

N° 92

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2000.

## 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 2001*, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME II

Fascicule 2

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

*Rapporteur spécial* : M. Denis BADRÉ

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, *vice-présidents* ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Trégouët.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale** (11ème législ.) : 2585, 2624 à 2629 et T.A. 570.

**Sénat** : 91 (2000-2001).

---

**Lois de finances.**

# SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION</b> .....	5
---------------------------	---

## **PREMIERE PARTIE : LE PROJET DU BUDGET DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES POUR 2001**

<b>CHAPITRE PREMIER : UN NOUVEL ACCORD INTERINSTITUTIONNEL DÉCEVANT</b> .....	10
---	----

<b>I. UNE NÉGOCIATION BIAISÉE PAR UNE APPROCHE CONTRAIRE A L'ESPRIT EUROPEEN</b> .....	10
--	----

<b>A. LES DONNÉES DU DÉBAT</b> .....	11
--------------------------------------	----

1. <i>L'existence de déséquilibres comptables</i> .....	11
---	----

2. <i>Les inquiétudes liées aux effets de l'élargissement sur les principaux déséquilibres     comptables</i> .....	15
---	----

3. <i>Les incertitudes sur l'impact de la programmation présentée par la Commission</i> .....	17
---	----

<b>B. UN MAUVAIS DÉBAT</b> .....	18
----------------------------------	----

1. <i>Un débat qui repose sur des données comptables erronées</i> .....	19
---	----

a) <i>Le calcul des soldes nets doit exclure les ressources propres traditionnelles qui ne sont         pas apportées par les Etats mais sont des ressources de l'Europe</i> .....	19
--	----

b) <i>Le champ des dépenses prises en compte pour calculer les soldes nets appelle des         observations</i> .....	20
---	----

2. <i>L'absence de prise en compte de la dimension économique de l'intervention budgétaire</i> .....	21
--	----

a) <i>La question du point de vue des recettes</i> .....	21
--	----

b) <i>La question du point de vue des dépenses</i> .....	23
--	----

3. <i>Un débat qui joue contre l'Europe</i> .....	25
---	----

<b>II. LE NOUVEL ACCORD INTERINSTITUTIONNEL</b> .....	26
---	----

<b>A. LES NOUVELLES PERSPECTIVES FINANCIÈRES</b> .....	27
--	----

1. <i>Les crédits</i> .....	27
-----------------------------	----

2. <i>Les recettes</i> .....	30
------------------------------	----

<b>B. LES DISPOSITIONS À CARACTÈRE NORMATIF</b> .....	32
---	----

1. <i>Un renforcement des prérogatives du Parlement</i> .....	32
---	----

2. <i>Quelques déclarations d'intention</i> .....	33
---	----

3. <i>Quelques innovations</i> .....	33
--------------------------------------	----

<b>III. UN DISPOSITIF DÉCEVANT ET CONTESTABLE</b> .....	36
A. DES DÉRIVES ONT ÉTÉ ÉVITÉES .....	36
B. UNE PROGRAMMATION DÉCEVANTE ET CONTESTABLE .....	37
1. <i>Les recettes</i> .....	37
2. <i>Les dépenses</i> .....	38
a) De faux arbitrages .....	38
b) Une programmation qui ne tient pas compte des projets de l'Union européenne .....	38
<b>CHAPITRE II : LES RECETTES DU PROJET DE BUDGET POUR 2001</b> .....	40
<b>I. L'ARCHITECTURE DU FINANCEMENT EUROPÉEN : UN SYSTEME COMPLEXE ET OPAQUE</b> .....	40
A. LE DÉCLIN DE LA « RESSOURCE-TVA » .....	42
B. LA PROGRESSION DE LA « RESSOURCE-PNB » .....	44
<b>II. LA HIERARCHIE DES CONTRIBUTEURS</b> .....	46
<b>CHAPITRE III : LES CRÉDITS DU PROJET DE BUDGET POUR 2001</b> .....	49
<b>I. LES DÉPENSES AGRICOLES : UN CALIBRAGE INCERTAIN</b> .....	53
<b>II. LES ACTIONS STRUCTURELLES : LE POIDS D'ENGAGEMENTS DÉRAISONNABLES</b> .....	57
A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE .....	57
1. <i>Des objectifs et des instruments nombreux</i> .....	57
2. <i>Des ressources importantes</i> .....	62
3. <i>Des actions placées sous conditions</i> .....	64
B. APPRÉCIATIONS .....	65
1. <i>Une programmation déraisonnable, symptôme d'un système inadapté</i> .....	65
2. <i>Une efficacité douteuse</i> .....	66
a) Une redistribution ambiguë .....	66
b) Une efficacité à nuancer .....	67
<b>III. LES AUTRES POLITIQUES : UN DÉVELOPPEMENT MAL MAÎTRISÉ</b> .....	68
A. LES POLITIQUES INTERNES .....	68
B. LES ACTIONS EXTÉRIEURES .....	73
1. <i>La question des Balkans</i> .....	75
2. <i>La question de l'élargissement</i> .....	76

**DEUXIEME PARTIE :  
LES RELATIONS ENTRE LA FRANCE ET LE BUDGET  
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES**

<b>CHAPITRE PREMIER : L'ÉVOLUTION DU PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES.....</b>	<b>96</b>
<b>I. UNE AUGMENTATION TENDANCIELLE IMPORTANTE ET UNE HYPOTHÈQUE NOUVELLE : .....</b>	<b>96</b>
A. UNE AUGMENTATION TENDANCIELLE IMPORTANTE.....	96
B. UNE NOUVELLE HYPOTHEQUE .....	98
<b>II. LA STRUCTURE DU PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES.....</b>	<b>98</b>
<b>CHAPITRE DEUX : LES VERSEMENTS DU BUDGET DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES AU BÉNÉFICE DE LA FRANCE.....</b>	<b>100</b>
<b>I. LES VERSEMENTS AGRICOLES.....</b>	<b>102</b>
<b>II. LES AUTRES DÉPENSES EN FRANCE : UN « BILAN » MÉDIOCRE.....</b>	<b>106</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>111</b>

## INTRODUCTION

**L'article 28 du projet de loi de finances pour 2001 porte évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes.**

Avec 99,5 milliards de francs soustraits aux recettes de l'Etat, le prélèvement effectué au profit de l'Union européenne représente 5 fois le budget du ministère des affaires étrangères, 3,5 fois le budget du ministère de l'agriculture et près de 15 fois le budget national consacré à l'aménagement du territoire. Il équivaut à près de 30 % du produit brut de l'impôt sur le revenu et à plus de 1,03 point de PIB.

Ces quelques références traduisent le poids budgétaire de notre contribution au budget européen et, par conséquent, puisque cette contribution en dépend directement, l'importance du budget européen pour nos finances publiques.

Tout cela justifie que les parlements nationaux à qui est confiée l'expression de la souveraineté nationale exercent pleinement leurs attributions à l'égard d'un budget européen qui influence tant les finances publiques nationales.

Cette exigence est pourtant malaisée à mettre en œuvre. La construction européenne s'inscrit naturellement dans des conventions internationales successives qui, supposant des abandons partiels et limités de souveraineté de la part des Etats, comportent des aménagements par rapport aux prérogatives traditionnelles des institutions nationales.

Le domaine budgétaire est tout particulièrement concerné par ces aménagements.

Les décisions au terme desquelles le budget européen est défini échappent au Parlement français, sauf à considérer que les résolutions que chacune de ces chambres peut adopter constituent l'expression d'un vrai pouvoir de légiférer. On sait qu'il n'en est rien et que ces résolutions, par ailleurs indispensables, ne sont rien d'autre, mais c'est très nécessaire, qu'un moyen pour les chambres de manifester leurs points de vue.

Le débat désormais traditionnel sur l'article portant évaluation de notre contribution au budget européen relève de la même démarche. Sans doute débouche-t-il sur un vote de l'article de première partie de loi de finances qui

abrite cette évaluation. Mais ce vote est placé sous contrainte. Un rejet de l'article soumis à notre vote n'exempterait pas la France de s'acquitter d'une contribution qui entre dans la catégorie de ses engagements internationaux.

Cette considération ne doit pas conduire à refuser toute signification à l'examen auquel nous nous livrons chaque année, bien au contraire, c'est l'occasion de démontrer que nous sommes attentifs aux affaires budgétaires de l'Europe et d'exprimer solennellement les conclusions de notre vigilance. Plus que le vote, c'est le débat qui importe.

Il reste toutefois que le débat sur notre contribution au budget européen ne devrait pas être la seule expression de notre vigilance sur le budget européen. Celle-ci doit mieux se manifester, et pour cela, nous devons inventer de nouveaux cadres d'exercice de notre contrôle.

A cet effet, nous devons surmonter une difficulté qui ne réside pas dans une insuffisante mobilisation de notre part, mais qui est d'ordre institutionnel. Notre Parlement appréhende pour l'essentiel les questions européennes à travers son dialogue avec l'exécutif national. Nous devons certes renforcer ce dialogue, **mais nous devons aussi instaurer un dialogue direct avec les institutions européennes.** Cela doit constituer, de notre part, une vraie exigence politique, tant cette idée, restée jusqu'à présent étrangère à la construction européenne, semble se heurter à la culture acquise par les institutions européennes. Au vrai, s'il s'agit bien pour nous de créer de nouvelles manières de « faire l'Europe », il s'agit aussi pour l'Europe d'une condition essentielle à son acceptation par les peuples et donc à sa dynamique. Qui ne voit aujourd'hui en effet que le pire danger qui la guette est son isolement ?

Tout cela suppose de mettre en place des procédures permettant aux Parlements nationaux de contrôler en direct les affaires budgétaires de l'Europe. La définition de ces procédures est un chantier prioritaire que nous devons ouvrir dès maintenant.

**PREMIERE PARTIE :**  
**LE PROJET DU BUDGET**  
**DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES POUR 2001**

Le projet de budget des Communautés européennes tel qu'il a été adopté le 20 juillet 2000 par le Conseil placé sous présidence française voit les crédits communautaires s'accroître de 3,5 % pour les crédits de paiement ; pour les crédits d'engagement, la progression est de 2,7 %. Cette augmentation est excessive. Les dépenses du budget européen ne sont pas suffisamment maîtrisées.

Le Parlement européen souhaite aggraver cette situation. Sa commission des budgets a voté un abondement de crédits de 2,2 milliards d'euros, offrant ainsi une image désastreuse des conditions de gestion des finances publiques européennes.

**Paradoxalement, cette situation tient pour beaucoup à un mécanisme budgétaire inventé pourtant pour « discipliner » la gestion financière des Communautés européennes, les « perspectives financières » qui constituent la programmation pluriannuelle des finances publiques européennes.**

## Un peu d'histoire

### L'encadrement du budget européen par les accords interinstitutionnels

Deux accords interinstitutionnels conclus entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission les 29 juin 1988 et 29 octobre 1993 sont venus fixer des règles de "discipline financière" supposées "encadrer" l'exercice budgétaire.

Un **plafonnement des ressources propres** a été instauré une première fois pour les années 1988 à 1992, puis pour les années 1993 à 1999.

#### Plafond des ressources propres des Communautés européennes entre 1988 et 1992 (en % du PNB de la Communauté)

1988	1989	1990	1991	1992
1,15	1,17	1,18	1,19	1,20

#### Plafond des ressources propres des Communautés européennes entre 1988 et 1992 (en % du PNB de la Communauté)

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1,20	1,20	1,21	1,22	1,24	1,25	1,27

Le plafonnement des « ressources propres » qui constituent la quasi-totalité des ressources budgétaires de l'Union avait pour vocation d'éviter les surenchères et les tentations d'une autorité budgétaire sans vraie responsabilité politique.

Il est cependant significatif qu'ait été retenu le principe d'une élévation progressive du plafond de ces ressources. Ainsi, fut instauré un mécanisme permettant au budget européen non seulement de profiter de la dynamique propre des économies européennes mais encore de disposer d'une part toujours plus importante de la richesse des Etats-membres.

Tout s'est passé comme si le « prélèvement obligatoire européen » devait légitimement s'alourdir quelle que soit la situation des économies et des budgets des Etats ou encore celle des besoins de dépenses du budget européen.

**L'encadrement des dépenses** a, quant à lui, trouvé sa traduction dans une programmation, année après année, des dépenses du budget, par rubrique.

Six rubriques ont été définies : la politique agricole commune (rubrique 1), les actions structurelles (rubrique 2), les politiques internes (rubrique 3), les politiques extérieures (rubrique 4), l'administration (rubrique 5) et les réserves (rubriques 6). Un plafond de crédits d'engagement est fixé pour chacune de ces rubriques et pour chaque année. Ces plafonds constituent les limites supérieures au niveau ou en deçà desquelles doit s'inscrire le budget européen. Ces plafonds sont actualisés en fonction des conditions réelles de croissance du PIB et des conditions d'exécution des crédits. Ils peuvent être révisés dans certaines limites détaillées dans un précédent rapport<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Rapport n° 85 du 20 novembre 1997. Sénat. Rapport général « Affaires européennes et article 24 : évaluation de la participation française au budget des Communautés européennes ».



### Les perspectives financières

(En millions d'écus 1992)

	Europe des 12		Europe des 15				
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Ligne directrice agricole	35.230	35.095	35.354	37.245	37.922	38.616	39.327
Actions structurelles	21.277	21.885	24.477	26.026	27.588	29.268	30.245
. Fonds de cohésion	1.500	1.750	2.000	2.250	2.500	2.550	2.600
. Fonds structurels	19.777	20.135	22.369	23.668	24.980	26.610	28.345
. Mécanisme EEE	-	-	-	108	108	108	-
Politiques internes	3.940	4.084	4.702	4.914	5.117	5.331	5.534
Actions extérieures	3.950	4.000	4.549	4.847	5.134	5.507	5.933
Dépenses administratives	3.280	3.380	3.738	3.859	3.974	4.033	4.093
Réserves	1.500	1.500	1.100	1.100	1.100	1.100	1.100
. monétaire du FEOGA	1.000	1.000	500	500	500	500	500
. d'aide d'urgence	200	200	300	300	300	300	300
. pour garanties de prêts	300	300	300	300	300	300	300
Compensations			1.547	701	212	99	
<b>Total des crédits d'engagements</b>	<b>69.177</b>	<b>69.944</b>	<b>75.467</b>	<b>78.692</b>	<b>81.047</b>	<b>83.954</b>	<b>86.952</b>
<b>Total des crédits de paiements</b>	<b>65.908</b>	<b>67.036</b>	<b>72.020</b>	<b>74.605</b>	<b>77.372</b>	<b>80.037</b>	<b>82.778</b>
Paiements en % du PNB	1,20	1,19	1,21	1,21	1,22	1,22	1,24

Le tableau ci-dessus présente la programmation financière de 1993 à 1999 popularisée sous le nom de "Paquet Delors II".

Son analyse permet de faire ressortir la mécanique d'un accord ouvrant **la perspective d'une progression continue des interventions communautaires dont les moyens devaient augmenter de 3,9 % l'an en volume.**

Cette évolution devait déboucher sur un accroissement des dépenses communautaires rapportées au produit intérieur brut européen, sans doute modéré en termes relatifs (+ 0,07 point), mais important en termes nominaux et significatif d'une volonté d'amplifier le poids de la dépense européenne.

En outre, **la programmation d'Edimbourg devait se traduire par une évolution différenciée des crédits des différentes rubriques retraçant l'action communautaire.** Les dépenses de la PAC devaient ainsi passer d'un plus de la moitié à quelques 45 % des engagements, un mouvement inverse se produisant pour les "dépenses non-obligatoires". Parmi celles-ci, les actions structurelles destinées à assurer la cohésion européenne devaient progresser, passant de 30,8 % à 34,8 % du total. Ces dernières dépenses étaient donc privilégiées au regard des évolutions programmées, mais aussi parce qu'au terme d'un engagement des différentes institutions, leur programmation faisait l'objet d'un engagement d'inscrire les crédits à la hauteur des plafonds retenus, les autres dépenses ne bénéficiant pas d'un tel engagement.

**Au total, l'encadrement du budget européen, par ailleurs susceptible d'adaptations et de révisions, pouvait apparaître dès l'abord moins comme porteur de disciplines que comme annonciateur de facilités.**

Il s'est traduit en outre par une déformation de l'équilibre institutionnel de départ puisque la montée en charge des dépenses non obligatoires sur lesquelles le Parlement européen dispose du dernier mot s'est traduite par l'octroi d'un supplément de pouvoir effectif consenti au Parlement au détriment des pouvoirs du Conseil.

## **CHAPITRE PREMIER :**

### **UN NOUVEL ACCORD INTERINSTITUTIONNEL DÉCEVANT**

Il faut, comme l'an dernier, insister sur la nécessité d'instaurer des règles plus subtiles et réalistes de programmation. Il n'existe en effet désormais plus qu'un seul budget en Europe échappant à de vraies disciplines budgétaires formelles, le budget des Communautés européennes.

Les résultats acquis par le Sommet de Berlin du 26 mars 1999 et les termes du nouvel accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 sont loin de donner satisfaction à ces exigences.

La responsabilité de cette déception incombe très largement à l'ombre portée sur les négociations par le débat fondamentalement non-européen ouvert par certains pays relatif aux contributions nettes.

#### **I. UNE NÉGOCIATION BIAISÉE PAR UNE APPROCHE CONTRAIRE A L'ESPRIT EUROPEEN**

Quatre pays ont pris la responsabilité de centrer les négociations des nouvelles perspectives financières sur la question des « contributions nettes », c'est-à-dire sur la question des soldes enregistrés par chaque Etat membre, à l'occasion des flux budgétaires entre les Etats et le budget européen.

Le polarisation des débats sur ce sujet a détourné l'attention des questions qui auraient dû être abordées.

C'est d'autant plus regrettable qu'il s'agit d'un faux débat qui, selon toutes vraisemblances, n'est malheureusement pas purgé ce qui mérite qu'on y revienne.

## A. LES DONNÉES DU DÉBAT

C'est l'existence de déséquilibres comptables entre Etats-membres qui a alimenté un débat, qui s'est par ailleurs nourri des inquiétudes sur les effets budgétaires de l'élargissement. En outre, l'impact des propositions relatives aux nouvelles « perspectives financières » transmises par la Commission sur chacun des Etats-membres a été peu précisé et n'a, ainsi, pas été pris en compte.

### 1. L'existence de déséquilibres comptables

Le tableau ci-après démontre l'existence de déséquilibres comptables, certains Etats membres versant au budget de l'Union européenne davantage qu'ils n'en perçoivent, l'inverse étant également vrai par construction.

Solde budgétaire par Etat membre en 1996 selon la Cour des comptes européenne

Etat Membre	Recettes 96		Dépenses réparties 96		Solde 1996	Solde 1995	Solde 1994	ECU/hbt 1996
	(Mécus)	%	(Mécus)	%	(Mécus)	(Mécus)	(Mécus)	
Belgique	2.743,0	3,9	1.996,8	2,7	- 746,2	- 311,2	- 309,3	- 73,9
Danemark	1.359,9	1,9	1.553,3	2,1	193,4	305,7	198,9	37,2
Allemagne	20.766,9	29,2	9.872,0	13,6	- 10.894,4	- 13.431,0	- 13.637,1	- 134,8
Grèce	1.107,1	1,6	5.039,8	6,9	3.932,7	3.488,9	3.851,9	378,1
Espagne	4.538,9	6,4	10.511,1	14,4	5.972,2	7.218,1	3.116,6	152,7
<b>France</b>	<b>12.410,9</b>	<b>17,5</b>	<b>11.951,1</b>	<b>16,4</b>	<b>- 459,8</b>	<b>- 1.727,2</b>	<b>2.626,4</b>	<b>- 8,0</b>
Irlande	710,2	1,0	2.970,5	4,1	2.260,3	1.886,9	1.752,0	627,9
Italie	8.935,2	12,6	7.532,9	10,3	- 1.402,3	- 614,1	- 2.540,4	- 24,3
Luxembourg	163,2	0,2	83,9	0,1	- 79,3	- 44,8	253,7	- 198,3
Pays-Bas	4.435,7	6,2	1.988,9	2,7	- 2.446,8	- 2.004,7	- 1.829,9	- 159,9
Autriche	1.872,6	2,6	1.600,4	2,2	- 272,2	- 905,1	0,0	- 34,5
Portugal	906,1	1,3	3.680,4	5,1	2.774,3	2.381,1	1.827,0	283,1
Finlande	961,3	1,4	988,4	1,4	27,1	- 164,6	0,0	5,3
Suède	1.957,4	2,8	1.204,9	1,7	- 752,5	- 937,3	0,0	- 86,5
Royaume-Uni	8.227,1	11,6	5.951,1	8,2	- 2.276,0	- 4.720,2	- 1.158,8	- 39,2
<b>non réparti</b>			<b>5.867,7</b>	<b>8,1</b>				
<b>Total</b>	<b>71.095,5</b>	<b>100,0</b>	<b>72.793,2</b>	<b>100,0</b>				

Certains Etats se trouvent ainsi en situation de contributeurs nets tandis que d'autres sont des bénéficiaires nets.

Parmi les premiers, sur la base des données relatives à 1996, se situent l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède, l'Autriche, la Belgique, le Royaume-Uni, la France et l'Italie.

Le second groupe de pays rassemble par ordre décroissant sur la base d'une référence en écus par habitant, l'Irlande, la Grèce, le Portugal, l'Espagne (les 4 Etats de la cohésion), le Danemark et la Finlande.

L'existence et le niveau des soldes nets résultent en fait pour l'essentiel de la répartition des dépenses du budget communautaire qui commande naturellement les versements reçus par chaque Etat membre. Le tableau ci-dessous rend compte de ce phénomène.

**Répartition des dépenses opérationnelles par Etat membre**

Etat Membre	FEOGA Garantie	%	Actions Structurelles	%	Recherche	%	Coopé ration	%	Autres	%	Totaux	%
Belgique	1.152,8	2,9	327,7	1,3	159,9	5,4	20,6	0,5	335,9	14,0	1.996,9	2,7
Danemark	1.358,4	3,5	104,6	0,4	39,3	1,3	2,6	0,1	48,3	2,0	1.553,2	2,1
<b>Allemagne</b>	<b>6.050,4</b>	<b>15,5</b>	<b>3.435,4</b>	<b>14,0</b>	<b>263,9</b>	<b>9,0</b>	<b>11,1</b>	<b>0,3</b>	<b>111,1</b>	<b>4,6</b>	<b>9.871,9</b>	<b>13,6</b>
Grèce	2.801,7	7,2	2.122,9	8,6	45,8	1,6	1,7	0,0	67,8	2,8	5.039,9	6,9
Espagne	4.054,6	10,4	6.234,1	25,3	117,1	4,0	18,1	0,5	87,1	3,6	10511,0	14,4
<b>France</b>	<b>9.572,1</b>	<b>24,5</b>	<b>1.938,8</b>	<b>7,9</b>	<b>285,5</b>	<b>9,7</b>	<b>12,8</b>	<b>0,3</b>	<b>141,9</b>	<b>5,9</b>	<b>11.951,1</b>	<b>16,4</b>
Irlande	1.700,1	4,4	1.206,4	4,9	30,3	1,0	1,2	0,0	32,5	1,4	2.970,5	4,1
Italie	4.231,1	10,8	3.016,4	12,3	161,6	5,5	24,9	0,7	99,0	4,1	7.533,0	10,3
Luxembourg	20,0	0,1	14,6	0,1	15,5	0,5	2,6	0,1	31,1	1,3	83,8	0,1
Pays-Bas	1.536,2	3,9	268,7	1,1	109,9	3,7	4,6	0,1	69,5	2,9	1.988,9	2,7
Autriche	1.214,2	3,1	235,9	1,0	18,6	0,6	1,9	0,1	129,8	5,4	1.600,4	2,2
Portugal	646,0	1,7	2961,5	12,0	16,6	0,6	5,1	0,0	51,2	2,1	3.680,4	5,1
Finlande	649,3	1,7	135,2	0,5	18,9	0,6	0,5	0,0	184,6	7,7	988,5	1,4
Suède	624,1	1,6	94,6	0,4	25,0	0,9	1,6	1,2	459,6	19,1	1.204,9	1,7
Royaume-Uni	3.470,1	8,9	1.961,1	8,0	343,4	11,7	45,4	1,2	131,1	5,5	5.951,1	8,2
Divers	0,0	0,0	550,5	2,3	1.287,8	43,8	3.598,4	95,9	425,0	17,7	5.867,7	8,1
<b>Total</b>	<b>39.081,1</b>	<b>100,0</b>	<b>24.614,4</b>	<b>100,0</b>	<b>2.939,1</b>	<b>100,0</b>	<b>3.753,10</b>	<b>100,0</b>	<b>2.405,5</b>	<b>100,0</b>	<b>72.793,2</b>	<b>100</b>
%	53,7		33,8		4,0		5,2		3,3		100	

Alors que la part contributive des Etats membres est « grosso modo » parallèle à leur part dans le PIB européen, la part des versements reçus par quelques uns d'entre eux est nettement décalée par rapport à cette dernière donnée et se trouve donc sans proportion avec l'écot versé.

C'est le cas, en négatif, pour l'ensemble des contributeurs nets, et, en positif, pour l'ensemble des bénéficiaires nets.

**Les soldes comptables sont donc principalement le résultat de l'orientation donnée aux dépenses communautaires.**

C'est par exemple le niveau élevé des dépenses agricoles versées en France qui détermine les « retours » français.

**Part de la France dans les postes de dépenses du FEOGA-Garantie en 1997**

(en Mécus)

FEOGA-Garantie	Ensemble	France	% en 1997	Rappel % 1996
Cultures arables	17.414,0	5.235,7	30,1	31,6
Sucre	1.607,8	611,8	38,1	29,7
Huile d'olive	2.196,0	9,4	0,4	0,5
Fourrages séchés et légumes secs	367,4	86,3	23,5	25,2
Plantes textiles et vers à soie	906,9	37,6	4,1	5,5
Fruits et légumes	1.569,0	239,8	15,3	16,1
Secteur viti-vinicole	1.030,1	225,1	21,9	23,9
Tabac	998,0	80,7	8,1	8,3
Autres secteurs végétaux	274,4	31,1	11,3	12,9
<b>Total secteur végétal</b>	<b>26.363,6</b>	<b>6.557,5</b>	<b>24,9</b>	<b>25,6</b>
Lait et produits laitiers	3.101,2	849,6	27,4	23,1
Viande bovine	6.580,4	1.231,7	18,7	26,4
Viande ovine et caprine	1.424,9	142,3	10,0	8,8
Viande porcine	478,8	7,2	1,5	10,0
Œufs et volailles	78,7	55,1	70,0	66,7
Autres actions produits animaux	94,4	7,7	8,2	2,2
Pêche	33,5	9,6	28,7	31,4
<b>Total secteur animal</b>	<b>11.791,9</b>	<b>2.303,2</b>	<b>19,5</b>	<b>23,5</b>
Dépenses annexes	198,3	33,3	16,8	44,2
Aides au revenu	4,5	1,0	22,2	35,4
Mesures d'accompagnement	2.064,8	233,0	11,3	11,4
<b>Total général du FEOGA-Garantie</b>	<b>40.423,1</b>	<b>9.128,0</b>	<b>22,6</b>	<b>24,4</b>

Si l'importance de l'agriculture française était du niveau de celle de l'Allemagne, la France ne bénéficierait plus des 16,4 % de dépenses réparties qu'elle reçoit mais de seulement 11,6 % du total de ces dépenses. Son solde net se creuserait passant par exemple d'un déficit de 459,8 millions d'écus à un déficit de 3.981 millions d'écus en 1996.

La situation des gros contributeurs nets provient de ce qu'ils bénéficient de « retours » moyens au regard des principales rubriques du budget communautaire même si ces retours peuvent être importants comme le montre l'exemple de l'Allemagne, deuxième bénéficiaire des actions structurelles.

