi les Etats membres « contributeurs nets »**. Ce statut devrait **s'accentuer** sous l'effet conjugué du cadrage financier 2007-2013 et de la décision « ressources propres » du 7 juin 2007.

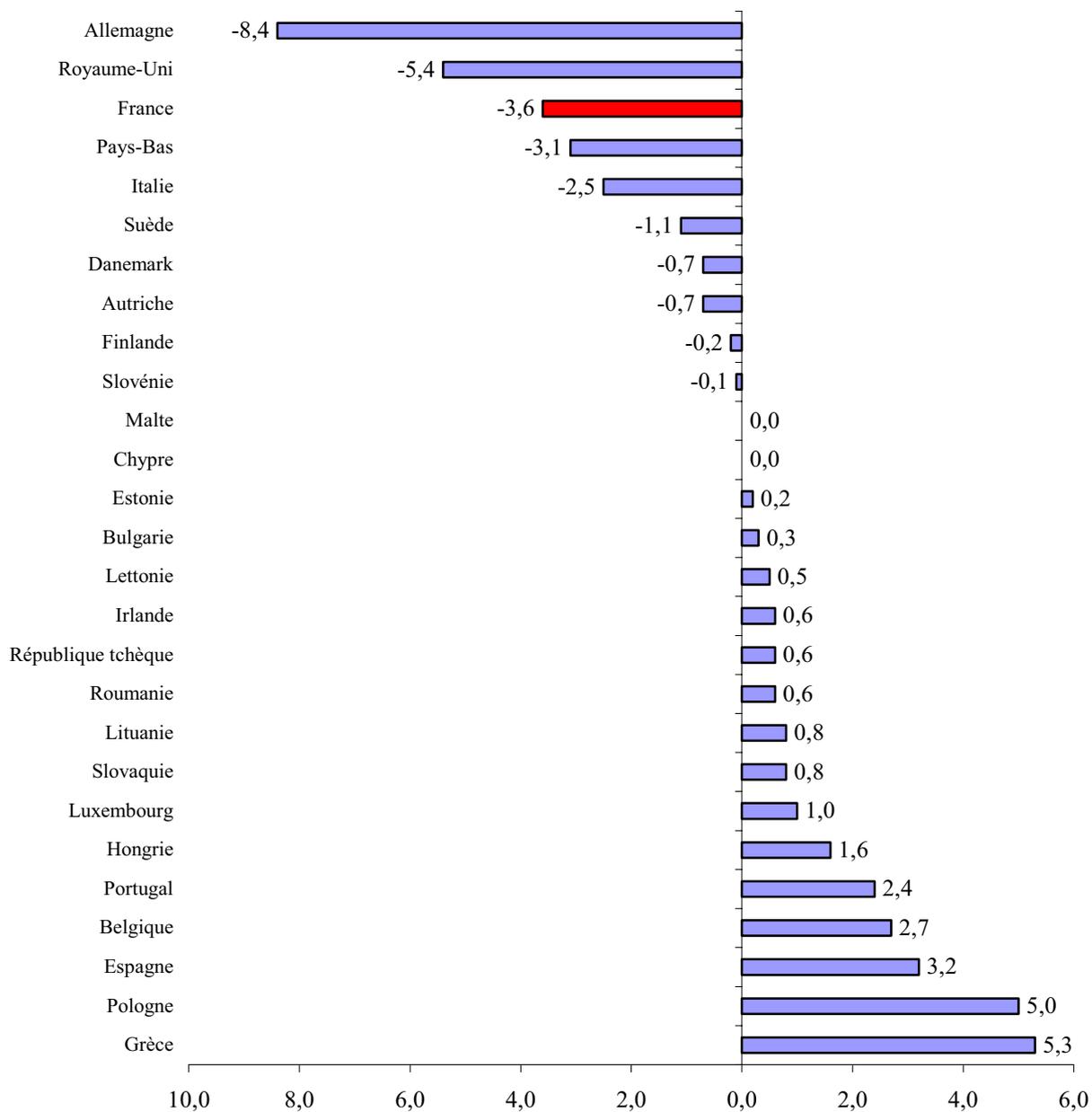
a) Calcul et limites de la notion de solde net

En 2007, la France est le **deuxième** contributeur net en **valeur** au budget communautaire. Elle est, par ailleurs, le **troisième** contributeur net en **volume** et le **huitième** contributeur net en **pourcentage du produit national brut**, selon la **méthode de calcul dite du « rabais britannique »**¹. Les autres contributeurs nets sont l'Allemagne, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Italie, la Suède, le Danemark, l'Autriche, la Finlande et la Slovaquie.

¹ Cette méthode, considérée comme la plus cohérente sur le plan économique et la plus largement utilisée par les Etats membres, consiste à calculer le solde net sans tenir compte du montant des ressources propres traditionnelles versées au budget communautaire, qui sont considérées comme des ressources propres de l'Union, mais en tenant compte des dépenses administratives. Une contribution théorique est calculée à partir du montant des dépenses réparties. Selon la méthode dite **comptable**, le solde net est calculé par simple différence entre la contribution brute d'un Etat membre à l'Union européenne au titre de l'ensemble des ressources propres, y compris les ressources propres traditionnelles (nettes des frais de perception) et le montant des dépenses communautaires effectuées dans cet Etat membre, y compris les dépenses administratives. Selon la méthode dite « **de la Commission** », le solde net est calculé à partir de la formule utilisée pour la détermination du chèque britannique, mais en excluant les dépenses britanniques, ce qui a pour effet de rendre contributeurs nets le Luxembourg et la Belgique qui bénéficient fortement de l'implantation des institutions européennes sur leur territoire.

Les soldes nets en 2007 (définition « correction britannique »)

(en milliards d'euros)



Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2009

Figurent en revanche parmi les **bénéficiaires nets** les nouveaux pays de l'élargissement, ainsi que l'Espagne, la Grèce, le Portugal et l'Irlande²⁴. Les anciens Etats membres voient globalement leur solde net se dégrader, à l'image de l'Espagne dont le solde passe de 0,63 % du PNB en 2005 à 0,31 % en 2007. Cette situation s'explique notamment par le fait que des montants significatifs de dépenses communautaires sont désormais destinés aux Etats membres des deux derniers élargissements.

La situation est plus contrastée s'agissant des nouveaux entrants dans l'Union. Si la Lettonie et la Lituanie présentent des soldes nets supérieurs à 2 % de leur PNB, la Roumanie, la République tchèque et Malte ont un solde inférieur à 1 %. La relative faiblesse du solde de ces trois derniers Etats traduit notamment leur **difficulté à absorber les crédits communautaires** dont ils bénéficient depuis leur entrée dans l'Union.

Enfin, votre rapporteur spécial n'insistera jamais assez sur les **limites inhérentes à la notion de solde net, qui ne retrace que très imparfaitement les gains économiques et en aucune façon les gains politiques** que les Etats membres retirent de leur adhésion à l'Union européenne.

b) Les conséquences de la nouvelle décision « ressources propres » sur le solde français

La nouvelle décision « ressources propres » devrait porter la **contribution brute** totale de la France à 135,5 milliards d'euros sur la période 2007-2013, soit, en prix 2004, une **hausse de 11 milliards d'euros** par rapport au précédent cadre financier.

L'impact sur sa **contribution nette** devrait, quant à lui, se produire en deux phases :

1) lors des premières années de mise en œuvre, devrait apparaître un **surcoût temporaire** lié pour l'essentiel à l'effet des taux réduits de TVA²⁵ et des rabais²⁶ octroyés à la Suède et aux Pays-Bas sur la ressource RNB ;

2) sur les exercices 2010 et 2011, la nouvelle décision ressources propres se traduira en revanche, et toutes choses étant égales par ailleurs, par une **baisse relative de notre contribution liée à l'inflexion à la baisse du montant du « chèque » britannique**.

²⁴ S'y ajoutent le Luxembourg et la Belgique si l'on prend en compte les dépenses administratives.

²⁵ La baisse du taux d'appel de TVA pour certains Etats membres accroîtra en effet la quote-part restant à financer au titre de la ressource RNB.

²⁶ Ces rabais auront un coût direct pour la France de l'ordre de 125 millions d'euros par an (en valeur 2004).

Impact de la nouvelle DRP sur la contribution nette de la France

(en millions d'euros)

Année	2009	2010	2011
<i>Différence évaluée pour la contribution nette de la France par rapport à l'ancienne DRP</i>	- 240 ²⁷	74	195

Source : secrétariat d'Etat aux affaires européennes

Au total, compte tenu des retours dont notre pays bénéficiera au titre des différentes politiques communautaires, le solde net français devrait passer de - 0,21 % à - 0,37 % du RNB en moyenne et sur l'ensemble de la période. **La combinaison du nouveau cadre financier et de la nouvelle DRP confirment donc l'accentuation**, constatée depuis 2000, **de notre statut de contributeur net au budget communautaire**²⁸.

²⁷ Les nombres négatifs indiquent que la nouvelle DRP est moins favorable pour la France : le prélèvement sur recettes augmente d'autant.

²⁸ L'ensemble de ces simulations doit être examiné avec prudence. Le montant réel de la contribution acquittée par les Etats membres dépend en effet de facteurs soumis à aléas, tels que le besoin de financement de l'Union européenne, le niveau des ressources propres traditionnelles, l'évolution de l'assiette TVA et RNB des Etats membres et des corrections qui leur sont appliquées au titre des exercices antérieurs.

III. LE FINANCEMENT DE LA RECHERCHE EN EUROPE

En 2008, et **conjointement avec ses collègues Philippe Adnot et Christian Gaudin**, rapporteurs spéciaux de la mission « Recherche et enseignement supérieur », votre rapporteur spécial a consacré des travaux à la **politique européenne de recherche qui ont fait l'objet le mercredi 19 novembre 2008 d'une communication devant votre commission des finances**. Dans le prolongement de ces travaux, les développements qui suivent présentent le cadre budgétaire communautaire de la recherche et résumément les principales réflexions qu'ont inspiré à vos rapporteurs le **financement et la gouvernance** de cette politique.