## 2. Les inquiétudes liées aux effets de l'élargissement sur les principaux déséquilibres comptables

La Commission s'est livrée à un exercice d'évaluation des effets de l'élargissement.

Elle a constaté que les futurs adhérents seraient d'importants bénéficiaires nets si bien que la situation budgétaire des 15 subirait une détérioration à due proportion, un peu inférieure à 0,15 % de leur PIB d'ici 2006.

Cette estimation est illustrée par les tableaux ci-dessous qui récapitulent le bilan de l'élargissement selon la Commission.

Tableau des dépenses liées à l'adhésion

(en % du PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006
En % du PIB élargi	0,05	0,07	0,1	0,12	0,15
En % du PIB des nouveaux membres	1,4	2,2	2,8	3,5	4,2

Tableau des recettes liées à l'adhésion

	2002	2003	2004	2005	2006
En % du PIB élargi	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
En % du PIB des nouveaux membres	1,18	1,16	1,13	1,11	1,1

**Bilan budgétaire net de l'adhésion**

	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
En % du PIB élargi	0,01	0,03	0,06	0,08	0,11
En % du PIB des nouveaux membres	0,22	1,04	1,67	2,39	3,1

Quel crédit apporter à ce bilan ? La réponse à cette question est pour le moins ardue puisqu'elle suppose d'évaluer l'ensemble des hypothèses sous-jacentes.

Cependant, il faut constater que l'estimation globale de la Commission conduit à un résultat peu cohérent avec l'intuition selon laquelle l'adhésion de nouveaux États membres stimulera l'orientation « cohésive » et redistributive du budget européen.

L'évaluation des effets de l'élargissement sur les dépenses du budget européen pouvait donc être raisonnablement jugée comme très volontariste.

Les hypothèses posées en matière de dépenses agricoles supposent une amodiation des règles de la PAC dans les nouveaux Etats membres. Les enveloppes prévues au titre des actions structurelles et, encore plus, des politiques internes ont un caractère fortement normatif, alors que chacun connaît l'ampleur des besoins des nouveaux membres en matière d'infrastructures et au regard de l'environnement.

Aux incertitudes sur le volet dépenses de l'adhésion s'ajoute une certaine perplexité face aux estimations des recettes supplémentaires provoquées par l'application du système des ressources propres dans les nouveaux Etats-membres.

Les estimations de la Commission sont en effet fondées sur l'hypothèse que les nouveaux Etats membres contribueraient à peu près à hauteur de la contribution moyenne des 15 rapportée à leur PIB respectif.

Si un tel résultat pouvait se recommander du constat d'un parallélisme d'ensemble entre le niveau respectif de développement de chacun des 15 et sa contribution relative au budget communautaire, il suppose qu'on puisse élargir ce constat à des Etats dont l'appareil fiscal et statistique est loin d'être du niveau moyen de celui de l'Europe à 15 et dont la base de ressources propres traditionnelles (prélèvements agricoles, droits de douane) est assurément plus étroite que celle de la moyenne des 15.



**Il y avait donc tout lieu de penser que l'impact de l'élargissement sur les équilibres budgétaires serait sensiblement plus important que celui, déjà important, prévu par la Commission.**

### **3. Les incertitudes sur l'impact de la programmation présentée par la Commission**

**Les effets des réformes envisagées par la Commission des différentes politiques communautaires ont également fait l'objet d'un examen mais ses conclusions ont manqué de précision. Il est regrettable que la Commission se soit gardée de chiffrer ses propres propositions**, se contentant de vagues considérations limitées au surplus à la situation particulière des Etats présentant des prétentions dans le cadre du dossier des déséquilibres budgétaires alors même que les nouvelles « perspectives financières » devraient se traduire par des réaménagements de dépenses plutôt favorables aux pays contributeurs nets.

S'agissant de la réforme de la politique agricole commune (PAC), la Commission a estimé qu'elle ne modifierait pas sensiblement la répartition des dépenses dans chaque Etat membre.

Il était pourtant loisible d'observer que la réforme de la PAC déboucherait sur une restructuration des versement du FEOGA entre les différentes catégories de spéculations agricoles, restructuration qui ne serait pas sans effet compte tenu de la diversité structurelle des agriculteurs en Europe.

Ensuite, au sein d'une même catégorie de production, la réforme de la PAC devait s'accompagner d'une modification des formes de soutien. Par exemple, la forte revalorisation de la prime bovin mâle et, corrélativement, la réduction de la part revenant à la vache allaitante devait favoriser l'Allemagne au détriment de la France, et d'ailleurs, incidemment, l'élevage intensif par rapport à l'élevage extensif.

Le tableau ci-après démontre d'ailleurs que la Commission, sans pour autant dissenter sur le sujet, estimait que la réforme de la PAC aurait des effets de redistribution entre Etats.

**Répartition des aides directes agricoles  
entre les Etats membres**

	<b>% en 1999</b>	<b>% en 2006</b>
Belgique	1,1	1,7
Danemark	2,9	3,0
Allemagne	15,2	17,4
Grèce	7,9	6,3
Espagne	14,3	12,3
France	23,9	23,7
Irlande	2,3	2,9
Italie	12,6	12,2
Luxembourg	0,1	0,1
Pays-Bas	1,3	2,6
Autriche	1,7	2,0
Portugal	1,5	1,5
Finlande	1,0	1,2
Suède	1,9	2,0
Royaume-Uni	12,3	11,0

La situation de l'Allemagne, des Pays-Bas et de l'Autriche devait être améliorée au détriment de celle de la Grèce et de l'Espagne dont les productions méridionales étaient oubliées par la réforme proposée.

S'agissant des actions structurelles, la concentration des aides proposée par la Commission devait se traduire par un creusement des soldes comptables.

***B. UN MAUVAIS DÉBAT***

Les exigences d'une réduction de leurs contributions posées par l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche, et la Suède se sont exprimés sur la base de conceptions erronées qui sont une menace pour l'ensemble de l'édifice budgétaire européen et, à travers lui, la construction européenne.

Il est démontrable par ailleurs qu'une vigilance sans failles à l'égard de la dépense européenne et de l'exigence d'une meilleure équité contributive peuvent soulager beaucoup les finances publiques de pays dont la prétention se centre sur la **fiction commode des soldes nets**.

## 1. Un débat qui repose sur des données comptables erronées

Les données comptables sur lesquelles ce débat est construit sont biaisées.

- a) *Le calcul des soldes nets doit exclure les ressources propres traditionnelles qui ne sont pas apportées par les Etats mais sont des ressources de l'Europe*

**L'approche comptable comporte d'abord des biais du fait de la prise en compte de certaines recettes pour calculer les soldes nets.**

**A tout le moins, les « ressources propres traditionnelles » qui sont des ressources communautaires devraient être exclues du calcul des soldes nets.** En 1996, ces ressources s'étaient élevées à près de 13,6 milliards d'écus soit environ 19,1 % des ressources propres totales. Après correction, pour tenir compte du caractère communautaire de ces ressources, les soldes de chacun des Etats sont modifiés comme indiqué plus bas.

Pays	Ecart	Solde biaisé	Solde corrigé
Belgique	1.000,6	-746,2	254,4
Danemark	272,0	193,4	465,4
Allemagne	-3.291,2	-10.894,4	-7.603,2
Grèce	163,2	3.932,7	4.095,9
Espagne	612,0	7.218,1	7.830,1
France	1.4824,0	-459,8	1.022,6
Irlande	217,6	2.260,3	2.477,9
Italie	1.074,4	-1.402,3	-327,9
Luxembourg	27,2	-79,3	-52,1
Pays-Bas	1.659,2	-2.446,8	-787,6
Autriche	244,8	-905,1	-660,3
Portugal	149,6	2.381,1	2.530,7
Finlande	136,0	27,1	163,1

**Les soldes ainsi corrigés font apparaître une situation très différente de celle, fictive, sur la base de laquelle est aujourd'hui conduit le débat.**

**Le montant des contributions nettes est fortement réduit, passant de 19,3 milliards d'écus à 9,8 milliards.** Certains Etats passent ainsi d'une

situation de contributeurs nets à une situation de bénéficiaires nets, tel le Royaume-Uni.

Surtout, tous les contributeurs nets voient leur situation améliorée.

En valeur, la contribution nette de l'Allemagne est réduite de 30 %, passant de 10,9 milliards à 7,6 milliards d'écus, celle des Pays-Bas est diminuée de près de 68 %, passant de 2,4 milliards à 787,6 millions d'écus.

L'écart entre l'Allemagne, le plus important contributeur net, et l'Espagne, le plus important bénéficiaire net, passe de 18,1 à 15,4 milliards d'écus.

**En bref, la reconnaissance, juridiquement et économiquement fondée, du caractère communautaire des ressources propres traditionnelles réduit considérablement la portée des données comptables usuellement apportées au débat.**

*b) Le champ des dépenses prises en compte pour calculer les soldes nets appelle des observations*

**D'autres biais comptables proviennent du champ des dépenses prises en compte.**

L'on relèvera d'abord que **les données utilisées laissent de côté quelques 9 % du budget communautaire correspondant pour l'essentiel à des crédits d'action extérieure et aux dépenses administratives** dont une partie considérable revient à des intervenants appartenant à des Etats de l'Union.

Il en va ainsi tout particulièrement des programmes PHARE et TACIS dont chacun sait combien leur mise en œuvre doit à des « conseils », cabinets ou entreprises, dont les sièges sociaux sont localisés dans les Etats les plus développés d'entre les 15.

Compte tenu de la présence relative des entreprises allemandes ou des cabinets anglo-saxons ou nordiques dans ces pays, il est évident que les dépenses versées en dehors de l'Union et donc non prises en compte dans les calculs qui forment la base des exigences de certains de nos partenaires leur profitent plus qu'à d'autres.

De la même manière, **le défaut de prise en compte des dépenses administratives** interdit qu'on puisse apprécier sérieusement les retours des certains Etats, la Belgique, le Luxembourg notamment, à partir de données fragmentaires retenues.

L'on relèvera ensuite que la répartition des dépenses entre Etats qui est effectuée sur la base des versements de la Commission ne peut prendre en compte

la destination finale des fonds. Compte tenu de l'internationalisation des agents économiques européens qui concerne tout particulièrement les entreprises des Etats les plus développés il y a là un obstacle sérieux à une appréciation correcte du circuit de la dépense européenne et donc une limite considérable à la validité comptable des soldes nets.

## **2. L'absence de prise en compte de la dimension économique de l'intervention budgétaire**

**Comptablement erronées, les données sont dénuées de toute prise en compte de la dimension économique du sujet.**

### *a) La question du point de vue des recettes*

S'agissant des recettes, l'on fait comme s'il était légitime d'exclure du débat toute référence aux données économiques qui, pourtant, influencent beaucoup la variation des versements de chaque Etat.

A structure et niveau de dépenses inchangés, la dégradation du solde d'un pays peut d'abord provenir d'un différentiel de croissance favorable à ce pays. Ce facteur a joué de façon importante s'agissant des Pays-Bas dans un passé récent.

De la même manière, le poids du prélèvement effectivement supporté par les Etats dépendait avant l'adoption de l'euro pour onze d'entre eux et continuera de dépendre pour les Etats ne participant pas à la troisième phase de l'Union économique et monétaire des variations du change de leur monnaie face à l'écu et désormais à l'euro.

**Il est surtout facile de démontrer que la hiérarchie des contributeurs est, dans l'ensemble, conforme à la hiérarchie des capacités contributives.**

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

(En %)

	1995 <sup>(1)</sup>	1996 <sup>(2)</sup>	1997 <sup>(3)</sup>	1998 <sup>(3)</sup>	1999 <sup>(4)</sup>
Belgique	4,0	3,9	3,9	3,7	3,9
Danemark	1,9	1,9	2,0	2,0	2,0
Allemagne	31,4	29,2	28,2	27,3	26,4
Grèce	1,5	1,6	1,5	1,6	1,5
Espagne	5,4	6,4	7,1	6,5	6,9
<b>France</b>	<b>17,5</b>	<b>17,5</b>	<b>17,5</b>	<b>17,0</b>	<b>17,2</b>
Irlande	1,0	1,0	0,9	1,0	1,0
Italie	9,5	12,6	11,5	12,8	13,0
Luxembourg	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Pays-Bas	6,4	6,2	6,4	5,9	6,0
Autriche	2,6	2,6	2,8	2,5	2,7
Portugal	1,3	1,4	1,4	1,3	1,4
Finlande	1,3	1,4	1,4	1,3	1,4
Suède	2,4	2,8	3,0	2,8	2,9
Royaume-Uni	13,6	11,6	11,8	14,0	13,5

(1) Rapport Cour des comptes des CE

(2) Compte de gestion et bilan financier de la Commission pour 1997

(3) Budget 1998

(4) Projet de budget pour 1999

Le tableau qui précède rappelle que **la France est le deuxième contributeur au budget européen** (17,2 % du total), loin derrière l'Allemagne (26,4 %), mais aussi loin devant le Royaume-Uni (13,5 %) et l'Italie (13 %). Ces quatre Etats financent plus de 70 % du budget communautaire. Il est intéressant de rapprocher ces résultats de la part prise par le PIB de ces Etats dans le PIB communautaire. Elle s'élève à près de 75 %.

Il faut également apprécier l'évolution des contributions des Etats membres dans le temps. L'entrée de trois nouveaux Etats membres s'est traduite en 1995 par un allègement mécanique de la part contributive des Etats déjà membres. On constate que la contribution de l'Allemagne s'allège rapidement entre 1995 et 1999. La part de sa contribution dans le total se replie de 5 points alors qu'à l'inverse, la part contributive de notre pays est stable. La contribution du Royaume-Uni évolue au gré des fortunes diverses de la livre et d'écarts de croissance plus ou moins favorables. Quant à l'Italie, sa contribution a connu un ressaut du fait de la montée en charge de la « ressource-PNB ».

**En tout état de cause, les données disponibles démontrent que, dans l'ensemble, la hiérarchie des contributeurs était conforme à la hiérarchie économique des Etats appréhendée au moyen de leurs parts dans le PIB européen.**

**Quote-parts des Etats membres dans le financement de l'Union européenne  
et dans le PNB de l'Union européenne à 15**

*(en pourcentage du total, données pour 1997, y compris la correction  
en faveur du Royaume-Uni)*

	<b>B</b>	<b>DK</b>	<b>D</b>	<b>GR</b>	<b>E</b>	<b>F</b>	<b>IRL</b>	<b>I</b>	<b>L</b>	<b>NL</b>	<b>A</b>	<b>P</b>	<b>FIN</b>	<b>S</b>	<b>UK</b>
Part du PNB de l'UE	3,1	1,9	26,0	1,5	6,6	17,2	0,8	14,2	0,2	4,5	2,6	1,2	1,4	2,7	16,1
Part dans le financement du budget de l'UE	3,9	2,0	28,2	1,6	7,1	17,5	0,9	11,5	0,2	6,4	2,8	1,4	1,4	3,1	11,9
<i>Dont ressources propres traditionnelles</i>	<i>7,4</i>	<i>2,0</i>	<i>24,2</i>	<i>1,2</i>	<i>4,5</i>	<i>10,9</i>	<i>1,6</i>	<i>7,9</i>	<i>0,2</i>	<i>12,2</i>	<i>1,8</i>	<i>1,1</i>	<i>1,0</i>	<i>2,6</i>	<i>21,5</i>
<i>Dont contributions TVA et PNB</i>	<i>3,1</i>	<i>2,0</i>	<i>29,1</i>	<i>1,7</i>	<i>7,8</i>	<i>19,0</i>	<i>0,8</i>	<i>12,4</i>	<i>0,2</i>	<i>5,1</i>	<i>3,0</i>	<i>1,5</i>	<i>1,5</i>	<i>3,2</i>	<i>9,6</i>

La situation de quelques pays apparaissait singulière. **L'Italie et, plus encore, le Royaume-Uni contribuaient moins que leur situation de richesse l'aurait justifié.** La "correction britannique" explique ce phénomène pour le Royaume-Uni. Pour l'Italie, la modicité des recettes prélevées au titre des ressources propres traditionnelles (prélèvements agricoles et droits de douane) "justifient" une partie de l'écart tandis qu'il faut probablement trouver dans les "particularités" de son assiette-TVA l'explication du reste de l'écart.

**En contrepartie, l'Allemagne et, à un moindre degré, les Pays-Bas contribuent plus que leur part dans le PIB européen.** Pour les Pays-Bas, l'essentiel de cet écart provient des recettes de droit de douane, ce qu'on appelle "l'effet-Rotterdam". Pour l'Allemagne, cet effet ne joue pas mais ce pays doit assumer une part importante des effets de la réforme des contributions TVA et PNB et de la correction britannique, même si l'Allemagne bénéficie en la matière d'un plafonnement particulier.

*b) La question du point de vue des dépenses*

S'agissant des dépenses, l'on peut évoquer les crédits non répartis. Une part importante de ces crédits concerne, on l'a dit, les crédits de politique extérieure de l'Union, parmi lesquels les crédits consacrés aux programmes PHARE et TACIS.

Outre les observations mentionnées plus haut, il faut ajouter que l'aide ainsi prodiguée se traduit par un supplément de croissance dans les pays qui en bénéficient, supplément de croissance qui, à son tour, engendre un courant d'importations.

Or, ces phénomènes sont susceptibles de « profiter » très inégalement aux 15.

L'exemple du commerce extérieur est particulièrement éclairant. La place toute particulière de l'Allemagne dans les échanges de l'Union européenne avec les pays d'Europe centrale et orientale doit être soulignée. Les exportations allemandes vers ces pays représentent 41 % des exportations des 15 et, avec 35,4 milliards d'écus en 1997, plus de 5 fois les exportations françaises ou encore plus de 19 fois les exportations espagnoles. Elles se sont par ailleurs accrues sur un rythme très élevé de 20 % l'an.

**Exportations vers les pays d'Europe centrale et orientale**

*(en millions d'écus)*

<b>Pays</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Europe des 15	48.053	58.722	70.828	87.291
Europe des 11		51.785	62.121	76.281
Belgique/Luxembourg	1.7520	2.122	2.710	3.422
Danemark	1.038	1.198	1.438	1.685
Allemagne	20.155	24.797	29.053	35.387
Grèce	765	887	1.135	1.437
Espagne	865	1.050	1.439	1.872
France	3.349	4.077	5.265	6.525
Irlande	165	314	407	486
Italie	7.412	9.101	11.508	13.215
Pays-Bas	2.647	3.033	3.199	4.220
Autriche	4.480	5.484	6.227	8.200
Portugal	57	83	135	161
Finlande	1.602	1.725	2.178	2.792
Suède	1.373	1.780	2.225	2.936
Royaume-Uni	2.393	3.071	3.909	4.953

**Ces observations ne sont pas anodines. Les coûts budgétaires de la préparation à l'élargissement et ceux à venir de l'adhésion effective des nouveaux membres peuvent, objectivement, être considérés comme un investissement dont tout laisse à penser que les retours ont profité et profiteront certes aux Etats concernés mais aussi, à titre principal, parmi les 15 à l'Allemagne et aux petits pays fortement exportateurs de l'Union européenne.**



Il fallait intégrer cette perspective au débat. Elle conduisait à s'opposer très fermement aux prétentions à la correction des soldes budgétaires.

Enfin, la construction européenne est productrice d'externalités positives aux premiers rangs desquelles figurent la liberté du commerce et de l'industrie, et la création d'une zone monétaire unique. Ces externalités profitent sans doute à tous mais probablement davantage aux pays les plus prospères les plus industrialisés et les plus exportateurs.

### **3. Un débat qui joue contre l'Europe**

**Ce débat est enfin en totale contradiction avec les principes mêmes de l'intervention budgétaire européenne.**

Il convient en effet de restituer les choses.

Le budget communautaire dans son volet dépenses est dépendant des politiques communes auxquelles il apporte un soutien financier.

**Le débat sur l'opportunité de ces politiques communes et sur leur qualité est un débat légitime. Mais, apprécier ces politiques à partir du critère de la part des retours de chacun des Etats au titre de ces politiques n'est pas légitime. L'introduction d'un tel critère, outre qu'il distrair l'attention du nécessaire examen lucide de la pertinence des options européennes, a nécessairement pour effet de ruiner les politiques communes.**

La renationalisation, incontrôlable, de la politique agricole commune un temps évoqué aurait ainsi anéanti la signification même de ce dernier épithète.

Produit d'un manquement au principe de solidarité financière qui anime l'Union européenne, elle aurait également abouti à une remise en question des politiques structurelles dont les mécanismes essentiels consistent précisément à mobiliser cette solidarité et qui, en outre, ne sont pas sans effet sur les conditions même d'existence du monde agricole et rural.

Il est frappant d'observer que dans ce jeu dangereux, l'Europe avait tout à perdre et la France, en tant que telle, rien.

La renationalisation des deux principales politiques de l'Union européenne se traduirait pour la France par une économie de 11,1 milliards d'euros et la nécessité d'inscrire en crédits budgétaires nationaux 11,5 milliards d'euros, perte minimale de 0,4 milliard d'euros.

Le montant des dépenses budgétaires nationales à inscrire en France serait légèrement supérieur au montant des dépenses que devrait supporter le

budget allemand. La France supporterait 9,3 milliards d'euros au titre de la PAC et 2,2 milliards d'euros au titre des actions structurelles.

Quant à elle, l'Allemagne devrait financer sur une base nationale, 2,7 milliards d'euros au titre de la PAC et 3,9 milliards au titre des actions structurelles, soit un total de 6,6 milliards d'euros.

Dans un tel scénario-catastrophe pour l'Europe, notre voisin économiserait comptablement 3,9 milliards d'euros, soit 0,21 % de son PIB. On rappelle que les exportations intra-européennes de l'Allemagne expliquaient, en 1997, 14 % de son PIB, soit 250,3 milliards d'écus contre, par exemple, pour la France un niveau d'exportations intra-européennes de 165,3 milliards d'écus, soit 13,8 % de son PIB.

Le débat sur les soldes budgétaires, extrêmement périlleux pour l'Europe, doit donc être considéré par ailleurs comme absurde étant donné les enjeux sous-jacents.

**Il ne s'agit en effet de rien moins que de la construction européenne dont, à l'évidence, les apports ne peuvent être réduits aux tristes données comptables mises sur la table.**

**La construction européenne a toujours été mise en péril lorsque des prétentions de « justes retours » sont venues distraire l'attention de l'essentiel, la définition d'un mode d'intervention adapté aux objectifs essentiels de l'Union, au nom de considérations financières étrangères au principe de solidarité communautaire.**

**C'est malheureusement ce qu'a démontré la négociation qui a précédé le lit du nouvel accord interinstitutionnel.**

## **II. LE NOUVEL ACCORD INTERINSTITUTIONNEL**

L'accord interinstitutionnel conclu le 6 mai 1999 entre les différentes branches de l'Autorité budgétaire comporte des dispositions à caractère normatif et reprend les perspectives financières adoptées au Sommet de Berlin.

## **A. LES NOUVELLES PERSPECTIVES FINANCIÈRES**

### **1. Les crédits**

Les perspectives financières qui sont l'une des composantes du nouvel accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission déterminent le cadre dans lequel le budget européen est appelé à évoluer pour chacune des années 2000 à 2006.

On rappelle qu'à cet effet, les perspectives financières :

- établissent, pour chacune des années qu'elles concernent, et pour chaque grande catégorie de dépenses regroupées en rubriques et sous-rubriques des plafonds de dépenses en crédits d'engagement ;

- déterminent en outre des montants globaux annuels de dépenses en crédits pour engagements et en crédits pour paiements ;

- et fixent le plafond des « ressources propres » destinées à financer le budget communautaire exprimé en un pourcentage du PIB.

S'agissant des dépenses, l'une des caractéristiques majeures de la programmation arrêtée à Berlin est de dissocier la programmation budgétaire de l'Europe à 15 de la programmation de l'Europe élargie.

Le tableau des perspectives financières ci-après en rend compte.

**Perspectives financières pour l'Union européenne à 15**  
**Prix courants pour les deux premières années ;**  
**Prix 2001 pour les années suivantes**

*(prix courants pour les deux premières années ;  
 prix 2001 pour les années suivantes .  
 en millions d'euros - crédits pour engagements)*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AGRICULTURE	41.738	44.530	45.674	45.538	44.488	43.624	43.344
Dépenses PAC	37.352	40.035	41.169	41.023	39.962	39.088	38.797
Développement rural	4.386	4.495	4.505	4.515	4.526	4.536	4.547
ACTIONS STRUCTURELLES	32.678	32.720	32.106	31.503	30.785	30.785	30.343
Fonds structurels	30.019	30.005	29.391	28.788	28.174	28.174	27.737
Fonds de cohésion	2.659	2.715	2.715	2.715	2.611	2.611	2.606
POLITIQUES INTERNES (1)	6.031	6.272	6.386	6.500	6.614	6.729	6.853
ACTIONS EXTÉRIEURES	4.627	4.735	4.745	4.756	4.766	4.776	4.787
<b>ADMINISTRATION (2)</b>	<b>4.638</b>	<b>4.776</b>	<b>4.880</b>	<b>4.984</b>	<b>5.088</b>	<b>5.192</b>	<b>5.296</b>
RÉSERVES	906	916	666	416	416	416	416
PRÉ-ADHÉSION	3.174	3.240	3.240	3.240	3.240	3.240	3.240
Agriculture	529	540	540	540	540	540	540
ISPA (actions structurelles)	1.058	1.080	1.080	1.080	1.080	1.080	1.080
PHARE	1.587	1.620	1.620	1.620	1.620	1.620	1.620
<b>TOTAL DES CRÉDITS D'ENGAGEMENT</b>	<b>93.792</b>	<b>97.189</b>	<b>104.406</b>	<b>106.330</b>	<b>107.473</b>	<b>109.532</b>	<b>111.734</b>
<b>TOTAL DES CREDITS DE PAIEMENTS</b>	<b>91.322</b>	<b>94.730</b>	<b>102.406</b>	<b>105.650</b>	<b>104.828</b>	<b>105.658</b>	<b>107.989</b>
Disponible pour adhésion CP			4.306	6.979	9.247	11.899	14.792
Plafond CP	<b>89.600</b>	<b>91.110</b>	<b>98.360</b>	<b>101.590</b>	<b>100.800</b>	<b>101.600</b>	<b>103.840</b>
<b>Plafonds ressources propres</b>	<b>1,27 %</b>	<b>1,27 %</b>	<b>1,27 %</b>	<b>1,27 %</b>	<b>1,27 %</b>	<b>1,27 %</b>	<b>1,27 %</b>

(1) Conformément à l'article 2 de la décision n° 182/1999/CE du Parlement européen et du Conseil et à l'article 2 de la décision 1999/64/Euratom du Conseil (JO L 26 du 1.2.1999, p. 1 et p. 34), le montant des dépenses disponibles au cours de la période 2000-2002 pour la recherche s'élève à 11.510 millions d'euros à prix courants.

(2) 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 1.100 millions d'euros aux prix de 1999 pour la période 2000-2006.

Source : Commission des Communautés européennes

Le tableau ci-dessus précise d'abord la programmation budgétaire des 15 qui concerne désormais 7 rubriques -la rubrique 7 nouvellement créée regroupe les moyens consacrés par les 15 à préparer l'adhésion des candidats à l'Union- en fixant les plafonds des crédits d'engagement pour chacune d'elles, en les agrégeant et en déterminant, par année, un premier plafond de crédits de paiement utilisables par les 15.

Puis, il détermine un second plafond annuel de crédits de paiements distinct du précédent car tenant compte de l'impact de l'élargissement.

*In fine*, la programmation dégage *une marge pour imprévus* qui est le solde du plafond des ressources propres exprimé en pourcentage du PIB européen et du plafond des crédits de paiement y inclus les crédits destinés à l'élargissement.