A. LA RECHERCHE DANS LE BUDGET COMMUNAUTAIRE

1. Les instruments communautaires de financement de la recherche

a) *Un effort accru dans le cadre des perspectives 2007-2013*

Les perspectives financières 2007-2013 traduisent un effort accru du budget communautaire en faveur de la recherche, dont les financements sont retracés sous la rubrique 1a « Compétitivité pour la croissance et l'emploi ».

Le 7^{ème} **programme cadre pour la recherche et le développement** (PCRD), principal instrument de financement communautaire de la recherche, est doté de **54,5 milliards d'euros sur 7 ans**, soit une **hausse de 41 %** (en prix 2004) par rapport au 6^{ème} programme. Les crédits du PCRD sont gérés directement par la Commission et sont essentiellement destinés à cofinancer (en général à 50 % et au maximum à 75 %) des projets de recherche sélectionnés par voie d'appels à propositions et selon une procédure d'examen par les pairs. Les projets doivent présenter une « valeur ajoutée européenne », et en particulier une dimension **transnationale**.

Le 7^{ème} PCRD est structuré en **cinq programmes spécifiques** :

1) le programme **Coopération** (32,4 milliards d'euros) concerne la recherche collaborative (soutenir la coopération entre les universités, l'industrie, les centres de recherche et les autorités publiques dans l'UE et avec le reste du monde) ;

2) le programme **Idées** (4,7 milliards d'euros) soutient la recherche exploratoire par des équipes individuelles et sur la seule base de l'excellence scientifique²⁹. Il est mis en œuvre par le nouveau Conseil européen de la recherche (CER) ;

²⁹ Et sans condition de transnationalité des projets.

3) le programme **Personnes** (4,7 milliards d'euros) et les actions Marie Curie renforcent la formation, les perspectives de carrière et la mobilité des chercheurs européens, notamment à travers l'octroi de bourses ;

4) le programme **Capacités** (4 milliards d'euros) consiste à développer et exploiter pleinement les capacités de recherche de l'Union grâce à des infrastructures de recherche à grande échelle, une coopération entre les régions et des PME innovantes ;

5) le programme **Recherche nucléaire** (1,7 milliards d'euros) finance le fonctionnement du Centre commun de recherche (gestion des déchets, sécurité nucléaire), ainsi que la recherche sur l'énergie de fusion et de fission.

Parallèlement au PCRD, le **Programme pour l'innovation et la compétitivité « PIC »** (3,6 milliards d'euros sur 7 ans), décliné en 3 sous-programmes centrés sur les PME, la diffusion des technologies de l'information et des communications et la promotion de l'efficacité énergétique.

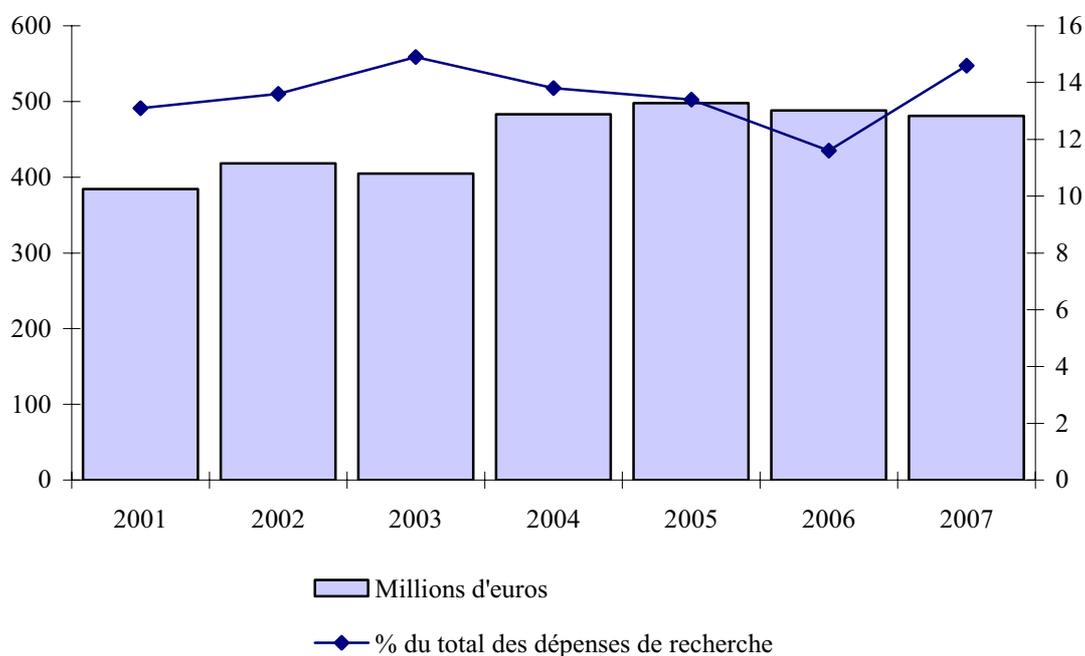
Ainsi qu'il a été évoqué plus haut, une **modification des plafonds** de la sous-rubrique « Compétitivité » a été opérée afin de communautariser le financement du programme de radionavigation satellitaire **Galileo** et pour financer la création de **l'Institut européen de technologie (IET)**. 2,4 milliards d'euros supplémentaires ont été consacrés à Galileo (soit une dotation globale de 3 milliards d'euros sur 2007-2013) et 309 millions d'euros à l'IET.

b) Les dépenses de recherche en France

Sur la période de programmation 2000-2006, les dépenses communautaires de recherche localisées en France ont connu une **légère érosion** due à l'entrée de 10 nouveaux Etats membres dans l'Union en 2004. 488,2 millions d'euros ont été mobilisés en 2006 contre 497,9 millions d'euros en 2005, soit, respectivement, 11,6 % et 13,4 % des dépenses totales de recherche.

C'est toutefois **la situation inverse qui prévaut sur la période de programmation 2007-2013** : avec les 481,2 millions d'euros qui lui sont dévolus, la France bénéficie en 2007 d'un « taux de retour » de 14,6 % des crédits de recherche (cf. graphique).

Les dépenses communautaires de recherche et de développement technologique en France



Source : commission des finances, d'après l'annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2009

2. Les crédits de recherche en 2009

a) L'avant-projet de budget de la Commission

Selon l'APB 2009 de la Commission, les principaux programmes de financement de la recherche connaissent une **progression sensible** de leurs crédits. Le **PCRD** voit ses crédits d'engagement augmenter de 10,4 % par rapport à 2008, atteignant 6.721 millions d'euros. Les crédits de paiement augmentent, quant à eux de 8,4 % pour atteindre 6.707 millions d'euros.

Le **PIC** progresse de 17,2 % en crédits d'engagement (483 millions d'euros). Sa dotation en crédits de paiement baisse toutefois de 14,1 % (391 millions d'euros). Le mouvement inverse est observé s'agissant de **Galileo**, qui voit ses crédits d'engagement baisser de 6,7 % (830 millions d'euros) et ses crédits de paiement augmenter de 20,7 % (362 millions d'euros).

b) Le projet de budget du Conseil et la position du Parlement européen

Ces dotations s'inscrivent globalement **en baisse** dans le **projet de budget** du Conseil. Les crédits d'engagement associés aux **dépenses administratives** des programmes sont réduits de manière à privilégier les dépenses **opérationnelles** et les crédits de paiement diminuent afin de tenir

compte de la **sous-exécution** observée au 31 décembre 2007 et au premier semestre 2008, ainsi que des **décalages de décaissements** liés aux procédures d'appels d'offre et de sélection des projets. Au total, les crédits de paiement sont en recul de 4,2 % pour le PCRD, 5 % pour Galileo et 4,3 % pour le PIC.

La commission des budgets du **Parlement européen** a souscrit à la volonté du Conseil de limiter les dépenses administratives des programmes de recherche pour concentrer l'effort sur les dépenses opérationnelles. Elle a par ailleurs augmenté considérablement les crédits de paiement dévolus au programme Galileo (+ 444,6 millions d'euros) et déplacé les crédits de l'IET de la ligne budgétaire « Education » à la ligne « Recherche ».

B. ETAT DES LIEUX D'UNE POLITIQUE FRAGMENTÉE

L'examen des crédits de la recherche prévus pour 2009 est l'occasion, pour votre rapporteur spécial, de revenir plus globalement sur le financement et la gouvernance de la politique de recherche en Europe, politique dont les résultats paraissent bien maigres au regard des objectifs ambitieux que l'Union s'est assignée dans le cadre de la stratégie de Lisbonne.

1. Les résultats contrastés de la stratégie de Lisbonne

a) En dépit d'objectifs ambitieux...

Lors du Conseil européen du 24 mars 2000, les Etats membres de l'Union européenne se sont donné comme objectif de faire de l'économie européenne « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010* », donnant naissance à ce qu'il convient désormais d'appeler la « **stratégie de Lisbonne** ». Cette stratégie pose notamment la nécessité de créer un « **Espace européen de la recherche et de l'innovation** » centré sur 3 aspects :

1) la constitution d'un **marché intérieur** de la recherche favorisant la libre circulation des chercheurs, des technologies et des connaissances ;

2) la mise en œuvre d'une véritable **coordination**, à l'échelon européen, des activités, programmes et politiques de recherche nationaux et régionaux ;

3) des initiatives en matière de recherche prises et financées **au niveau européen**.

S'agissant plus particulièrement du **financement** des activités de recherche, le Conseil européen de Barcelone a, en 2002, assigné à la politique européenne de recherche un objectif consistant, d'ici à 2010, à **consacrer 3% du PIB communautaire à la recherche, dont les deux tiers seraient issus d'investissements privés dans la recherche et le développement**.

b) ... la position scientifique de l'Europe s'affaiblit

Sept ans après le lancement de la stratégie de Lisbonne, le bilan apparaît pour le moins **contrasté** et **la position scientifique de l'Europe s'affaiblit**. Le poids relatif de l'Union régresse dans la science et la technologie face aux économies émergentes et, en 2007, l'UE-27 ne représente plus que 25 % de l'ensemble de la R&D mondiale contre 29 % en 1997.