**En prix constants de 1999, les nouvelles perspectives à 15 programment un total de 646,2 milliards d'euros -4.239 milliards de francs- de crédits d'engagements et de 641,5 milliards d'euros -4.208 milliards de francs- de crédits de paiement.**

Le budget européen des 15 exprimé en crédits de paiement pourrait dans ces conditions atteindre un niveau moyen annuel de l'ordre de 600 milliards de francs.

Les perspectives financières à 15 présentent, **en dépenses**, la structure moyenne suivante.

**Structure des perspectives financières à 15**

	Niveau moyen	Part dans le total des crédits d'engagement en %
Agriculture :	42.534,3	46,2
dont :		
<i>Dépenses de la PAC</i>	38.285,7	41,6
<i>Développement rural</i>	4.248,6	4,6
Actions structurelles :	30.430	33,1
dont :		
<i>Fonds structurels</i>	29.001,4	31,5
<i>Fonds de cohésion</i>	5.028,6	1,6
Politiques internes	6.261,4	6,8
Actions extérieures	4.580	5
Administration	4.808,6	5,2
Réserves	578,6	0,6
Aides de pré-adhésion	3.120	3,1
<b>TOTAL</b>	<b>92.027,1</b>	<b>100</b>

On souligne que la nouvelle programmation n'est pas directement comparable à la programmation antérieure. En effet, le contenu des différentes rubriques a évolué. Les principales modifications ont concerné un transfert de la rubrique « Actions structurelles » vers la rubrique « Agricole » des crédits destinés au développement rural et le rétrécissement du contenu de la rubrique « Actions extérieures » qui ne comporte plus les crédits alloués au programme PHARE désormais retracés dans la rubrique « Aides pré-adhésion ».

## 2. Les recettes

Côté « ressources propres », le compromis de Berlin a d'abord maintenu inchangé le niveau du plafond des « ressources propres » du budget européen tel que la précédente programmation en avait fixé le niveau pour 1999, soit 1,27 % du PIB européen.

Ce taux inchangé devrait s'appliquer en cours de programmation à une assiette élargie compte tenu des prévisions portant sur la croissance économique et du fait de l'ouverture de l'Union européenne à de nouveaux Etats membres. Conformément au principe posé d'une stricte séparation entre la programmation financière de l'Union à 15 et la programmation financière pour l'Europe élargie, les données mentionnées plus haut ne traduisent pas les effets de cette extension d'assiette. Cependant, le Conseil de Berlin a été l'occasion de dresser une simulation des perspectives financières d'une Union européenne à 21, un cadre financier d'une Europe ainsi élargie figurant en annexe de l'accord interinstitutionnel.

Il démontre, à crédits de paiement identiques à ceux provisionnés dans les perspectives financières à 15 pour faire face à l'élargissement, que l'adhésion des nouveaux membres créerait des marges de manoeuvre supplémentaires.

La marge pour imprévus, écart entre les crédits de paiement et le plafond des ressources propres s'accroîtrait à la suite de l'élargissement.

### Ecarts entre la marge pour imprévus dans l'Union à 15 et dans l'Union à 21

(en points de PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006	Moyenne
Union à 15	0,09	0,08	0,12	0,14	0,14	0,114
Union à 21	0,13	0,12	0,16	0,18	0,18	0,154
Ecart	+ 0,04	+ 0,04	+ 0,04	+ 0,04	+ 0,04	0,040

Dans ce contexte, la programmation de l'appel à contribution auprès des Etats-membres s'oriente d'abord vers la hausse, jusqu'en 2003, puis, vers la baisse. La première ligne du tableau ci-dessus en témoigne puisque la marge pour imprévus dont elle rend compte s'accroît au cours de la période de programmation après 2003.

**Pour le reste, le Conseil de Berlin a initié une réforme du système des ressources propres qui devrait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002 après ratification par les Etats membres** (v. *infra* sur les conditions particulières de cette entrée en vigueur).

**Son premier volet consiste à réduire la part de la ressource TVA et donc à accroître celle de la contribution assise sur le PIB.** A cet effet, le taux d'appel maximal de la ressource TVA serait réduit progressivement entre 2002 et 2004, passant de 0,75 à 0,50 % du PIB. Cette modification vise à compléter la précédente réforme du système des ressources propres de 1994 en resserrant le lien entre les contributions relatives des Etats et leur situation relative de prospérité.

**Le second volet de la réforme concerne la correction accordée au Royaume-Uni** par le Conseil européen de Fontainebleau de juin 1984.

#### **Le mécanisme de la correction britannique**

Il consiste à calculer l'écart, exprimé en taux, entre la part du Royaume-Uni dans les versement TVA et PNB et sa part dans le total des dépenses réparties. L'on applique alors cette différence au total des dépenses et l'on multiplie le résultat par 0,66 puisque l'Union ne prend en charge que les 2/3 du déséquilibre britannique.

Cette somme vient en déduction de la contribution-TVA du Royaume-Uni. Elle est compensée par les autres Etats-membres au prorata de leur part dans la quatrième ressource, la contribution PNB.

L'Allemagne bénéficie d'un traitement de faveur puisque sa part de la compensation est réduite d'1/3.

La novation par rapport au mécanisme décrit dans l'encadré ci-dessus consiste non pas dans la suppression de la compensation britannique qui est au contraire confirmée mais dans les aménagements apportés à son financement. Quatre Etats - l'Autriche, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède - verront leur part du financement de la compensation ramenée à 25 % de leur contribution

théorique. Les autres Etats supporteront les conséquences financières de cette mesure.

Enfin, une modification technique accroîtra encore la part de la contribution assise sur le PIB dans le total des ressources propres puisque le prélèvement pour frais d'assiette et de recouvrement des « ressources propres traditionnelles » qui est retenu par les Etats sera augmentée en passant à 25 %, mesure qui n'est pas sans conséquence pour la France (v. *infra*).

## **B. LES DISPOSITIONS À CARACTÈRE NORMATIF**

L'accord interinstitutionnel du 6 mai dernier comporte en outre une série de dispositions qu'il faut mentionner pour leur caractère novateur ou pour l'éclairage qu'elles apportent sur le sens de la programmation financière.

### **1. Un renforcement des prérogatives du Parlement**

Un volet important des accords interinstitutionnels consiste à consolider les relations entre le Parlement et le Conseil. De ce point de vue, l'accord intervenu le 6 mai 1999 étend les procédures de concertations à toutes les étapes de la procédure budgétaire et à toutes les catégories de crédits.

Cet accord accroît principalement deux aspects des compétences budgétaires du Parlement :

- Le contrôle du Parlement sur les dépenses non obligatoires (DNO) est réaffirmé, et le champ de ces dépenses est étendu à une partie de la rubrique I du budget qui, portant sur les crédits agricoles, relève de la catégorie des dépenses obligatoires. Désormais, le Parlement est donc compétent pour fixer en dernier ressort le montant d'une partie des crédits inscrits sous la rubrique 1 du budget communautaire, alors que les dépenses agricoles relevaient traditionnellement du pouvoir budgétaire du Conseil en tant que des dépenses obligatoires. Mais les dépenses de développement rural, dont le transfert de la rubrique 2 du budget vers la rubrique 1 a été entériné par l'accord interinstitutionnel, ont été classifiées en dépenses non obligatoires. Cette solution permet ainsi au Parlement européen de contrôler le montant des crédits d'une partie de la politique agricole commune.

- La généralisation de la procédure de concertation à tous les stades de la procédure et sur toutes les rubriques budgétaires renforce l'influence du Parlement sur la conduite de la procédure budgétaire. Des trilogues vont désormais être réunis à chaque étape de la procédure (APB<sup>1</sup>, vote en première

---

<sup>1</sup> *Avant-projet de budget de la Commission.*



lecture, vote en deuxième lecture) permettant ainsi au Parlement de faire connaître ses revendications avant qu'il ne soit saisi officiellement du projet de budget voté en première lecture par le Conseil.

## **2. Quelques déclarations d'intention**

### **Plusieurs déclarations d'intention éclairent le sens donné en théorie à la programmation financière adoptée à Berlin.**

Il est d'abord rappelé que les perspectives financières visent à assurer, sur une période de moyen terme, une évolution ordonnée, par grandes catégories, des dépenses de l'Union européenne, dans les limites des ressources propres.

Il est également indiqué que les institutions reconnaissent que chacun des montants établis en valeur absolue par les perspectives financières 2000-2006 représente un plafond annuel des dépenses à charge du budget général des Communautés européennes. Une exception est toutefois prévue pour les plafonds figurant à la rubrique 7 des perspectives financières (aide de préadhésion) qui ont un caractère indicatif, les deux branches de l'Autorité budgétaire pouvant décider d'un commun accord, au cours de la procédure budgétaire, d'en modifier la répartition.

La rigueur des plafonds est renforcée, sauf pour la rubrique 2 des perspectives financières (actions structurelles), par la déclaration selon laquelle, par souci d'une bonne gestion financière, les institutions veillent à laisser, dans la mesure du possible, lors de la procédure budgétaire et de l'adoption du budget, des marges suffisantes disponibles sous les plafonds des différentes rubriques.

Toutefois, la procédure des taux maximaux d'augmentation des dépenses non obligatoires est reconduite et le Parlement européen et le Conseil s'engagent à respecter les dotations en crédits d'engagement prévues dans les perspectives financières pour les actions structurelles.

**Celles-ci demeurent ainsi privilégiées.**

## **3. Quelques innovations**

### **Plusieurs innovations visent à assurer davantage de souplesse budgétaire.**

La première concerne les actions structurelles puisqu'il est prévu qu'à l'occasion de l'exercice d'adaptation réalisé en 2001 et, en cas de retard dans l'adoption des programmes relatifs aux actions structurelles, les deux branches de

l'Autorité budgétaire s'engagent à autoriser, sur proposition de la Commission, le transfert sur les années ultérieures, en augmentation des plafonds correspondants de dépenses, des dotations correspondantes non utilisées au cours de l'exercice 2000.

Cette procédure sera très certainement utilisée compte tenu des conditions concrètes d'exécution du budget en 2000 et du montant des crédits de paiement consacrés en 2000 et 2001 à résorber la programmation précédente.

La seconde porte sur la révision des perspectives financières. Il est en effet prévu que la révision des perspectives financières jusqu'à 0,03 % du PNB de la Communauté dans la marge pour imprévus est adoptée par décision commune des deux branches de l'Autorité budgétaire statuant conformément aux règles de vote allégées de l'article 272, paragraphe 9, cinquième alinéa, du traité.

La troisième souplesse résulte de l'instauration d'un « *instrument de flexibilité* ».

L'« *instrument de flexibilité* » dont le plafond annuel s'élève à 200 millions d'euros est destiné à permettre le financement pour un exercice budgétaire donné, dans la limite des montants indiqués, de dépenses précisément identifiées qui ne pourraient être financées dans les limites des plafonds disponibles de l'une ou de plusieurs des autres rubriques.

La part du montant annuel non utilisée peut être reportée jusqu'à l'année n+2. En cas de mobilisation de l'instrument sont d'abord utilisés, le cas échéant, les montants reportés, et ce dans l'ordre de leur ancienneté. La part du montant annuel de l'année n qui n'est pas utilisée au cours de l'année n+2 est annulé.

Cependant des restrictions d'utilisation sont posées :

- l'instrument de flexibilité ne devrait pas être utilisé, en règle générale, pour les mêmes besoins au titre de deux exercices consécutifs.

- le recours à l'instrument de flexibilité n'est proposé par la Commission qu'après examen de toutes les possibilités de réaffectation des crédits sous la rubrique concernée par les besoins de dépenses supplémentaires.

**D'autres innovations ont au contraire pour objet de discipliner la gestion budgétaire.**

Ainsi, les institutions sont censées veiller à éviter, dans la mesure du possible, l'inscription au budget de lignes de dépenses opérationnelles de montants non significatifs.

De même des dispositions financières doivent figurer dans les actes législatifs concernant des programmes pluriannuels adoptés selon la procédure de la codécision. Le législateur est ainsi tenu d'établir l'enveloppe financière du programme pour l'ensemble de sa durée, traduction d'une prise en compte de la dimension pluriannuelle par les règles financières européennes dont notre propre Constitution financière devrait s'inspirer.

De même, l'accord rappelle la nécessité de bases légales puisqu'en vertu du système du traité, l'exécution des crédits inscrits au budget pour toute action communautaire requiert l'adoption préalable d'un acte de base, traduction d'une prise en compte de la discussion pluriannuelle des finances communautaires dont devrait s'inspirer notre propre Constitution financière.

Un « acte de base » est un acte législatif de droit dérivé qui donne un fondement juridique à l'action communautaire et à l'exécution de la dépense correspondante inscrite au budget. Cet acte doit revêtir la forme d'un règlement, d'une directive ou d'une décision. Les recommandations et les avis, ainsi que les résolutions et déclarations, ne constituent pas des actes de base.

Toutefois, peuvent être exécutés sans acte de base et pour autant que les actions au financement desquelles ils sont destinés relèvent de la compétence communautaire :

- *les crédits relatifs à des projets pilotes de nature expérimentale* visant à tester la faisabilité d'une action et son utilité, les crédits d'engagement y afférents ne peuvent être inscrits au budget que pour deux exercices budgétaires, leur montant total ne peut dépasser 32 millions d'euros ;

- *les crédits relatifs à des actions préparatoires*, destinées à préparer des propositions en vue de l'adoption de futures actions communautaires, les crédits d'engagement y afférents ne peuvent être inscrits au budget que pour trois exercices budgétaires au maximum, le montant total des lignes nouvelles concernées ne peut dépasser un montant de 30 millions d'euros par exercice budgétaire et le montant total des crédits effectivement engagés au titre des actions préparatoires ne peut excéder 75 millions d'euros ;

- *les crédits relatifs aux actions de nature ponctuelle*, voire permanente, menées par la Commission en vertu de tâches qui découlent de ses prérogatives sur le plan institutionnel autres que son droit d'initiative législative, ainsi que des compétences spécifiques qui lui sont attribuées directement par le traité ;

- *les crédits destinés au fonctionnement de chaque institution*, au titre de son autonomie administrative.

### III. UN DISPOSITIF DÉCEVANT ET CONTESTABLE

Le dispositif consacré par l'accord interinstitutionnel a sans doute permis d'éviter quelques dérives, mais il se révèle tout à la fois décevant et contestable.

#### A. DES DÉRIVES ONT ÉTÉ ÉVITÉES

Les propositions initiales de la Commission relatives à la nouvelle programmation financière comportaient une nette augmentation des plafonds de crédits.

Tableau des perspectives financières proposées par la Commission

Millions d'euros - prix 1999 Crédits pour engagements	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total 2000-2006
<b>1. Agriculture (*)</b>	<b>45.205</b>	<b>46.050</b>	<b>46.920</b>	<b>47.820</b>	<b>48.730</b>	<b>49.670</b>	<b>50.630</b>	<b>51.610</b>	<b>341.430</b>
<i>dont aide pré-adhésion</i>		520	520	520	520	520	520	520	3.640
<b>2. Actions structurelles</b>	<b>39.025</b>	<b>36.640</b>	<b>37.470</b>	<b>36.640</b>	<b>35.600</b>	<b>34.450</b>	<b>33.410</b>	<b>32.470</b>	<b>246.680</b>
Fonds structurels	32.731	32.600	33.430	32.600	31.560	30.410	29.370	28.430	218.400
Fonds de cohésion	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	21.000
Instrument structurel de pré-adhésion		1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	7.280
<i>Adaptations passées (**)</i>	3.294								
<b>3. Politiques internes</b>	<b>6.386</b>	<b>6.390</b>	<b>6.710</b>	<b>6.880</b>	<b>7.050</b>	<b>7.230</b>	<b>7.410</b>	<b>7.600</b>	<b>49.270</b>
<b>4. Actions extérieures</b>	<b>6.870</b>	<b>6.870</b>	<b>7.070</b>	<b>7.250</b>	<b>7.430</b>	<b>7.610</b>	<b>7.790</b>	<b>7.900</b>	<b>51.920</b>
<i>dont aide pré-adhésion</i>		1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	10.920
<b>5. Administration</b>	<b>4.723</b>	<b>4.730</b>	<b>4.820</b>	<b>4.910</b>	<b>5.010</b>	<b>5.100</b>	<b>5.200</b>	<b>5.300</b>	<b>35.070</b>
<b>6. Réserves</b>	<b>1.192</b>	<b>850</b>	<b>850</b>	<b>600</b>	<b>350</b>	<b>350</b>	<b>350</b>	<b>350</b>	<b>3.700</b>
Réserve monétaire	500	500	500	250	0	0	0	0	1.250
Réserve pour aides d'urgence	346	200	200	200	200	200	200	200	1.400
Réserve pour garanties	346	150	150	150	150	150	150	150	1.050
<b>Plafond des crédits pour engagements</b>	<b>103.401</b>	<b>101.530</b>	<b>103.840</b>	<b>104.100</b>	<b>104.170</b>	<b>104.410</b>	<b>104.790</b>	<b>105.230</b>	<b>728.070</b>
<b>Plafond des crédits pour paiements</b>	<b>96.380</b>	<b>98.800</b>	<b>101.650</b>	<b>102.930</b>	<b>103.520</b>	<b>103.810</b>	<b>104.170</b>	<b>104.560</b>	<b>719.440</b>
Plafond des crédits pour paiements (en % du PNB)	1,23 %	1,24 %	1,24 %	1,22 %	1,20 %	1,18 %	1,15 %	1,13 %	
Marge	0,04 %	0,03 %	0,03 %	0,03 %	0,03 %	0,03 %	0,03 %	0,03 %	
Disponible pour l'adhésion				0,02 %	0,04 %	0,06 %	0,09 %	0,11 %	
<b>Plafond des ressources propres</b>	<b>1,27 %</b>	<b>1,27 %</b>	<b>1,27 %</b>	<b>1,27 %</b>	<b>1,27 %</b>	<b>1,27 %</b>	<b>1,27 %</b>	<b>1,27 %</b>	

(\*) Le plafond correspond à la ligne directrice agricole.

(\*\*) Y compris le montant relatif au mécanisme financier EEE et la proposition d'adaptation présentée par la Commission suite aux conditions d'exécution du budget 1997.

Source : Document E1049

Par rapport à ces propositions, la programmation adoptée à Berlin apparaît légèrement plus modérée. Une économie globale de 42 milliards d'euros a, en effet, été réalisée qui a concerné principalement les crédits d'actions structurelles.

**Cette économie démontre, à elle seule, l'existence de gisements considérables en la matière.**

De la même manière, les projets de renationalisation de la politique agricole commune ont, c'est heureux, été écartés. Leur adoption aurait témoigné d'une grave dérive susceptible de déboucher sur un démantèlement des politiques communes existantes alors même que l'approfondissement de la construction européenne entend en promouvoir de nouvelles.

## ***B. UNE PROGRAMMATION DÉCEVANTE ET CONTESTABLE***

La nouvelle programmation 2000-2006 qui emprunte de nombreuses caractéristiques aux précédentes programmation engendre un doute certain sur la capacité de l'Union européenne à se projeter dans l'avenir. Les insuccès de la précédente programmation qui appelaient pourtant des réexamens profonds n'ont pas été pris en compte et sa capacité à satisfaire les défis de demain est en cause.

Pour une part, cette situation résulte des ambiguïtés qui s'attachent aux réformes des politiques communes qu'on présente plus avant. Mais, l'immobilisme du nouveau cadre financier vient aussi de l'absence de réponses apportées à des problèmes clairement identifiés.

### **1. Les recettes**

S'agissant du volet recettes, s'il est heureux que les mesures entreprises permettent de renforcer encore le lien entre les contributions et les capacités contributives de chacun, force est d'observer que le maintien de la correction britannique est une dérogation grave au principe d'égalité de traitement des Etats européens. Les réformes apportées aux conditions dans lesquelles cette compensation est prise en charge s'inspirent d'un même défaut de conception.

Aucun progrès n'a été fait sur la voie d'une contribution réellement européenne. Celle-ci devient cependant une réelle urgence. Le maintien du système de contributions nationales a, on l'a constaté, entretenu des débats qui sont de nature à ruiner l'idée même d'un budget européen. L'accroissement des pouvoirs institutionnels et budgétaires du Parlement européen réclame un système de financement du budget communautaire susceptible de le responsabiliser. Si

chacun peut s'accorder pour juger insuffisantes la maturité et la légitimité démocratique des institutions communautaires, il n'est cependant pas raisonnable de s'abstenir de réfléchir aux moyens capables d'améliorer cet état de fait. Parmi eux, doit figurer la réflexion sur une vraie recette budgétaire européenne.

## **2. Les dépenses**

### *a) De faux arbitrages*

S'agissant des dépenses, la nouvelle programmation n'a réellement réduit que les moyens de la plus ancienne et la plus achevée des politiques communes européennes : la PAC. Il est certes heureux que les propositions visant à une renationalisation de la politique agricole aient finalement été écartées. Il n'empêche que l'approche strictement budgétaire qui a prévalu à l'occasion de la préparation de la nouvelle programmation agricole a asséché toutes les propositions qui auraient dû déboucher sur une meilleure promotion de l'agriculture européenne.

Pour les autres politiques, leurs moyens ont été accrus par rapport au niveau déjà important, compte tenu de leurs performances, atteints lors de la précédente programmation. Ce parti pris résulte d'une ignorance des leçons du passé. Les observations critiques qu'on régulièrement suscitées la conception et l'application de ces politiques n'ont été que très médiocrement relayées dans la nouvelle programmation.

### *b) Une programmation qui ne tient pas compte des projets de l'Union européenne*

**La transposition de la programmation budgétaire 1993-1999 sur la période 2000-2006 pose à l'évidence la question de savoir comment seront prises en compte les priorités de l'Union européenne dans la période qui s'ouvre.**

A ce propos, si du côté des recettes l'on peut se féliciter compte tenu de l'exercice de dépenses qui a été adopté du maintien du plafond des financements européens à 1,27 % du PIB communautaire, il ne faut pas taire ce qu'une telle décision signifie. Elle revient en effet à geler le budget européen dans sa structure passée, c'est-à-dire à refuser de regrouper au niveau européen les crédits nationaux de politiques qui seraient nouvellement communautarisées.

En effet, si des redéploiements pourraient permettre de dégager des économies substantielles<sup>1</sup>, leur ampleur ne sera pas telle que des politiques significatives puissent être transférées à l'échelon européen dans le cadre de la contrainte de financement maintenue à Berlin.

Ce maintien, on l'a dit, peut se recommander de l'absence de traduction d'une quelconque extension des politiques européennes dans la nouvelle programmation budgétaire. Mais, cette lacune n'apparaît, quant à elle, guère « recommandable ». Il est important de réfléchir sur ce point à ce que signifient les intentions manifestées épisodiquement d'un renforcement de l'Europe. Un domaine doit tout particulièrement retenir l'attention : celui de sa présence internationale. En la matière, les progrès réalisés vers une industrie européenne de défense sont considérables et, sur le plan de la gestion des programmes, la création de l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR) est un heureux présage. Ces différentes avancées ne trouvent pas de traduction budgétaire dans la nouvelle programmation financière. Il convient de le regretter et de mettre à l'étude ce dossier qui est, incidemment, de nature à optimiser la gestion des deniers publics, en réduisant les doublons regrettables constatés dans la quasi-totalité des programmes de défense en Europe.

La vraie nouveauté de la programmation de Berlin consiste dans la préparation de l'élargissement. En la matière, faute de disposer d'un calendrier précis, les principes qui semblent retenus sont de tenir prête l'Union européenne à 15 à accueillir les candidats qui réuniraient les conditions dès 2002.

La question se pose alors de savoir si la programmation de Berlin répond à cette intention. Compte tenu de son importance, elle fait l'objet dans ce rapport du chapitre suivant.

---

<sup>1</sup> Ces redéploiements sont toutefois hors d'atteinte en pratique du fait du statut privilégié des dépenses structurelles qui, telles que programmées, constituent moins un plafond qu'un objectif de dépenses.

## CHAPITRE II :

### LES RECETTES DU PROJET DE BUDGET POUR 2001

#### I. L'ARCHITECTURE DU FINANCEMENT EUROPÉEN : UN SYSTEME COMPLEXE ET OPAQUE

**Répartition des ressources propres brutes par catégorie  
dans les projets de budget de la Communauté pour et 2000**

*(en millions d'euros)*

Origine de la recette	Projet 2000	Projet 2001
Prélèvements agricoles	1.102	1.180
Cotisations sucre et isoglucose	1.162,7	1.006,3
Droits de douane	12.300	13.657,5
Ressources propres TVA	32.554	33.467
Ressources propres fondées sur le PNB	43.049	45.452
<b>Total</b>	<b>90.167,9</b>	<b>94.762,8</b>

*Source : Commission des Communautés européennes*

**Le montant net des ressources propres s'élève à environ 1,05 % du PNB communautaire prévu pour 2001.**

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

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

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



Le tableau ci-après rappelle l'évolution de la structure des ressources des Communautés. Elle est marquée par la réduction des « *ressources propres traditionnelles* » (prélèvements agricoles et droits de douane) et la montée en charge de la ressource-PNB.

### Composition des ressources propres de l'Union européenne

(en pourcentage du total, chiffres consolidés ; les données pour 2000 et 2001 sont des prévisions)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ressources propres traditionnelles	28,7	29,4	26,4	23,6	20,3	20,6	21,3	19,1	18,8	16,7	16,3	15,7	15,5
TVA <sup>1</sup>	60,7	69,9	59,5	61,9	54,0	51,9	57,8	51,3	45,5	39,7	35,6	37	36,5
PNB	10,6	0,7	14,1	14,5	25,7	27,5	20,9	29,6	35,7	43,6	48,1	47,3	48

1. Y compris la correction en faveur du Royaume-Uni

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

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

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

*« Dans ces conditions, les Etats membres préfèrent apparemment financer le budget de l'Union européenne par le biais du PNB plutôt que d'instaurer un système plus efficace de perception des ressources propres traditionnelles... en effet, pour des raisons compréhensibles, ils ne sont disposés ni à renforcer le cadre réglementaire du système douanier ni à engager les ressources nécessaires au recouvrement des droits de douane »<sup>1</sup>.*

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

La baisse de la part des ressources propres traditionnelles dans le financement européen devrait s'accroître encore à l'avenir puisque les Etats seront autorisés à prélever sur ces ressources un montant représentatif de frais d'assiette et de recouvrement majoré par rapport à l'existant.

**Parallèlement, les « autres ressources propres » connaissent une montée en charge continue mais inégale.** Elles représentent 84,5 % du total en 2001, contre 70,9 % en 1988. Mais, une inversion de tendance doit être soulignée. A partir de 1994, la part de la « ressource-TVA » se réduit et celle de la ressource-PNB augmente.

Cette évolution asymétrique des deux « contributions » résulte pour l'essentiel des dispositions de la décision 94/728/CE du 31 octobre 1994 qui a amplifié les effets d'une précédente décision de 1988. Alors, l'assiette-TVA des Etats membres qui sert à calculer leur contribution avait été plafonnée à 55 % de leur PIB. En 1994, cet écrêtement fut ramené à 50 % du PIB, immédiatement pour le Portugal, la Grèce, l'Espagne et l'Irlande, progressivement pour les autres Etats. En outre, le taux maximal d'appel de la ressource fut abaissé passant, là aussi progressivement, de 1,4 à 1 % en 1999.

#### **A. LE DÉCLIN DE LA « RESSOURCE-TVA »**

Ces réformes ont provoqué **une baisse accusée du poids relatif de la « ressource-TVA » décrite dans le tableau ci-dessus.**

#### **Le calcul de la "contribution-TVA"**

Le calcul de la "contribution-TVA" des Etats-membres suppose d'abord la définition d'une assiette commune dont les modalités ont été arrêtées dans la 6<sup>me</sup> directive TVA du 17 mai 1977. Il s'agit pour l'essentiel de rapporter les recettes nettes de TVA dans chaque Etat à un taux moyen pondéré de TVA qui résulte à son tour d'une pondération des différents taux appliqués par chaque Etat en fonction de la structure de l'assiette fiscale (la consommation pour l'essentiel) dans chaque Etat. Un certain nombre de compensations sont alors effectuées pour tenir compte des particularités nationales en matière d'exonération de TVA. Puis, l'assiette de TVA fait l'objet d'un écrêtement à hauteur, désormais, de 50 % des PIB nationaux.