Par ailleurs, dans un contexte **d'internationalisation** de la R&D, la balance des flux de R&D entre l'UE et les autres régions du monde se creuse au profit des Etats-Unis et du Japon et la production de notre R&D mesurable par les citations et les brevets de haute technologie, rapportée à notre poids économique, est inférieure à celle des Etats-Unis (- 25 % pour la diffusion d'inventions, - 53 % pour les dépôts de brevets, - 36 % pour les accords de licences).

Enfin, **l'intensité de notre R&D est insuffisante en volume et en croissance** : elle est passée de 1,89 % en 2002 à 1,85 % en 2005³⁰. A tendance inchangée, la Chine, avec un taux de croissance annuel de 10 %, devrait rattraper l'Europe en 2010. Par ailleurs, au rythme actuel, l'investissement de l'Union en R&D devrait se situer à 2,6 % en 2010, soit en deçà de l'objectif de Barcelone.

2. Un problème de gouvernance plus que de moyens ?

a) Une dépense publique suffisante, bien que peu intégrée

Ainsi qu'il a été indiqué plus haut, l'effort financier consenti par le budget communautaire est non négligeable et croissant. En prendre la pleine mesure impose, au demeurant, de ne pas limiter l'analyse à la seule rubrique 1a du budget. En effet, la part des **crédits de la politique de cohésion** consacrée à la recherche et à l'innovation via le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds social européen (FSE) est également : estimée à plus de **10 milliards d'euros**, cette part finance notamment des clusters régionaux et transrégionaux, des transferts technologiques, des infrastructures ou des actions de formation des chercheurs.

Une évaluation de l'effort financier européen en faveur de la recherche serait enfin incomplète si elle ne mentionnait pas les **financements européens non communautaires**. Il s'agit en particulier de dépenses européennes communes finançant des projets scientifiques, techniques ou industriels mis en œuvre par des organisations *ad hoc* telles que l'Agence spatiale européenne ou le CERN. Ces dépenses ont atteint, en 2007, **3,6 milliards d'euros, soit 66 % de l'effort annuel consenti par le budget communautaire**. Doivent également être mentionnés, à ce titre, les financements octroyés par la **Banque européenne d'investissement**, en

³⁰ A périmètre UE-25 (1,84 % en 2005 pour l'UE-27).

particulier dans le cadre du **programme « Innovation 2010 »** spécifiquement dédié à la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne. 45 milliards d'euros de prêts³¹ ont déjà été consentis de 2000 à 2006 dans le domaine de la recherche.

Au total, **la recherche européenne semble donc moins souffrir d'un manque de moyens publics en valeur absolue que du maintien d'une certaine fragmentation des efforts.** Les financements publics de la recherche totalement intégrés au niveau communautaire ne représentent que 5 à 6 % du montant total de la dépense de recherche publique en Europe.

A titre d'exemple, en France et en 2007, l'effort public de recherche est accompli à 88,6 % par l'Etat, à 1,9 % par les régions, à 5,2 % par l'UE et à 4,4 % par des structures intergouvernementales (l'effort à l'échelon européen est donc de 5,2 + 4,4 = 9,6 %). Cette situation a récemment suggéré au Centre d'analyse stratégique³² un diagnostic que votre rapporteur spécial fait sien : *« L'Espace européen de la recherche est, au niveau des programmes, cloisonné ou fragmenté, reflétant les modalités d'exercice d'une compétence que les traités européens, y compris celui de Lisbonne, ont rangé parmi celles dont l'exercice doit être partagé entre Commission et Etats-membres, le partage signifiant ici plus division que mise en commun. »*

b) Une gouvernance labyrinthique

Le traité instituant la Communauté européenne énonce clairement le **caractère complémentaire et coordonné des actions entreprises dans ce domaine par les Etats membres et les autorités communautaires.** Il dispose en effet que les actions de la Communauté *« complètent les actions entreprises dans les Etats membres »* (article 164) et que *« la Communauté et les Etats membres coordonnent leur action en matière de recherche et de développement technologique, afin d'assurer la cohérence réciproque des politiques nationales et de la politique communautaire ».*

Le traité de Lisbonne, bien qu'il consacre juridiquement l'existence d'un Espace européen de la recherche, confirmerait ce caractère de compétence partagée. L'article 4 du traité dispose en effet que *« Dans les domaines de la recherche, du développement technologique et de l'espace, l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions notamment pour définir et mettre en œuvre des programmes, sans que l'exercice de cette compétence ne puisse avoir pour effet d'empêcher les Etats membres d'exercer la leur. »*

³¹ Sous forme de prêts de premier rang, de prêts ou garanties en faveur de projets dont le profil de risque est faible (Mécanisme de financement avec partage des risques) et de prises de participations et contre-garanties destinées à stimuler la création et le développement de PME innovantes par l'apport de fonds propres sous forme de capital-risque ou par un accès au crédit bancaire facilité.

³² Centre d'analyse stratégique, *Espace européen de la recherche : Quelle vision et quelle gouvernance, rapport du groupe de travail présidé par M. Thierry Chambolle.*

Ce mode de gouvernance fait évidemment courir un risque de dispersion des initiatives et des financements, risque contre lequel les Etats membres tentent de se prémunir au moyen d'instances, d'outils et de procédures nombreux. Le tableau qui suit présente les différents degrés de coordination auxquels peuvent être pratiquées les trois grandes fonctions de la recherche. Ces fonctions sont :

1) **l'orientation** des politiques de recherche (définition des objectifs et priorités, des moyens et des instruments), qui relève des gouvernements ;

2) la **programmation** des activités de recherche (traduction des objectifs en priorités scientifiques, en programmes concrets de recherche et en allocation de ressources), qui relève souvent de grandes agences nationales ;

3) **l'activité** de recherche et d'innovation (réalisation et mise en œuvre des processus ainsi définis), qui relève des institutions de recherche, universités, entreprises.

Les différents degrés de coordination des fonctions de recherche en Europe

	Compétences intégrées au niveau communautaire ou intergouvernemental	Coordination de l'exercice des compétences nationales ou infranationales	Juxtaposition (concurrence) des compétences et activités de recherche
Orientation de la politique de recherche	-	Méthode ouverte de coordination Comité européen de la recherche scientifique et technique	Politiques nationales
Programmation des activités de recherche	Conseil européen de la recherche Agence spatiale européenne	ERA-Nets Initiatives technologiques conjointes Plateformes technologiques conjointes	Agences et organismes nationaux (ANR)
Activités de recherche et d'innovation	Centre commun de recherche CERN Fusion d'entreprises	Alliances, partenariats, <i>joint ventures</i> , projets intégrés de recherche	Acteurs et opérateurs de la recherche et de l'innovation

Source : commission des finances, d'après M. Rémi Barré, CNAM et centre d'analyse stratégique.

Votre rapporteur spécial tire deux enseignements principaux de la lecture de ce tableau. **Le premier est qu'il n'existe pas réellement en Europe, de définition intégrée des orientations de la recherche, ce dont on peut déduire qu'il n'existe pas de réelle stratégie communautaire de recherche.**

Les grandes orientations de nos politiques de recherche sont avant tout nationales, bien que nous nous soyons dotés d'outils de coordination de ces politiques nationales. Le principal de ces instruments est la « **méthode ouverte de coordination** », procédure de coordination intergouvernementale très souple favorisant les décisions par consensus et aboutissant à la formulation de recommandations politiques sans force juridique contraignante (*soft law*). Votre rapporteur spécial partage le constat, récemment établi Par M. Laurent Cohen Tanugi³³, selon lequel **le recours à cette méthode traduit l'impossibilité politique d'utiliser les outils d'action traditionnels de l'Union européenne, dans un domaine où les Etats membres souhaitent adopter des priorités de manière autonome.**

Il apparaît, en second lieu, que **c'est au niveau de la programmation des activités de recherche que nous avons le mieux réussi à coordonner nos efforts, voire à agir de manière totalement intégrée.** On constate en effet qu'un grand nombre d'instruments de coordination existent, dont la plupart sont articulés à des financements du PCRD : ERA-Nets³⁴, initiatives technologiques conjointes³⁵, plateformes technologiques européennes³⁶... En outre, une **programmation totalement intégrée** est mise en œuvre, soit au niveau intergouvernemental, à travers des structures telles que l'Agence spatiale européenne, soit au niveau communautaire, grâce au nouveau Conseil européen de la recherche, qui finance la recherche fondamentale via des appels

³³ Laurent Cohen-Tanugi, *Une stratégie européenne pour la mondialisation*, avril 2008. Selon les travaux de M. Cohen-Tanugi, la MOC a toutefois eu le mérite, en dépit de son caractère non contraignant : 1) de faire émerger des objectifs et des thèmes partagés et bien identifiés sur la scène européenne, dont « l'objectif de Barcelone » est emblématique ; 2) de stimuler les échanges de bonnes pratiques (augmentation du nombre de groupes de travail entre administrations nationales, séminaires de travail organisés par la Commission) ; 3) de susciter une émulation parmi les Etats membres grâce à la réalisation d'évaluations et à la publication d'indicateurs relatifs à leurs performances comparées (publication de « tableaux d'honneur », de « recommandations par pays » formulées en Conseil des ministres, ou encore de « points à surveiller »).

³⁴ Les ERA-Nets sont organisés sous forme d'un réseau (consortium) d'organismes publics financeurs de différents pays ou régions d'Europe, qui juxtaposent leurs programmes de financement de la R&D, la plupart du temps pour un secteur technique déterminé. Le consortium ERA-Net met en place des appels à projet transnationaux et un système d'évaluation des projets soumis. Les partenaires des projets sélectionnés reçoivent alors un financement de leur organisme national, en coordination avec le financement des autres partenaires.

³⁵ Les initiatives technologiques conjointes sont destinées à faciliter les partenariats paneuropéens entre secteurs public et privé. Les partenariats public-privé ainsi mis en œuvre sont l'Initiative en faveur des médicaments innovants (1 milliard d'euros), Clean Sky en faveur des technologies de transport aérien propres (800 millions d'euros), ENIAC dans le secteur de la nanoélectronique (450 millions d'euros), ARTEMIS sur les systèmes informatiques embarqués (420 millions d'euros) et « Energie à base d'hydrogène et piles à combustibles » (470 millions d'euros).