L'assiette se voit alors appliquer un taux d'appel.

Le taux maximal d'appel est en 1999 de 1 % -v. supra. Le taux uniforme d'appel-0,8163 % en 2001 tient compte de la compensation britannique et le taux d'appel effectif est le quotient entre le versement effectif et l'assiette uniforme écrêtée.

**Cette diminution de la part de la « contribution-TVA » a, dans une certaine mesure, permis d'atténuer les inconvénients des biais statistiques d'un système difficilement maîtrisable.** En effet, comme la définition de l'assiette-TVA européenne dépend de la qualité des systèmes nationaux de perception des impôts, les Etats rigoureux en la matière se voient imposer des contributions comparativement plus importantes que celles que devaient supporter les Etats plus laxistes.

**Le plafonnement de l'assiette a pour effet d'atténuer cette distorsion. En revanche, il laisse aux Etats laxistes, le bénéfice d'une sous-estimation de leur assiette-TVA. En conséquence, la contribution-TVA qui représente encore plus du tiers des moyens du budget européen reste probablement à l'origine de transferts de charge dissimulés entre Etats, transferts d'autant moins admissibles que le budget européen repose, précisément, pour une grande partie sur des mécanismes de solidarité entre Etats.**

La diminution du poids de la « ressource-TVA » dans le total des ressources du budget européen est également susceptible de provenir des évolutions économiques constatées dans les Etats-membres. Par approximation, on peut estimer que si le taux d'épargne s'accroît dans les Etats-membres, la ressource-TVA s'accroît moins que le PIB. Il en va de même si les exportations prennent une part croissante dans la formation du PIB.

Deux observations s'imposent donc :

- l'évolution de la « ressource-TVA » est susceptible de différer sensiblement de celle de la croissance ;

- les différences dans la composition de la croissance économique entre Etats-membres sont susceptibles d'influer sur la répartition de la charge de financement de l'Union, à conjoncture économique identique.

**L'écèlement de l'assiette-TVA programmé dans la décision de 1994 a également eu pour heureux effet d'éliminer une grave distorsion. Les Etats les moins riches, dans lesquels la part de l'assiette-TVA dans le PIB était comparativement importante, contribuaient au titre de la TVA relativement plus que ce qu'aurait été leur contribution si elle avait été assise sur le PIB, référence plus significative de la richesse nationale.**

**La réforme de 1994 a donc eu pour effet de rapprocher les contributions des Etats de leurs capacités contributives.** Toutefois, ce rapprochement n'est pas complet comme le montre le tableau ci-dessous :

**Différence entre la contribution TVA réelle  
et la contribution PNB théorique (I)**

B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK
- 266	- 71	708	20	98	159	8	- 1.236	7	42	93	79	- 45	72	332

Source : « *Le financement de l'Union européenne* ». Rapport de la commission européenne - 7 octobre 1998.

Il apparaît ainsi que quatre pays « profitent » du « *statu quo* » et que leurs « contribution-TVA » sont inférieures à ce que seraient leurs contributions si elles étaient entièrement assises sur leur PNB :

- l'Italie pour 1.236 millions d'écus ;
- la Belgique pour 266 millions d'écus ;
- le Danemark pour 71 millions d'écus ;
- et la Finlande pour 45 millions d'écus.

Le maintien du « *statu quo* » pénalise tout particulièrement l'Allemagne (708 millions d'écus), le Royaume-Uni - 332 millions d'écus) et la France (159 millions d'écus).

#### **B. LA PROGRESSION DE LA « RESSOURCE-PNB »**

**La montée en charge de la « ressource-PNB »** qui, désormais, représente à peu près la moitié du financement du budget européen est évidemment la conséquence directe de la réforme de 1994.

**Sur le plan de l'équité contributive, cette évolution doit être saluée mais des progrès restent à faire.**

- La précision des données statistiques doit être parfaite faute de quoi les transferts de charge dénoncés en matière de "contribution-TVA" risquent de se produire de la même manière pour les "contributions-PNB" des Etats membres. Il faudrait en particulier appliquer au calcul du PNB les nouvelles normes du système comptable européen (SEC 95).

- En outre, la correction accordée au Royaume-Uni, par le Conseil européen de Fontainebleau -v. infra- de juin 1984 étant financée depuis 1988 au moyen d'une majoration de la "contribution-PNB" des autres Etats-membres un facteur de grave distorsion a été introduit qu'il convient d'éliminer.

• Enfin, si les niveaux relatifs de PIB des Etats membres sont une approximation correcte de leurs capacités contributives respectives, un raffinement supplémentaire pourrait être introduit consistant à tenir compte des niveaux relatifs de PIB par habitant.

**Il existe en effet des écarts significatifs entre la part du PIB européen de chaque pays et la situation de richesse relative de chaque habitant comme le montrent les deux tableaux ci-dessous.**

**Part des Etats membres dans le PNB de l'Union européenne à 15**  
(en pourcentage du total, données pour 1997, y compris la correction en faveur du Royaume-Uni)

	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK
Part du PNB de l'UE	3,1	1,9	26,0	1,5	6,6	17,2	0,8	14,2	0,2	4,5	2,6	1,2	1,4	2,7	16,1

**Capacité contributive et prospérité relative**  
**Produit national brut aux prix du marché par habitant en écus et en SPA**

(jusqu'en 1990 : D et EUR-15 sans l'Allemagne de l'Est ;  
à partir de 1991 : D et EUR-15 avec les nouveaux Länder)

	Ecus					SPA <sup>1</sup>				
	1984	1990	1991	1995	1997	1984	1990	1991	1995	1997
<b>B</b>	101,0	104,0	106,0	121,5	112,8	106,8	105,3	109,2	115,7	115,3
<b>DK</b>	131,1	127,8	124,3	140,2	137,4	106,7	100,6	102,4	110,8	112,5
<b>D</b>	129,9	127,3	114,6	130,9	118,6	119,0	117,8	107,3	110,4	109,4
<b>GR</b>	53,5	44,0	46,6	49,2	53,3	62,8	59,3	62,3	66,5	69,0
<b>E</b>	52,3	66,7	71,4	63,4	62,6	69,0	74,2	79,4	76,8	77,7
<b>F</b>	115,7	111,4	110,3	116,4	109,9	111,7	109,7	113,0	106,7	104,3
<b>IRL</b>	61,9	61,3	62,4	69,1	79,9	59,6	64,3	68,7	80,5	82,4
<b>I</b>	92,7	101,1	105,3	83,2	92,2	101,9	101,9	105,5	103,7	102,6
<b>L</b>	171,4	184,0	192,3	201,8	186,4	173,5	185,2	196,6	181,6	176,2
<b>NL</b>	112,0	100,7	101,2	113,7	108,1	102,7	101,3	102,3	106,8	106,0
<b>A</b>	109,3	109,2	111,8	127,6	118,8	106,1	105,8	108,8	111,1	112,6
<b>P</b>	26,2	35,8	41,5	46,8	46,7	49,4	58,9	64,5	70,0	69,6
<b>FIN</b>	130,1	139,5	123,3	105,9	104,9	99,1	99,9	91,1	93,6	96,4
<b>S</b>	144,5	137,8	142,4	111,7	114,2	111,8	104,5	102,4	97,3	93,7
<b>UK</b>	98,6	89,1	91,2	83,8	101,8	99,6	99,5	96,3	96,4	100,3
<b>EUR-15</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

1. SPA : Standards de pouvoir d'achats

Il apparaît ainsi que malgré une part du PIB européen leur revenant inférieure à une moyenne théorique, plusieurs pays connaissent un indice de prospérité supérieur à la moyenne des habitants des quinze Etats membres (Belgique, Danemark, Pays-Bas, Luxembourg, Autriche...) tandis que, par symétrie, ce dernier indicateur n'est pas pour d'autres pays à la mesure de la part prise par eux dans la formation du PIB européen.

## II. LA HIERARCHIE DES CONTRIBUTEURS

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

(en %)

	1997 <sup>(1)</sup>	1998 <sup>(1)</sup>	1999 <sup>(2)</sup>	2000 <sup>(3)</sup>	2001 <sup>(4)</sup>
Belgique	3,9	3,8	3,9	3,8	3,8
Danemark	2	2,1	1	2	2
Allemagne	28,3	25,1	25,5	25,2	25,3
Grèce	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
Espagne	7,1	7	7,6	7,3	7,5
<b>France</b>	<b>17,5</b>	<b>16,5</b>	<b>17</b>	<b>16,7</b>	<b>16,8</b>
Irlande	0,9	1,2	1,3	1,1	1,2
Italie	11,5	12,9	13	12,7	12,9
Luxembourg	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2
Pays-Bas	6,4	6,2	6,2	6,1	6,3
Autriche	2,8	2,5	2,5	2,5	2,6
Portugal	1,4	1,3	1,5	1,4	1,4
Finlande	1,4	1,4	1,5	1,4	1,5
Suède	3,1	2,9	2,8	2,9	3
<b>Royaume-Uni</b>	<b>11,9</b>	<b>15,2</b>	<b>13,4</b>	<b>15,1</b>	<b>13,9</b>

(1) Rapport de la Cour des comptes des communautés européennes

(2) Données provisoires de la Commission

(3) Chiffres budget 2000 modifié par le budget rectificatif et supplémentaire n° 1/2000

(4) Chiffres projet de budget pour 2001.

Le tableau ci-dessus indique que peu d'évolutions interviendraient l'an prochain quant à la répartition par Etat du financement du budget européen.

Seule la contribution du Royaume-Uni serait significativement allégée, ce phénomène résultant principalement d'évolutions économiques.

Deux observations complémentaires s'imposent.

**La première conduit à faire ressortir la perspective d'une redistribution des contributions des Etats à la suite des réformes du système des ressources propres détaillées plus haut.** Deux éléments vont modifier la donne : la réduction de la part de la ressource-TVA qui alourdira la facture des Etats tirant bénéfice du maintien du système actuel (*v. supra*) ; la réforme des modes de prise en charge de la correction accordée au Royaume-Uni qui alourdira la contribution de tous les Etats à l'exception de l'Allemagne, de l'Autriche, des Pays-Bas, de la Suède et du Royaume-Uni.

La seconde observation vise à rappeler les objections énoncées plus haut quant à la pertinence des chiffres mentionnés dans un tableau qui est pourtant issu d'une instance comptable par excellence, la Cour des comptes des communautés européennes.

\*            \*  
  
\*  
  
\*

**La question des recettes du budget européen n'a pas été résolue à Berlin.**

Le financement du budget européen continuera de reposer sur des contributions qui apparaissent purement nationales continuant d'alimenter les prétentions à un juste retour national en totale contradiction avec l'esprit même de la construction européenne.

Par ailleurs, le Parlement européen qui -voir supra- exerce une compétence renforcée en matière de dépenses et qui menace depuis toujours le statut particulier des dépenses obligatoires afin d'augmenter encore ses compétences décide largement par là-même d'un prélèvement dont il n'assume pas l'impopularité.

**• Le débat sur les contributions doit être centré sur l'essentiel, c'est-à-dire sur la question de savoir quels principes doivent gouverner le système de financement de l'Union européenne.** Cette question est elle-même dépendante de celle du sens à donner au budget européen, question dont la solution conditionne à son tour la détermination des dépenses du budget.

Deux difficultés doivent être abordées : l'équité du financement, son caractère démocratique et européen.

Un mode simple de résolution de ces questions est de poser en principe que le budget européen doit être un budget au service de la construction d'une Europe-puissance. C'est donc l'examen des dépenses du budget qui doit retenir

l'attention afin de vérifier que la dépense publique européenne se conforme bien à ce principe.

Dans ces conditions, **le problème de l'équité du financement** devient simple à résoudre : il s'agit de bâtir un système où la contribution de chacun serait conforme à l'intérêt porté par lui à la construction d'une Europe-puissance. **La distribution actuelle du financement du budget européen est très proche d'un tel système à l'exception notable du sort privilégié dont bénéficie le Royaume-Uni.**

**Cependant, l'idée européenne qui doit être celle d'une Europe-puissance doit aussi être celle d'une Europe démocratique.** Les modalités de financement du budget européen doivent donc obéir à cette exigence. Or, tel n'est pas le cas, le consentement à l'impôt européen étant, pour le moins, dilué du fait des réalités institutionnelles qui connotent le système :

- l'impopularité du prélèvement n'est pas assumée par les décideurs effectifs, ce qui est déresponsabilisant ;

- le prélèvement n'est pas réellement débattu ;

- le financement de l'Europe reste assis sur un système de contributions des Etats, l'idée de ressources propres ne parvenant pas à franchir un stade autre que purement lexical.

Chacune de ces caractéristiques pose problème et doit être débattue. Il nous faut, en particulier, poser trois questions :

- quel degré de consentement démocratique au prélèvement européen exiger ?

- quelle organisation mettre en place pour que ce consentement soit effectif ?

- quel arbitrage prononcer entre un système de contributions étatiques et un système de prélèvement européen ?

**Il est important et urgent d'apporter des réponses à ces questions.**



## CHAPITRE III :

### LES CRÉDITS DU PROJET DE BUDGET POUR 2001

Les crédits de paiement prévus pour 2001 s'élèvent à **92,5 milliards d'euros** en progression de 3,5 % par rapport à 2000 et les crédits d'engagement à 95,9 milliards d'euros, en augmentation de 2,7 %.

#### Dépenses prévues pour 2001

(En M € courants)

Rubriques budgétaires	Budget 2000		APB 2001		Ecart APB/B2000		Conseil budget		Ecart Conseil/B2000		Ecart Conseil/AP B	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP
<b>PAC</b>	<b>40.973</b>	<b>40.973</b>	<b>44.100</b>	<b>44.100</b>	<b>7,6%</b>	<b>7,6 %</b>	<b>43.545</b>	<b>43.545</b>	<b>6,3 %</b>	<b>6,3 %</b>	<b>- 330</b>	<b>- 330</b>
Marge sous les PF			430				985					
<b>Actions structurelles</b>	<b>32.678</b>	<b>31.802</b>	<b>32.720</b>	<b>31.914</b>	<b>0,1 %</b>	<b>0,4 %</b>	<b>32.720</b>	<b>31.800</b>	<b>0,1 %</b>	<b>0,0 %</b>	<b>0</b>	<b>- 114</b>
Fonds structurels	30.019	29.002	30.005	29.414	0,0 %	1,4 %	30.005	28.940	0,0 %	- 0,2 %	0	- 474
Fonds de cohésion	2.659	2.800	2.715	2.500	2,1 %	- 10,7 %	2.715	2.860	2,1 %	2,1 %	0	360
Marge sous les PF	0		0				0					
<b>Politiques internes</b>	<b>6.050</b>	<b>5.697</b>	<b>6.136</b>	<b>5.913</b>	<b>1,4 %</b>	<b>3,8 %</b>	<b>6.064</b>	<b>5.735</b>	<b>0,2 %</b>	<b>0,7 %</b>	<b>- 72</b>	<b>- 178</b>
- Marge sous les PF	4		136				208					
<b>Actions extérieures</b>	<b>4.790</b>	<b>3.610</b>	<b>4.933</b>	<b>3.976</b>	<b>3,0 %</b>	<b>10,1 %</b>	<b>4.550</b>	<b>3.796</b>	<b>- 5,3 %</b>	<b>5,1 %</b>	<b>-401</b>	<b>- 193</b>
Marge sous les PF	- 178		- 198 (1)				185					
<b>Dépenses administratives (2)</b>	<b>4.724</b>	<b>4.724</b>	<b>4.883</b>	<b>4.883</b>	<b>3,4 %</b>	<b>3,4 %</b>	<b>4.825</b>	<b>4.825</b>	<b>2,1 %</b>	<b>2,1 %</b>	<b>- 58</b>	<b>- 58</b>
Marge sous les PF			55				113					
<b>Réserves</b>	<b>906</b>	<b>906</b>	<b>916</b>	<b>916</b>	<b>1,1 %</b>	<b>1,1 %</b>	<b>91</b>	<b>916</b>	<b>1,1 %</b>	<b>1,1 %</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Pré-adhésion</b>	<b>3.182</b>	<b>1.698</b>	<b>3.259</b>	<b>2.194</b>	<b>2,4 %</b>	<b>29,2 %</b>	<b>3.240</b>	<b>1.881</b>	<b>2,3 %</b>	<b>10,9 %</b>	<b>0</b>	<b>- 300</b>
Pré-adhésion agricole	529	200	540	411	2,1 %	105,4 %	540	211	2,1 %	5,4 %	0	- 200
Pré-adhésion structurelle	1.058	245	1.080	350	2,1 %	42,9 %	1.080	250	2,1 %	2 %	0	- 100
Phare	1.580	1.251	1.620	1.420	2,6 %	13,5 %	1.620	1.420	2,6 %	13,5 %	0	0
Chypre/Malte	15	2	19	13								
<b>Total</b>	<b>93.303</b>	<b>89.409</b>	<b>96.947</b>	<b>93.896</b>	<b>3,9 %</b>	<b>5,0 %</b>	<b>95.860</b>	<b>92.498</b>	<b>2,7 %</b>	<b>3,5 %</b>	<b>1.087</b>	<b>1.398</b>
Marge (pour les CE)			405				1.492					
% PNB Eur15 (pour les CP)				1.07				1.05				

(1) La marge négative correspond au dépassement du plafond de Berlin de 198 millions d'euros que proposait d'effectuer la Commission en révisant les perspectives financières. Le montant des crédits de la rubrique 4 pour 2000 comprend l'affectation de l'instrument de flexibilité (200 millions d'euros) à cette rubrique. A périmètre constant (hors instrument de flexibilité), le projet de budget pour 2001 de la rubrique 4 diminue de - 1,6 % en CE, mais augmente de + 8,8 % en CP.

(2) Y compris contribution du personnel au régime des pensions (soit 22 millions d'euros en 2001)

(3) La Commission a proposé le transfert à partir de 2001 des crédits pour Chypre et Malte sous la rubrique 7, transfert refusé par le Conseil en première lecture).

**L'évolution des crédits de paiement est profondément injustifiable.** Elle impose une contrainte excessive aux budgets nationaux qui se voient amputés par une contribution européenne en forte augmentation à l'heure où les Etats membres sont liés par les disciplines financières nécessaires au rétablissement de leurs finances publiques et formalisées dans le "pacte de stabilité et de croissance" défini dans la perspective de l'adoption de l'euro par onze Etats membres.

**Les justifications apportées à de telles progressions ne sont pas recevables.**

**On fera d'abord valoir que le budget européen peut être arbitrable au premier euro.** Il ne supporte en effet pas de ces charges qui, comme les dépenses d'intérêt ou de personnel d'un budget national, rendent les arbitrages budgétaires, sinon illusoires du moins délicats. Rien ou presque de tout cela pour le budget européen, et particulièrement cette année où les crédits de la politique agricole commune sont stables par rapport à l'exercice précédent.

**Si donc les crédits de paiement s'accroissent tant c'est que les institutions chargées d'établir le budget européen en ont décidé ainsi.**

Il est vrai que le Conseil a quelque peu modifié l'avant-projet de budget de la Commission. Il a dégagé des "économies" pour 1.398 millions d'euros en crédits de paiement et pour 1.087 millions d'euros en crédits d'engagement.

**Synthèse des "économies dégagées par le Conseil  
par rapport à l'avant-projet de budget de la Commission.**

*(en millions d'euros)*

1) Crédits d'engagement :	
PAC :	- 330
Actions culturelles :	0
Politiques internes :	- 72
Actions extérieures :	- 401
Dépenses administratives :	<u>- 58</u>
Total :	-- 1 087
2) Crédits de paiement :	
PAC :	- 330
Actions structurelles :	- 114
Politiques internes :	- 178
Actions extérieures :	+ 81
Dépenses administratives :	- 193
Pré-adhésion	<u>- 300</u>
Total :	- 1.398

**Mais l'exercice d'« économies » du Conseil s'est borné à infléchir le rythme de croissance des dépenses proposé par la Commission, qui apparaissait totalement irréaliste (+ 5 % en crédits de paiement) et en contradiction avec la programmation financière tout juste adoptée.**

On peut mesurer la modicité de l'effort d'économies du Conseil en rappelant que ses propositions représentent 1,5 % et 1,1 % des propositions de la Commission en matière de crédits de paiement et d'engagement respectivement.

Cet effort d'économies doit d'autant plus être relativisé qu'il a porté pour l'essentiel sur les crédits agricoles qui, du fait des évolutions intervenues depuis l'APB sur le cours du change de l'euro contre le dollar, pouvaient apparaître manifestement surestimés. Il faut d'ailleurs relever que dans sa dernière lettre rectificative de novembre, la Commission a pu proposer des économies supplémentaires de plus de 600 millions d'euros sur cette rubrique (*v. infra*).

#### **Résumé des conclusions du Conseil - budget du 20 juillet 2000**

Le Conseil-budget du 20 juillet 2000 était placé sous la présidence du secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'économie, des finances et de l'industriel de la République française.

Si le Conseil a choisi d'établir un projet de budget respectant les plafonds existants des perspectives financières et ainsi n'a heureusement pas adopté la proposition de la Commission sur la révision des perspectives financières<sup>1</sup>, il est regrettable qu'une très large majorité se soit prononcée en faveur d'un projet de budget dont le Conseil reconnaît lui-même les défauts

De fait, notant qu' « avec une évolution en crédits de paiement de + 3,5 % en 2001, le projet de budget des Communautés augmente dans des proportions très supérieures à celles que s'autorisent les Etats membres au titre de leurs budgets nationaux, ainsi qu'à l'inflation prévue pour 2001 (+ 1,8 %) », il ne s'en émeut pas et se félicite, au contraire, que « cette augmentation marque l'attachement du Conseil au financement des politiques de l'Union ».

Pis encore, jugeant que le projet de budget constitue un compromis équilibré, en ce qu'il permettrait « de concilier le financement de toutes les politiques et priorités de l'Union sans faire peser une charge excessive sur les Etats membres engagés dans un processus de maîtrise de leurs finances publiques », il ouvre la porte à de nouvelles perspectives de dépenses. C'est ainsi que dans le communiqué du Conseil, il souligne que son projet de budget, « en dégagant des marges de manoeuvre, notamment sous le plafond de la rubrique 3 (politiques internes) et de la rubrique 4 (actions extérieures), il permet au Parlement, compétent en dernier ressort sur les dépenses non obligatoires, d'exprimer ses priorités sans remettre en cause celles du Conseil ».

Le Parlement européen n'a pas résisté, quant à lui, à son penchant naturel pour la dépense, en souhaitant accroître les crédits de 2,2 milliards d'euros. Dans ces conditions, il faut exiger du Conseil qu'il s'oppose à ces décisions, mais on

---

<sup>1</sup> Il est rappelé que cette proposition, présentée le 15 mai 2000, visait à augmenter le plafond de la rubrique 4 des perspectives financières (actions extérieures) de 280 millions d'euros et de 20 millions d'euros le plafond de la rubrique 7 (aides de préadhésion), ainsi qu'à réduire le plafond de la sous-rubrique 1a (dépenses PAC - à l'exclusion du développement rural) de 300 millions d'euros.

doit, compte tenu des intentions exprimées par lui, redouter qu'il ne le puisse ou ne le veuille pas entièrement.

Si contrairement à l'an dernier, le Parlement européen n'a pas à ce jour, agité la menace de recourir à la procédure de l'article 272 du Traité qui lui offre la possibilité d'appliquer aux dépenses non obligatoires un taux d'augmentation plafonné (le taux maximal d'augmentation ; TMA), procédure qui supposerait une dénonciation des perspectives financières, on peut craindre que ce ne soit qu'après avoir reçu les assurances citées plus haut.

Si les propositions de la commission des budgets devaient être satisfaites les crédits du budget 2001 atteindraient 94,7 milliards d'euros et s'accroîtraient de 5,9 % par rapport à 2000.

**Une telle perspective fonde à elle seule une condamnation sans réserve de la procédure budgétaire européenne.**

Il faut rappeler que la position du Parlement européen conduirait à majorer notre contribution au budget.

Or, le Parlement national qui assume la responsabilité d'autoriser la perception des impôts sur lesquels sont prélevées les ressources nécessaires au versement de la contribution française n'a aucunement les moyens de s'opposer à une telle augmentation.

**Il est pour le moins paradoxal que le Parlement européen, qui n'assume en rien la responsabilité politique des prélèvements obligatoires se voit en plus doté de la capacité, finalement mal et peu encadrée, d'accroître les charges publiques. Cette facilité n'est pas offerte au Parlement français alors même qu'il a une responsabilité sans ambiguïté en matière fiscale.**

**Il est donc temps de réfléchir à la rationalisation du parlementarisme européen.**

Si le projet de budget 2001 est si peu satisfaisant c'est que **l'autorité budgétaire européenne s'abrite derrière les règles renouvelées à Berlin** et, plus généralement, par les différents engagements résultant des programmes financiers établis dans tel ou tel domaine (recherche, politiques d'intervention extérieure, emploi...).

On insiste en particulier sur l'engagement selon lequel les crédits programmés au titre des actions structurelles ne sont pas considérés comme des plafonds, mais comme des objectifs de dépenses.

## **I. LES DÉPENSES AGRICOLES : UN CALIBRAGE INCERTAIN**

Les dépenses agricoles sont théoriquement contraintes par la ligne directrice agricole, plafond de la rubrique 1, revalorisée chaque année à partir d'un indice égal à 74 % du rythme de croissance du PNB en valeur, c'est-à-dire tenant compte de l'évolution prévisible des prix.

Pour 2001, le montant de la ligne directrice agricole s'élève à 48,8 milliards d'euros, soit de l'ordre de 50 % du plafond global des crédits d'engagement du budget européen.

Le projet de budget agricole pour 2001 tient compte des réaménagements de nomenclature décidés au Conseil de Berlin.

Si celui-ci a maintenu le mécanisme de la ligne directrice agricole comme plafond des dépenses communautaires destinées à l'agriculture, la gamme des dépenses assujetties à ce plafond a été élargie. En font désormais partie, d'une part les mesures vétérinaires et phytosanitaires et les mesures de développement rural autrefois financées sur les rubriques des politiques internes et des actions structurelles, d'autre part, les dépenses agricoles liées aux perspectives d'élargissement qu'il s'agisse du volet agricole des dépenses de pré-adhésion ou de la marge mobilisable au moment de l'élargissement.

Les décisions budgétaires du Conseil s'inspirent étroitement de ces contraintes. Le plafond des dépenses agricoles qui s'élève à 44,5 milliards d'euros est fixé à un niveau nettement inférieur à celui de la ligne directrice agricole. A cela s'ajoute la décision d'inscrire des crédits inférieurs au plafond global dont on rappelle qu'il se décompose désormais en deux sous-plafonds distincts, l'un concernant les dépenses phytosanitaires et de marché, l'autre s'appliquant aux dépenses liées au développement rural.

Le premier d'entre eux étant fixé à 40 milliards d'euros, les crédits inscrits par le Conseil qui se montent à 39,3 milliards laissent une marge de 700 millions d'euros. Quant au second sous-plafond de 4,5 milliards d'euros, les dotations budgétaires de 4,3 milliards lui permettent de dégager une marge de 225 millions d'euros.

Une fois intégrés les crédits du volet agricole de l'aide de pré-adhésion -540 millions d'euros-, le projet de budget agricole pour 2001 laisse une marge très substantielle sous la ligne directrice agricole qui, avec 4,7 milliards d'euros, représente près de 10 % de cette dernière.

**La politique agricole commune**  
**Evolution des crédits entre 1997 et 2001**

*(en millions d'euros)*

	<b>Exécution 1997</b>	<b>Exécution 1998</b>	<b>Exécution 1999</b>	<b>Budget 2000</b>	<b>Projet budget 2001</b>
Produits végétaux	26.042	26.544	26.739	25.867	27.604
Produits animaux	11.670	9.631	9.440	9.521	10.635
Dépenses annexes	897	726	773	1.501	1.036
Mesures d'accompagnement	2.065	1.847	2.588	2	
<b>Total mesures de marché</b>	<b>40.674</b>	<b>38.748</b>	<b>39.540</b>	<b>36.889</b>	<b>39.275</b>
Sous-plafond des perspectives financières				37.352	40.035
Marge	-	-	-	463	760
<b>Total développement rural</b>				<b>4.084</b>	<b>4.270</b>
Sous-plafond des perspectives financières				4.386	4.495
Marge	-	-	-	302	225
<b>Total FEOGA-Gareantie</b>	<b>40.674</b>	<b>38.748</b>		<b>40.973</b>	<b>43.545</b>
Plafond des perspectives financières					44.530
Marge				765	985
<b>Rappel LDA <sup>1)</sup></b>	<b>41.805</b>	<b>43.263</b>	<b>45.188</b>	<b>46.549</b>	<b>48.841</b>
Mesures de préadhésion (SAPARD)	-	-	-	529	540
Marge sous la LDA <sup>1)</sup>	1.131	4.515	5.648	5.047	4.755

*1) Ligne directrice agricole*

Les crédits agricoles augmentent de 6,3 % par rapport à 2000 sous l'effet d'une progression des dépenses de marché qui s'élève à 2.386 millions d'euros (+ 6 ;5 %) et d'une augmentation des crédits de développement rural de 4,6 % (+ 186 millions d'euros). Le calibrage des crédits tient compte de la réforme de la politique agricole commune décidée à Berlin.

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

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

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

- **Un renforcement de la politique de développement rural**, consacrée 2<sup>ème</sup> pilier de la PAC.

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

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

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

Les effets de la réforme de la PAC en 2000, qui avaient contribué à réduire les besoins provoquent une tendance contraire dans le budget 2001. Si, l'intervention en juillet 2000 de la première vague de baisses des prix pour les céréales et la viande bovine n'avait pas entraîné de compensations de revenus au cours de l'année 2000, l'augmentation des aides directes compensatoires exigent, cette année, un financement budgétaire. La réforme des organisations communes de marché (OCM) cultures arables et bovins explique la majeure partie des suppléments de crédits. L'OCM viti-vinicole nouvelle formule entraîne, quant à elle, un surcoût de 448 millions d'euros. Mais des économies sont constatées à hauteur de 565 millions d'euros qui concernent surtout les effets de l'euro sur le système agromonétaire.

A ce contexte « facilitant » s'ajoute l'évolution favorable d'une variable lourde du calibrage des crédits agricoles, la parité euro-dollar.

En effet, même si du fait de la réforme de la PAC de 1992, le poids des dépenses d'intervention et de restitution a été fortement réduit au profit des aides directes versées aux agriculteurs, elles représentent encore un volet significatif de la dépense agricole. Or, ce volume de dépenses est sensible à la parité du dollar.

Pour établir le projet de budget, la parité choisie a été de 1 \$ égale 0,99 euro.

Cette parité peut sembler aujourd'hui élevée et c'est pourquoi la Commission a présenté une « *lettre rectificative* » dégageant des économies supplémentaires de 601 millions d'euros par rapport au projet de budget arrêté par le Conseil.

**Il n'est pas certain que ces propositions soient opportunes.** En effet, les prévisions économiques dégagent un consensus où le rééquilibrage de la croissance mondiale se traduirait par une dépréciation du dollar plus ou moins prononcée selon le type de ralentissement de l'économie américaine qu'on envisage. L'ampleur de l'aléa est importante. Une dépréciation de 10 % du dollar provoque 450 millions d'euros de dépenses supplémentaires qu'il faut financer.

Il est intéressant d'observer qu'une évolution inverse se traduit par un montant identique d'économies dont l'affectation obéit à des règles budgétaires qui privent les Etats membres d'un bénéfice immédiat de cet heureux aléa. En effet, dans l'hypothèse d'une appréciation de 10 % du dollar par rapport aux prévisions associées au budget, les économies réalisées -450 millions d'euros- sont conservées par le Feoga-Garantie pour 200 millions d'euros et sont versés pour 250 millions d'euros à la réserve monétaire pour être ensuite, le cas échéant, comptabilisées comme recettes de l'exercice suivant.

En outre, **de très sérieuses menaces pèsent aujourd'hui sur les équilibres de la filière bovine.** Sans préjuger des développements de la crise en cours, il faut s'interroger sur les conséquences d'un approfondissement de cette crise pour le budget 2001 de l'Union européenne.

La révision du montant des dépenses agricoles proposée par la Commission n'a pas été contestée par la France, à l'exception de la coupe portant sur l'organisation commune de marché (OCM) des fruits et légumes, d'un montant de 130 millions d'euros. Cette coupe apparaît contradictoire avec le principe de neutralité budgétaire présidant à la réforme en cours de cet OCM.

En revanche, ce qui pourrait poser problème dans la discussion du budget communautaire pour 2001, ce sont les conséquences tirées par la Commission de cette baisse des dépenses agricoles. En effet, la Commission fait valoir que ces économies devraient permettre de redéployer des crédits de la rubrique 1 « dépenses d'orientation agricoles », vers la rubrique 4 « actions extérieures », afin de financer la reconstruction de la Serbie démocratisée.

Mais la révision des perspectives financières découlant de ce redéploiement de crédits pose un problème de principe. Le Conseil devrait camper sur son refus d'y toucher, et proposer de financer en 2001 l'aide exceptionnelle à



la Serbie grâce à « l'instrument de flexibilité », d'un montant maximal de 200 millions d'euros, comme cela avait été le cas pour le Kosovo en 1999 et 2000.

De toute façon, les économies constatées sur les dépenses agricoles restent hypothéquées par les développements futurs de la maladie de la vache folle. Pour l'instant, l'accroissement de 82 millions d'euros des crédits consacrés à la viande bovine prévu par la lettre rectificative est présentée comme devant faire face aux besoins.

Mais on ne peut pas exclure qu'il soit nécessaire d'ouvrir en cours d'exercice, par la procédure du budget rectificatif et supplémentaire, des montants de crédits bien plus considérables pour soutenir les producteurs européens de viande bovine.

## **II. LES ACTIONS STRUCTURELLES : LE POIDS D'ENGAGEMENTS DÉRAISONNABLES**

### ***A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE***

Dans le projet de budget 2001, les crédits d'actions structurelles connaissent en apparence une évolution que certains qualifient, à tort, de modérée : les crédits de paiement stagnent et les crédits d'engagement s'accroissent de 0,03 %.

Mais, le niveau des crédits d'engagement pour 2001 dépasse avec 32,7 milliards d'euros le niveau d'exécution des engagements de l'année 1999, année au cours de laquelle, pourtant, de fortes pressions s'étaient exercées pour une exécution maximale des engagements afin de solder la précédente programmation.

#### **1. Des objectifs et des instruments nombreux**

**Les crédits d'actions structurelles inscrits au budget européen sont le fruit de l'émergence d'une politique communautaire à part entière destinée, en théorie, à assurer la cohésion économique et sociale dans l'Union européenne.**

**Cette politique de cohésion a malheureusement été dévoyée et est devenue une politique européenne d'aménagement du territoire que les traités n'ont jamais prévu de promouvoir.**

Cette politique a été déclinée par strates successives dans la précédente période de programmation.

Sept objectifs ont été énoncés : un fonds de cohésion a été institué, des programmes d'initiative communautaires ont été lancés.

Sept objectifs ont été énoncés, les uns régionalisés, les autres de dimension nationale.

Les premiers recouvrent :

- **l'objectif 1** pour le développement des régions en retard de développement soit celles dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire ;

- **l'objectif 2** pour l'ajustement des régions les plus affectées par le déclin industriel soit celles où le taux de chômage et le pourcentage d'emplois industriels sont supérieurs à la moyenne communautaire.

- **l'objectif 5 b** pour l'ajustement structurel dans les régions rurales soit celles où le niveau de développement économique est bas, le taux d'emploi agricole élevé, le niveau des revenus agricoles faible et (ou) qui connaissent le dépeuplement.

- **l'objectif 6** pour l'ajustement des régions à faible densité de population

Les trois objectifs qui ne sont pas spécifiquement régionalisés et s'appliquent à l'ensemble de l'Union sont :

- **l'objectif 3** pour les jeunes chômeurs et les chômeurs de longue durée ;

- **l'objectif 4** pour l'adaptation des travailleurs aux mutations industrielles

;

- **l'objectif 5 a** pour l'ajustement dans l'agriculture et la pêche.

S'agissant du **fonds de cohésion** créé en application du traité sur l'Union européenne, ses interventions sont appelées à bénéficier aux Etats membres dont le PIB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire et qui ont mis en place un programme pour satisfaire aux conditions de convergence économique. En pratique, quatre Etats membres en bénéficient, la Grèce (en dépit de son échec relatif à réussir la convergence), l'Espagne, le Portugal et l'Irlande.

Les interventions du fonds sont centrées sur des projets intéressants l'environnement et les réseaux transeuropéens de transport.

**Les programmes d'initiative communautaire** mettent en œuvre une série d'initiatives communautaires dont la liste est donnée ci-dessous avec une indication des moyens programmés initiative par initiative.

**Initiatives communautaires (1994/1999)**

	<b>Objet</b>	<b>MioEcus</b>
INTERREG	Coopération transfrontalière et réseaux d'énergie	2.900
LEADER	Développement rural	1.400
RGIS	Intégration des régions ultrapériphériques	600
RECHAR	Diversification des zones charbonnières	400
ESIDER	Reconversion des zones sidérurgiques	500
RETEX	Diversification des zones dépendant du textile	500
KONVER	Diversification des zones dépendant du secteur militaire	500
ADAPT	Adaptation de la main-d'œuvre aux mutations industrielle	1.400
PME	Adaptation des PME	1.000
URBAN	Rénovation des zones urbaines	600
Emploi et ressources humaines	Emploi et ressources humaines	1.400
PESCA	Restructuration de la pêche	250
Industrie textile portugaise	Industrie textile portugaise	400
Réserve	Réserve	1.600
<b>TOTAL</b>		<b>13.450</b>

Enfin, la Commission est libre de lancer **des actions pilotes ou innovatrices.**

Les politiques structurelles sont réalisées au moyen de fonds (FEDER, FSE, FEOGA...) et sont programmées par objectifs et par pays. En matière d'initiatives communautaires le financement, qui ne peut dépasser 9 % des crédits d'engagement dont sont dotés les fonds, vient des fonds structurels mais les décisions appartiennent à la Commission. Il en va de même pour les actions pilotes ou innovantes qui ne peuvent, quant à elles, mobiliser plus de 1 % des crédits d'engagements mais dont on doit souligner deux particularités : la possibilité d'apporter au bénéficiaire un taux de subventionnement de 100 % et celle d'agir, dans certaines limites, sans bases légales.

**La programmation financière 2000-2006 doit s'apprécier en tenant compte de la réforme des modalités des actions structurelles intervenues dans le cadre d'Agenda 2000.**

Les principales caractéristiques du nouveau dispositif sont les suivantes.

• **Tout d'abord, les principes fondamentaux de la réforme de 1988 sont maintenus** : la subsidiarité, le partenariat, l'additionnalité et la concentration.

Ensuite, l'existence des cinq fonds le FEDER, le FSE, le FEOGA-orientation, l'IFOP et le Fonds de cohésion serait elle aussi maintenue.

• En revanche, **le nombre des objectifs des actions structurelles est réduit passant des sept objectifs actuels** (4 objectifs régionaux : les objectifs 1, 2, 5b et 6 et 3 objectifs nationaux : les objectifs 3, 4 et 5 a) à 3 objectifs seulement :

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

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

• **A cette concentration thématique, est associée une concentration des interventions qui, touchant aujourd'hui plus de 50 % de la population européenne, serait centrées à l'avenir sur une frange de 35 à 40 % de cette population.**

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

Les zones visées par **l'objectif 2** sont celles qui sont confrontées à des problèmes structurels de reconversion économique et sociale et dont la population ou la superficie sont significatives. L'objectif 2 couvrait dans la précédente programmation 25,2 % de la population communautaire et ne devrait plus concerner à l'avenir que 18 % de cette population. Il regroupe 11,5 % de

l'ensemble des fonds structurels (22,5 milliards d'euros), soit un recul en volume de 9,4 % par rapport à la période précédente.

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

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

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

Au sein des fonds structurels, la Commission conserve la latitude de promouvoir des programmes d'initiative communautaire (PIC). Les PIC, actuellement au nombre de 13 sont désormais orientés autour de 4 thèmes : la coopération interrégionale, (INTERREG : 4 876 millions d'euros entre 2000 et 2006), le développement rural (LEADER : 2 020 millions d'euros), les ressources humaines (EQUAL : 2847 millions d'euros) et les villes (URBAN : 700 millions d'euros).

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

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

### **Des modifications sont apportées dans la gestion des interventions structurelles.**

La Commission avait proposé un mécanisme réduisant la portée de l'exercice de programmation où une « réserve de performance » de 10 % aurait été allouée à mi-parcours par ses soins. Cette innovation susceptible d'exercer des effets pervers, les Etats se trouvant incités à dépenser leurs enveloppes à tout prix, n'a heureusement pas été retenue. Mais plusieurs objectifs sont poursuivis :

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

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

- une volonté de **saine gestion financière** avec en particulier le **dégagement des crédits non utilisés au terme d'un délai de deux années**, l'utilisation des intérêts acquis aux Etats membres à partir des avances communautaires au profit des objectifs poursuivis dans le cadre du versement de ces avances et la promotion d'un mécanisme d'avance au moment de l'adoption des programmes.

**Un commentaire s'impose au sujet de la nouvelle règle de dégage ment des « engagements dormants ».** Il est évident qu'une telle règle s'impose compte tenu de l'expérience acquise d'un gonflement continu des restes à liquider dans le cours de l'exécution de la précédente programmation. L'introduction de cette règle devra susciter dans notre pays des efforts de gestion sans lesquels nos « retours » au titre des actions structurelles seraient dilapidés. Il serait intéressant que le gouvernement précise les dispositions administratives et budgétaires qu'il entend adopter à cette fin. Il faudra également veiller à la qualité du suivi de cette nouvelle règle par la Commission et au soin qu'elle manifester a dans le traitement des dossiers. Il sera en effet probablement tentant pour la Commission de s'abstenir de supprimer des engagements qui ne seraient exécutés qu'en affichage. Les projets de budget à venir devront comporter une information détaillée et précise sur l'application de cette procédure. Enfin, notons que la réforme de notre propre Constitution financière devra comporter une règle et des exigences analogues.

**Les réformes adoptées, pour ne pas être dépourvues de tout effet, ne tiennent pas compte de la logique qui devrait être celle de la politique structurelle européenne, ce qui est d'autant plus regrettable que les crédits qui y sont consacrés bénéficient d'un traitement privilégié.**

## **2. Des ressources importantes**

Le tableau ci-dessous rend compte de la nouvelle programmation des actions structurelles.

Le total des moyens disponibles pour les années 2000 à 2006 a été fixé à 213 milliards d'euros en euros 1999 (1.397 milliards de francs). Les crédits d'actions structurelles qui, au total, absorberaient 2,6 % du PIB européen annuel

bénéficieraient d'une enveloppe en croissance de 6,5 % par rapport à la programmation 1994-1999.

**Répartition des ressources par Etat membre et par objectif de 2000 à 2006**

(en Meuros) 1999

Etat	Obj. 1	Phasing Out obj 1	Obj. 2	Phasing Out obj 2	Obj. 3	IFOP	Total hors PIC	PIC Assist	Fonds cohésion	Total
Belgique		625	368	65	737	34	1.829			2.038
Danemark			156	27	365	197	745			823
Allemagne	19.229	729	2.984	526	4.581	107	28.156			29.764
Grèce	20.961						20.961		3.060	24.883
Espagne	37.744	352	2.533	98	2.140	200	43.087		11.160	56.205
<b>France</b>	<b>3.254</b>	<b>551</b>	<b>5.437</b>	<b>613</b>	<b>4.540</b>	<b>225</b>	<b>14.620</b>			<b>15.666</b>
Irlande	1.315	1.773					3.088		720	3.974
Italie	21.935	187	2.145	377	3.744	96	28.484			29.656
Luxembourg			34	6	38		78			91
Pays-Bas		123	676	119	1.686	31	2.635			3.286
Portugal	16.124	2.905					19.029		3.060	22.760
Royaume-Uni	5.085	1.166	3.989	706	4.568	121	15.635			16.596
Autriche	261		578	102	528	4	1.473			1.831
Finlande	913		459	30	403	31	1.836			2.090
Suède	722		354	52	720	60	1.908			2.394
<b>Non réparti</b>								1.411		1.411
<b>TOTAL</b>	<b>127.543</b>	<b>8.411</b>	<b>19.733</b>	<b>2.721</b>	<b>24.050</b>	<b>1.106</b>	<b>183.561</b>	<b>1.701</b>	<b>18.000</b>	<b>213.625</b>

Source : Commission

**La dotation française** au titre des actions structurelles pour la période 2000-2006 s'élève à près de 103 milliards de francs, soit un peu plus que la contribution au budget européen demandée cette année à notre pays.

Cette remarque est destinée à rappeler que la France est un bénéficiaire théoriquement important des actions structurelles même si elle se trouve, de ce point de vue, loin derrière les pays de la cohésion (Espagne, Portugal, Irlande, Grèce), mais aussi loin de l'Allemagne.

Il est notable que l'essentiel des moyens des politiques structurelles est dévolu à l'objectif 1 (+ de 64 % du total). L'objectif 2 suit (10,4 %), puis viennent le fonds de cohésion (8,4 %) et les financements mobilisables dans le cadre des initiatives communautaires (5,5 %). Les autres objectifs ne se voient affecter que 11,7 % des dotations. Les actions structurelles sont donc de plus en plus destinées aux régions, ce qui confirme la volonté de la Commission de mettre en œuvre une politique européenne d'aménagement du territoire. Dotés de moyens considérables elles sont, en outre, particularité notable, assurées de bénéficier des dotations programmées.

### 3. Des actions placées sous conditions

Les interventions communautaires sont théoriquement soumises à quelques grands principes qu'il faut énoncer.

On évoquera d'abord le principe de **concentration** qui vise à réserver l'action structurelle communautaire aux régions et populations les plus défavorisées.

Le principe de **partenariat** consiste à associer la Commission des Etats membres et les acteurs locaux à la définition et à l'exécution des programmes financés sur les crédits d'actions structurelles.

Le principe de **programmation** consiste à inscrire l'action communautaire dans un cadre temporel de moyen terme et à l'ordonner autour d'objectifs stratégiques.

Enfin, le principe **d'additionnalité** a été posé afin que les Etats ne se défaussent pas sur le budget européen des moyens consacrés par eux à atteindre les objectifs des actions structurelles. C'est la démonstration même que les actions structurelles se sont développées en marge, voire en contravention avec le principe de subsidiarité. Il en découle, en particulier, une exigence de cofinancement plus ou moins contraignante selon les catégories d'interventions structurelles.



## **B. APPRÉCIATIONS**

### **1. Une programmation déraisonnable, symptôme d'un système inadapté**

Un épisode doit être rappelé celui de l'explosion des crédits d'actions structurelles dans le projet de budget pour 1999. Elle a été provoquée par deux facteurs :

- l'engagement pris à Edimbourg d'inscrire la totalité des crédits programmés, engagement au terme duquel nulle marge sous les plafonds définis pour la rubrique 2 ne pouvait être dégagée, contrairement à la situation qui prévaut pour les autres entreprises ;

- pour les crédits de paiement, la nécessité d'inscrire des moyens suffisants pour absorber les considérables dépenses qui, engagées, restaient à liquider.

**Ces deux contraintes étaient l'expression même d'un système peu satisfaisant débouchant sur des situations dangereuses.**

Le considérable ressaut (+ 16,6 %) des crédits d'engagement pour "soldier" la programmation décidée à Edimbourg n'était que la conséquence des difficultés rencontrées dans le passé pour respecter cette programmation. Celle-ci avait donc, à l'évidence, été surdimensionnée.

Quant à la situation des crédits de paiement, il faut rappeler que, malgré un montant de 30,9 milliards d'euros et une croissance de près de 9 % par rapport aux crédits du budget de 1998, les crédits prévus pour 1999 représentaient moins de 70 % des "restes à liquider" tels qu'estimés pour la fin de 1999 au titre de la rubrique 2.

**L'an dernier, l'on avait ainsi été conduit à exprimer les plus grandes inquiétudes pour l'avenir puisque la "facture" d'Edimbourg devait constituer une source autonome de progression des crédits d'actions structurelles.**

**Ces inquiétudes se sont révélées entièrement justifiées en 2000** où les crédits de paiement inscrits avaient pour vocation, pour près de 63 % d'entre eux, non à couvrir les besoins associés aux engagements 2000, mais à contribuer à solder les restes à liquider considérables du précédent programme.

Pour 2001, les mêmes causes, un peu atténuées, continuent à produire les mêmes effets. Seuls 24 % des crédits inscrits correspondraient à des paiements

d'engagements ouverts et exécutés en 2001 tandis que 27,5 % des crédits de paiement (8 milliards d'euros) seraient destinés à couvrir les restes à liquider de la précédente programmation.

**Dans ces conditions, la nouvelle programmation n'apparaît pas réaliste.**

**Les actions structurelles  
Les perspectives financières de 2000 à 2006**

*(en Meuros 1999)*

<b>Engagements</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Fonds structurels	29.430	28.840	28.250	27.670	27.080	27.080	26.660
Fonds de cohésion	2.615	2.615	2.615	2.615	2.515	2.515	2.510
<b>Total</b>	<b>32.045</b>	<b>31.455</b>	<b>30.865</b>	<b>30.285</b>	<b>29.595</b>	<b>29.595</b>	<b>29.170</b>

**Le niveau des crédits d'engagement qu'elle comporte est excessif et une nouvelle accumulation de restes à liquider est d'ores et déjà prévisible qui débouche sur le triste constat d'un budget européen « vivant à crédit ».**

## **2. Une efficacité douteuse**

### *a) Une redistribution ambiguë*

**L'objectif principal des actions structurelles est d'assurer la cohésion entre les Etats membres.** La philosophie de la Commission est, on doit l'observer, fort ambitieuse ; il ne s'agit pas seulement de rendre les écarts acceptables en permettant à chacun d'assumer ses différences, mais plutôt de réduire la dispersion des performances économiques, et d'égaliser les niveaux de développement.

**Ambitieuse, la philosophie de la Commission n'en est pas moins ambiguë.**

**Si la cohésion doit favoriser le rapprochement entre les Etats membres, l'action de la Commission est fortement régionalisée, avec près de 75 % des moyens réservés aux régions, si bien qu'elle revient à promouvoir une vraie politique européenne d'aménagement du territoire. Or, une telle politique qui, finalement, n'a pas été consacrée par les traités et se substitue aux responsabilités des Etats, en contravention avec le principe de**

**subsidiarité, peut apparaître comme partiellement contradictoire avec l'objectif de cohésion.** Il en va ainsi lorsqu'elle conduit à ménager l'octroi de crédits importants à des régions, certes défavorisées, mais appartenant à des Etats relativement prospères. Or, c'est évidemment ce qui se produit puisque la dispersion des PIB des régions européennes est beaucoup plus importante que celle des PIB des Etats. C'est aussi cette ambiguïté qui limite la dimension peu redistributive des fonds structurels.

A son tour, cette caractéristique ampute inévitablement les marges disponibles pour assurer la cohésion entre Etats membres.

*b) Une efficacité à nuancer*

Cette caractéristique s'accompagne en outre d'un **saupoudrage des crédits, source de difficultés d'exécution, mais aussi gage de pertes en ligne puisqu'il apparaît évident que l'abondance de projets rime avec une décline de l'intérêt global de l'ensemble.**

On doit sans doute considérer que ces difficultés sont moins sensibles dans les pays en retard significatif de développement où des projets structurants s'imposent et où l'effet de levier de la dépense publique européenne peut être réel du fait d'un manque de capitaux publics ou privés. Certaines analyses macroéconomiques laissent d'ailleurs entendre, **pour les seuls pays de la cohésion**, que l'intervention structurelle européenne a pu, dans le passé, contribuer positivement à leur croissance pour à peu près 0,5 point de PIB. On remarquera toutefois que cette estimation est très inférieure aux montants transférés dans ces pays, signe que d'autres agents économiques "profitent" des allocations communautaires, et repose sur des conventions qui en conditionnent les résultats.

Aucune étude d'ensemble n'ayant été conduite pour les pays les plus développés, on ne peut que conjecturer sur l'efficacité de l'intervention communautaire dans ceux-ci. Cet exercice peu satisfaisant n'est, en tout cas, pas favorisé par les travaux des comités de suivi censés évaluer les programmes, mais dont les travaux relèvent pour l'essentiel de l'exercice de style.

**Il existe cependant quelques indices utilisables pour porter une appréciation globale sur la politique de cohésion de la Communauté.**

**Le premier d'entre eux est que les écarts entre les PIB par habitant des régions d'Europe ne se sont pas réduits dans la période récente.** Cet indice n'est certes pas entièrement significatif puisqu'on peut aussi bien estimer que la dispersion aurait été encore plus grande sans les interventions européennes. Mais il révèle que l'objectif de cohésion retenu par la Commission n'a pas été atteint.

**Un deuxième indice réside dans le parallélisme entre le niveau de consommation des crédits, le niveau de développement et le nombre des programmes.** Il conforte l'idée selon laquelle les actions structurelles ont vocation à se développer dans les pays les moins développés autour de projets bien sélectionnés.

**Enfin, un dernier indice tiré de la comparaison entre le niveau des fonds communautaires en points de PIB et leur effet sur la croissance du PIB tel qu'estimé par les études disponibles, paraît démontrer des pertes de substance.** Celles-ci peuvent être dues à des erreurs d'analyse, mais on doit sans doute aussi y voir la manifestation que les agents économiques des pays bénéficiaires ne sont pas les seuls à profiter du financement européen. Il reste que l'évaporation ainsi constatée, évaluée parfois autour de 35 % des interventions, devrait faire l'objet d'un recensement exhaustif.

### **III. LES AUTRES POLITIQUES : UN DÉVELOPPEMENT MAL MAÎTRISÉ**

#### **A. LES POLITIQUES INTERNES**

Avec 6,2 % des crédits de paiement du projet de budget pour 2000, les crédits réservés aux politiques internes sont stables par rapport à l'exercice précédent.

#### **Les politiques internes : aperçu général sur l'exécution et le projet de budget 2001**

*(en Meuros courants)*

	Exécution 1998		Exécution 1999		Budget 2000		Projet budget 2001	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP
<b>Total politiques internes</b>	<b>5.692</b>	<b>4.729</b>	<b>5.734</b>	<b>4.332</b>	<b>6.050</b>	<b>5.697</b>	<b>6.064</b>	<b>5.735</b>
Marge sous plafond	311		652		(1)		208	
dont Recherche	3.435	2.999	3.337	2.446	3.630	3.600	3.920	3.610
dont Réseaux	545	410	580	445	688	537	665	608
dont Autres	1.712	1.320	1.817	1.441	1.732	1.560	1.479	1.517

*(1) Pour le budget 2000, la présentation est celle proposée par la Commission dans l'avant-projet de budget 2001 qui modifie le périmètre du budget effectivement voté en 2000. Le budget 2000 effectivement voté s'élevait à 6.026 millions d'euros en CE et 5.674 millions d'euros en CP.*

Ces inscriptions traduisent un choix de maintenir le volume de l'intervention européenne en ce domaine, liberté étant laissée par le Conseil au Parlement d'augmenter les crédits (v. *supra*).