³⁶ Les plateformes technologiques européennes ont été créées dans un certain nombre de régions où la compétitivité, la croissance et le bien-être économique de l'Europe dépendent des progrès importants réalisés dans les domaines de la recherche et de la technologie à moyen et long terme. Elles rassemblent les parties prenantes, dans le cadre d'un leadership industriel, afin de définir et de mettre en œuvre un Agenda stratégique de recherche (ASR). Les PTE visent les domaines de recherche spécialement utiles à l'industrie.

à propositions adressées à des équipes scientifiques individuelles et sélectionnées sur le seul critère de l'excellence.

En dépit (ou à cause) de louables efforts de coordination, votre rapporteur spécial estime que **la superposition d'acteurs nationaux, communautaires, intergouvernementaux dont l'intervention n'est pas hiérarchisée a donné lieu à une multiplication de structures, plans, programmes, organismes et financements qui font de la recherche européenne un dédale où seules les structures de recherche de taille significative peuvent s'orienter.** Un représentant du cabinet de la commissaire au budget que nous avons rencontré déplorait cet état de fait et souligne que la recherche est, au sein de la seule Commission, l'affaire de six directions différentes... **La sédimentation de dispositifs multiples occasionne autant de doublons et de frais de gestion qui érodent la rentabilité de l'investissement public pour la recherche.** Dans le même ordre d'idées, la garantie du bon emploi des fonds communautaires et le souci d'allouer le plus efficacement possible les moyens ont conduit à la mise en place de **procédures très lourdes assorties de taux de sélection très faibles.** Dans certains cas, les frais de préparation des dossiers peuvent excéder le montant des crédits alloués et seules certaines grandes structures de recherche publiques ou privées peuvent surmonter ces difficultés.

De surcroît, la sophistication croissante du « mille-feuilles » de la recherche européenne **n'est pas de nature à donner un signal clair aux acteurs privés de la recherche** et peut expliquer, aux côtés de l'insuffisante mobilité des chercheurs et de l'impasse dans laquelle se trouve encore le brevet communautaire, pourquoi l'investissement privé dans la R&D est si faible en Europe, faiblesse dont on rappelle qu'elle explique à elle seule 85 % du déficit d'intensité en R&D de l'UE, alors même que l'investissement privé devait contribuer aux deux tiers à l'objectif de Barcelone.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 22 octobre 2008, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a examiné le rapport spécial de M. Denis Badré, rapporteur spécial, sur le budget des affaires européennes (article 33).

M. Denis Badré, rapporteur spécial, a tout d'abord évoqué les principaux aspects de la négociation budgétaire communautaire en 2009. L'avant-projet de budget 2009 de la Commission consacre une augmentation de 3,1 % des crédits d'engagement, qui sont portés à 134,4 milliards d'euros. Les principales augmentations de crédits traduisent la volonté de la Commission d'affecter la part la plus significative du budget communautaire à la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne pour la croissance, la compétitivité et l'emploi. Les crédits de paiement affichent, en revanche, une baisse significative de 3,3 %, et atteignent 116,7 milliards d'euros. Les années 2007 et 2008 ont, en effet, concentré les derniers paiements au titre des programmes 2000-2006 de la politique de cohésion et du développement rural, ainsi que la majeure partie des avances de paiement pour la nouvelle programmation.

Il a précisé que le projet de budget, proposé par la Présidence française et adopté à l'unanimité par le Conseil, se voulait « réaliste ». Les coupes réalisées en crédits d'engagement et en crédits de paiement ont principalement pour origine la prise en compte de la sous-exécution passée de certains programmes ou ont une vocation « tactique », en vue de la négociation à venir avec le Parlement européen. La Commission des budgets du Parlement européen a jugé le projet de budget du Conseil insuffisant et a adopté une stratégie de « saturation » systématique des plafonds en crédits d'engagement et crédits de paiement. En 2009, la rubrique relative aux actions extérieures fera à nouveau l'objet de négociations âpres, car le Parlement européen estime qu'elle est chroniquement sous-dotée.

S'agissant de la contribution française, **M. Denis Badré, rapporteur spécial**, a indiqué que le prélèvement sur recettes de 18,9 milliards d'euros est, à hauteur de 70 %, assis sur le revenu national brut, ce qui rend de plus en plus contestable l'appellation de « ressources propres des Communautés ». Ce prélèvement avait été sous-estimé de 314 millions d'euros en 2008, en raison d'un report d'excédents budgétaires de 2006 à 2007, minorant la contribution française de 244 millions d'euros, ainsi que par la rétrocession de 5,976 milliards d'euros aux Etats membres en application du dernier budget rectificatif de 2007, soit 917 millions d'euros pour la France.

M. Denis Badré, rapporteur spécial, a rappelé que la France demeurait le deuxième pays contributeur au budget communautaire derrière l'Allemagne, et devant l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni. Sa contribution représente 17,4 % du total et connaît une croissance régulière ; depuis 2006, la France a remplacé l'Espagne au rang de premier pays bénéficiaire des dépenses du budget communautaire et 12 % des dépenses réparties ont été opérées sur le sol français en 2007, soit 13,9 milliards d'euros. Ce statut tient essentiellement à l'importance des dépenses de la politique agricole commune en France, qui représentent 74,5 % du total des dépenses réparties. En 2007 la France est donc le deuxième contributeur net en valeur au budget communautaire, le troisième contributeur net en volume et le huitième contributeur net en pourcentage du produit national brut.