**Les politiques internes : Les perspectives financières de 2000 à 2006**

(en Meuros 1999)

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

Cette évolution au terme de laquelle le plafond de ces crédits progresse de 11,3 % entre 2000 et 2006 est-elle réaliste ?

Une réponse affirmative supposerait que les politiques internes aient démontré leur efficacité dans le passé et qu'elles soient entièrement légitimes du point de vue du principe de subsidiarité qui s'impose tout particulièrement en la matière.

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

Or, ces conditions ne sont globalement pas réunies.

Le tableau ci-après récapitule les différentes politiques financées à partir de la rubrique 3 du budget européen.

**Les politiques internes : exécution et projet de budget 2001**

(En Meuros courants)

	Exécution 1998		Exécution 1999		Budget 2000		Projet de budget 2001	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP
Actions agricoles	158	138	148	139	53	82	53	106
Actions régionales	17	21	17	18	15	19	15	15
Transport	19	19	21	16	21	19	21	18
Pêche	56	31	77	54	66	56	61	56
Education, formation	400	277	442	348	482	393	480	406
Culture et audiovisuel	111	97	96	87	113	104	95	94
Information	114	103	97	90	104	97	86	96
Social	148	135	122	92	145	126	135	128
Energie	33	29	39	27	37	35	34	33
Contrôle nucléaire	15	14	15	14	17	15	18	17
Environnement	140	121	181	120	158	138	111	141
Consommateurs	20	19	22	19	23	20	23	20
Reconstruction	3	3	2	2	4	41	1	
Marché intérieur	150	135	132	123	146	153	146	152
Industrie	84	42	90	82	pm	87	pm	pm
Emploi et innovation	181	89	196	116	214	108	70	108
Statistiques	30	25	32	27	31	30	33	31
Réseaux	545	410	580	445	688	537	665	608
Justice	28	12	81	63	99	69	94	90
Lutte contre la fraude	5	8	5	4	6	5	5	5
Recherche	3.435	2.999	3.337	2.446	3.630	3.600	3.920	3.610
<b>Total</b>	<b>5.692</b>	<b>4.729</b>	<b>5.734</b>	<b>4.332</b>	<b>6.050</b>	<b>5.697</b>	<b>6.064</b>	<b>5.735</b>
<b>P.F.</b>	<b>6.003</b>		<b>6.386</b>		<b>6.031</b>		<b>6.272</b>	
Marge sous les PF	46		652				208	

La grande majorité des crédits est concentrée sur la recherche et les réseaux transeuropéens.

Les crédits de recherche concentrent 62,9 % des dotations globales.

Malgré l'affichage d'un resserrement du champ d'intervention européen dans le Ve programme commun de recherche et développement (1999-2002), il reste à craindre que les 98 milliards de francs dont ce programme bénéficie ne soient pas entièrement mis au service d'une politique européenne de recherche.

A ce propos, votre rapporteur ne peut que réitérer ses observations qui sont autant de préoccupations sur :

- la légitimité du processus de définition de la stratégie européenne en matière de recherche avec, en particulier, la quasi-absence à ce stade initial des grands opérateurs de recherche que sont les entreprises ;

- le manque d'évaluation de l'efficacité des dépenses, même si le quatrième programme-cadre contenait des dispositions visant à corriger cette lacune ;

- la légitimité même de nombreuses interventions communautaires au regard du principe de subsidiarité lorsque lesdites interventions ne s'accompagnent pas d'actions concertées entre Etats-membres.

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

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

Il ne semble pas que cette conception anime suffisamment les instances européennes, si bien que se dégage trop souvent l'impression déplaisante de la constitution d'une "tirelire de la recherche" où les plus habiles viendraient puiser au gré de leurs besoins. Le nombre excessif des projets en témoigne. Certains ont pu évoquer à ce propos **les "dérives cohésives" de la "politique de recherche" des Communautés européennes** faisant observer que, la règle d'adoption des objectifs de recherche faisant place à l'unanimité, une correction systématique était entreprise par la Commission au profit des pays les moins compétitifs. On soulignera que les moyens européens consacrés à la recherche n'ont pas *a priori* à être orientés en fonction d'objectifs de convergence régionale qui relèvent d'autres instruments et, tout particulièrement, des crédits d'actions structurelles.

**Les crédits réservés aux réseaux transeuropéens (608 millions d'euros) s'accroissent de 13,2 % en crédits de paiement, mais diminuent de 3,3 % en crédits d'engagement.**

Cette situation doit être dénoncée car les programmes de réseaux transeuropéens soutiennent dans l'ensemble des projets réellement européens, pourvoyeurs d'infrastructures favorables à la croissance et à l'emploi.

Il faut toutefois s'attacher à éviter en la matière au moins deux écueils :

- l'un aboutissant à distraire une part excessive des moyens des réalisations opérationnelles au profit d'études préparatoires trop longues dont les prolongements seraient paralysés par des obstacles financiers non anticipés ;

- l'autre consistant à aider des projets d'infrastructure n'apportant un plus qu'à certains Etats au détriment des autres, et se soldant donc par de simples détournements de trafic.

Dans le premier cas, un suivi attentif des travaux préparatoires s'impose et l'exigence d'une programmation financière en amont des projets doit être réaffirmée. Pour résoudre le second type de difficultés, une étude d'impact européenne des projets doit permettre de vérifier toujours que chacun d'entre eux offre l'opportunité d'un gain d'efficacité réellement européen. Les évaluations effectuées doivent être systématiques et portées à la connaissance de l'ensemble des Etats membres.

**Les moyens consacrés aux autres politiques internes sont constamment rognés. Réduits de 10,5 % en crédits de paiement et de 16,6 % en crédits d'engagement l'an dernier, ils diminueraient de 2,7 % et 14,6 % pour chacune de ces catégories de crédits respectivement en 2001.** Cette diminution devrait conduire à arbitrer entre des moyens globalement modestes (1,4 milliard d'euros) pour centrer l'action communautaire sur des politiques au service d'une Europe-puissance.

Le tableau ci-dessus démontre qu'une telle démarche n'est pas suivie et qu'une logique de dispersion prévaut.

**Les rubriques des politiques internes sont un indicateur avancé de l'incroyable saupoudrage des moyens distribués qui s'éclatent entre un trop grand nombre d'interventions.**

Celles-ci s'étaient d'ailleurs souvent développées sans aucune base légale autre que l'inscription de crédits budgétaires, manifestation d'une sorte d'existentialisme de l'intervention européenne attirant sur elle une certaine défiance, voire quelques soupçons.

**Ces errements doivent être corrigés et il faut pour cela simplifier l'intervention européenne en la centrant sur des projets où la dépense publique peut se justifier et où la dépense européenne s'impose comme répondant au principe de subsidiarité.**



L'accent mis sur l'initiative pour l'emploi dans le prolongement du sommet de Luxembourg avec 450 millions d'euros prévus pour la période 1998-2000 (2.970 millions de francs) avait manifestement contrevenu à ces principes. **Le sous-emploi observé en Europe n'est en effet pas un problème européen, sauf à considérer qu'il serait le fruit de la construction européenne, mais bien l'addition de problèmes nationaux que les Etats doivent s'attacher à résoudre.** La création d'un guichet européen voué à réduire le sous-emploi revient à mutualiser des politiques qui doivent être adaptées aux réalités économiques et sociales nationales sans aucune visibilité sur l'utilisation qui sera faite des moyens. Les sommes en jeu étaient certes dérisoires, raison supplémentaire pour s'opposer à cette initiative, mais cette multiplication des dépenses publiques européennes inadaptées jette le discrédit sur un budget européen dont la contribution à la construction d'une Europe-puissance doit être le "leitmotiv".

Il est d'ailleurs frappant que la Commission n'ait pas proposé de renouveler cette initiative.

Il est à espérer que le Conseil et le Parlement se range à ce début de sagesse. Il est très inquiétant de lire dans le jaune annexé au projet de loi de finances pour 2001 et retraçant les relations financières avec l'Union européenne que la préoccupation du Conseil dans son calibrage des crédits des politiques internes obéit à la préoccupation de *« conserver une marge de manoeuvre suffisante pour faire face aux augmentations potentielles que pourraient décider le Parlement, statuant en dernier ressort sur ces dépenses, pour les programmes Life et Initiative Emploi, dont les crédits ont été fortement réduits par la Commission dans l'avant projet de budget 2001, et plus généralement aux besoins qui pourraient découler des programmes en cours d'examen. »*

## **B. LES ACTIONS EXTÉRIEURES**

Les crédits d'actions extérieures ont fait l'objet d'un important changement de nomenclature au terme duquel ils sont désormais séparés en deux rubriques, l'une correspondant à l'action communautaire extérieure, l'autre à l'aide à la pré-adhésion.

L'ensemble des deux rubriques s'élève à 5.677 millions d'euros contre 5.308 millions d'euros l'an dernier.

Ces crédits progressent donc considérablement, de plus de 7 % après une augmentation de 38 % l'an dernier.

Les crédits des paiements des actions extérieures traditionnelles s'accroissent eux de 8,8 % mais cette proposition est limitée à 5 % si l'on tient compte de la mobilisation l'an dernier de l'instrument de flexibilité.

Le tableau ci-dessous récapitule les données globales utiles pour en analyser l'évolution.

**Les actions extérieures : exécution et projet de budget 2001**

(En Meuros 1999)

	Exécution budget 1999		Budget 2000		APB 2001		Projet Conseil 1 <sup>ère</sup> lecture		Variation en % depuis budget 2000	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP
Préadhésion										
Chypre et Malte			15,0	2,0	19,0	13,0	19,0	13,0	+ 26,0	+ 550,0
Aide alimentaire et humanitaire	1.231,5	954,6	936,0	832,3	928,0	880,0	928,0	873,0	- 0,9	4,9
Coopération avec l'Asie, l'Amérique latine et l'Afrique Australe	685,7	572,4	905,5	634,7	850,0	745,0	850,0	745,0	- 6,1	17,4
Coopération avec les pays tiers méditerranéens	1.038,9	378,5	1.127,9	545,9	1.006,3	544,4	856,3	459,3	- 24,1	- 15,9
Coopération avec les pays de l'Europe de l'Est	950,0	861,6	762,7	626,0	1.292,4	951,1	1.072,4	876,0	40,6	39,9
Autres actions de coopération	375,2	338,2	362,7	369,2	384,6	385,1	359,9	364,5	- 0,8	- 1,3
Démocratie et droits de l'Homme	99,9	47,4	100,3	85,5	88,0	75,0	88,0	75,0	- 12,3	- 12,3
Volets externes de certaines politiques communautaires	349,2	312,7	368,5	363,6	347,4	360,0	340,4	355,0	- 7,6	- 2,4
Politique étrangère et de sécurité commune	28	27,6	47,0	30,0	36,0	35,0	36	35	0	0
<b>Total</b>	<b>4.758,4</b>	<b>3.493,0</b>	<b>4.625,6</b>	<b>3.489,2</b>	<b>4.951,8</b>	<b>3.988,6</b>	<b>4.550,1</b>	<b>3.795,9</b>	<b>- 1,6</b>	<b>8,8</b>
PF							<b>4.735,0</b>			
Marge			21				<b>184,9</b>			

La programmation des crédits d'actions extérieures obéit à un principe de maintien de l'effort en francs constants.

**Les actions extérieures : perspectives financières (rubrique 4)**

(En Meuros 1999)

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

### **1. La question des Balkans**

L'an dernier, un événement exceptionnel, la guerre du Kosovo avait conduit à renforcer les moyens consacrés à la reconstruction des Balkans. Cette année, ce point a engendré un conflit entre la Commission, le Conseil et le Parlement. Il n'est pas tranché.

La Commission arguant de besoins nouveaux avait proposé dans son APB une révision des perspectives financières destinée à accroître le plafond de la rubrique 4 par prélèvement sur le plafond de la PAC afin de financer les crédits supplémentaires en faveur des Balkans (v. *supra* pour les détails). Le Conseil s'y est refusé, optant pour un redéploiement des crédits au sein de la rubrique 4 et pour un niveau d'intervention en faveur des Balkans (614 millions d'euros) sensiblement inférieur aux propositions de la Commission (814 millions d'euros).

Depuis, l'effondrement du régime dictatorial yougoslave est intervenu et le Parlement a souhaité que le niveau des crédits d'intervention au profit de la République yougoslave soit abondé pour accompagner le processus démocratique en cours.

**Sur le plan politique, les positions de la Commission et du Parlement ne sont pas sans justification. L'Union européenne devrait savoir démontrer son utilité et son efficacité pour traiter les graves crises susceptibles de survenir sur le continent européen et cela a un prix budgétaire.**

**Néanmoins, il faut tenir compte du principe de réalité. Il serait totalement inutile, voire même contreproductif, de provisionner des crédits pour les Balkans qu'on ne saurait pas administrer.**

Le domaine des actions extérieures de l'Union n'illustre que trop cette mise en garde, entre les errements de gestion des crédits détournés par les bureaux d'assistance technique et l'état d'exécution affligeant de certains programmes (8 années de crédits de paiement seraient nécessaires pour exécuter les restes à liquider du programme Meda).

En outre, plutôt que de s'orienter systématiquement vers des dérapages de la dépense publique européenne et des arbitrages défavorables aux crédits utiles, l'autorité budgétaire européenne doit d'abord puiser dans la réserve très abondante des crédits budgétaires mal employés.

Il faut, dans cette perspective, refuser les aménagements sous-jacents à la dernière lettre rectificative agricole de la Commission et se garder de mobiliser la marge agricole, qui pourrait devoir être utilisée pour la PAC, à des fins d'affichage de crédits d'actions extérieures qui, *in fine*, ne seraient pas utilisés.

## 2. La question de l'élargissement

Les aides de préadhésion désormais regroupées sous la rubrique 7 de la programmation financière européenne progresseraient de 10,9 % avec des crédits de paiement de 1.881 millions d'euros.

### Evolution des crédits consacrés à la pré-adhésion (2000-2001)

(en millions d'euros 1999)

	Budget 2000		Projet de budget 2001	
	CE	CP	CE	CP
Pré-adhésion agricole (SAPARD)	529	200	540	210
Pré-adhésion structurelle (ISPA)	1.058	245	1.080	250
PHARE	1.580	1.251	1.620	1.420
<b>TOTAL</b>	<b>3.167</b>	<b>1.696</b>	<b>3.240</b>	<b>1.881</b>
<b>Perspectives financières</b>	<b>3.174</b>		<b>3.240</b>	
Marge sous les PF	7		0	

Les crédits sont regroupés autour de trois instruments, le programme PHARE d'aide à la transition, l'instrument structurel de préadhésion (ISPA) et le règlement d'aide agricole (SAPARD).

Le programme PHARE, mis en place dès la chute du mur de Berlin reste le mieux doté de ces instruments. Les conditions de son exécution ont régulièrement été dénoncées par la Cour des Comptes des Communautés

européennes qui s'est toutefois félicitée, dans son rapport pour 1999, des progrès réalisés dans le domaine de l'évaluation des programmes qu'il finance.

Les critiques formulées à l'égard des interventions réalisées à partir de PHARE sont symptomatiques des travers budgétaires de l'Europe : une mauvaise administration des moyens, une politique consistant à afficher des crédits inemployables, une indifférence relative aux capacités d'absorption des bénéficiaires finaux, un défaut d'évaluation ...

Le montant des restes à liquider du programme PHARE s'élevait à fin 1999 à 3.277 millions d'euros soit 2,2 années de crédits.

De telles tendances s'appliquent déjà aux deux instruments nouveaux (ISPA et SAPARD). Ainsi, la Commission n'a engagé ni consommé aucun crédit au titre de l'instrument agricole en 2000.

Cette situation augure mal d'un processus d'élargissement qui, sur le plan politique, connaît en outre des secousses.

On rappelle que, dans la nouvelle programmation, les crédits consacrés à l'élargissement relèvent de plusieurs catégories : l'aide à la pré-adhésion, les crédits disponibles pour l'élargissement, à quoi il faut ajouter les ressources mobilisables pour faire face à des dépenses imprévues.

**Répartition des dépenses d'élargissement**

(en millions d'euros)

<b>Rubrique 7 (instruments de préadhésion)</b>							
	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Instruments de préadhésion	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120
PHARE	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560
Instrument agricole	520	520	520	520	520	520	520
Instrument structurel	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040
<b>Montants disponibles pour les adhésions (crédits de paiement)</b>							
		<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	
Crédits de paiement		4.140	6.170	8.890	11.440	14.220	
Agriculture		1.600	2.030	2.450	2.930	3.400	
Autres dépenses		2.540	4.680	6.440	8.510	10.820	
<b>Rubrique 8 (élargissement) (crédits d'engagement)</b>							
		<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	
Rubrique 8 (élargissement)		6.450	9.030	11.610	14.200	16.780	
Agriculture		1.600	2.030	2.450	2.930	3.400	
Actions structurelles		3.750	5.830	7.920	10.000	12.080	
Politiques internes		730	760	790	820	850	
Administration		370	410	450	450	450	

Source : Commission des communautés européennes.

La nouvelle programmation débouche donc sur une augmentation sensible (+ 1.486 millions d'euros) des moyens destinés à la préparation de l'adhésion.

Le montant annuel des crédits est stable sur la période (3.120 millions d'euros). Mais, compte tenu des perspectives concernant l'élargissement, cette

stabilité masque un accroissement en cours de période des moyens effectifs consacrés aux pays restant à l'extérieur de l'Union européenne.

Les aides pré-adhésion sont pour l'essentiel destinées à soutenir financièrement les réformes structurelles. Les crédits à vocation agricole sont modestes et sont d'ailleurs voués à promouvoir des modernisations elles-mêmes structurelles.

**La programmation des crédits nécessités par l'élargissement** est d'abord plus évolutive puisque ses crédits passent de 4,1 à 14,2 milliards d'euros entre 2002 et 2006.

Elle se traduit par un ressaut des crédits agricoles qui, atteignant la première année le triple des moyens consacrés à ce domaine dans l'aide pré-adhésion, passeraient en 2006 à un montant septuplant ces derniers.

Mais elle s'inscrit surtout dans la perspective selon laquelle l'essentiel de la charge budgétaire de l'élargissement proviendrait de l'association des nouveaux membres aux politiques communes autres que la politique agricole.

Le coût budgétaire de l'élargissement passerait de 0,05 à 0,16 % du PIB des 15 entre 2002 et 2006.

**Enfin, les marges pour imprévus pourraient être mobilisées pour financer l'élargissement.**

#### Marges pour imprévus

(en millions d'euros)

2002	2003	2004	2005	2006	Cumul (1)
7.475,4	6.806,5	10.483,2	12.598,4	12.876,2	50.239,7

(1) 73.558,8 millions d'euros en tenant compte des marges 2000 et 2001.

Les crédits d'engagement d'ores et déjà programmés au titre de l'élargissement (58,1 milliards d'euros) s'élèvent à environ 10 % des crédits d'engagement de l'Europe à 15.

Mais, le cumul des crédits de pré-adhésion et des ressources mobilisables dans le cadre de la marge pour imprévus qui atteint 153,1 milliards d'euros représente lui près du quart des crédits disponibles pour les 15.

**Votre rapporteur spécial s'inquiète des conditions dans lesquelles a été opérée la traduction budgétaire de l'élargissement.**

Toutes les prévisions portant sur l'impact budgétaire de l'élargissement sont affectées de tant d'incertitudes que l'exercice consistant à rechercher

précisément si la dotation budgétée en ce sens correspond aux besoins qu'il faudra satisfaire peut apparaître illusoire.

La situation des pays souhaitant adhérer doit constituer le premier point du raisonnement. Leurs retards par rapport aux « 15 » sont patents.

**Retard de certains pays anciennement communistes  
de l'Europe orientale**

	<b>PIB par tête 1992 (réel)</b>	<b>Taux de croissance annuel en % (méthode Barro)</b>	<b>Nombre d'années de retard</b>	<b>Taux de croissance annuel en % (méthode Levine Renelt)</b>	<b>Nombre d'années de retard</b>
Bulgarie	4.054	5,06	25	5,31	24
Rép. Tchèque	6.845	5,66	15	4,73	18
Hongrie	5.638	5,19	20	4,74	22
Pologne	4.726	5,54	21	5,06	23
Roumanie	2.565	5,61	30	5,85	29
Yougoslavie	3.887	5,62	23	5,42	24

*Source : Fischer, Sahay et Veth (1998)*

Aux données récapitulées ci-dessus, quelques comparaisons entre les pays candidats à l'élargissement et à l'Europe des 15 viennent s'ajouter pour confirmer les retards de développement très accusés des pays candidats.



Comparaison Candidats - Union européenne

Pays	PIB en % de l'UE à 15 1997	Population en % population UE 1997	PIB PPA (1) en % de l'UE 15 1997	PIB PPA (1) /tête en % de l'UE 15 1997	PIB PPA (1)/tête en % de l'UE 15 Evolution 1997/1993
Pologne	1,7	10,3	4,1	40	21,2
Estonie	0,06	0,4	0,1	37	15,6
Slovénie	0,2	0,5	0,4	68	9,7
Rép. Tchèque	0,6	2,7	1,7	63	5,0*
Hongrie	0,6	2,7	1,3	47	4,4
<b>Total 5 PECO</b>	<b>3,2</b>	<b>16,7</b>	<b>7,6</b>	<b>48</b>	
Slovaquie	0,2	7,0	0,7	47	17,5
Roumanie	0,4	1,8	1,9	34	13,3
Lettonie	0,07	0,2	0,3	27	8,0
Lituanie	0,1	1,9	0,2	30	7,1**
Bulgarie	0,1	0,1	0,5	23	- 17,9
<b>Total 10 PECO</b>	<b>4,1</b>	<b>28,0</b>	<b>11,1</b>	<b>40</b>	

\* L'évolution est donnée à partir de 1994

\*\* L'évolution est donnée à partir de 1995

Sources : calculs DP et CGP sur données Eurostat (1998)

(1) PPA : Parités de pouvoir d'achat.

Le PIB de l'ensemble des candidats représente à peu près la moitié du PIB français. Le PIB par habitant y est nettement plus faible qu'en moyenne dans l'Union à 15 ce qui est essentiel pour apprécier l'incidence de l'élargissement sur la politique structurelle et les politiques internes.

L'impact instantané de l'élargissement sur l'Union européenne, rappelé dans le tableau ci-dessous pour quelques grandeurs significatives et dans une perspective de comparaison avec les élargissements précédents, est le deuxième point du raisonnement.

	Augmentation de la superficie (%)	Augmentation de la population (%)	Augmentation du PIB PPA total (%)	Evolution du PIB/Hab (%)	Moyenne PIB/Hab Eur.6=100
EUR. 9/EUR. 6	31	32	29	-3	97
EUR. 12/EUR. 9	48	22	15	- 6	91
EUR. 15/EUR. 12	43	11	8	- 3	89
EUR. 26/EUR. 15	34	29	9	- 16	75

Source : Commission européenne, « Agenda 2000 »

**La population de l'Union européenne serait accrue de 30 % mais la richesse par habitant serait réduite de 16 %.**

La place occupée par l'agriculture dans l'économie de ces pays appelle une attention particulière compte tenu de l'existence de la PAC comme première politique de l'Union.

Les pays candidats sont des pays où la place relative de l'agriculture est nettement plus importante que dans l'Europe des 15 du point de vue de sa part dans le PIB mais aussi de celui de sa place dans l'emploi total.

**Indicateurs macro-économiques dans les PECO en 1996**

	Démographie et superficie		Place de l'Agriculture		
	Superficie (en millions d'ha)	Population (en millions d'habitants)	Superficie arable (en millions d'ha)	Secteur agricole dans l'emploi total (en %)	Secteur agricole dans le PIB (en %)
Bulgarie	11,1	8,3	4	24,2	11,1
Estonie	4,5	1,5	1	7,0	6,0
Lettonie	6,5	2,5	1,7	17,8	7,6
Lituanie	6,5	3,7	2,3	22,5	11,8
R. slovaque	4,9	5,4	1,5	7,0	5,2
Slovénie	2,0	2,0	0,2	6,3	4,5
Roumanie	23,8	22,6	9,3	37,3	18,7
République. Tchèque	7,9	10,3	3,1	4,3	3,0
Hongrie	9,3	10,2	4,7	8,2	7,0
Pologne	31,3	38,6	14,3	25,7	6,0
<b>Total PECO-4</b>					
<b>ou moyenne</b>	<b>72,3</b>	<b>81,7</b>	<b>31,4</b>	<b>24,0</b>	
<b>% P4/P10</b>	<b>67 %</b>	<b>78 %</b>	<b>75 %</b>		
<b>Total PECO-10</b>					
<b>ou moyenne</b>	107,8	105,1	42,1	22,4	
Total UE	323,6	372,81	76,1	4,8	2,3
% PECO/UE	33 %	28 %	55 %		

Les productions agricoles des PECO peuvent être appréciées compte tenu de leurs poids relatifs par rapport à celles réalisées dans l'Europe des 15.

Cette agriculture est toutefois peu performante. Le niveau de productivité est faible, la compétitivité des produits peu élevée.

Si la part de la production des pays candidats dans la production européenne est souvent élevée, le solde agro-alimentaire des pays candidats n'est positif qu'à raison de leurs exportations de produits de basse qualité vers les pays extérieurs à l'Union européenne.

**Part de la production des PECO dans la production communautaire**

	<b>Production PECO (1986-1989)</b>	<b>Production Union européenne 1992</b>	<b>%</b>
Céréales	79,1 Mt	168,4 Mt	47
Lait	32,0 Mt	112,5 Mt	28
Viande porcine	5,0 Mt	14,4 Mt	34
Oléagineux	4,5 Mt	14,0 Mt	32
Sucre	3,7 Mt	15,8 Mt	23
Viande bovine	1,7 Mt	8,4 Mt	21
Volaille	1,6 Mt	6,9 Mt	23

Source : OCDE

Plusieurs simulations ont été réalisées pour évaluer l'impact budgétaire de l'extension de la politique agricole commune aux pays candidats.

**Elles varient, selon le type d'extension imaginée et le scénario d'élargissement privilégié, entre 2,4 et 37,6 milliards d'euros.**

**Le scénario de la Commission présenté dans Agenda 2000 débouchait quant à lui sur un coût de 11 milliards d'euros dont 7 milliards d'aides directes, 2,8 d'aides de marché et 1,5 milliard au titre des mesures d'accompagnement.**

Le tableau ci-après présente les résultats de différents scénarios.

*(en milliards d'euros par an)*

		<b>PAC sans aides directes</b>	<b>PAC avec aides directes</b>
PAC non réformée	Cinq premiers PECO	2,8	7
	Ensemble	3,7	11
PAC version Agenda 2000	Cinq premiers PECO	1,7	8
	Ensemble	2,6	12

Source : Pinel (1998)

Il en ressort clairement que **le coût budgétaire de l'extension de la PAC dépend de façon cruciale du statut des nouveaux entrants au regard des aides directes.**

Il n'est pas envisagé de leur accorder le même régime qu'aux 15, les arguments produits en ce sens faisant valoir que les nouveaux Etats membres ne connaîtraient pas les baisses de prix qui ont justifié le versement des aides directes pour les 15 et que transférer à l'Est les mêmes primes qu'à l'Ouest serait incompatible avec les traités l'Organisation mondiale du commerce.

Mais, les projets implicites à la programmation de Berlin paraissent difficilement soutenables.

Ils reviendraient à octroyer quelque 8 % des dépenses de la PAC aux cinq nouveaux adhérents, après quatre années de transition, alors que ces Etats représenteront près de la moitié de la population active agricole de l'Union élargie. Au regard du niveau moyen d'aide par agriculteur, ces pays recevraient, à l'issue de la transition, une aide 12 fois inférieure à celle des 15.

**Ce scénario apparaît difficilement tenable compte tenu des secousses que devraient connaître les agriculteurs des pays concernés.**

En ce qui concerne l'impact de l'élargissement sur les autres dépenses, qui est de loin, le problème majeur posé par l'ouverture de l'Union à de nouveaux Etats très en retard de développement, la programmation de Berlin s'inspire de l'idée d'une augmentation progressive des transferts vers les nouveaux membres afin de tenir compte de leur capacité d'absorption.

Le principe a été posé que les transferts globaux des fonds structurels et de cohésion ne devraient pas dépasser 4 % du PIB d'un Etat membre actuel ou futur.

Il est prévu à ce stade de consacrer près de 40 milliards d'euros, tous crédits compris, à la dimension structurelle de l'élargissement.

Le tableau ci-dessous récapitule quel pourrait être le niveau relatif des actions structurelles dans une Union européenne élargie.

Niveau de dépenses au titre de la politique de cohésion ramené au nombre d'habitants  
et au PIB des Quinze et des PECO

Pour les nouveaux : dépenses en 2006 Pour les anciens membres : « paquet » 1993-1999	Actions structurelles/PIB (% de PIB)	Actions structurelles/tête (euro/tête)
<i>6 premiers candidats</i>	<i>3,3</i>	<i>179</i>
Allemagne	0,21	45
Autriche	0,19	39
Belgique	0,18	34
Espagne	1,74	181
France	0,22	43
Grèce	3,67	284
Irlande	2,82	346
Italie	0,42	63
Pays-Bas	0,15	28
Portugal	3,98	299
Royaume-Uni	0,25	37
<b>Ensemble</b>	<b>0,51</b>	<b>75</b>

Deux constats peuvent être déjà effectués :

Le niveau relatif des transferts prévus est élevé et, sauf à s'affranchir des règles posées en matière de cofinancement, il sollicitera beaucoup les financements disponibles dans les nouveaux Etats-membres.

Les effets économiques des transferts prévus pouvant être débattus, le constat peut toutefois être posé que la programmation adoptée à Berlin correspond à un scénario de rattrapage des économies de l'Europe des 15, qui s'effectuerait sur un rythme très lent.

**Cette dernière observation devrait conduire les Etats membres à engager sans tarder les actions nécessaires en rattrapage des pays candidats. La position adoptée consistant à tenir l'Union à 15 prête à supporter les effets de l'élargissement en 2002 est probablement insuffisante. Il faut lui adjoindre l'exigence que l'Union aura tout fait pour aider les pays candidats à respecter les acquis de la construction européenne. Cette exigence doit au plus vite recevoir une traduction concrète dont on est aujourd'hui trop loin.**

### **Conclusions sur les dépenses**

Le projet de budget pour 2001 prolonge les évolutions majeures des finances publiques européennes observées durant la dernière décennie.

- La part des dépenses non obligatoires sur lesquelles le Parlement européen a le dernier mot est devenue prépondérante.

- La politique agricole commune regroupe désormais moins de la moitié d'un budget qui finance de plus en plus d'interventions "cohésives" fondées sur des politiques communautaires définies avec beaucoup moins de précision que la PAC.

- La primauté accordée aux actions structurelles se traduit par une montée en charge continue des crédits qui leur sont réservés, montée en charge qui "contraint" les autres rubriques.

- Les divers éléments de programmation financière qui concernent notamment les actions structurelles, les actions extérieures et certaines politiques internes (recherche en particulier) jettent les fondations d'un budget en continuelle expansion que la pratique de l'autorité budgétaire européenne semble, malgré quelques tentatives passées, ne pas pouvoir endiguer.

- La disparité des "taux de retour" dont bénéficient les Etats membres face aux différentes catégories de dépenses européennes alimente des revendications permanentes qui fragilisent le budget européen et gênent la construction d'un budget au service d'une Europe-puissance.

Rapporté à ce dernier objectif, on peut estimer que le budget européen contribue efficacement à soutenir l'agriculture européenne et supposer que ses interventions au profit des pays de la cohésion ont participé au rattrapage réalisé par ces derniers ; la question reste en revanche posée de savoir quel degré d'efficacité ont atteint ces politiques.

Les autres crédits ne s'inscrivent pas suffisamment dans cette dynamique si bien qu'un réexamen des actions qu'ils financent doit être entrepris.

- Ce réexamen s'impose d'autant plus que le budget européen est mal géré.

Le contrôle des dépenses communautaires s'est certes renforcé ces dernières années, ce qu'illustre en particulier l'accroissement significatif des "notes de débit" adressées à la France.

Les contrôles se sont renforcés, la gestion financière a fait l'objet d'améliorations dans le cadre du programme "SEM 2000", des procédures d'évaluation sont progressivement mises en place.

**La réforme de la Commission constitue un élément important de ce processus**

Lors de son accession à la présidence de la Commission, le nouveau président s'était engagé à présenter un schéma global de réforme de la Commission européenne permettant de répondre aux critiques formulées par les rapports des sages ayant abouti à la démission de la précédente Commission. Le vice-président de la Commission Neil KINNOCK a été chargé de la réforme et a présenté des propositions de réformes adoptées le 1<sup>er</sup> mars par le collège des Commissaires, sous la forme du Livret blanc intitulé : « Réforme de la Commission ». La Commission y propose une stratégie axée sur trois thèmes étroitement reliés :

- une nouvelle définition des priorités politiques dont découle l'affectation des ressources : la Commission procédera désormais à une budgétisation par activités (*activity based budgeting*) afin de mieux faire correspondre les crédits aux besoins identifiés ; cette réforme devrait s'accompagner d'une politique d'externalisation de certaines missions de la Commission ;

- une évolution notable de la politique des ressources humaines avec une réforme du système des carrières ;

- une réforme en profondeur de l'organisation financière : une refonte du règlement financier permettra de modifier les procédures budgétaires et comptables, grâce notamment à la mise en place d'un système d'audit interne qui se substituera progressivement au contrôle financier.

En parallèle à la réforme Kinnock, la Commission a présenté une proposition de réforme de l'aide extérieure qui pourrait aboutir sur la création d'une agence européenne de coordination de l'aide extérieure de l'Union. Les grands principes de cette réforme ont été approuvés par le Conseil affaires générales.

Il importe que la Commission fournisse des informations claires sur les incidences budgétaires de la réforme.

L'impact budgétaire de ces réformes est estimé pour 2001 à 44 M€ selon la lettre rectificative au budget qu'a présenté la Commission le 4 septembre dernier.

Plusieurs questions doivent être abordées. La première est relative à la lettre rectificative de la Commission. Celle-ci prétend « financer une partie des 1.254 postes nouveaux qu'elle souhaite créer par 600 départs en pré-retraite. Cette hypothèse est fragile puisque le nombre et la date des départs ne sont pas connus, le système reposant sur la base du volontariat en vertu du statut des fonctionnaires communautaires. Sa remise en cause pourrait engendrer des surcoûts importants.

Un second problème est lié à la proposition de la Commission de substituer progressivement aux bureaux d'assistance technique (BAT) des agences d'exécution des programmes. La stratégie retenue par cette réforme repose sur une « réinternalisation » temporaire des fonctions exercées par les BAT par création des postes permanents au sein de la Commission, précédant la création des agences communautaires. Il convient d'insister pour que la Commission utilise au maximum les administrations nationales pour exécuter les programmes, ce qui limiterait la création de postes nouveaux.

**Les orientations nouvelles tracées pour moderniser la présentation et l'exécution du budget européen doivent aussi être saluées et mises en évidence.**

La commission s'oriente en effet vers une budgétisation par objectifs. Elle consiste à établir le budget sur la base des activités de l'union.

Dans le cadre de la réforme de la Commission, le « livre blanc » a proposé de doter les services d'une plus grande autonomie de gestion tout en renforçant leur responsabilité. La Commission souhaite ainsi mettre en place une gestion basée sur les activités (GBA), dont le support technique en matière budgétaire est l'« *activity based budgeting* » (ABB). L'ABB serait la composante budgétaire d'une approche plus vaste de la gestion basée sur les activités, qui couvre les aspects budgétaires mais aussi l'allocation des ressources et la gestion en tant que telle. L'objectif de l'ABB consiste à définir des critères objectifs pour l'affectation des ressources, en permettant d'en suivre la gestion et d'en évaluer les résultats.

Le dispositif théorique que la Commission souhaite mettre en place repose sur plusieurs étapes :

- une définition des grands domaines d'action de la Commission qui constituent les agrégats les plus généraux (30 à 40) ;

- une définition des activités (200 à 250) qui se rattacheront individuellement à un seul domaine d'action, ce principe de l'univalence impliquant qu'une activité ne pourrait correspondre à deux domaines d'action. Pour les activités support (Budget, Personnel et administration, service de traduction), il n'y aurait pas de règles prédéfinies d'affectation des activités ;



- l'affectation des ressources à chaque activité (en distinguant les ressources humaines, administratives et opérationnelles) qui s'effectuerait sur une base annuelle, cette opération nécessitant la mise en place d'un système de contrôle de gestion ;

- une modification de la procédure budgétaire interne : la direction générale du budget diffusera deux circulaires internes en vue du débat d'orientation pour définir en accord avec les services les priorités concernant les grands domaines politiques. Ce processus sera complété par des « *hearings* » avec les services pour arrêter l'avant-projet de budget (APB) ;

- une modification des documents budgétaires : l'APB sera présenté sous forme d'« *activity based budgeting* » ; mais il continuerait dans un premier temps à être diffusé également sous sa forme actuelle.

Le calendrier prévu par la Commission est progressif. La présentation du budget 2001 sous forme d'ABB est purement indicative, puisque la Commission ne définira pas de nouveaux domaines d'action, et les activités leur correspondant, mais partira de l'organisation actuelle de la Commission. Le système de contrôle de gestion ne pourra pas être implanté avant décembre 2000, dans les services pilotes. La Commission indique l'ABB ne sera pas mis en place sous sa forme définitive avant la procédure 2003.

**Le document de la Commission s'oriente dans une bonne direction mais il n'est, en l'état, que programmatique. Il serait utile que la Commission présente un document plus complet et plus contraignant au Conseil.**

Les limites de la mise en place de l'ABB dès la procédure budgétaire 2001 doivent être soulignées. A défaut d'avoir engagé une réflexion sur le contenu et le périmètre de ses missions, la Commission s'est contentée de présenter le budget sous forme d'ABB à partir de l'organigramme actuel de la Commission.

**D'après les informations de votre rapporteur spécial, la France entend rappeler que l'ABB doit être une démarche ambitieuse qui doit favoriser la mise en place un système dynamique d'allocation des ressources, et ne doit pas consister à plaquer les moyens budgétaires sur la structure existante. Il est souhaitable que le gouvernement s'applique à lui-même cette recommandation dans le cadre du processus en cours de rénovation de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.**

En préalable à toute réforme, la France souhaite insister sur l'importance que revêt l'analyse minutieuse des missions de la Commission : la GBA, et par conséquent, l'ABB, ne pourront être utiles que lorsque le contenu des missions assurées en propre par la Commission sera connu. Ainsi, le rapport de la Commission sur l'externalisation est un préalable à la réforme.

Au Conseil, la France souhaite souligner que les Etats membres devront s'assurer de l'adéquation entre le système de contrôle de gestion qui sera mis en place et le découpage des missions de la Commission (domaines politiques/activités). Elle entend que le Conseil soit informé de chacune des étapes de la mise en place de l'ABB, du choix des agrégats et du système de gestion correspondant, afin de s'assurer que les indicateurs qui lui seront communiqués reflètent sincèrement la réalité de l'activité de la Commission.

A la lecture du document de la Commission, une question semble déjà poser problème : l'établissement des coûts complets des politiques implique de ventiler les coûts des activités support entre les services opérationnels ; or, alors que les différentes activités seront toutes rattachées à des domaines politiques, les activités de support échappent à ce principe : de quelle manière la Commission entend responsabiliser les services responsables de ces activités de support ? Plus généralement, les critères d'allocation des ressources sont définis à posteriori.

**Mais, malgré ces avancées ce sont bien les caractéristiques mêmes de l'intervention communautaire, l'éparpillement et la délégation à des tiers, qui favorisent des fraudes et surtout une déperdition des moyens. Pour que la dépense communautaire soit mieux administrée elle doit être mieux ciblée.**

**C'est principalement parce que ces exigences ne sont pas remplies que le budget s'exécute si mal.**

Ces difficultés d'exécution se sont traduites au cours de la précédente période de programmation par une augmentation permanente de la masse des engagements restant à liquider dont le tableau ci-après rend compte.

**Evolution des engagements restant à liquider (1989-1999)**

(en millions d'euros)

Année	Engagements restant à liquider au 01.01.N	Engagements contractés en N	Paiements de l'année			Dégagements d'engagements restant à liquider au 01.01.N	Engagements restant à liquider au 31.12.N
			sur engagements de l'année N	sur engagements restant à liquider au 01.01.N	Total des paiements de l'année N		
	<b>a</b>	<b>b</b>	<b>c</b>	<b>d</b>	<b>e=c+d</b>	<b>f</b>	<b>i=a+b-e-f</b>
1989	14.976	13.231	5.670	5.028	10.698	930	16.579
1990	16.579	15.280	7.359	5.616	12.975	398	18.486
1991	18.486	20.552	10.000	6.939	16.939	866	21.233
1992	21.233	26.093	13.693	8.814	22.507	628	24.191
1993	24.191	30.921	15.520	10.581	26.101	763	28.248
1994	28.248	30.275	13.964	8.863	22.827	753	34.943
1995	34.943	35.178	14.333	12.761	27.094	899	42.127
1996	42.127	39.588	15.549	17.227	32.776	1.027	47.912
1997	47.912	41.240	14.496	20.490	34.986	1.642	52.524
1998	52.524	44.955	14.696	22.617	37.313	1.317	58.849
1999*	58.859	48.874	11.512	24.213	35.725	1.077	70.931

\* Les montants restant à liquider sur des crédits de réemploi reportés ont été repris et augmentent le reste à liquider d'un montant de 11.36 Millions d'Euros.

**Plus de 70,9 milliards d'euros de crédits engagés hors PAC restaient à liquider au 31 décembre 1999, soit près de 145 % des crédits de paiement inscrits au titre de ces rubriques pour 2001.**

En 1999, seuls un peu plus d'1/5 des crédits de paiement utilisés ont été consacrés à couvrir les engagements de l'année.

Chaque année, les crédits inscrits servent surtout à liquider des engagements passés, si bien qu'un phénomène de boule de neige se déclenche au terme duquel les "restes à liquider" croissent naturellement.

L'accroissement des restes à liquider est expliqué dans le document E1464 Annexe XXI de la Commission par « *la croissance des programmes communautaires au cours de la période 1990-1999 et les difficultés rencontrées dans la gestion du cycle du programme* ».

Pour les rubriques 2, 3 et 4, la Commission rappelle que les crédits d'engagements ont été multipliés par 3, 2 entre 1990 et 1999.

**Evolution des crédits d'engagement des rubriques  
2, 3 et 4 (1990-1999)**

*(en milliards d'écus)*

	<b>1990</b>	<b>1999</b>	<b>Variation</b>
Rubrique 2	11,6	39	x 3,3
Rubrique 3	2,5	6,1	x 2,1
Rubrique 4	1,6	6,5	x 4

Dans le même temps, les « restes à liquider » ont été multipliés par 4, 27 entre 1989 et 1999.

**Cette situation affecte considérablement la viabilité du budget européen.**

L'apurement du passé pèse sur les actions nouvelles puisque la part relative des crédits de paiement inscrits pour permettre leur démarrage diminue.

La liquidation des « restes à liquider » qui représentait 41,1 % des crédits de paiement du budget pour 1994 en représentaient 68 % en 1999.

**L'autorité budgétaire devrait en tenir compte et inscrire des crédits d'engagement nouveaux compatibles avec cette situation.**

**Il n'en est malheureusement rien. L'on doit dans ces conditions redouter une nouvelle dérive dont il faudra bien assumer les conséquences financières.**

Elles sont connues : le solde des comptes, destiné à intervenir probablement en fin de période de programmation, provoquera un fort ressaut des contributions des Etats membres.

**DEUXIEME PARTIE :**

**LES RELATIONS ENTRE LA FRANCE ET LE BUDGET**

**DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES**

Le montant de la contribution française au budget des Communautés européennes pour 2001 est évalué à 99,5 milliards de francs contre 98,5 milliards de francs l'an dernier.

Par rapport à l'évaluation de notre contribution qui avait été faite en loi de finances initiale pour 2000, l'augmentation du prélèvement sur recettes serait de 1 % et contribuerait à hauteur de 1 milliard de francs au creusement du déficit de l'Etat.

Compte tenu des perspectives d'exécution en 2000 (94,2 milliards de francs), les effets du prélèvement sur recettes pour 2001 sont en réalité différents et beaucoup plus « lourds ». La progression réelle de la contribution atteindrait 5,6 %.

L'évaluation de la contribution de chaque Etat au budget communautaire est imprécise pour cinq raisons :

❶ Le budget des Communautés européennes comporte bon nombre de dépenses à caractère évaluatif. Il en va ainsi des dépenses agricoles dont le niveau varie largement en fonction de l'évolution des prix agricoles.

❷ Le budget des Communautés européennes connaît des difficultés d'exécution budgétaire récurrentes. Lorsque des excédents sont constatés à ce titre, ils sont reportés sur les exercices suivants, ce qui réduit le montant de la contribution demandée aux Etats-membres .

❸ L'évaluation de la contribution des Etats hors zone euro dans leurs monnaies nationales dépend du taux de conversion desdites monnaies en euro. Il y a là un mécanisme de pénalisation automatique des Etats dont la monnaie se déprécie et qu'il faut garder à l'esprit dans le contexte du débat sur les relations entre les Etats à monnaie fluctuante et le budget européen.

❹ L'article 10 du règlement n° 1552/89 portant application de la décision relative au système des ressources propres, en particulier ses paragraphes 4 à 9, prévoit, on le rappelle, les modalités de régularisation des ressources TVA et PNB perçues par la Communauté.

Les recettes du budget communautaire sont fixées en référence à des assiettes estimées en avril de l'exercice N-1. Selon l'évolution de la conjoncture économique, celles-ci peuvent se trouver sur évaluées ou sous-évaluées. L'article 10 prévoit que, sur le fondement des données réelles concernant les assiettes TVA et PNB communiquées par les Etats membres au cours de l'exercice N+1, la Commission effectue les ajustements et en informe les Etats. Ceux-ci inscrivent alors le montant correspondant à l'ajustement en déduction ou en augmentation de leur versement du mois de décembre de l'année N+1.

⑤ Enfin la contribution est calculée sur un projet de budget adopté par le Conseil que le Parlement a la possibilité d'amender.

L'évaluation de notre contribution au budget européen, doit-on observer, inclut les frais de perception des ressources propres traditionnelles (droits de douane, prélèvements agricoles et cotisations sur le sucre et l'isoglucose) qui sont déduits de nos versements bruts et font par ailleurs l'objet d'une inscription en recettes non fiscales du budget de l'Etat. Ils sont évalués à 1,050 milliard de francs en 2000, en baisse de 7,8 % par rapport à 1999. Ils ont récemment connu les évolutions suivantes.

**Evolution des remboursements de frais d'assiette et de perception**

*(en milliards de francs)*

Années	1997	1998	1999 (LFI)	2000 (PLF)	2001
Frais de perception des ressources propres	1.164	1.079	1.140	1.050	1.130

**Une présentation de la contribution française nette au budget communautaire conduirait donc à évaluer celle-ci à 98 milliards de francs.**

Le chiffrage retenu par le gouvernement intègre de plus une hypothèse de report d'un solde positif de l'exercice 2001 qui viendrait minorer l'appel à contribution des Etats-membres par rapport aux besoins théoriques correspondant au projet de budget qui se traduit par une économie de l'ordre de 3 milliards de francs.

### **Les mécanismes de transferts de recettes des Etats membres vers le budget européen**

Les recettes d'un exercice budgétaire européen comprennent :

- Les ressources propres traditionnelles (droits de douane, cotisations "sucre", droits agricoles) constatées de novembre de l'année n-1 à octobre de l'année n. Elles sont inscrites aux comptes de la Commission auprès du Trésor de chaque Etat au plus tard le premier jour ouvrable après le 19 du deuxième mois suivant celui de la constatation des droits.

- Les versements des "ressources propres TVA et PNB" effectués mensuellement à raison d'un douzième des sommes inscrites au budget convertis au taux de change du dernier jour de cotation de l'année précédant l'exercice budgétaire.

- Ces recettes sont augmentées ou diminuées du solde des "ressources propres TVA et PNB" relatives à l'exercice antérieur et aux exercices précédents le cas échéant. La régularisation au titre de ces soldes intervient au mois de décembre de l'année n et vient, soit en diminution, soit en augmentation du versement, évoqué dans le paragraphe précédent, effectué au mois de décembre.

Le solde au titre des "ressources propres" est la différence entre la somme des versements par douzième opérés l'année précédente et la somme des versements qu'aurait dû acquitter un Etat compte tenu de la valeur prise effectivement par l'assiette -la base TVA ou le PNB- au cours de l'année précédente.

L'existence de ces "soldes" s'explique par le fait que les versements des Etats sont calculés sur des bases théoriques issues de prévisions macro-économiques que la réalité peut déjouer.

Par exemple, si l'estimation de croissance du PIB est, une année donnée, trop favorable, les versements des Etats au titre de la ressource PNB seront à leur tour excessifs si bien qu'une régularisation interviendra l'année suivante, au mois de décembre.

- Diverses recettes correspondant au fonctionnement des Communautés, comme les retenues sur les rémunérations du personnel, les intérêts de trésorerie, les contributions aux programmes de recherche...

Parmi ces diverses recettes figurent les recettes d'intérêt, a-t-on dit, 17,4 millions d'écus, étaient budgetées en 1996 au titre des produits d'intérêts et des remboursements de prêts consentis par les Communautés dans le cadre des protocoles financiers. Ce chiffre paraît étonnamment modeste compte tenu des masses financières en jeu. Il est vrai que la gestion de trésorerie de la Commission paraît serrée, reposant sur une mise à disposition des crédits au fur et à mesure des besoins -soit une trésorerie d'une quinzaine de jours- et réalisée à partir des comptes de la Commission dans les livres des Trésors nationaux non productifs d'intérêt<sup>1</sup>.

Il n'empêche qu'en l'absence de données claires sur le profil de trésorerie de la Commission l'on ne peut accorder pleinement foi à des chiffres que seul un contrôle approfondi permettrait de valider.

En tout état de cause, les Etats, lorsque leur solde au titre des ressources propres fait apparaître un excédent régularisable, supportent en trésorerie la charge d'intérêts correspondant aux délais de régularisation.

*(1) Il est intéressant d'observer que les sommes créditées à la Commission sont, elles, productives d'intérêts pour les Etats membres.*

## CHAPITRE PREMIER :

### L'ÉVOLUTION DU PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES

#### I. UNE AUGMENTATION TENDANCIELLE IMPORTANTE ET UNE HYPOTHÈQUE NOUVELLE :

##### A. UNE AUGMENTATION TENDANCIELLE IMPORTANTE

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

(en milliards de francs)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998*	1999	2000(1)	2001(1)
<b>En loi de finances initiale</b>										
Prélèvement CE	84,2	83,5	90,8	88,0	89,0	87,0	91,5	95,0	98,5	99,5
Recettes fiscales nettes	1.335,4	1.309,8	1.238,3	1.305,9	1.401,7	1.395,3	1.448,2	1.534,9	1.546,6	1.691,1
%	6,3	6,4	7,3	6,7	6,3	6,2	6,3	6,2	6,4	6,1
<b>En exécution</b>										
Prélèvement CE	72,6	77,0	82,5	78,2	80,4	87,8	91,5	93,5	94,2	
Recettes fiscales nettes	1.242,4	1.193,8	1.254,4	1.301,4	1.359,3	1.416,4	1.459,8	1.541,1	1.585,1	
%	5,8	6,4	6,6	6,0	6,0	6,2	6,3	6,1	5,9	

(1) Prévisions.

En 2001, le prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes est supérieur de 40,7 % à son niveau de 1991. Quant à elles, les recettes fiscales nettes atteignent un niveau supérieur de 20 % à celui de 1991. La contribution française brute au budget communautaire représente désormais un pourcentage de l'ordre de 6 % des recettes fiscales nettes contre 5,5 % en 1991.

Après une forte augmentation de 1990 à 1994 suivie d'une stagnation, le prélèvement a repris un rythme de progression rapide à partir de 1997.

Cependant, depuis 1992, la part du prélèvement dans le PIB apparaît stabilisée autour de 1 point de PIB.



**Evolution pour la France du prélèvement communautaire rapporté au PIB**

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

**Il existe une tendance structurelle à un accroissement de la participation de la France au budget européen qui peut être masquée parfois par des éléments exceptionnels.**

Le premier d'entre eux, intervenu en 1995, a consisté dans l'élargissement à des Etats qui, rapidement, se sont trouvés être des contributeurs nets au budget européen. Leur entrée a allégé d'autant les contributions des autres Etats membres. La situation qui résultera du futur élargissement sera tout à fait différente. Les Etats appelés à rejoindre les «quinze» seront en effet des bénéficiaires nets si bien que leur adhésion se traduira par une augmentation très importante de la contribution française.

Des motifs techniques ont par ailleurs contenu la progression de notre contribution. Il s'est agi d'abord de l'appréciation relative du franc par rapport à certaines devises européennes.

Les difficultés d'exécution budgétaire particulièrement sensibles au début des périodes de programmation ont en outre réduit les appels à contribution.

**Il n'en ira rien avec la nouvelle programmation puisque les engagements dormants de la programmation Delors devront être payés. Ils représentent pour la France près de 50 milliards de francs de contribution qui, s'ajoutent à la somme nécessaire au financement de la nouvelle programmation.**

Enfin, nous avons pu «bénéficier» de la faible croissance de ces dernières années qui a limité la progression nominale de notre contribution.

**En tout état de cause, le prélèvement obligatoire européen s'est alourdi.**

## **B. UNE NOUVELLE HYPOTHEQUE**

**Les futures « perspectives financières » ouvrent d'ailleurs la perspective d'une augmentation marquée de notre.** Il faut ouvrir le débat sur des estimations précises des orientations budgétaires que supposent pour les Etats européens et pour la France, en particulier, des engagements hypothéquant l'avenir.

L'augmentation prévisible du prélèvement sur recettes provient de la dynamique de la dépense européenne mais aussi de l'entrée en vigueur prochaine de la nouvelle décision ressources propres. Celle-ci implique d'abord que notre pays prenne une part plus importante qu'aujourd'hui dans le financement de la compensation indûment accordée au Royaume-Uni. Elle implique aussi une réduction des prélèvements européens traditionnels (droits de douane, prélèvements agricoles) puisque, pour faire droit aux revendications des Pays-Bas le taux des frais d'assiette et de recouvrement des ressources propres traditionnelles a été augmenté ce qui supposera de trouver des compensations dans les ressources TVA et PNB. Le prélèvement sur recettes pour 2001 n'est pas influencé par cette réforme qui n'a pas encore été ratifiée. Mais, il faut savoir que lorsque sa ratification sera acquise les nouveaux dispositifs s'appliqueront avec rétroactivité à partir de 2002, (dès 2001, pour le nouveau régime des frais d'assiette et de recouvrement).

**Il convient donc que le Gouvernement précise le ressaut qui s'ensuivra pour le prélèvement sur recettes.**

## **II. LA STRUCTURE DU PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES**

### **Structure par ressource du prélèvement sur recettes**

(en % de prélèvement)

	<b>1997</b>	<b>2000</b>	<b>Ecart</b>
Prélèvements agricoles	0,4	0,4	0
Cotisation - sucre	2,1	2	- 0,1
Droits de douane	9,2	7,9	- 0,1
Sous-total	11,7	10,3	- 1,4
Contribution TVA	51,9	45,6	- 6,3
Contribution PNB	36,3	44,1	+ 7,8

Sur moyenne période, la structure du prélèvement sur recettes s'est déformée sous l'effet des évolutions décrites dans le chapitre 1<sup>er</sup> de ce rapport.

En 2000, les ressources propres traditionnelles versées au budget européen représenteraient 10,3% de l'ensemble des ressources brutes apportées par notre pays au budget européen, les « contributions TVA et PNB » en constituant le solde (89,7%).

L'équilibre entre nos contributions TVA et PNB s'est beaucoup modifié, au détriment de la première et continuera sur cette tendance.

Il faut s'en inquiéter compte tenu des caractéristiques de la contribution - PNB qui n'est en fait qu'un moyen de solder le financement du budget européen.

**CHAPITRE DEUX :**  
**LES VERSEMENTS DU BUDGET DES COMMUNAUTÉS**  
**EUROPÉENNES AU BÉNÉFICE DE LA FRANCE**

**Part de la France dans les dépenses communautaires**

*(en Mécus)*

	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
Paiements effectués	10.526	9.925	10.150	11.951	12.200,9	11.865,9

*(1) Y compris dépenses non réparties*

*Source : Rapport annuel relatif à l'exercice 1997 de la Cour des comptes des Communautés européennes*

Les dernières données connues reflètent une inflexion de la part des dépenses européennes versées à la France qui traditionnellement de l'ordre de 16,5 %, a chuté d'un point (15,5 % en 1998). Ce chiffre doit être rapproché de celui de la part du PIB français dans le PIB européen qui est de 17,1 %.

**La France n'est ainsi plus le premier bénéficiaire de la dépense européenne. Elle est devancée par l'Espagne.**

Cependant, quoique contributeur net, notre pays connaît un déficit relativement modéré dans ses flux avec le budget européen.

**Evolution du solde budgétaire français**

(en millions d'euros)

	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
Paiements en France	9.050	10.526	9.925	10.150	11.951	12.200,9	11.865,9
Ressources propres versées par la France	10.493	11.546	12.551	11.877	12.411	13.185,9	13.584,2
<b>Solde</b>	<b>- 1.443</b>	<b>- 1.020</b>	<b>- 2.626</b>	<b>- 1.727</b>	<b>- 460</b>	<b>- 985</b>	<b>- 1.718,3</b>

Ce déficit devrait cependant se creuser à l'avenir du fait de l'augmentation prévisible de notre contribution et des réorientations données aux dépenses du budget européen.

Le tableau ci-dessous établit, quant à lui, la singularité des versements effectués en France par le budget européen.

**Paiement annuel aux Etats membres au titre des principaux secteurs (1997)**

(en Mécus)

	<b>Total des versements effectués par la CE aux Etats membres</b>	<b>Versements à la France</b>	<b>Part de la France dans la dépense communautaire</b>
Politique agricole commune	38.810	9.014	23,5
Actions structurelles	28.366	2.226	7,8
Politiques internes	4.878	608	12,4
Actions extérieures	252	18	7
Dépenses-non réparties	5.163	1.718,2	33,2
<b>Total</b>	<b>75.214,9</b>	<b>13.584,2</b>	<b>15,5</b>

Source : Rapport annuel relatif à l'exercice 1997 de la Cour des comptes des Communautés européennes

Notre pays est destinataire de près du quart des crédits de la politique agricole commune qui, elle-même, s'élève à près de 47 % du budget européen. En revanche, nous ne sommes que de médiocres bénéficiaires des autres crédits.

**Ecarts entre la part de la contribution française dans le financement du budget européen et les versements à la France par catégorie en 1998**

*(en points)*

FEOGA-Garantie	+ 7
Actions structurelles	- 8,7
Politiques internes	- 4,1

**La montée en charge des dépenses non obligatoires, la concentration des aides structurelles et la hausse des crédits consacrés à l'élargissement qui s'offrent comme autant de perspectives devraient réduire sensiblement la part des crédits communautaires dont la France bénéficiera à l'avenir.**

## I. LES VERSEMENTS AGRICOLES

**Parts des paiements reçus par la France dans le total des paiements annuels agricoles aux Etats-membres (1993-1999)**  
*(En millions d'euros)*

FEOGA - Garantie	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Paiements totaux	34.748,2	33.605,4	34.497,7	39.107,8	40.674,9	38.748,1	39.540,8
Paiements en France	8.184,8	8.048,8	8.376,5	9.557,6	9.141,7	9.007,2	9.348,3
Taux de retour pour la France	23,6	24	24,3	24,4	22,5	23,2	23,6 (1)

(1) Chiffre issu du 29<sup>ème</sup> rapport de la direction générale agriculture de la Commission.

**La France est, avec plus de 60 milliards de francs, le premier bénéficiaire des financements du Féoga-Garantie (23,6 % du total) devant l'Allemagne (14,2 %), l'Italie (12,5 %), l'Espagne (11,3 %) et le Royaume-Uni (10,8 %).**

Pour la France, les dépenses agricoles européennes représentent une proportion croissante des crédits publics à vocation agricole.

**Comparaison des versements communautaires et des dépenses nationales agricoles**

*(en millions de francs)*

	<b>Montants versés par l'UE à la France au titre des dépenses agricoles</b>	<b>Budget national de l'agriculture</b>
1995	55.286	38.646
1996	63.080	35.314
1997	60.335	35.057
1998	59.446	35.688

*(montants communautaires du FEOGA-Garantie en écus convertis au taux de 1 écu = 6,60 FRF).*

Le tableau ci-dessous montre la répartition des dépenses agricoles européennes en France et leur concentration.

**Part de la France dans les postes de dépenses du FEOGA - Garantie en 1999**

(En Mécus courants)

<b>FEOGA - Garantie</b>	<b>Ensemble</b>	<b>France</b>	<b>% en 1999</b>	<b>Rappel % 1998</b>
Cultures arables	17.865,9	5.678,5	31,8	30,2
Sucre	2.112,8	607,5	28,7	32,6
Huile d'olive	2.091,8	5,5	0,3	0,4
Fourrages séchés et légumes secs	376,4	87,8	23,3	23,0
Plantes textiles et vers à soie	1.027,0	37,6	3,7	4,6
Fruits et légumes	1.454,1	227,0	15,6	19,5
Secteur viti-vinicole	614,6	143,5	23,3	28,0
Tabac	911,1	67,6	7,4	9,2
Autres secteurs végétaux	285,3	26,5	9,3	11,7
<b>Total secteur végétal</b>	<b>26.739,2</b>	<b>6.881,5</b>	<b>25,7</b>	<b>25,3</b>
Lait et produits laitiers	2.510,1	774,2	30,8	26,7
Viande bovine	4.578,6	1.095,2	23,9	22,4
Viandes ovine et caprine	1.894,3	189,9	10,0	10,2
Viande porcine, œufs et volailles	432,8	127,4	29,4	19,8
Autres actions produits animaux	16,4	2,3	14,0	10,3
Pêche	7,8		30,8	33,0
<b>Total secteur animal</b>	<b>9.440,1</b>	<b>2.191,4</b>	<b>23,2</b>	<b>21,4</b>
<b>Dépenses annexes</b>	<b>773,3</b>	<b>95,0</b>	<b>12,3</b>	<b>6,0</b>
Mesures d'accompagnement	2.588,2	180,4	6,9	8,0
<b>Total général du FEOGA - Garantie</b>	<b>39.540,8</b>	<b>9.348,3</b>	<b>23,6</b>	<b>23,2</b>

Le secteur végétal bénéficiait en 1999, avec plus de 26 milliards d'écus, de près de 68 % des fonds européens. A elles seules, les cultures arables ont cette année-là bénéficié d'environ 45 % des moyens de la PAC.

Quant au secteur animal (23,7 % du total), il était dominé par les paiements au profit de la viande bovine -en très nette baisse par rapport à l'exercice antérieur du fait de l'épuisement des aides destinées à atténuer les conséquences de la crise de la « vache folle »- et par les soutiens aux productions laitières.

La dépense agricole communautaire apparaît ainsi fortement concentrée, ce qui trouve un prolongement au niveau national puisqu'en France 26 % des exploitants reçoivent 72 % du montant des aides compensatoires aux surfaces,



5 % des exploitants en recevant 31 % selon les observations récentes de la Cour des comptes au sujet de la gestion de l'office national interprofessionnel des céréales.

Des crédits versés à la France, il convient de déduire chaque année une somme, de 200 millions de francs en 1999.

La dépense européenne est en effet gérée pour l'essentiel par des organismes agricoles ainsi que le montre le tableau ci-après.

**Evolution des dépenses par exercice au titre du FEOGA-Garantie**

*(en millions de francs)*

	1995	1996	1997	1998	1999
ONILAIT	5.508,50	5.599,25	5.924,63	5.073,63	5.553
ONIFLHOR	2.064,60	1.919,40	1.608,91	2.042,66	1.624
ONIC	23.096,00	24.949,68	25.948,72	27.438,99	29.528
FIRS	2.62,30	3.385,94	4.148,36	3.916,78	4.086
SIDO	9.437,00	9.594,42	9.335,82	9.340,85	0
FIOM	91,80	69,37	63,08	46,35	60
OFIVAL	5.650,60	8.098,71	6.126,10	4.685,22	5.011
ONIVINS	1.416,10	630,33	548,30	502,00	335
SAV <sup>(1)</sup>		584,11	949,10	800,70	605
ODEADOM	316,40	478,79	748,61	729,32	612
CNASEA	1.567,50	1.443,00	1.526,69	962,28	1.173
ACCT	3.573,30	5.710,64	3.633,22	4.660,44	4.695
<b>SOUS-TOTAL</b>	<b>54.784,10</b>	<b>62.463,64</b>	<b>60.561,54</b>	<b>60.199,32</b>	<b>53.282</b>

*(1) Agréée en tant qu'organisme payeur depuis 1996, auparavant agissant par délégation de l'ONIVINS*

Source : ACOFA

Or, la concentration des versements en fin d'année contraint l'agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole, l'ACOFA à contracter chaque fin d'année un emprunt afin d'assurer la trésorerie du système. En 1999, cet emprunt s'est élevé à 28 milliards de francs et a engendré des frais financiers de 200 millions de francs, à la charge de la France.

## II. LES AUTRES DÉPENSES EN FRANCE : UN « BILAN » MÉDIOCRE

Lors du premier exercice de programmation, entre 1989 et 1993, la France était destinataire de 10,2 % des moyens consacrés à cette politique alors que dans le second de ces exercices sa part théorique n'était plus que de 9,8 %.

### Evolution des versements théoriques au titre de la politique structurelle au profit de la France (1989-1999)

(en millions d'écus 1994)

	1989-1993		1994-1999	
	Versements à la France	Part relative de la France dans CE	Versements à la France	Part relative <sup>(1)</sup> de la France dans CE
<b>Objectif 1</b>				
Régions en retard de développement	1.082	2,4 %	2.190	2,3 %
<b>Objectif 2</b>				
Régions de reconversion industrielle	1.495	18,3 %	3.769	24,5 %
<b>Objectif 3 et 4</b>				
Lutte contre le chômage	1.809	20,5 %	3.203	21,1 %
<b>Objectif 5a</b>				
Structures agricoles	1.400	33,7 %	1.936	31,5 %
<b>Objectif 5b</b>				
Zones de développement rural	1.170	36,8 %	2.236	32,6 %
<b>PIC (1)</b>				
Programmes d'initiative communautaire	453	10,1 %	1.605	11,4 %
<b>Total (2)</b>	<b>7.409</b>	<b>10,2 %</b>	<b>14.939</b>	<b>9,8 %</b>

Source : Commission, premier rapport sur la cohésion, novembre 1996

(1) Hors fonds de cohésion. En tenant compte de celui-ci, la part de la France s'élève à 8,9%.

**Selon toute vraisemblance, sa part effective sera très inférieure à ce niveau théorique puisqu'aussi bien la France figure parmi les pays les moins aptes à consommer leurs dotations.**

La prochaine période de programmation marque un nouveau recul de la part des crédits d'actions structurelles allouée à la France.

**Décisions de répartition des fonds pour 2000-2006**

*(En Meuros 99)*

	<b>Dépenses en CE pour la France</b>	<b>Part relative de la France dans CE</b>
<b>Objectif 1</b>		
Régions en retard de développement	3.254	2,5 %
sortie de l'objectif 1	551	6,5 %
<b>Objectif 2</b>		
Régions de reconversion économique	5.437	27,5 %
sortie de l'objectif 2	613	22,5 %
<b>Objectif 3</b>		
Education, formation, emploi	4.540	18,9 %
<b>IFOP</b>		
Pêche hors objectif 1	225	20,3 %
<b>PIC</b>		
Programmes d'initiative communautaire	1.046	10
<b>Total (hors PIC)</b>	<b>15.666</b>	<b>8,08 %</b>

*Source : Commission*

Il est intéressant de revenir sur les motifs de nos retards de consommation.

Paiements au titre des fonds structurels

(en millions d'euros)

	1995		1996		1997		1998	
	Retours France	Part relative de la France dans CE	Retours France	Part relative de la France dans CE	Retours France	Part relative de la France dans CE	Retours France	Part relative de la France dans CE
<b>FEOGA-Orientation</b>								
CE (1)	331,4	8,7 %	482,4	11,7 %				
CP (2)	358,8	12,9 %	442,3	11,6 %	617,3	15,2 %	560,8	16,8 %
<b>FEDER</b>								
CE	403,1	3,8 %	854,1	7,2 %				
CP	266	3,2	637,1	6 %	1.111,5	9,6 %	505,3	4,3 %
<b>FSE</b>								
CE	593,4	11,6 %	692,5	9,7 %				
CP	501,3	10,6 %	650,7	10,8 %	559,3	9,1 %	829,8	10,9 %
<b>TOTAL</b>								
<b>CE</b>	<b>1.327,9</b>	<b>6,8 %</b>	<b>2.029</b>	<b>8,8%</b>				
<b>CP</b>	<b>1.126,1</b>	<b>7,1 %</b>	<b>1.730,2</b>	<b>8,4 %</b>	<b>2.460,3</b>	<b>9,4 %</b>	<b>2.240</b>	<b>7,9 %</b>

(1) crédits d'engagement

(2) crédits de paiement

Source : Cour des comptes européenne ; Commission.

Cette situation semble provenir d'un ensemble de facteurs les uns de fond, les autres plus techniques.

S'agissant des problèmes de fond, la capacité des préfets de région à élaborer des programmations régionales est fréquemment mise en cause. Elle pourrait d'ailleurs n'être que le reflet d'un certain manque d'appétit pour des financements dont les acteurs locaux savent ce qu'ils leur coûtent sans certitude aucune sur ce qu'ils pourraient leur rapporter.

Il est certain que l'obligation de dégager des contreparties nationales ainsi que la lourdeur des procédures européennes et nationales sont un frein aux initiatives.

Le principe d'additionnalité qui régit les interventions structurelles occasionne en effet une charge très importante. En contrepartie d'un versement européen qui a atteint 14,9 milliards d'écus entre 1994 et 1999, 19,3 milliards d'écus ont dû être budgétés par la France.

Cette caractéristique est susceptible de provoquer une certaine réticence à exercer nos droits de tirage.

Comme nos partenaires ne font pas preuve de tant de réticences, nous sommes conduits à financer à travers notre contribution au budget les dépenses européennes qui leur reviennent. Notre négligence ne nous rapporte que la fraction d'autofinancement des dépenses programmées au bénéfice de la France, ce qui constitue une économie qui finalement apparaît coûteuse. En la matière, la pire avance survient lorsque du fait de nos défauts d'organisation, la France se voit notifier des notes de débit par la Commission.

Celles-ci concernent principalement les actions structurelles et le FEOGA-Garantie.

**En matière de politique agricole commune**, les corrections financières infligées à la France se sont sensiblement accrues pour les derniers exercices apurés. De l'ordre de 100 millions de francs jusqu'au milieu des années 1990, soit 0,2 % des aides versées, elles sont passées à 500 millions de francs, représentant 1 % des aides versées, pour les trois exercices apurés entre 1996 et 1998. En 1999, le montant des corrections imputées à ce jour à la France connaît une nouvelle augmentation et s'élève à 707,6 millions de francs. Les dossiers en cours de discussion avec la Commission européenne laissent supposer des menaces particulièrement élevées sur les prochains exercices. **Le montant des corrections financières à financer sur le budget 2000 pourrait ainsi atteindre 2 milliards de francs.**

De façon générale, trois causes principales motivent les sanctions financières appliquées par la Commission européenne :

- la mauvaise application de la réglementation, qui peut être liée à sa complexité, mais aussi à la prise en compte de certaines spécificités nationales ;
- l'absence de sanctions des fraudes et irrégularités détectées et le retard pris dans le recouvrement des sommes indûment versées ;
- des insuffisances dans les dispositifs de contrôles nationaux, susceptibles de faire courir des risques financiers au budget communautaire.

**Pour les contrôles relatifs à l'utilisation des crédits structurels** qui sont effectués en France par les services administratifs instructeurs des dossiers, par les inspections générales des administrations concernées et par des contrôleurs locaux, la France a mis en place dès 1993 une commission interministérielle de contrôle, par anticipation sur la réglementation communautaire. Depuis 1994, les irrégularités constatées et le recouvrement de sommes indûment perçues doivent être déclarées à la Commission.

La Commission dispose du pouvoir de notification aux Etats membres de corrections financières en cas de non respect des règles d'octroi des subventions communautaires au titre des fonds structurels (règles relatives au cofinancement notamment) ou pour absence de certification de réalité des dépenses publiques déclarées en matière de fonds structurels. Jusqu'en 1990, la Commission procédait par compensation, en amputant les concours communautaires pour l'exercice en cours du montant des corrections dues au titre des exercices antérieurs. Depuis cette date, la Commission émet des notes de débit, « *établissant le montant à recouvrer, la marche à suivre par l'Etat membre pour effectuer ce remboursement et le délai imparti pour ce remboursement* ».

La Commission a notifié le 24 juin 1996 25 notes de débit relatives aux programmes FEDER antérieurs à 1989, portant sur un trop perçu qui a été fixé *in fine*, au terme de discussions engagées entre les autorités françaises et la Commission, à 436 millions de francs (250 millions de francs au titre du FEDER, 56 millions de francs au titre du FEDER hors quota, et 130 millions de francs que la Commission s'est directement remboursé par compensation). Les sommes correspondantes ont été payées par la France en décembre 1998.

La Commission a également notifié en septembre 1998 l'existence d'un trop perçu de 95 millions de francs au titre de programmes antérieurs à 1989, qui devra faire l'objet d'un remboursement par la France dans les meilleurs délais. Le niveau des crédits d'actions structurelles alloués à la France restant à exécuter atteint un montant tel que des menaces sérieuses subsistent.

**Quant aux autres versements européens en France qui proviennent pour l'essentiel des politiques internes, le moins qu'on puisse en dire est qu'ils sont très inférieurs en proportion à celle de notre contribution.**

La part du financement apporté par la France aux dépenses de recherche et développement réalisées en Europe est par exemple sans commune mesure avec les maigres retours dont bénéficie notre pays dans le cadre des programmes communs de recherche et de développement. C'est l'illustration même de la mauvaise conception de ces programmes mais c'est aussi celle des difficultés que la France semble rencontrer pour mobiliser les financements européens.

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 15 novembre 2000, sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a procédé à l'examen de **l'article 28 du projet de loi de finances pour 2001 portant évaluation du prélèvement sur recettes au profit du budget des Communautés européennes sur le rapport de M. Denis Badré, rapporteur spécial.**

Après avoir rappelé que le projet de loi de finances pour 2001 évaluait le prélèvement sur recettes au profit du budget européen à 99,5 milliards de francs, soit un peu plus de 1 point de produit intérieur brut (PIB), **M. Denis Badré, rapporteur spécial**, a indiqué que le projet de budget européen pour 2001 arrêté par le Conseil enregistrait une progression de 3,5 % de ses crédits de paiement et de 2,7 % de ses crédits d'engagement.

Il a noté que si le budget européen était avant tout un budget agricole, désormais la politique agricole commune (PAC) mobilisait moins de la moitié des crédits. Il en a conclu que le budget européen était aussi, de plus en plus, un budget finançant des interventions diverses.

Il a expliqué que si l'augmentation des crédits agricoles, dans le projet de budget pour 2001, était la plus importante, cette évolution résultait de la mise en œuvre de la réforme de la PAC décidée à Berlin en 1999. Il a toutefois souligné les très grandes incertitudes entourant cette prévision avec d'un côté un facteur d'allègement de la facture, la dépréciation de l'euro, mais, de l'autre, les sombres perspectives du secteur bovin.

Quant aux autres crédits, il a mentionné que leur accroissement provenait pour l'essentiel des crédits consacrés aux politiques extérieures sous l'effet d'un renforcement des moyens destinés à préparer l'élargissement de l'Union européenne et a rappelé leur structure : des crédits d'actions structurelles pour 32 milliards d'euros et 34,4 % du budget ; des politiques internes pour 5,7 milliards d'euros et 6,1 % du budget ; des actions extérieures pour 5,9 milliards d'euros et 6,4 % du budget ; des dépenses administratives pour 4,8 milliards d'euros et 5,2 % du budget.

Evoquant le financement du budget européen, il a souligné l'effritement continu des « ressources propres traditionnelles » (prélèvements agricoles et droits de douane) qui ne représentent plus qu'une fraction inférieure à 16 % du total et le dynamisme des « contributions volontaires obligatoires » que représentent le « prélèvement sur produits de TVA » et, surtout, le « prélèvement sur le PIB ».

**M. Denis Badré, rapporteur spécial**, a alors formulé ses observations. Il a d'abord insisté sur les incertitudes entourant l'estimation du prélèvement sur recettes.

Il en a expliqué les différentes causes et a, en premier lieu, fait valoir que le projet de budget sur lequel est calée cette évaluation n'était pas le budget définitif, mais le projet élaboré par le Conseil actuellement soumis à l'examen du Parlement. Or, a-t-il remarqué, si le Conseil a réduit l'avant-projet de budget de la Commission en diminuant les crédits de 1,4 milliard d'euros, le Parlement s'oppose à ces modiques économies, sa commission des budgets souhaitant augmenter les crédits de 2,2 milliards d'euros.

Soulignant que, d'ores et déjà, le projet de budget n'était pas satisfaisant, il a estimé que les intentions du Parlement européen aggraveraient la situation.

Il a, en second lieu, fait observer que l'estimation du prélèvement sur recettes pour 2001 ne tenait pas compte de la réforme du système de financement du budget européen intervenue au Conseil de Berlin de 1999 et que cette réforme devrait se traduire par un alourdissement de la part de la France dans le financement du budget européen. Il a indiqué que si le prélèvement pour 2001 ne tenait pas compte de cette réforme, c'était que, faute d'avoir été ratifiée par les Etats membres, cette nouvelle décision ne s'appliquait pas encore, mais a souligné qu'une fois ratifiée, cette réforme s'appliquerait de façon rétroactive avec, la première année, un ressaut important en contribution française. Il a estimé nécessaire que le gouvernement précise ses intentions quant au processus de ratification de la nouvelle « décision ressources propres » et l'ampleur prévisible de ce ressaut.

Formulant une deuxième observation, il a considéré que les données budgétaires rendaient mal compte des relations entre le budget national et le budget européen.

Pour illustrer son propos, il a rappelé que si en 1998, la France avait apporté 16,5 % des moyens nécessaires au financement du budget européen, elle avait reçu 14,7 % des dépenses de ce budget qu'il est possible de répartir entre les Etats, supportant en conséquence un solde net de -1,7 milliard contre des apparences budgétaires suggérant un prélèvement sec de 91,5 milliards de francs. Il a insisté pour que, à l'heure de la réforme de l'ordonnance organique de 1959, des efforts de présentation budgétaire, d'ailleurs entrepris par le rapport d'information du président de la commission des finances du Sénat, puissent améliorer les documents budgétaires.

En une troisième observation, **M. Denis Badré, rapporteur spécial**, a déploré que le débat sur les soldes budgétaires ait « brouillé » la nouvelle programmation financière adoptée à Berlin.



Il a en particulier souligné que cette question avait débouché sur une réforme à contresens du financement du budget européen.

Rappelant que le système en vigueur correspondait globalement aux exigences d'équité horizontale, c'est-à-dire qu'à part la situation du Royaume-Uni, la hiérarchie des contributions des Etats était conforme à celle des capacités contributives, il a considéré que la seule vraie difficulté de ce point de vue, la « correction britannique », n'avait pas été résolue et que ses effets pervers avaient même été accentués.

Il a alors déploré que sur deux problèmes de fond, le premier sur le consentement au prélèvement européen, le second sur la nature du financement du budget européen, aucun progrès n'ait été accompli.

Evoquant le consentement au prélèvement européen, il a rappelé qu'il était dilué à l'excès puisque le système institutionnel de l'Union débouchait sur une impasse, au terme de laquelle les décideurs n'étaient pas responsables et les responsables, c'est-à-dire les Parlements nationaux, n'étaient pas décideurs.

Le rapporteur spécial a alors formulé une dernière observation pour juger que le budget européen était mal équilibré. Il a, à ce propos, rappelé que l'exécution du budget européen débouchait sur des déséquilibres financiers profonds, le montant des crédits engagés mais restant à liquider, atteignant pour les actions structurelles, les politiques internes et les actions extérieures, 1,7 année de crédits de paiement. Il s'est interrogé sur les justifications pouvant, dans ces conditions, être apportées à l'inscription de nouveaux crédits d'engagement.

Il a également considéré que le budget européen ne correspondait plus aux priorités de l'Union du fait de la reconduction à Berlin d'une programmation désormais dépassée.

Il a en particulier déploré que l'on ne tienne pas assez compte du principe de subsidiarité et s'est tout particulièrement interrogé sur la légitimité du processus engagé par la Commission d'imposer une politique européenne d'aménagement du territoire non prévue par les traités.

Ayant indiqué que, sauf à provoquer une crise majeure, la France ne pouvait se dispenser d'acquitter ses contributions au budget européen, il a suggéré à la commission d'adopter l'article 28 du projet de loi de finances pour 2001.

**M. Maurice Blin** ayant interrogé le rapporteur spécial sur l'évolution relative des crédits du budget européen et de la croissance du produit intérieur brut (PIB) en Europe, s'est demandé comment le Conseil des ministres européen avait pu adopter un budget si dynamique et comment réagissaient les Parlements nationaux en Europe devant la programmation financière européenne. Il a enfin souhaité connaître les motifs de la dégradation du solde budgétaire français.

**M. Roland du Luart** s'est interrogé sur l'augmentation de la marge entre les crédits agricoles budgétés et le plafond de ces crédits, la ligne directrice agricole. Il s'est inquiété du faible niveau des crédits provisionnés pour réagir aux effets de l'encéphalite bovine spongiforme (ESB).

**M. Alain Lambert, président**, a souhaité recueillir des explications sur les écarts entre les prévisions et les versements effectifs réalisés au titre du prélèvement sur recettes.

En réponse aux intervenants, **M. Denis Badré, rapporteur spécial**, ayant indiqué que les crédits du budget européen s'accroîtraient moins vite que le PIB européen si les prévisions économiques devaient se réaliser, a observé que si le Conseil des ministres avait procédé à des réductions de crédits, celles-ci étaient insuffisantes. Ayant expliqué la dégradation du solde budgétaire de la France par le dynamisme inégal des crédits agricoles, qui lui reviennent en grande part, et des crédits d'actions structurelles qui lui « profitent » moins, il a indiqué que plusieurs Parlements nationaux pouvaient exprimer des critiques sévères à l'égard de leur contribution, mais que tous les Etats étaient tenus par leurs engagements.

Rappelant que la ligne directrice agricole n'avait jamais été une réelle contrainte pour le financement des dépenses agricoles sous les différents régimes de PAC, il a estimé qu'il était particulièrement heureux de disposer d'une marge cette année, compte tenu des graves incertitudes du moment.

Ayant détaillé les facteurs techniques pouvant justifier les écarts entre les évaluations et les réalisations au titre du prélèvement sur recettes, il a souligné qu'entraînait également en ligne de compte la mauvaise qualité de l'exécution du budget européen.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat **l'adoption sans modification de l'article 28 du projet de loi de finances pour 2001.**