M. Denis Badré, rapporteur spécial, s'est félicité de la révision des modalités de calcul de la correction britannique : à compter de 2009, les dépenses, hors agriculture, effectuées dans les Etats ayant adhéré à l'Union européenne après le 30 avril 2004, seront exclues du total des dépenses réparties aux fins de calcul de la correction. Cela met fin au paradoxe qui veut que le Royaume-Uni, par ailleurs fervent promoteur de l'élargissement, soit l'un des Etats membres qui y contribue le moins financièrement.

La nouvelle décision « ressources propres » prévoit également une diminution de 0,50 % à 0,30 % du taux d'appel de TVA pour l'ensemble des Etats membres et la mise en place de nouvelles dispositions dérogatoires prévues en faveur des Etats membres fortement contributeurs nets au budget communautaire. Ces dérogations ont servi, peu ou prou, de « monnaie d'échange » pour obtenir le ralliement de ces pays à la réforme de la correction britannique.

Il a précisé que l'impact de la nouvelle décision « ressources propres » (DRP) sur la contribution nette de la France devrait se produire en deux phases. Au cours des premières années de mises en œuvre, apparaîtrait un surcoût temporaire lié pour l'essentiel à l'effet des taux réduits de TVA et des rabais octroyés à la Suède et aux Pays-Bas sur la ressource revenu national brut (RNB). Sur les exercices 2010 et 2011, elle se traduirait en revanche, et toutes choses étant égales par ailleurs, par une diminution relative de notre contribution liée à l'inflexion à la baisse du montant du « chèque » britannique.

M. Denis Badré, rapporteur spécial, rappelant que le budget communautaire n'avait pas la taille critique pour jouer un rôle de stabilisation conjoncturelle, a toutefois estimé important, dans un contexte de crise, que les citoyens européens prennent la mesure des efforts consentis par l'Union européenne pour préserver et dynamiser l'activité économique en Europe. Il a souhaité que la négociation budgétaire communautaire se solde par des initiatives, même symboliques, en faveur de l'économie de la connaissance ou des grandes infrastructures, témoignant de la participation de l'Union à l'effort de relance des économies du continent.

Il a conclu en recommandant à la commission d'adopter sans modification l'article 33 du projet de loi de finances pour 2009.

M. Jean Arthuis, président, a salué la conviction européenne qui animait le rapporteur spécial.

Mme Nicole Bricq est revenue sur l'exécution 2008 du budget communautaire et s'est inquiétée des conditions d'exécution en 2009. Elle a également souligné que les crédits de la rubrique « Compétitivité » étaient insuffisants pour participer réellement à une relance de l'économie européenne. Après s'être interrogée sur la traduction budgétaire du futur paquet « énergie-climat », elle a regretté que la Présidence française n'ait pas pu faire davantage progresser le débat sur le réexamen des ressources et des dépenses de l'Union, débat rendu d'autant plus nécessaire par l'actuelle crise financière.

M. Jean-Pierre Fourcade a souligné les soldes nets positifs importants qui caractérisaient encore l'Espagne et la Grèce.

M. Jean Arthuis, président, s'est étonné du maintien d'un siège « dédoublé » pour le Parlement européen. Il a contesté la réelle utilité du fonds européen d'ajustement à la mondialisation et s'est prononcé en faveur d'une réelle politique européenne de compétitivité. Il a enfin souligné que le Luxembourg bénéficiait d'un solde net très significatif et a critiqué les pratiques de cet Etat membre en matière de TVA sur le « e-business ».

M. Denis Badré, rapporteur spécial, a souscrit à la nécessité de consentir un effort budgétaire accru pour la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne. Il a précisé que le solde net du Luxembourg résultait partiellement de la localisation sur son territoire d'institutions européennes telles que la Cour de justice des Communautés européennes. Il a admis que la double implantation du Parlement européen était coûteuse et que rien n'interdisait une localisation unique à Strasbourg, qui permettrait de rendre plus fréquents les contacts nécessaires entre parlementaires français et européens.

M. Jean Arthuis, président, a vu dans cette collaboration un réel défi, tant les préoccupations du Parlement européen et des Parlements nationaux pouvaient paraître éloignées.

Mme Fabienne Keller a souligné l'importance symbolique et historique de la localisation du Parlement européen à Strasbourg, qui résultait des traités mêmes. Elle a par ailleurs jugé que la représentation démocratique de l'Europe n'avait aucun intérêt à accoler son image à celle d'une « technostructure » bruxelloise largement rejetée par les citoyens européens. Elle a enfin remarqué que les comparaisons entre Parlement européen et parlements nationaux trouvaient rapidement leurs limites compte tenu de la différence des équilibres politiques qui les caractérisait, et souhaité que les parlementaires nationaux s'approprient davantage les enjeux européens.

La commission a alors adopté l'article 33 du projet de loi de finances pour 2009 sans modification.

Réunie à nouveau le jeudi 20 novembre 2008, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé l'adoption de l'article 33 concernant l'évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes.